

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Wolfgang Merkel

Systemwechsel: Probleme der demokratischen  
Konsolidierung in Ostmitteleuropa

Christian Deubner/Heinz Kramer

Die Erweiterung der Europäischen Union  
nach Mittel- und Osteuropa:  
Wende oder Ende der Gemeinschaftsbildung?

Wolfgang Pfeiler

Konflikte, Krisen, Kriege  
Rußlands Geopolitik und die künftige  
europäische Sicherheit

Annemarie Große-Jütte

Die Region Kaliningrad/Königsberg:  
Chance oder Gefahrenherd im Ostseeraum?

B 18-19/94

6. Mai 1994

Wolfgang Merkel, Dr. phil., geb. 1952; Lehr- und Forschungstätigkeiten an den Universitäten Bielefeld, Heidelberg, Harvard und Mainz; vertritt seit 1993 eine Professur für Politikwissenschaft an der Universität Mainz.

Veröffentlichungen u. a.: Vom Oppositionssozialismus zur Staatspartei. Die italienischen Sozialisten unter Bettino Craxi, Bochum 1985; *Prima e dopo Craxi*, Padua 1987; (Hrsg. mit U. Liebert) *Die Politik zur deutschen Einheit*, Opladen 1991; *Ende der Sozialdemokratie?*, Frankfurt–New York 1993; (Hrsg.) *Entre la modernidad y el postmaterialismo*, Madrid 1994; (Hrsg.) *Systemwechsel*, Bd. I, Opladen 1994.

Christian Deubner, Dr. rer. pol. habil., Dipl.-Pol., geb. 1942; seit 1969 in Forschung und Lehre an der Freien Universität Berlin, den Universitäten Konstanz, Bremen und München tätig; seit 1978 wissenschaftlicher Mitarbeiter der Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen; 1986–1989 Vertreter der Friedrich-Ebert-Stiftung in Paris.

Veröffentlichungen: zahlreiche in- und ausländische Buch- und Zeitschriftenveröffentlichungen zur politischen Ökonomie der westeuropäischen Integration und des internationalen Regionalismus, der internationalen Wirtschaftspolitik und der Außenpolitik mit dem Schwerpunkt auf der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und Japan.

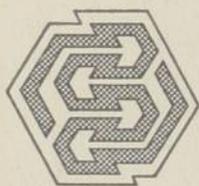
Heinz Kramer, Dr. rer. pol., Dipl.-Volkswirt, geb. 1945; seit 1973 wissenschaftlicher Mitarbeiter der Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen, in der Fachgruppe Westeuropäische Politik; Hauptarbeitsgebiete: Grundprobleme der westeuropäischen Integration, Beziehungen EU-Türkei, Beziehungen EU-Ostmitteleuropa.

Wolfgang Pfeiler, Dr. phil., geb. 1931; Professor für Politikwissenschaft an der Ernst-Moritz-Arndt-Universität in Greifswald.

Veröffentlichungen u. a.: *Deutschlandpolitische Optionen der Sowjetunion*, Bd. 63 der von Hans-Joachim Veen und Peter R. Weilemann hrsg. *Forschungsberichte der Konrad-Adenauer-Stiftung*, Sankt Augustin–Melle 1988; *Historische Rahmenbedingungen der russischen politischen Kultur*, Sankt Augustin 1991; zahlreiche Studien und Aufsätze zu Fragen der Sicherheits- und Ostpolitik.

Annemarie Große-Jütte, geb. 1948; Studium der Sozialwissenschaften und Slawistik an der Universität Bochum; 1973–1980 wissenschaftliche Referentin am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH) sowie Lehrtätigkeit am Inter-University Center for Postgraduate Studies (IUC) Dubrovnik/Jugoslawien; 1990–1993 wissenschaftliche Mitarbeiterin bei der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, Bonn.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit R. Jütte) *Die außenpolitischen Beziehungen Jugoslawien–USA 1969–1978*, in: K.-D. Grothusen/O. N. Haberl/W. Höpken (Hrsg.), *Jugoslawien am Ende der Ära Tito*, Bd. I: Außenpolitik, München–Wien 1980; *From Hierarchical to Egalitarian International Decision Structures: Non-Aligned Policy in the United Nations System*, in: R. Jütte/A. Große-Jütte (eds.), *The Future of International Organization*, London–New York 1981; *Profile neutraler/blockfreier Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, in: D. S. Lutz/A. Große-Jütte (Hrsg.), *Die Sicherheits- und Rüstungspolitik neutraler und blockfreier Staaten*, Baden-Baden 1982; (zus. mit R. Jütte) *Neutralität und Blockfreiheit in Europa*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 18/1983.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn.

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/4 60 41 86, möglichst Telefax 06 51/4 60 41 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

## Systemwechsel: Probleme der demokratischen Konsolidierung in Ostmitteleuropa

Es zählt zu den Paradoxien der sozialwissenschaftlichen Forschung, daß gerade die klassische, soziologische Systemtheorie, der man als *grand theory* häufig die empirieferne Abstraktion vorgeworfen hatte, das Ende der autokratisch-kommunistischen Herrschaftssysteme prognostiziert und luzide begründet hat<sup>1</sup>. Anders als die Totalitarismustheorie, die insbesondere in ihrer klassischen Version der fünfziger Jahre<sup>2</sup> eine Überwindung der kommunistischen Systeme zwar durch *exogene* Einflüsse wie etwa Kriege für möglich hielt, *endogenen* Prozessen aber die systemsprengende Wirkung absprach, begründete der Soziologe Talcott Parsons gerade mit der inneren Konstruktion der sowjetischen Gesellschaftsformation deren unvermeidliches Scheitern. Langfristig, so Parsons, könne es die kommunistische Organisation der Gesellschaft nicht mit den politischen und integrativen Kapazitäten marktwirtschaftlicher Demokratien aufnehmen: „Ich stelle tatsächlich die Prognose, daß sich die kommunistische Gesellschaftsformation als instabil erweisen wird und entweder Anpassungen in Richtung auf die Wahlrechtsdemokratie und ein pluralistisches Parteiensystem machen oder in weniger entwickelte und politisch weniger effektive Organisationsformen „regredieren“ wird. „Das kann nur bedeuten“, pointierte Parsons seine Prognose, „daß die monolithische Einheitspartei schließlich ihr Monopol der politischen Verantwortung aufgeben muß.“<sup>3</sup>

Wenngleich mit dem Zusammenbruch der kommunistischen Regime Osteuropas manche der system- und modernisierungstheoretischen Grundannahmen eine Bestätigung erfuhren<sup>4</sup>, bleibt die

Theorie jedoch hinsichtlich des Zeitpunktes, der Art der Regimebrüche und der Konsolidierungschancen der neuen Demokratien unbestimmt. Um aber gerade die Chancen und Probleme der demokratischen Konsolidierung in Ostmitteleuropa, d. h. in Polen, Ungarn, der Tschechischen und der Slowakischen Republik, realitätsnäher einschätzen zu können, müssen systemtheoretische mit struktur- und handlungstheoretischen Überlegungen verknüpft werden<sup>5</sup>. Meine Analyse folgt deshalb einem dreigliedrigen Aufbau:

In einem ersten Schritt werde ich die strukturellen Variablen herausarbeiten, die – je nach Beschaffenheit – als Restriktion oder Ressource den Handlungskorridor der Akteure im Demokratisierungsprozeß festlegen. In einem zweiten Schritt soll die aus der dreifachen (ökonomischen, sozialen und politischen) Transformation resultierende Transitionsproblematik in Ostmitteleuropa analysiert werden. Schließlich soll gefragt werden, inwieweit die institutionellen Strukturen, Akteurskonstellationen und Akteurshandeln eine Konsolidierung der Demokratie in den vier Ländern erwarten lassen.

Ich sehe vier zentrale Ebenen, deren Strukturen den Handlungskorridor für die demokratisierungswilligen Akteure festlegen:

1. Ökonomie
2. Gesellschaft
3. Politische Institutionen
4. Internationale Rahmenbedingungen.

1 Vgl. Klaus Müller, *Nachholende Modernisierung?*, in: *Leviathan*, (1992) 2, S. 262.

2 Vgl. Hannah Arendt, *The Origins of Totalitarianism*, New York 1951; Carl Joachim Friedrich (Hrsg.), *Totalitarianism*, Cambridge/Mass. 1954; ders., *Totalitäre Diktatur*, Stuttgart 1957; Carl Joachim Friedrich/Zbigniew Brzezinski, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, Cambridge/Mass. 1956.

3 Talcott Parsons, *Evolutionäre Universalien der Gesellschaft*, in: Wolfgang Zapf (Hrsg.), *Theorien des sozialen Wandels*, Köln-Berlin 1969, S. 70f.

4 Vgl. Wolfgang Merkel, *Warum brach das SED-Regime zusammen? Der „Fall“ (der) DDR im Lichte der Demokrati-*

*sierungstheorien*, in: Ulrike Liebert/Wolfgang Merkel (Hrsg.), *Die Politik zur deutschen Einheit. Probleme – Strategien – Kontroversen*, Opladen 1991, S. 25; Christian Welzel, *Systemwechsel in der globalen Systemkonkurrenz: Ein evolutionstheoretischer Erklärungsversuch*, in: Wolfgang Merkel (Hrsg.), *Systemwechsel I*, Opladen 1994, S. 47–80.

5 Vgl. Wolfgang Merkel, *Struktur oder Akteur, System oder Handlung: Gibt es einen Königsweg in der sozialwissenschaftlichen Transformationsforschung?*, in: Wolfgang Merkel (Hrsg.), *Systemwechsel (Anm. 4)*, S. 303–332.

---

# I. Die strukturellen Rahmenbedingungen: der Handlungskorridor

---

## 1. Die Ökonomie

Mißt man das wirtschaftliche Entwicklungsniveau mit dem Indikator des Bruttosozialprodukts pro Kopf, so lagen Spanien, Griechenland und Portugal zum Zeitpunkt der „founding elections“ Mitte der siebziger Jahre bei etwa der Hälfte des Durchschnitts der Europäischen Gemeinschaft. Im Vergleich zu den hochentwickelten Industrieländern wiesen die südeuropäischen Ökonomien erhebliche Modernisierungsdefizite auf. Aber trotz der durch die protektionistische Abschottung der heimischen Märkte verursachten Wettbewerbsschwächen besaßen die Volkswirtschaften Südeuropas marktwirtschaftliche Strukturen. Diese mußten modernisiert, aber nicht transformiert werden<sup>6</sup>. Anders ist die ökonomische Situation in Ostmitteleuropa.

Nach Schätzungen der OECD besaß die ČSFR 1990 65 Prozent, Ungarn 55 Prozent und Polen 30 Prozent des durchschnittlichen Pro-Kopf-Sozialproduktes der Europäischen Gemeinschaft – also z. T. durchaus vergleichbar mit Spanien, Griechenland und Portugal. Doch schon die wirtschaftlichen Strukturdefizite und die einseitige sektorale Spezialisierung, die sich nicht aufgrund komparativer Kostenvorteile herausgebildet hatte, sondern von den zwischenstaatlichen Spezialisierungsplänen des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) erzwungen wurde, werfen für Ostmitteleuropa weit gravierendere Anpassungsprobleme auf. Darüber hinaus müssen fast alle Institutionen, Mechanismen und Akteure einer funktionierenden Marktwirtschaft erst etabliert werden – sieht man von den embryonalen marktwirtschaftlichen Strukturen einmal ab, die sich in Ungarns „zweiter Wirtschaft“ seit 1968 entwickelt haben.

Wir werden es deshalb für eine heute noch keineswegs absehbare Periode in Ostmitteleuropa mit „mixed economies“ zu tun haben, die sich in drei Sektoren gliedern: einen nach wie vor ausgedehnten staatlichen Produktionssektor und zwei private Sektoren, von denen „einer die neuen Selbständigen des einheimischen Mittelstandes umfaßt, wäh-

rend der andere das Ergebnis der Anlagestrategien ausländischer Investoren ist“<sup>7</sup>. Das Problem der funktionalen Beziehungen dieser drei Bereiche untereinander ist wesentlich komplexer, als daß es sich in die simple Dichotomie „Markt“ versus „Staat“ fassen ließe. Es geht auf eine längere Frist um die Frage, welche besonderen institutionellen Arrangements die jeweiligen wirtschaftlichen Akteure mit ausreichenden Informationen und Anreizen ausstatten können, damit sie in einer gesamtwirtschaftlich rationalen Weise handeln<sup>8</sup>. Bisher jedoch fehlen überzeugende Konzeptionen, wie etwa der Staat die typusspezifischen betriebswirtschaftlichen Ineffizienzen öffentlicher Unternehmungen verhindern könnte, ohne die sozial unerwünschten und politisch gefährlichen Massenentlassungen vorzunehmen<sup>9</sup>. Wahrscheinlich ist deshalb, daß die Defizite der staatlichen Betriebe die öffentlichen Haushalte mittelfristig in erheblichem Maße belasten werden.

Aus diesem Kreislauf führt kein gerader Königsweg. Die Regierungen werden sich vielmehr in einem Zick-Zack-Kurs zwischen Staat und Markt, radikalen Reformen und gradualistischen Maßnahmen bewegen. Die politischen und sozialen Restriktionen der Transformation werden die politischen Eliten im ökonomischen Systemwechsel immer wieder zu suboptimalen Strategien zwingen.

## 2. Die Zivilgesellschaft

Die Staatsfixiertheit der meisten autoritären Systeme hinterläßt schwache Zivilgesellschaften. Die vor dem Staat geschützte gesellschaftliche Sphäre, in der sich Berufsgruppen, soziale Schichten oder kulturelle Strömungen selbst organisieren oder artikulieren können, existiert kaum oder nur in observierten Nischen. Die kommunistischen Regime hatten nahezu alle Organisationen und Initiativen autonomer gesellschaftlicher Interessenartikulation unterdrückt. Dies trifft insbesondere für das starre kommunistische Herrschaftssystem in der ČSSR zu<sup>10</sup>. In Polen jedoch hatten sich mit der katholischen Kirche und seit Beginn der achtziger Jahre mit der Solidarność pluralistische Ansätze

---

7 Helmut Wiesenhal, Die ‚Politische Ökonomie‘ des fortgeschrittenen Transformationsprozesses und die (potenziellen) Funktionen intermediärer Akteure (I), Max-Planck-Gesellschaft, Arbeitsgruppe Transformationsprozesse in den neuen Bundesländern, Arbeitspapier Juni 1993, Berlin, S. 6.

8 Vgl. Adam Przeworski, The Neoliberal Fallacy, in: Journal of Democracy, 3 (1992), S. 51.

9 Vgl. H. Wiesenhal (Anm. 7); Claus Offe, Akteure und Agenda der Reform, in: Transit, (1993) 6, S. 63–86.

10 Vgl. Jiri Musil, Czechoslovakia in the Middle of Transition, in: Czechoslovak Sociological Review, XXVIII (1992), S. 7.

6 Vgl. Wolfgang Merkel, Vom Ende der Diktaturen zum Binnenmarkt 1993. Griechenland, Portugal und Spanien auf dem Weg zurück nach Europa, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 51/90, S. 3–14.

einer *civil society* herausgebildet. In geringerem Maße trifft das auch für Ungarn und seine „zweite Wirtschaft“ zu.

Freilich ist der Beitrag der katholischen Kirche zu einer Zivilgesellschaft ambivalent, da sie aufgrund der verbindlichen Vorschrift von Glaubensdogmen dem säkularen und liberalen Konzept individueller und gesellschaftlicher Selbstorganisation tendenziell widerspricht. Im speziellen Kontext des kommunistischen Regimes in Polen trug die katholische Kirche jedoch maßgeblich zur Aufrechterhaltung der wenigen staatsfreien Räume und Nischen bei. Unter den postkommunistischen Bedingungen eines liberaldemokratischen Systems aber tritt sie gegenüber der Gesellschaft und ihren Individuen in politischen wie unmittelbar lebensweltlichen Fragen häufig bevormundend auf, dabei theokratische Ambitionen kaum verbergend<sup>11</sup>. Während also die katholische Kirche eine wichtige zivilgesellschaftliche Funktion in der autoritären Regimephase innehatte, verlor sie diese Funktion in der Periode der demokratischen Konsolidierung. Mehr noch: Gerade ihre Allgegenwart in der postkommunistischen Politik und Gesellschaft Polens zeigt, daß die polnische Zivilgesellschaft noch zu schwach entwickelt ist, um den Einfluß der katholischen Kirche zu begrenzen<sup>12</sup>.

Als Folge der sozialen Atomisierung der ostmitteleuropäischen Gesellschaften verfügen deren Mitglieder kaum über kognitive, ideologische oder verbandliche Muster kollektiven Handelns<sup>13</sup>. In einem solchen Vakuum deuten sich zwei gesellschaftliche Entwicklungen an, die die Herausbildung einer vitalen Zivilgesellschaft behindern könnten:

1. In den postkommunistischen Gesellschaften Osteuropas droht die *civil society* in der frühkapitalistischen Form der bürgerlichen Gesellschaft des 18. und 19. Jahrhunderts zu entstehen – also in einer Variante, die Hegel in seiner Rechtsphilosophie als die Sphäre des „universalen Egoismus“ bezeichnete<sup>14</sup>. Anders formuliert: In Osteuropa

11 Vgl. Czeslaw Milosz, Polen – ein theokratischer Staat?, in: Transit, (1992) 3, S. 87–94; Jozef Tischner, Die Kirche und das antistaatliche Syndrom der Polen, in: ebd., S. 109–117.

12 Vgl. Martin Król, Der heilige Petrus und John Stuart Mill, in: ebd., S. 103.

13 Vgl. Claus Offe, Ethnic Politics in East European Transition, Bremen 1992 (unveröffentl. Ms.), S. 40.

14 Hegel glaubte, der Staat – verstanden als die Sphäre des universellen Altruismus – könne die Zentrifugalität der partikularen Egoismen bändigen. In diesem Sinne war die omnipotente Staatsgewalt der kommunistischen Regime Osteuropas ironischerweise eher die monströse Umsetzung der Hegelschen „sittlichen Idee“ denn die Realisierung der

droht in der unmittelbaren Zukunft die Entstehung einer sozialstaatlich kaum gebändigten Ellenbogengesellschaft.

2. Individueller sozialer Abstieg und kollektive Ohnmacht gegen die unvermeidlichen Grausamkeiten der ökonomischen Transformation könnten populistische Politiker und die Opfer der Modernisierung verführen, kompensatorisch eine gesellschaftliche Identität durch ethnische Identifikationen und Ausgrenzungen herstellen zu wollen<sup>15</sup>. Die Gefahr einer solchen Ethnifizierung politischer Konflikte ist beispielsweise zwischen Slowaken und Tschechen sowie noch stärker zwischen Ungarn und Slowaken oder Ungarn und Rumänen gegeben. Anders als in dem begrenzten Konflikt zwischen dem spanischen Zentralstaat und dem Baskenland und Katalonien besitzen die ethnischen Konfliktlinien in der „Gemengelage“<sup>16</sup> Ostmitteleuropas jeweils ausländische Schutzmächte, die sich für die Minoritäten in den Nachbarstaaten „verantwortlich“ fühlen könnten<sup>17</sup>.

### 3. Die politischen Institutionen

Der Erfolg einer demokratischen Konsolidierung hängt auch von der Funktionsfähigkeit der politischen Institutionen ab. Systemwechsel sind *per definitionem* durch extreme Unsicherheiten geprägt. Sie sind ein Spiel, in dem die Regeln durch die Spieler selbst erst geschrieben werden müssen. Als fundamentale Regeln in diesem „Transitionsspiel“ können die zentralen politischen Institutionen gelten. Sie sind die rechtlich verpflichtende Struktur, die normative Standards formuliert und bindende Entscheidungen ermöglicht<sup>18</sup>. Für das Gelingen der demokratischen Konsolidierung sind deshalb mindestens zwei Eigenschaften der Institutionen von erheblicher Bedeutung: Erstens, sie sollten möglichst inklusiv sein, d. h. sie sollten keine größeren sozialen und politischen Gruppen vom institutionellen Zugang zur Macht ausschließen oder sie benachteiligen; zweitens, sie müssen ein adäquates Problemlösungspotential für die zu erwar-

Marxschen Utopie des Absterbens des Staates; siehe Georg Wilhelm Friedrich Hegel, Rechtsphilosophie, Berlin 1972, S. 168 ff.

15 Vgl. C. Offe (Anm. 13), S. 189.

16 Klaus von Beyme, Parteiensysteme im Demokratisierungsprozeß Osteuropas, in: Geschichte und Gesellschaft, (1992) 3, S. 273.

17 Vgl. Werner Weidenfeld/Manfred Huterer (unter Mitarbeit von Josef Janning und Anita Wolf), Osteuropa: Herausforderungen – Probleme – Strategien, Gütersloh 1992, S. 17 ff.; Georg Brunner, Nationalitätenprobleme und Minderheitenkonflikte in Osteuropa, Gütersloh 1993, S. 25 ff.

18 Vgl. Friedbert Rüb, Die Herausbildung politischer Institutionen in Demokratisierungsprozessen, in: W. Merkel (Hrsg.) (Anm. 5), S. 111–138.

tenden gesellschaftlichen und politischen Konflikte bergen. Ersteres soll die politische Polarisierung vermeiden helfen und ein ausreichendes Maß an gesellschaftlicher Akzeptanz sichern, ohne das Institutionen instabil sind; letzteres soll die Effizienz angemessener politischer Entscheidungen ermöglichen.

Natürlich können sich gerade in Perioden des Systemwechsels gesellschaftliche Inklusion und Entscheidungseffizienz in bestimmten Problemlagen auch ausschließen. Aus diesem Grunde halten die amerikanischen Politikwissenschaftler Juan Linz, Arend Lijphart und Alfred Stepan/Cindy Skach<sup>19</sup> parlamentarische, und nicht etwa präsidentielle Regierungssysteme für die angemessene institutionelle Antwort auf die besonderen Problemanforderungen der demokratischen Konsolidierung. Es sind insbesondere vier Argumente, die sie zur Stützung ihrer These anführen:

– Parlamentarische Regierungssysteme haben in der Regel mehr Parteien als präsidentielle Systeme. Dies ermöglicht inklusivere und flexiblere Koalitionsbildungen in Gesellschaften, die eine komplexe ethnische, ökonomische und ideologische Konfliktstruktur aufweisen.

– Regierungen in parlamentarischen Systemen verfügen häufiger über stabile parlamentarische Mehrheiten für ihre Reformprogramme als präsidentielle Exekutiven. Fehlen im präsidentiellen System dem Präsidenten parlamentarische Mehrheiten, ist die Versuchung groß, am Rande der Verfassung mit Dekreten zu regieren oder sich im bilateralen Tauschgeschäft von Abgeordneten und Präsidenten die notwendigen Ad-hoc-Mehrheiten zu suchen. Beides sind für die einschneidenden Reformprogramme in Transformationsperioden suboptimale Strategien.

– Die enge wechselseitige Abhängigkeit von Legislative und Exekutive in parlamentarischen Systemen – nämlich das Recht der Regierung, das Parlament aufzulösen, und die Möglichkeit des Parlamentes, die Regierung mit einem Mißtrauensvotum zu Fall zu bringen – bergen konstitutionelle Verfahrensweisen, um lähmende wechsel-

seitige Blockaden aufzulösen. Auf diese Weise können Regierungskrisen gelöst werden, bevor sie sich zu Regimekrisen verschärfen.

– Präsidentsielle Systeme dagegen fördern die politische Polarisierung und bergen die Gefahr lähmender Konflikte und Entscheidungsblockaden immer dann, wenn Exekutive und Legislative mehrheitlich unterschiedliche parteipolitische Präferenzen haben.

Juan Linz faßt die Vorteile des parlamentarischen Regierungssystems mit dem Begriff „Flexibilität“ zusammen, der er die „Rigidität“ des Präsidentialismus gegenüberstellt<sup>20</sup>. Gegen diese Argumentation, die Parlamentarismus und Präsidentialismus „idealtypisch“ gegenüberstellt, läßt sich einwenden, daß die Frage nach dem jeweils angemessenen Regierungssystem nicht kontextunabhängig entschieden werden kann<sup>21</sup>. Entscheidend sei vielmehr, in welcher Weise die zentralen politischen Institutionen auf die konkrete gesellschaftliche Konfliktstruktur reagieren können. Insbesondere stelle sich die Frage, in welcher Weise Regierungs-, Wahl- und Parteiensystem miteinander harmonierten. Denn erst die Kongruenz dieser institutionellen Arrangements entscheide über Stabilität, Handlungs- und Durchsetzungsfähigkeit und damit über die Legitimität einer demokratisch gewählten Regierung.

In Ostmitteleuropa ergaben sich mit den ersten freien Wahlen ungünstige institutionelle Voraussetzungen. Die stark proportionalen Misch- bzw. Verhältniswahlsysteme ohne wirkungsvolle Sperrklauseln in Polen und der Tschechoslowakei erwiesen sich als ungeeignet, die komplexen ökonomischen, sozialen, ethnischen und politischen Konfliktstrukturen institutionell zu rationalisieren. Es entstanden fragmentierte Vielparteiensysteme, die die Bildung stabiler parlamentarischer Mehrheiten und entscheidungsfähiger Koalitionsregierungen erheblich erschwerten<sup>22</sup>. Der Fraktionierungsindex<sup>23</sup> der Parteiensysteme liegt in Ungarn leicht (1990: 73,5), in der Tschechoslowakei (88,2) weit über dem Durchschnitt der westlichen Demo-

20 Vgl. J. Linz (Anm. 19).

21 Vgl. Dieter Nohlen/Bernhard Thibaut, Transformationsforschung zu Lateinamerika: Ansätze, Konzepte, Thesen: in: W. Merkel (Hrsg.) (Anm. 5), S. 195–228.

22 Vgl. Stefanie Babst, Wahlen in Ungarn, der ČSFR und Polen. Erschweren Wahlgeseetze die Regierbarkeit?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, (1992) 1, S. 70.

23 Der Fraktionierungsindex mißt die Zahl der Parteien, gewichtet nach ihren Stimmenanteilen, und zeigt somit die Zersplitterung eines Parteiensystems an. Er wird berechnet, indem die Summe der quadrierten Stimmenanteile aller Parteien gebildet und dann von 1 abgezogen wird. Aus Darstellungsgründen wurde der Index mit 100 multipliziert. Vgl.

19 Vgl. Juan Linz, The Perils of Presidentialism, in: Journal of Democracy, (1990)<sup>1</sup>, S. 51–69; Arend Lijphart, Presidencialismo y democracia de mayoria, in: Oscar Godoy Arcaya (Hrsg.), Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria, Santiago de Chile 1990, S. 109–128; Arend Lijphart, Democratization and Constitutional Choices in Czecho-Slovakia, Hungary and Poland 1989–1991, in: Journal of Theoretical Politics, (1992) 4, S. 207–233; Alfred Stepan/Cindy Skach, Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation. Parliamentarism versus Presidentialism, in: World Politics, (1993) 1, S. 1–22.

kratien. In Polen (92,5) war er bis 1993 unter allen liberaldemokratischen Systemen konkurrenzlos hoch.

Die Debatte Parlamentarismus versus Präsidialismus weist für Ostmitteleuropa ein gravierendes Defizit auf: Sie diskutiert nicht jene Mischsysteme, die zwischen den beiden Idealtypen liegen und von Maurice Duverger am Beispiel der V. Republik Frankreichs, aber auch etwa Finnlands oder Portugals als semipräsidentielle Systeme bezeichnet wurden<sup>24</sup>. Von den vier ostmitteleuropäischen Vergleichsländern hat Polen die verfassungsrechtlichen Konturen eines parlamentarisch-präsidentiellen Mischsystems, während in Ungarn, der Tschechischen und der Slowakischen Republik parlamentarische Regierungssysteme entstanden. Über die Angemessenheit der konstitutionellen Rahmenbedingungen für die demokratische Konsolidierung läßt sich also eine erste vergleichende Bilanz ziehen. Die, freilich noch vorläufige, Analyse ergibt, daß analog zur Ebene des Parteiensystems Polen die ungünstigsten und Ungarn die erfolgsversprechendsten institutionellen Voraussetzungen für die Konsolidierung der jungen Demokratien aufweist.

Die ungarische Verfassung fördert eine starke Exekutive und schreibt dem Parlament eine schwächere Stellung zu. Dem Präsidenten werden nur sehr spärliche konstitutionelle Prärogativen zuerkannt, die es ihm erlauben könnten, wirkungsvoll in die Tagespolitik einzugreifen. Sein eigentlicher politischer Einfluß besteht in dem Recht, dem Parlament den Ministerpräsidenten vorzuschlagen, Gesetzesentwürfe einzubringen und in erster Instanz auch verabschiedete Gesetze an das Parlament zurückzuverweisen. Die Regierung wurde gegenüber dem Parlament durch die Einführung des konstruktiven Mißtrauensvotums gestärkt und erheblich stabilisiert. Kontrolliert wird sie freilich zusätzlich vom Verfassungsgericht, das wie das konstruktive Mißtrauensvotum aus dem bundesrepublikanischen Grundgesetz übernommen wurde<sup>25</sup>. Die eindeutigen Kompetenzzuschreibungen

schufen einen stabilen verfassungspolitischen Rahmen, der sich förderlich auf die demokratische Konsolidierung auswirkte<sup>26</sup>. Zusätzlich ging von dem komplizierten Mischwahlsystem eine moderat integrierende Wirkung auf das Parteiensystem aus<sup>27</sup>. Tatsächlich war Ungarn bisher auch das einzige Land, in dem sich eine relativ homogene und handlungsfähige Mitte-Rechts-Koalition in der Regierung etablierte.

Als Gegenbeispiel erwies sich Polen, in dem mehr als 25 Gruppierungen den Entscheidungsprozeß im Sejm undurchsichtig machten und verzögerten. In einem solchen extrem fragmentierten Parteiensystem erwies sich die Regierungsbildung als äußerst schwierig, so daß sich in den ersten vier Jahren der jungen Demokratie schon sieben Kabinette verschlissen. Zusätzlich zu den heterogenen, kaum handlungsfähigen Regierungen lähmten noch die ungeklärten Kompetenzabgrenzungen zwischen Parlament, Regierung und Präsident im semipräsidentiellen System die Entscheidungsfähigkeit von Exekutive und Legislative. Erst die im Mai 1992 verabschiedete „Kleine Verfassung“ klärte die wichtigsten Kompetenzabgrenzungen<sup>28</sup>. Die mit dem novellierten Wahlgesetz von 1993 eingeführte Fünf-Prozent-Sperrklausel für Parteien und die Acht-Prozent-Hürde für Wahlbündnisse trugen zu einer Rationalisierung des Parteiensystems bei. Anstelle von ehemals 27 Parteien sind gegenwärtig nur noch sieben Parteien(bündnisse) im Sejm. Ob es dadurch zu homogeneren Regierungskoalitionen kommt, ist jedoch keineswegs gesichert. Denn offenbleibt, ob sich die Parteien(bündnisse) zu handlungsfähigen Akteuren konsolidieren können oder ob sich innerhalb der Parteien verstärkt konkurrierende Faktionen herauskristallisieren. Dann hätte sich die Fragmentierung des Parteiensystems nur in die Parteiorganisation hinein verschoben. Die Rationalisierung des Parteiensystems wäre nur oberflächlicher Natur.

Überkomplex erwies sich auch das parlamentarische „2 plus 2“-Kammersystem der Tschechoslowakei, das in Verbindung mit dem extrem polarisierten Vielparteiensystem Entscheidungsblockaden der Exekutive vorprogrammierte. Die zunächst nicht intendierte Auflösung der Tschecho-

Rae Douglas, A note on the fractionalization of some European party systems, in: *Comparative Political Studies*, (1968) 1, S. 413-418.

24 Vgl. Friedbert Rüb, *Consolidating Democracy: Constitutions, Governmental Systems and Political Parties in Bulgaria, the Czech Republic, Hungary, and Slovakia*, Bremen 1993, unveröff. Ms.

25 Vgl. Georg Brunner, *Die neue Verfassung der Republik Ungarn: Entstehungsgeschichte und Grundprobleme*, in: *Jahrbuch für Politik*, (1991), S. 297-318; Ferenc Majoros, *Ungarische Verfassungsgerichtsbarkeit seit 1990*, in: *Studien des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien*, (1993) 15, S. 1-55.

26 Vgl. Attila Agh, *The 'Comparative Revolution' and the Transition in Central and Southern Europe*, in: *Journal of Theoretical Politics*, (1993) 2, S. 250; László Szarvas, *Transition Periods in Hungary. The Chances for Democracy?*, in: ebd., S. 275.

27 Vgl. Máté Szabó, *The Democratization Process and the Transition to a Civil Society*, Ms., Budapest 1993.

28 Vgl. Klaus Ziemer, *Probleme des politischen Systemwechsels der Republik Polen. Eine Zwischenbilanz nach drei Jahren*, in: *Jahrbuch für Politik*, (1993), S. 116.

slowakei in zwei unabhängige Staaten muß unter diesem Blickwinkel paradoxerweise als eine Rationalisierungsmaßnahme des staatlichen Handlungs- und Entscheidungsprozesses gesehen werden.

Als einziges der ostmitteleuropäischen Länder besitzt die Tschechische Republik mit dem Repräsentantenhaus und dem Senat ein Zweikammersystem. Die größeren gesetzgeberischen Kompetenzen liegen beim Repräsentantenhaus. Der Senat kann dafür, anders als das Repräsentantenhaus, nicht aufgelöst werden. Die Regierung benötigt bei ihrer Einsetzung das Vertrauen des Parlaments und kann von diesem durch ein einfaches Mißtrauensvotum gestürzt werden. Der Staatspräsident hat, vergleichbar mit dem deutschen Bundespräsidenten, nur eng begrenzte konstitutionelle Eingriffsmöglichkeiten in die Tagespolitik. Nach Ungarn besitzt die Tschechische Republik die günstigsten verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für eine Konsolidierung der Demokratie.

#### 4. Die internationalen Rahmenbedingungen

Der internationale Kontext Mitte der siebziger Jahre begünstigte zweifellos Regimewandel und Demokratisierung in Südeuropa. Griechenland, Portugal und Spanien waren in Westeuropa von konsolidierten Demokratien umgeben. Die Europäische Gemeinschaft hatte unzweideutig die Herstellung der vollen Demokratie als Vorbedingung zum Beitritt der drei Länder gestellt<sup>29</sup>. Für die jungen Demokratien Ostmitteleuropas gelten diese günstigen Bedingungen nur zum Teil. Zwar stehen sie nicht mehr wie in der Zwischenkriegszeit im ideologischen und machtpolitischen Spannungsfeld von Faschismus, Kommunismus und Demokratie; zwar sind auch sie im Westen von stabilen Demokratien umgeben und auch ihnen wird über Assoziationsabkommen die stufenweise Annäherung an die Mitgliedschaft in der EG in Aussicht gestellt. Internationale Organisationen und Kreditinstitute wie der Internationale Währungsfonds, die Weltbank, die Europäische Gemeinschaft, die Gruppe der 24 sowie die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung unterstützen eine kaum überschaubare Anzahl von Projekten zur wirtschaftlichen Modernisierung und reduzieren damit den hohen Außenfinanzierungsbedarf der postkommunistischen Staaten<sup>30</sup>. Doch anders als beim Marshallplan von 1948–51 fehlt eine Organisation zur Koordinierung der unterschiedlichen Finanzierungsleistungen. Noch schwerer wiegt jedoch, daß

29 Vgl. W. Merkel (Anm. 6).

30 Vgl. W. Weidenfeld/M. Huterer (Anm. 17), S. 52ff.

Polen, Tschechien, die Slowakei und Ungarn im Osten an Staaten angrenzen, deren Demokratisierungsprozeß erst langsam beginnt, deren ökonomische Probleme noch gravierender sind und deren virulente ethnische und territoriale Konflikte auch auf Ostmitteleuropa übergreifen könnten<sup>31</sup>.

---

## II. Das „Problem der Gleichzeitigkeit“: die dreifache Transformation

---

Aus der Analyse der strukturellen Restriktionen wurde deutlich, daß Ostmitteleuropa auf jeder der vier fundamentalen Ebenen ungünstigere Rahmenbedingungen für die Konsolidierung seiner jungen Demokratien aufweist, als dies in Südeuropa der Fall war. Doch die bloße Addition dieser Faktoren gibt noch nicht den vollen Blick auf die komplexe Transitionsproblematik in Polen, Ungarn, der Tschechischen und der Slowakischen Republik frei. Denn das besondere Problem dieser Länder besteht in der *Gleichzeitigkeit* der Transformation von politischem, wirtschaftlichem und (zivil)gesellschaftlichem System<sup>32</sup>. Zwischen den drei Sphären existiert eine enge Interdependenz, die die jeweiligen Probleme verschärfen und „wechselseitige Obstruktionseffekte“<sup>33</sup> erzeugen könnte. Vereinfacht läßt sich diese Problematik folgendermaßen darstellen<sup>34</sup>: In der Transformationsphase von der einstigen Kommandowirtschaft zu einer prosperierenden Marktwirtschaft wird unvermeidlich für einen a priori kaum definierbaren Zeitraum ein „ökonomisches Tal“ durchschritten werden müssen. Wirtschaftliche und soziale Transformationskosten wie der Zusammenbruch obsoleter Produktionsstrukturen, steigende Arbeitslosenraten, Rückgang des Lebensstandards, existentielle Verunsicherung, Abstiegsängste und die drohende Verarmung vor allem der älteren Generation werden unvermeidlich anfallen.

Spätestens seit David Easton wissen wir jedoch, daß Effektivität und die materiellen *output*-Leistungen eines politischen Systems dieses mit legitimieren und sein Überleben sichern helfen. Eine hinter den Erwartungen der Bevölkerung zurück-

31 Vgl. G. Brunner (Anm. 17).

32 Vgl. J. Musil (Anm. 10), S. 5.

33 Claus Offe, Das Dilemma der Gleichzeitigkeit, in: Merkur, (1991) 4, S. 283.

34 Vgl. Adam Przeworski, Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America, New York 1991, S. 162ff.

bleibende ökonomische Entwicklung fördert die Enttäuschung, die sich nicht nur gegen das marktwirtschaftliche, sondern auch gegen das noch instabile und kaum belastbare demokratische politische System richten kann. Die (nach Easton) zweite notwendige Legitimitätsdimension, die *affektive* Unterstützung der demokratischen Institutionen und Verfahren, vermag sich dann kaum zu entfalten: Es droht die Aufzehrung des Anfangskredits, der den jungen Demokratien zu Beginn der „samtenen Revolution“ eingeräumt wurde.

---

### III. Handlungskorridor und politisches Handeln: die Rolle der Akteure

---

Der Erfolg der demokratischen Konsolidierung wird keineswegs allein von sozioökonomischen Faktoren, internationalen Rahmenbedingungen und strukturellen Erblasten bestimmt. Aber sie legen den Handlungskorridor fest, beeinflussen die Handlungspräferenzen und begrenzen die Bandbreite erfolgversprechender Problemlösungsstrategien. Dabei kommt es für die Lösung der komplexen Problematik der dreifachen Transformation in Ostmitteleuropa vor allem darauf an, in welcher Weise die relevanten politischen und sozialen Akteure die einzelnen Transformationspolitiken miteinander koordinieren, sequenzieren und harmonisieren<sup>35</sup>.

Zwei idealtypische Lösungswege wurden bisher von Ökonomen und Sozialwissenschaftlern für das oben beschriebene „Problem der Gleichzeitigkeit“ vorgeschlagen: Erstens der „big bang“, die radikale und rasche Transformation der Wirtschaft, wie sie von der OECD und dem Harvard-Ökonomen Jeffrey Sachs propagiert wurde. Das zu durchschreitende „Tal der Tränen“ (Dahrendorf) wäre in diesem Falle tiefer, aber kürzer. Offen und riskant bleibt, ob die kurzfristig anfallenden sozialen Kosten so hoch sind und so starken politischen Protest erzeugen, daß die Demokratie ernsthaft gefährdet ist. Dafür spricht der Umfang der sozialen Verwerfungen, dagegen die Kürze der Transitionsphase. Genau umgekehrt verhält es sich mit der zweiten, der gradualistischen

Transformationsstrategie: das „Tal“ wird weniger tief, dafür aber breiter sein. Hier stellt sich die Frage: Läßt sich die Geduld gegenüber der „schöpferischen Zerstörung“ (Joseph Schumpeter) solange erhalten, daß sie nicht die demokratische Ordnung gefährdet?

In beiden Szenarien spielen zwei Gruppen von Akteuren die wichtigste Rolle: die politischen Entscheidungseliten und ihre Wähler<sup>36</sup>. Ihre Interaktion bestimmt, welche Strategie mit welchen Folgen für die demokratische Konsolidierung eingeschlagen wird. Wenn die Wähler Vertrauen in die Regierung haben, kann diese die „harte“ Option der radikalen und raschen ökonomischen Transformation wählen. Der Balcerowicz-Plan von 1989/90 in Polen und der neoliberale Kurs von Václav Klaus in der Tschechoslowakei wären dafür ein Beispiel. Umfragen zeigen jedoch, daß das Vertrauen der Wähler in diese wirtschaftspolitische Strategie mit den ansteigenden sozialen Kosten gesunken ist<sup>37</sup>. Die rationale Antwort von Politikern in Wettbewerbsdemokratien auf diesen Vertrauensschwund wäre, die radikale Strategie abzuschwächen, die sozialen Kosten zu mindern, sozialpolitisch abzupuffern und langsam zu einer gradualistischen Reformpolitik überzugehen.

Der Fall Polen beglaubigt diese These mit zumindest singulärer Empirie. Denn obwohl die unter Balcerowicz 1989/90 begonnene und bis zu Hanna Suchocka – der Premierministerin der Demokratischen Union – fortgesetzte neoliberale Wirtschaftspolitik durchaus auf makroökonomische Stabilisierungserfolge verweisen konnte<sup>38</sup>, waren die sozialen Opfer in der mehrheitlichen Wahrnehmung der Bevölkerung zu groß. Die Polen wählten die alte Regierungskoalition der Solidarnosc-Nachfolgeparteien ab und das postkommunistische Linksbündnis (SLD), die ehemalige Block-Bauernpartei (PSL) sowie die sozialdemokratische Union der Arbeit (UP) ins Amt. Alle drei Parteien hatten sich im Wahlkampf nachdrücklich gegen das neoliberale Reformtempo und für einen langsameren, gradualistischen Kurs ausgesprochen.

Der tschechischen Regierung unter Václav Klaus wurde zunächst ein weiterer Vertrauensvorschuß gewährt, seit sich die Tschechische und die

---

35 Vgl. J. Musil (Anm. 10), S. 10; Philippe C. Schmitter, Interest Systems and the Consolidation of Democracies, in: Larry Diamond/Garry Marks (Hrsg.), Reexamining Democracy. Essays in honour of Seymour M. Lipset, Newbury Park 1992, S. 163; C. Offe (Anm. 33).

36 Vgl. A. Przeworski (Anm. 34), S. 173f.

37 Vgl. Peter Gerlich/Fritz Plasser/Peter A. Ulram (Hrsg.), Regimewechsel. Demokratisierung und politische Kultur in Ostmitteleuropa, Wien-Köln-Graz 1992, S. 18f.

38 Vgl. OECD Economic Outlook 53, (Juni 1993), Paris 1993.

Slowakische Republik getrennt haben. Dadurch sind für die erstere nicht nur wirtschaftliche Problemregionen verschwunden, sondern es wurde auch die wirtschaftspolitische Agenda von dem lähmenden Disput zwischen dem radikalen Wirtschaftsreformer Klaus und dem Gradualisten Meciar entlastet. Der wirtschaftliche Verlierer der Staatsauflösung ist die Slowakische Republik<sup>39</sup>. Schon zehn Monate nach der Auflösung der Föderation mußte Meciar feststellen, daß die slowakische Wirtschaft sich in der schwersten Krise seit den dreißiger Jahren befindet. Vor 1993 lieferte die slowakische Industrie in hohem Maße Halbfertigprodukte für die tschechische Finalproduktion. Insgesamt „exportierte“ der slowakische Landesteil ein Drittel seiner Industrieproduktion in den tschechischen Landesteil, während dieser nur 15 Prozent in die Slowakei „ausführte“<sup>40</sup>. Nach der Trennung kam es zu tiefen Einbrüchen im tschechisch-slowakischen Handel. Die Produktion wie die Produktivität ging jedoch in der Slowakei schneller zurück als in der Tschechischen Republik, während Inflation, Arbeitslosigkeit und Staatsverschuldung rascher anstiegen.

Die slowakische Regierung droht von zwei Seiten unter Druck und in einen kaum lösbaren Interessenkonflikt zu geraten: Druck kommt erstens von einer zunehmend enttäuschten Bevölkerung, die die „Bewegung für eine demokratische Slowakei“ (HZDS) drängt, ihre wirtschaftlichen und sozialpolitischen Wahlversprechen einzulösen. Auf der anderen Seite binden Weltbank, IMF und die europäischen Finanzinstitutionen ihre Kredite an strikte haushaltspolitische Vorgaben. Da eine für beide Seiten befriedigende Lösung dieses Dilemmas auf absehbare Frist kaum denkbar erscheint, könnten HZDS und die „Slowakische Nationalpartei“ (SNS) ihren nationalistisch-populistischen Kurs verstärken, um Wählerverluste zu verhindern oder durch die Erschließung neuer Wählerschichten zu kompensieren. Die innere Aushöhlung der slowakischen Demokratie würde fortgesetzt, der Trend hin zu einer reinen Mehrheitsherrschaft, die ihre (ethnischen) Minderheiten diskriminiert (v. a. Ungarn, Roma), würde weiter verstärkt<sup>41</sup>. Die Verdüsterung der demokratischen und marktwirtschaftlichen Reformperspektive wäre dann in der Slowakischen Republik nicht primär Folge struktureller Problemlasten, sondern vor allem eine Folge wiederholter Fehlentscheidungen der politischen Eliten.

39 Vgl. Marin Bútorá/Zora Bútoravá, Slovakia After the Split, in: Journal of Democracy, (1993) 2, S. 80.

40 Vgl. OECD (Anm. 38), S. 122.

41 Vgl. M. Bútorá/Z. Bútoravá (Anm. 39), S. 80.

---

## IV. Die Perspektiven

---

Welchen Weg werden die jungen Demokratien Ostmitteleuropas weiter verfolgen? Wird an dessen Ende die rasche, erfolgreiche Konsolidierung der Demokratie wie in Südeuropa, insbesondere in Spanien, stehen? Oder zeichnet sich die lateinamerikanische Variante ab, in der sich seit den zwanziger Jahren Zyklen autoritärer und demokratischer politischer Ordnungen abwechseln?

Gegen die südeuropäische Variante spricht insbesondere die gewaltige Problemlast der ökonomischen Transformation. Wiederaufbauprogramme in der koordinierten Konzentration des Marshallplanes, der das Wirtschaftswunder der jungen Demokratien der „zweiten Welle“ in Deutschland, Italien und Japan in Gang setzte und zu deren Konsolidierung erheblich beitrug, sind für Ostmitteleuropa trotz vieler multi- und bilateraler Hilfen nicht in Sicht. Die von der EG gegenüber den vier Visegrád-Staaten<sup>42</sup> zugesicherte asymmetrische Öffnung der Märkte kommt nur langsam voran. Insbesondere in den „sensiblen“ Sektoren der Europäischen Gemeinschaft wie Stahl, Kohle, Textil und Landwirtschaft – also in jenen Bereichen, in denen die vier ostmitteleuropäischen Länder ernsthaft konkurrieren könnten – kam es zu einer protektionistischen Schließung der Absatzmärkte<sup>43</sup>. Die Ausbildung der maßgeblich auf dem wirtschaftspolitischen Leistungsprofil einer Regierung aufbauenden *selektiven* Legitimitätsdimension wird mit den ausbleibenden Erfolgen der marktwirtschaftlichen Transformation länger dauern. Damit wird sich auch die fundamentale Zustimmung der Bevölkerung zu den grundsätzlichen Institutionen und Verfahren des demokratischen Systems (*diffuse* Legitimation) zunächst nur schwer konsolidieren können.

Aber auch der lateinamerikanische Weg mit seinen zyklisch wiederkehrenden Unterbrechungen demokratischer Konsolidierung ist nicht sehr wahrscheinlich. Gegen ihn spricht, daß mit Ausnahme Polens das Militär in Ostmitteleuropa weder über nationales Ansehen noch über eine Tradition der Intervention in die Politik verfügt. Darüber hinaus unterscheidet sich die Nachbarschaft Westeuropas und dessen ökonomisches und politisches Interesse

42 Visegrád-Staaten: Polen, Ungarn und die ehemalige Tschechoslowakei (heute Tschechische und Slowakische Republik), die 1991 in dem ungarischen Ort Visegrád mit der Europäischen Gemeinschaft ein Interimsabkommen („Europaabkommen“) über Handelsfragen abschlossen.

43 Vgl. W. Weidenfeld/M. Huterer (Anm. 17), S. 81.

an einer stabilen demokratischen Ordnung in Ostmitteleuropa von den primär strategischen Interessen der USA gegenüber Lateinamerika zu Zeiten des Ost-West-Konfliktes (zumindest bis Mitte der siebziger Jahre). Jede autoritäre Unterbrechung des Demokratisierungsprozesses würde die internationalen Unterstützungsleistungen und privaten Investitionen gefährden – eine Überlegung, die zumindest rational kalkulierende politische Akteure nicht vernachlässigen können.

*Tertium datur?* Dies ist keineswegs sicher. Vieles spricht dafür, daß der Weg zu einer konsolidierten Demokratie in Ostmitteleuropa länger sein wird als im Süden Europas. Die Wirtschaftsreformen werden langsamer vorankommen. Der „Peripherisierungsdruck“, den hochentwickelte Ökonomien auf weniger produktive Gesellschaften ausüben, war selbst in Südeuropa nicht abweisbar. Auf die schwächeren Volkswirtschaften Polens und der Slowakei wird er sich noch stärker auswirken.

Aber ungelöste ökonomische Probleme und ungünstige Rahmenbedingungen allein führen keineswegs zwingend zum Kollaps politischer Ordnungen; auch nicht in jungen, noch kaum konsolidierten Demokratien. Denn auch dies lehren uns die Demokratisierungserfahrungen Südeuropas: Die Fragmentierung der einstigen Regimeopposition, der vorübergehende Rückgang der politischen Entscheidungseffizienz, Desillusionierung, Popularitätsschwund der politischen Eliten und abnehmende Wahlbeteiligung gehörten zum normalen Ablauf der Demokratisierungsprozesse der „dritten Welle“<sup>44</sup>. In keinem dieser Länder ist es jedoch zu relevanten antidemokratischen Massenbewegungen gekommen. In dieser Situation kommt es entscheidend darauf an, wie die politischen, wirtschaftlichen und militärischen Eliten mit der Ohnmacht umgehen, die dringenden Probleme rasch zu lösen – ob sie im Rahmen der demokratischen Spielregeln kooperieren oder die Lage für unmittelbare individuelle, korporative

oder parteiliche Zwecke auszubeuten versuchen. Diesbezüglich deutet sich in Ungarn und der Tschechischen Republik sowohl in der Bevölkerung als auch unter den Eliten die Entwicklung stabilisierender Verhaltensmuster an. In der politischen Kultur Polens und der Slowakei zeigt sich dagegen bisher eine stärkere Anfälligkeit gegenüber autoritär-populistischen Angeboten<sup>45</sup>. Andererseits steht den Bevölkerungen der jungen Demokratien Ostmitteleuropas nunmehr das institutionelle Mittel zur Verfügung, die Regierung abzuwählen.

Angesichts der wechselseitigen Abhängigkeit von politischen und ökonomischen Handlungsspielräumen sind wirtschaftliche Hilfestellungen der westeuropäischen Demokratien von außerordentlicher Bedeutung. Deshalb kommt insbesondere der Europäischen Union und ihren Mitgliedsländern die wichtige Aufgabe zu, die Geduld der politischen Eliten und der Bevölkerung auf dem schwierigen Pfad der dreifachen Transformation zu „subventionieren“.

Dies ist keineswegs nur ein normatives Postulat. Westeuropa würde dabei auch in seinem eigenen fundamentalen Interesse handeln. Denn scheitern Marktwirtschaft und Demokratie in Ostmitteleuropa, könnte dies eine Migrationswelle von Ost nach West auslösen, welche die Stabilität westlicher Demokratien, nicht zuletzt jene der Bundesrepublik Deutschland, gefährden könnte. Mit der Konzertierung westlicher Wirtschaftshilfen und der rascheren Öffnung der westlichen Märkte lassen sich die aus dem „Problem der Gleichzeitigkeit“ erwachsenden geschilderten Gefahren autoritärer Rückschläge zwar keineswegs ausschließen; aber nicht zuletzt die Erfahrungen der Nachkriegsdemokratien Bundesrepublik Deutschland, Italien und Japan sowie die südeuropäischen Erfahrungen der siebziger Jahre demonstrieren, daß sie dadurch erheblich vermindert werden.

44 Samuel P. Huntington, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Oklahoma 1991, S. 265.

45 Vgl. P. Gerlich/F. Plasser/P. Ulram (Hrsg.) (Anm. 37), S. 21.

# Die Erweiterung der Europäischen Union nach Mittel- und Osteuropa: Wende oder Ende der Gemeinschaftsbildung?

---

## I. Einführung

---

Die Europäische Union hat die Verhandlungen mit den nordeuropäischen EFTA-Staaten und Österreich über den Beitritt zur Union erfolgreich abgeschlossen. Wenn die Volksabstimmungen in den Beitrittsländern die notwendige Mehrheit bringen, wird die EU zu Beginn des Jahres 1995 statt bisher zwölf nunmehr sechzehn Mitglieder zählen. Damit kann der Prozeß ihrer Erweiterung jedoch keinesfalls als beendet angesehen werden. Neben einigen Staaten im Mittelmeer, die den Beitritt schon beantragt haben (Türkei, Zypern und Malta), sitzen andere europäische im Vorzimmer der Union und hoffen auf baldigen Einlaß.

Dazu zählen insbesondere die Staaten Mittel- und Osteuropas (MOE)<sup>1</sup> sowie die baltischen Länder.

Dieser Beitrag beruht auf einem Arbeitspapier der Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen, das die Autoren unter dem Titel „Die Erweiterung der Europäischen Union nach Mittel- und Osteuropa“ zusammen mit Elke Thiel verfaßt haben. Ihren intellektuellen Beitrag haben wir in unseren Ausführungen mit reflektiert, ohne dies im einzelnen nachzuweisen oder unsere Kollegin etwa mit in die Verantwortung für das Ergebnis zu nehmen. Zu diesem Thema sind inzwischen unzählige Untersuchungen und Vorschläge erschienen, die in diesem kurzen Aufsatz nicht vorgestellt oder gar diskutiert werden können. Vgl. zunächst einen neueren Aufsatz von Elke Thiel, Europa nach Maastricht: Optionen für gesamteuropäische Strukturbildungen, in: Johann Engelhard (Hrsg.), Ungarn im neuen Europa, Wiesbaden 1993; vgl. ferner Werner Weidenfeld (Hrsg.), Demokratie und Marktwirtschaft in Osteuropa, Gütersloh 1993; Cord Jakobbeitz/Alparslan Yenil (Hrsg.), Gesamteuropa. Analysen, Probleme und Entwicklungsperspektiven, Opladen 1993; Christian Deubner (Hrsg.), Die Europäische Gemeinschaft in einem neuen Europa, Baden-Baden 1991; DGAP-IFRI-IAI-NIIB-RIIA-SWP (Hrsg.), The Community and the Emerging European Democracies. A Joint Policy Report, Juni 1991.

1 Diese Abkürzung wird im folgenden auch in der Form von MO-Europa, mo-europäisch gebraucht.

Von ihnen haben derzeit die sogenannten Vise-grád-Länder<sup>2</sup> Polen, Ungarn, die Tschechische Republik und die Slowakei die größten Aussichten. An ihrem Beitritt besteht nämlich auch in der Union, zumindest bei einigen wichtigen Mitgliedstaaten wie Deutschland oder Großbritannien, ein erhebliches Interesse. Offen ist gegenwärtig jedoch, wann und unter welchen konkreten Umständen dieser Beitritt – die erste Runde einer längerfristig sicher umfassenderen Osterweiterung – erfolgen soll und kann.

Die dazu vertretenen Positionen hängen eng mit den Motiven zusammen, aus denen heraus man eine solche Aufnahme von Seiten der EU und/oder der Beitrittskandidaten anstrebt. Sie sind unterschiedlich, je nachdem,

– ob man dadurch vor allem einen möglichst schnellen und verbindlichen Beitrag der EU zur Transformation in den Ostländern leisten und damit eventuell auch auf eine akute Sicherheitskrise in Mitteleuropa antworten will,

– ob man die Fähigkeit zur Acquis-Übernahme<sup>3</sup> zur Voraussetzung machen und die MOE-Länder dementsprechend eventuell auch einzeln und nacheinander hereinnehmen will, oder

– ob man einen langfristigen und wirksamen Stabilisierungsbeitrag der EU für Wirtschaft und Politik in Mitteleuropa leisten will, ohne die Stabilisierung und Vertiefung der Europäischen Union im Sinne des Unions-Vertrages hintanzustellen.

2 Benannt nach dem ungarischen Ort Visegrád, in dem im Februar 1991 auf einem Treffen der Staats- und Regierungschefs aus Ungarn, Polen und der Tschechoslowakei die Zusammenarbeit dieser (damals noch drei) mitteleuropäischen Staaten vereinbart wurde. Von ihnen haben Ungarn am 1. April und Polen am 8. April 1994 in Brüssel einen Beitrittsantrag eingereicht.

3 Der „Acquis communautaire“ betrifft den Inhalt, die Grundsätze und die Ziele der europäischen Verträge einschließlich des Vertrags von Maastricht und eventueller weiterer Vertragsänderungen.

---

## II. Das Problem der unvollkommenen EU-Identität im größeren Europa

---

Für die verschiedenen Positionen lassen sich jeweils mehr oder weniger gute Gründe anführen. Keine dieser Positionen könnte allerdings die politische Kraft entfalten, die sie heute unleugbar haben, wenn nicht ein grundlegendes Merkmal der bisherigen Gemeinschaftsbildung – mag man es ‚Mangel‘ und ‚Fehlentwicklung‘ oder notwendige Begrenzung nennen – dem Vorschub leisten würde. Dieses Merkmal ist das Fehlen einer eigenständigen politischen Identität der Europäischen Union und ihre Begrenzung auf wirtschaftspolitische Inhalte.

Erst im neuen, offenen Europa zeigt sich deutlich, wie problematisch dieses Fehlen für die weitere Entwicklung der Europäischen Union ist. Hat diese Gemeinschaft kein eigenes Gewicht, keine eigene Identität, aufgrund derer sie selbst es ist, die in ihren Gremien ihre eigenen Außenbeziehungen bestimmt und den Einzelstaaten darin die Plätze zuweist, dann ist sie nach außen vor allem das, was jeder einzelne Mitgliedstaat für die Stärkung seiner eigenen jeweiligen außenpolitischen Priorität in der Welt aus ihr macht.

Zudem gibt es auch eine unausweichliche Beziehung zwischen der spezifischen Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft in Gegenstand, Tiefe und Umfang und dem legitimen Annäherungsdruck ihrer Nachbarn. Der zentrale Gegenstand dieser Integration ist seit dreieinhalb Jahrzehnten eben ein wirtschaftspolitischer: der Bau eines gemeinsamen Binnenmarktes und die Einrichtung der zu seiner politischen Stabilisierung unabdingbaren finanziellen Transfers zwischen mehr und weniger konkurrenzfähigen Mitgliedsländern beziehungsweise der Versuch zu einem subventionsgestützten Ausgleich regionaler und nationaler Wettbewerbschwächen. Diese Mittel waren in einer historischen Phase anwendbar,

– als die Gemeinschaft in einem vom Rest des Kontinents politisch abgeteilten Westeuropa wirkte, dessen Außengrenzen durch die Weltpolitik vorgegeben waren und auch durch die EG-Politik nicht in Frage gestellt werden konnten, und

– als die Nachkriegswelt mit ihrer Balance zwischen einer noch im wesentlichen intakten Rolle des Nationalstaates einerseits und einer wenig-

stens im Westen liberalen und gleichberechtigten internationalen Wirtschaftsordnung andererseits noch relativ glaubwürdig war.

Beide Kernelemente dieser Phase sind nunmehr beseitigt. Die Europäische Union stößt an keine politischen Grenzen mehr, es sei denn an die, die von der internen Logik des Integrationsprozesses selbst bestimmt werden. Und in einer neomerkantilistisch gewordenen Weltwirtschaftsordnung ohne stabile Währungsordnung ist die Vorstellung einer gleichen Chance für große und kleine Welthandelspartner geschwunden. Schließlich haben die internationalen Wirtschaftskrisen der siebziger und achtziger Jahre auch den Glauben zerstört, daß nationale Lösungswege für wichtige wirtschaftliche und soziale Fragen aussichtsreich sind. Das außenwirtschaftspolitische ‚Anlehnsbedürfnis‘ aller kleinen und mittleren Länder ist daher dramatisch gewachsen, der Beitrittsdruck auf die EU nimmt zu.

Je erfolgreicher unter diesen Umständen die Vertiefung und die Herausarbeitung der so auf wirtschaftliche eingeschränkten Identität der EU vorangeht, um so massiver wird ihre implizite und auch explizite Einflußnahme auf die Austausch- und Normsetzungs-Autonomie und damit letztlich auf die Wohlstandsschaffung ihrer Nachbarn. Wenn einzelne ihrer Nachbarn in dieser Lage mit über 50 und mehr Prozent ihrer Ausfuhr von der EU abhängen, dann wird für sie die Annäherung an jene, die Einflußnahme auf sie, zu einem Gebot der Selbsterhaltung. Annäherungen und Mitgliedschaftsanträge werden in diesem Kontext aber auch von der EU aus unabweisbar.

Solange dieser Mangel – diese Beschränkung der Unions-Identität – nicht aufgehoben ist, wird sie der starken Zugkraft von Politiken, die ihre Begründung in ganz anderen Zusammenhängen – etwa in Mittel- und Osteuropas Stabilisierung – finden, keine eigene Priorität entgegensetzen können.

---

## III. Welche Art von Union wird sich nach Osten erweitern?

---

Für die Entwicklung einer Unionspolitik gegenüber dem Osten Europas – bis hin zu einer Erweiterung – ist es nicht gleichgültig, in was für einem Zustand sich die Union dann präsentiert,

wenn eine solche Erweiterung möglich und wahrscheinlich wird. Wie ‚erweiterungsfähig‘ wird sie selbst dann sein? Der Versuch einer Antwort auf diese Fragen kann auch zu einem besseren Urteil darüber beitragen, wie eine solche Erweiterung sich dann auf die EU und ihre Strukturen einerseits und auf die Beitrittskandidaten andererseits auswirken könnte.

Ist es nicht so, daß nur eine handlungsfähige und reiche Europäische Union die Hoffnungen erfüllen kann, die die Kandidaten im Osten, aber auch ihre eigenen Bürger, in eine solche Erweiterung setzen? Und ist das nicht eher eine im Sinne des Maastrichter Vertrages voll entwickelte Europäische Union, die keine größeren internen wirtschaftlichen und sozialen Spannungen aufweist, als eine Union, die sich hinsichtlich ihrer eigenen Entwicklungsaussichten und ihrer gemeinschaftlichen Problembewältigungsfähigkeit unsicher ist?

Die Spannweite der Möglichkeiten kann in zwei Szenarien schematisch angedeutet werden:

– einem „idealen“ Szenario, das sich an den Wortlaut der in der Union verabschiedeten Verträge und Absichtserklärungen hält und das dementsprechend eine spürbar über den Binnenmarkt hinaus vertiefte, in ihren Kompetenzen vermehrte, in ihren Institutionen reformierte und gestraffte sowie um mehrere EFTA-Staaten erweiterte Europäische Union unterstellt, die ihre Beziehungen zu Mittelosteuropa entsprechend den Assoziationsverträgen weiterentwickelt hat, und

– einem alternativen Szenario, das auf begründeten Erwartungen bezüglich der mittelfristig zu erreichenden integrationspolitischen, wirtschaftlichen und geographischen Veränderungen der Union und ihrer Beziehung zu Mittelosteuropa beruht. Hierbei wird davon ausgegangen, daß es zwar zu einer Erweiterung der EU kommt, diese jedoch im wesentlichen durch intergouvernementale Verfahren bestimmt bleibt, ihre Institutionen nicht hinreichend reformieren kann und auch keinen wesentlichen Zuwachs an politischen Kompetenzen erfährt. Die Durchführung der Europaabkommen läuft im wesentlichen planmäßig, wird jedoch immer wieder von einseitigen protektionistischen Maßnahmen der EU gestört.

Nach aller Voraussicht läßt die bisherige Entwicklung seit Maastricht erwarten, daß von diesen beiden Möglichkeiten eher die zweite und pessimistische sich verwirklicht.

---

#### IV. Der aktuelle politische und wirtschaftliche Rahmen für die Beziehungen der EU mit den MOE-Staaten

---

Für die Gestaltung der Beziehungen zu den mittel- und osteuropäischen Staaten gelten in jedem Fall zwei miteinander eng verbundene Referenzsysteme: einmal die bilateralen Europaabkommen der EU mit den jeweiligen Staaten<sup>4</sup> und zum anderen die politischen Leitlinien, die der Europäische Rat von Kopenhagen hinsichtlich des Beitritts und der Entwicklung eines umfassenden Systems multilateraler politischer Konsultationen mit den Staaten MOEs gesetzt hat, die zu einem „europäischen politischen Raum“ führen sollen<sup>5</sup>.

Erklärtes Ziel der Europaabkommen ist die Heranführung der assoziierten Reformstaaten an die EU. In einem Zeitraum von zehn Jahren soll die Freizügigkeit im Warenverkehr und mit Einschränkungen im Dienstleistungsverkehr hergestellt werden. Noch nicht für diesen Zehnjahreszeitraum vorgesehen ist die vollständige Liberalisierung des Personenverkehrs und des Kapitalverkehrs.

Für sogenannte sensible Produkte – insbesondere Textilien, Kohle, Stahl und Agrarerzeugnisse – wirken allerdings jene Hemmnisse weiter, die sich für die Importe der EU aus ihrer Agrarpolitik, aus ihrer Stahl- und Kohlepolitik und aus ihrer Mitgliedschaft im Welt-Textil-Abkommen ergeben. Volle und gesicherte gegenseitige Liberalisierung kann sie dafür auch nach den zehn Übergangsjahren noch nicht zusagen. Für diese Produkte hat die Union in Kopenhagen nur eine Beschleunigung

---

4 Derartige Abkommen hat die EU bisher mit Polen, Ungarn, der Tschechischen Republik, der Slowakei, Bulgarien und Rumänien abgeschlossen. Die Abkommen mit Polen und Ungarn sind am 1. Februar 1994 in Kraft getreten, für die anderen Länder werden die Handelsregelungen der Abkommen durch Interimsabkommen schon vor dem Zeitpunkt des Inkrafttretens angewandt. Eine erste kritische Bewertung findet sich bei Rolf J. Langhammer, Die Assoziationsabkommen mit der ČSFR, Polen und Ungarn: wegweisend oder abweisend?, Kiel 1992 (Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 182); positiver im Sinne der Europäischen Kommission ist Fraser Cameron, Die Politik der EG gegenüber den Staaten Mittel- und Südosteuropas, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Demokratie und Marktwirtschaft in Osteuropa, Gütersloh 1993, S. 353–361.

5 Vgl. für Einzelheiten die Schlußfolgerungen des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs in Kopenhagen am 21. und 22. Juni 1993, in: Europa-Archiv, 48 (1993) 13/14, S. D263–D266 und D270–D272.

der Marktöffnung um je nach Bereich ein bis zwei Jahre gegenüber dem ursprünglichen, eher restriktiven Fahrplan sowie eine Aufstockung der Importkontingente beschlossen. Die Reformstaaten sehen im Augenblick ihre Exportstärke in diesen Gebieten<sup>6</sup>.

Anders als bei einer Vollmitgliedschaft ist die Marktöffnung im übrigen asymmetrisch angelegt, d. h., die EU geht etwas schneller voran, um der noch unzureichenden Wettbewerbsfähigkeit und den Anpassungsproblemen der Reformstaaten Rechnung zu tragen.

Der reformpolitische Beitrag der Europaabkommen liegt insbesondere auch in der von der Union angebotenen technischen und organisatorischen Unterstützung beim Aufbau marktwirtschaftlicher Systeme, die mit dem EU-System kompatibel sind. Sie erstreckt sich auf alle Bereiche der Wirtschaftsordnung und -verwaltung, wie z. B. das Geldwesen, die Organisation des Arbeitsmarktes, die Regionalpolitik, die Mittelförderung, das Wettbewerbsrecht, das Zollsystem oder die Einführung von Normen und Standards sowie die Erstellung von Statistiken. Auf diese Weise sollen die Wirtschaftsverfassungen in den Reformländern mit dem System der EU möglichst kompatibel gemacht werden, was auch eine spätere EU-Mitgliedschaft erleichtern würde.

Die Frage eines eventuellen Beitritts ist seit Kopenhagen für jene mittel- und osteuropäischen Staaten, die mit der Union ein Europaabkommen eingegangen sind, im Prinzip entschieden: Wenn sie es wünschen, können sie Mitglied der Union werden – vorausgesetzt, sie erfüllen die an diesen Schritt geknüpften Bedingungen<sup>7</sup>.

Das in Kopenhagen etablierte Netz für die spezifischen Ostbeziehungen der Union wird nicht auf die vier Visegrad-Länder beschränkt bleiben. In einer erkennbaren zeitlichen Perspektive sind folgende Entwicklungen in den Beziehungen der EU zu den östlich und südöstlich von ihr gelege-

nen Staaten wahrscheinlich: Die baltischen Republiken und Slowenien werden mit der EU durch Freihandelsabkommen und einen spezifischen politischen Dialog verbunden. Diese Abkommen könnten in einigen Jahren durch Europaabkommen abgelöst werden. In diesem Fall würden die Beschlüsse des Europäischen Rates von Kopenhagen (Beitrittsziel ist akzeptiert; ausgedehntes Beziehungsnetz wird entwickelt) auch auf diese Staaten voll angewandt.

Mit Rußland, Weißrußland und der Ukraine wird es unter der Annahme eines weiter stabilen Status quo Partnerschafts- und Kooperationsverträge geben, die einen begrenzten politischen Dialog einschließen und eine Öffnungsklausel für die spätere Errichtung einer Freihandelszone enthalten<sup>8</sup>. Von dieser Option wird in den Fällen der Ukraine und Weißrußlands wahrscheinlich früher Gebrauch gemacht werden als gegenüber Rußland. Die Einbeziehung aller dieser Länder in das in Kopenhagen etablierte Netz wird jedoch kaum in vollem Umfang erfolgen, der politische Dialog dürfte eher bilateral als multilateral zustande kommen.

Ein besonderes Problem dürfte sich für die Entwicklung der Beziehungen zu den südosteuropäischen Staaten Bulgarien und Rumänien ergeben. Formal gehören sie als Assoziierte zum Kreis jener Länder, auf die die Beschlüsse von Kopenhagen voll angewandt werden. Dennoch wird sich in der Praxis, wie bisher auch schon, eine Differenzierung in den Beziehungen ergeben. Aufgrund ihres geringeren Entwicklungsstandes und ihrer als schlechter eingeschätzten Entwicklungsperspektiven wird ihnen die Erfüllung der wirtschaftlichen Voraussetzungen für den Beitritt schwerer fallen.

Das schafft auch Probleme bei der Gestaltung des multilateralen Dialoges mit allen Assoziierten. Sollte sich deren Kreis, was nicht unwahrscheinlich ist, noch erweitern, wird eine Differenzierung innerhalb des Konzeptes, z. B. orientiert am Kriterium der Beitrittswahrscheinlichkeit, notwendig, wenn das Instrument nicht erheblich an Wert einbüßen soll. Andererseits darf dadurch aber auch nicht der Eindruck entstehen, daß die vom Europäischen Rat in Kopenhagen bekräftigte prinzipielle Akzeptierung des Beitrittsziels als politischer Endzweck der Assoziierung nicht gegenüber allen Assoziierten im gleichen Maß gilt.

8 Die Verhandlungen mit Rußland sind ziemlich weit fortgeschritten, während das Abkommen mit der Ukraine Ende März bereits unterzeichnet worden ist.

6 Die unzureichende Öffnung des EU-Marktes für Importe in diesen Sektoren aus den MOE-Staaten bildet einen ständigen Kritikpunkt an der Ostpolitik der Union; vgl. zum Beispiel die regelmäßigen Berichte von Uta Moebius über Industriegütereinfuhren der EG aus Ost und Süd in den Wochenberichten des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung; vgl. ferner den Bericht: Gewinn durch Öffnung, in: IWD (Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft), Nr. 44 vom 4. 11. 1993, S. 6–7.

7 Vgl. Schlußfolgerungen des Europäischen Rates (Anm. 5), S. D263f.

## V. Die EU-Fähigkeit Mittelosteuropas

Wenn der Kopenhagener Gipfel auch ganz direkt eine verbindliche Beitrittsperspektive für jene MOE-Länder eröffnete, die Europaabkommen mit der EU abgeschlossen haben, und wenn indirekt auch bereits die baltischen Staaten in dieses Angebot eingeschlossen sind, so hat die EU doch auch Kriterien formuliert, an denen sie die EU-Fähigkeit dieser Länder messen will.

Grundsätzliche Voraussetzung für den Beitritt ist die Bereitschaft und Fähigkeit, den „Acquis communautaire“ zu übernehmen und anzuwenden, d. h. den Inhalt, die Grundsätze und die Ziele der Verträge einschließlich des Vertrags von Maastricht und eventueller weiterer Vertragsänderungen<sup>9</sup>, das geltende Unionsrecht, alle im Rahmen der Union angenommenen Erklärungen und die internationalen Vereinbarungen, die die Union abgeschlossen hat.

### 1. Die Fähigkeit zur Übernahme der wirtschafts-politischen Regeln

Der wichtigste Schritt in diese Richtung ist für die MOE-Staaten die Erfüllung der Europaabkommen; das gilt insbesondere für ihre volle Beteiligung am EU-Binnenmarkt. Dies erfordert die Herstellung der vier Freiheiten des EWG-Vertrages, nämlich des freien Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs. Die neuen Mitglieder müssen in der Lage sein, dem Wettbewerb in der EU standzuhalten. Nichts spricht dafür, mit Ausnahme der Tschechischen Republik, daß die MOE-Staaten das in absehbarer Zeit erreichen werden. Das ist bis heute ja nicht einmal den von einem besseren Ausgangspunkt gestarteten südeuropäischen Ländern in der Union völlig gelungen. Also wird der Beitritt mit großen wirtschaftlichen und innenpolitischen Belastungen verbunden sein. Sie müssen des weiteren über eine funktionierende Marktwirtschaft mit den entsprechenden rechtlichen und administrativen Rahmenbedingungen verfügen, um beispielsweise die EU-Binnenmarktrichtlinien in nationales Recht umsetzen zu können. Auch diesbezüglich sind starke Zweifel angebracht.

Die EU-Strukturfonds und der in Maastricht beschlossene Kohäsionsfonds sollen auch bezüglich MO-Europas dazu beitragen, das wirtschaftliche

<sup>9</sup> Im Vertrag von Maastricht, Artikel N.2, ist vorgesehen, daß 1996 eine neue Regierungskonferenz zusammentreten soll, um über eventuelle Veränderungen zu beraten.

Gefälle innerhalb der Union zu vermindern. Die Vergabe der Mittel ist daran geknüpft, daß sich die neuen Mitglieder mit eigenen Anstrengungen beteiligen, was z. B. entsprechend leistungsfähige nationale bzw. regionale Administrationen bei den Beitrittskandidaten voraussetzt. Die Zielsetzung des Zusammenhalts unterstellt auch, daß die relative Angleichung der jeweiligen Entwicklungsniveaus vor dem Hintergrund der Ausgangslage überhaupt realistisch ist.

Unter den jetzigen Bedingungen würde eine Osterweiterung erheblich höhere Finanztransfers innerhalb der EU erfordern, als sie heute zwischen ‚armen‘ und ‚reichen‘ Mitgliedern erfolgen<sup>10</sup>. Diese dürften sich aber kaum derart steigern lassen, daß die Erwartungen der Beitrittskandidaten erfüllt werden. So dürften die zu erwartenden Defizite in den Handelsbilanzen der Reformstaaten dadurch kaum kompensiert werden können<sup>11</sup>.

Es wäre kein Hinderungsgrund für den EU-Beitritt, wenn die Kandidaten die WWU-Fähigkeit noch nicht erreicht hätten<sup>12</sup>. Sie müßten jedoch die Erwartung rechtfertigen, nach einer (längeren) Übergangszeit die Verpflichtungen der WWU übernehmen zu können.

### 2. Die Fähigkeit zur Teilnahme an der politischen Unionsbildung

Die MOE-Staaten müßten auch den Bestand an gemeinsamen Auffassungen, Leitlinien und konkreten politischen Entscheidungen übernehmen, den die EU in der europäischen Zusammenarbeit in Innen- und Justizfragen sowie in ihrer europäischen Ordnungspolitik entwickelt (politischer „Acquis communautaire“). Das wären neben der

<sup>10</sup> Die hierzu bisher angestellten Berechnungen sind allerdings mit erheblichen methodischen Problemen belastet, doch kommen alle Schätzungen im Prinzip zu dem genannten Ergebnis; vgl. zum Beispiel Thimo W. Eser/Martin Hallet, Der mögliche Beitrag der EG-Regionalpolitik bei einer Osterweiterung der EG: Hilfe oder Hindernis, in: Osteuropa-Wirtschaft, 38 (1993) 3, S. 195–217.

<sup>11</sup> Bei dieser Feststellung gehen wir davon aus, daß die MOE-Staaten im Falle eines EU-Beitritts wegen ihrer schwächeren Wirtschaftsverfassung ähnlich wie die südeuropäischen Mitgliedstaaten mit einem erheblichen Handelsbilanzdefizit rechnen müssen; vgl. zu dieser Problematik auch Heinz-Jürgen Axt, Europäische Gemeinschaft: Osteuropa ante portas. Lehren aus der Süderweiterung für EG und Beitrittskandidaten, in: Südosteuropa, 40 (1991) 6, S. 283–306.

<sup>12</sup> Im Vertrag von Maastricht ist festgelegt, daß ein Mitglied der EU für die Beteiligung an der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) bestimmte Bedingungen hinsichtlich seiner Inflationsrate, der Höhe der Staatsverschuldung, der Teilnahme am Europäischen Währungssystem sowie seiner langfristigen Zinsen erfüllen muß, die sog. Konvergenzkriterien (Art. 109 j des Maastrichter Vertrages und das zugehörige Protokoll).

Verpflichtung zur Respektierung demokratischer Grundsätze, zur Gewährleistung von Grundrechten, zur Einhaltung der Menschenrechte einschließlich des Minderheitenschutzes und der Respektierung internationaler Grenzen auf der Grundlage der entsprechenden KSZE-Vereinbarungen vor allem jene Maßnahmen, die die EU im sicherheitspolitischen Bereich ergreift.

Bei der Zusammenarbeit in den Bereichen der Innen- und Justizpolitik müssen die MOE-Staaten vor allem in der Lage sein, sich effektiv an jenen Maßnahmen zu beteiligen, die die Mitglieder der EU hinsichtlich der Migrationspolitik (Einwanderungs-, Asyl- und Flüchtlingsfragen) sowie der Bekämpfung der organisierten internationalen Kriminalität entwickeln.

---

## VI. Absehbare Konsequenzen und Probleme infolge der EU-Erweiterung nach Mittelosteuropa

---

Die EU-Fähigkeit der MOE-Länder bildet allerdings nur den einen Teil der Beitrittsbedingungen. Der Kopenhagener Gipfel hat den eventuellen Beitritt auch an die Fähigkeit der Union geknüpft, neue Mitgliedstaaten absorbieren zu können, ohne daß die Integrationsentwicklung darunter leidet. Es wurde bereits gesagt, daß die EU-interne Integration sich wohl nicht ausreichend konsolidieren dürfte, um das zu gewährleisten. Andererseits wird aber die Erweiterung um die EFTA-Staaten die Bereitschaft zur Osterweiterung erhöhen, denn sowohl die skandinavischen Länder als auch Österreich befürworten eine Öffnung der EU nach Osten.

Der kurze Blick auf die Anforderungen, die hinsichtlich des Beitritts an die MOE-Staaten und an die EU gestellt werden, läßt Rückschlüsse auf einige der wesentlichen Probleme zu, die mit einer (ersten) Osterweiterung der Union aller Wahrscheinlichkeit nach verbunden wären:

### Kohäsionspolitik

Aus wirtschaftlicher Sicht wird die Integration um so besser zu bewältigen sein, je geringer die Wettbewerbs- und Wohlstandsunterschiede zwischen den bisherigen und neuen Mitgliedern sind. Umgekehrt wird es für die Union um so schwieriger sein, ein durch die Osterweiterung entstehendes Wohlstandsgefälle in der EU zu verkraften, je mehr MOE-Staaten hinzukommen. Wie bereits fest-

gestellt wurde, kann man nicht mit einer so deutlichen Aufstockung der EU-Fonds rechnen, daß die Transfererwartungen der beitretenden Länder erfüllt werden könnten.

### Agrarpolitik

Die Beibehaltung selbst der reformierten EU-Agrarmarktordnungen und ihre Anwendung auf die neuen Mitglieder scheint kaum möglich zu sein. Sie wäre nicht finanzierbar und würde die EU in den internationalen Handelsverhandlungen noch mehr auf die Anklagebank bringen. Eine erneute radikale Reform der Agrarpolitik dürfte daher mit Blick auf eine bevorstehende Osterweiterung noch dringlicher werden.

### Außenwirtschaftspolitik

Wenn die Mittel der Kohäsionspolitik jetzt schon kaum mehr ausreichen, um einen Interessenausgleich zwischen den Mitgliedstaaten herzustellen, die mehr, und denen, die weniger vom Binnenmarkt und einem relativ liberalen Außenhandel profitieren, so könnten sich in einer erweiterten Union protektionistische Tendenzen gegenüber dritten Ländern verstärken. Dies könnte insbesondere Auswirkungen auf die Beziehungen der EU zu den AKP-Staaten<sup>13</sup>, auf die Mittelmeerpolitik und auf die Außenhandelspolitik gegenüber MOE-Staaten haben, die der EU nicht beitreten. Die Union würde dadurch äußere Handlungsfähigkeit einbüßen, mit der sie das nähere Umfeld (das draußen bleibende Ost-Europa und den Mittelmeerraum) gestalten und als internationaler Akteur einen Beitrag zur Stabilität des globalen Systems leisten könnte.

### Wirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten

Einige Autoren bauen auf einen neuen Wachstums- und Modernisierungsschub, den die Eingliederung der MOE-Staaten in den Binnenmarkt für die neuen, aber auch für die alten Mitglieder mit sich bringen würde<sup>14</sup>. Für die MOE-Staaten wird in diesem Zusammenhang vermutet, daß sie nur bei

---

13 Die insgesamt 69 Entwicklungsländer im afrikanischen, karibischen und pazifischen Raum sind durch das Abkommen von Lomé mit der EU verbunden.

14 Vgl. u. a. Jürgen Nötzold, Osteuropa: Auch wirtschaftlich auf dem ‚Weg nach Europa‘?, in: Christian Deubner (Hrsg.), Die Europäische Gemeinschaft in einem neuen Europa, Baden-Baden 1991, S. 99–116; Bundesverband der Deutschen Industrie und Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Memorandum zur Europa-Politik im Hinblick auf die deutsche Ratspräsidentschaft im 2. Halbjahr 1994, Köln 1993; Timothy Garton Ash/Michael Mertes/Dominique Moïsi, Warten auf ein Ja aus Brüssel, in: Die Zeit vom 4. 2. 1994, S. 8.

voller EU-Mitgliedschaft und dadurch dauerhaft gesicherter voller Öffnung des Binnenmarktes ihre Vorteile als Niedrigkosten-Standorte voll nutzen könnten, um die für ihre weitere Modernisierung erforderlichen Investitionen anzuziehen und Devisen zu verdienen.

Für die EU-Länder wird unterstellt, daß sie zum einen in den MOE-Ländern entsprechend wachsende Exportmärkte vorfinden und daß sie zum anderen die dortigen niedrigen Kosten für die Auslagerung eigener Produktionen nutzen könnten, um ihre Wettbewerbsfähigkeit auf den internationalen Märkten zu erhöhen, so wie Japan das mit Südostasien und wie die USA es etwa mit Lateinamerika, aber auch mit Ostasien machen.

Diesen Erwartungen gegenüber sind aber folgende Vorbehalte zu machen:

– Zunächst hat die Mitgliedschaft in der EU grundsätzlich andere Folgen als eine Freihandelsbeziehung zu den USA oder zu Japan. Letztere will nur den Handel öffnen, die erste dagegen zielt auf eine Angleichung der materiellen Lebens- und Produktionsbedingungen, damit aber auch der Kostenstrukturen, zwischen den Partnern.

– Verkaufen nicht alle EU-Länder den weitaus größten Anteil ihrer Exporte auf dem EU-Markt, würden die neuen Möglichkeiten also nicht vor allem dort die Konkurrenz verschärfen?

– Wird es unter den EU-Mitgliedstaaten nicht eine äußerst ungleiche Nutzung der neuen Möglichkeiten einerseits und Betroffenheit dadurch andererseits geben, die zu erheblichen unionsinternen Konflikten führen könnten?

– Könnte der durch die Erweiterung hinzukommende neue Markt bei weiterhin liberaler Außenwirtschaftspolitik der EU wirklich vorwiegend für die westeuropäischen Exporteure und Investoren gesichert werden?

– Würde für die Bundesrepublik, die heute bereits ca. 70 Prozent ihrer Exporte im europäischen Wirtschaftsraum absetzt, eine weitere außenwirtschaftliche Konzentration auf diesen Raum nicht schädlich sein, wenn doch die wirkliche Modernisierungs- und Innovationsdynamik, der sich auch deutsche Unternehmen stellen müssen, eher auf dem asiatischen und amerikanischen Markt stattfindet?

### **Institutionelle Entwicklungsmöglichkeiten**

Wenn die Union es spätestens 1996 geschafft haben würde, eine weitgehende Effizienz-, glaub-

würdigkeits- und Legitimitätssteigernde institutionelle Reform durchzuführen, dann würde den MOE-Ländern vor ihrem Beitritt eine EU gegenüberstehen, in der zentrale interne Machtfragen der EU gelöst wären: Die Position der kleineren Mitgliedstaaten im Entscheidungsprozeß wäre deutlich verschlechtert. Darüber hinaus würden alle Mitgliedstaaten weitere Kompetenzen abgegeben haben; der Weg in Richtung Europäischer Bundesstaat wäre etwas verbindlicher geworden.

Hat die EU jedoch – wie hier angenommen wird – ihre institutionellen Schulaufgaben noch nicht gemacht, dann muß man sich in Richtung Osten auf Beitrittsverhandlungen vorbereiten, in denen diese Machtfragen der EU eine dominierende Rolle spielen und die Sachprobleme in den Hintergrund drängen würden. Die Risiken, daß man dabei keine zureichenden Ergebnisse bekommt, wären groß.

Entsprechend würde dann die Notwendigkeit wachsen, wenigstens in den wichtigen Feldern (so unterschiedlicher Art und Bedeutung wie Währung oder Migration) und für die an den entsprechenden Politiken teilnehmenden Staaten eine funktional eingegrenzte Handlungsfähigkeit sicherzustellen. Je nach der institutionellen Verortung der diesbezüglichen Kompetenzen und der Zahl der teilnehmenden Mitgliedsländer kann das durch besondere Abstimmungsregeln im Rat, durch besondere Ministerkooperationen wie bei dem Schengener Abkommen über den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen zwischen den Benelux-Ländern, der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich, bei Europol oder durch andere Methoden geschehen. Das „Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten“ gewönne dann erheblich an Bedeutung.

### **Veränderungen der EU-internen Kooperations- und Machtverhältnisse**

Ein Kernelement der EU-internen Kooperations- und Machtverhältnisse ist die deutsch-französische Sonderbeziehung. Vielfach wird befürchtet, daß die Erweiterung der EU um eine Vielzahl neuer „germanisch“ orientierter Mitglieder die potentiellen Koalitionspartner Deutschlands innerhalb der Union vermehren und die interne Machtbalance spürbar zuungunsten Frankreichs verändern könnte. Die durch die deutsche Wiedervereinigung vergrößerte Ungleichheit zwischen den beiden Staaten würde auf EU-Ebene eine Entsprechung finden. Frankreich sähe dadurch seine bisherige Europapolitik in einer zentralen Zielset-

zung herausgefordert oder gar gescheitert<sup>15</sup>. Die Versuchungen für Frankreich würden deutlich wachsen, in einer im wesentlichen intergouvernemental bleibenden Union blockierende Koalitionen gegen Deutschland aufzubauen.

---

## VII. Allgemeine Folgerungen

---

Bei einer Fortschreibung gegenwärtig erkennbarer Tendenzen halten wir eine weniger weitgehende Integrations-Vertiefung für wahrscheinlich. Die EU wird von ihren inneren Vorgaben her schlecht vorbereitet sein, die sachlichen und institutionellen Herausforderungen der Osterweiterung zu mei-

---

<sup>15</sup> Äußerungen französischer Diplomaten, die im Zusammenhang mit der deutschen Rolle bei den Beitrittsverhandlungen der EU mit den EFTA-Staaten gemacht worden sind, können als Ausdruck dieser französischen Befürchtungen angesehen werden; vgl. Süddeutsche Zeitung vom 17. 3. 1994, S. 2, sowie Luc Rosenzweig, Frankreich und Deutschland: Ein hinkendes Paar, in: Frankfurter Rundschau vom 18. 3. 1994, S. 6.

stern, und zwar sowohl mit Blick auf ihre interne Weiterentwicklung wie auch mit Blick auf Transformation und Stabilisierung im Osten.

Sie könnte den MOE-Staaten trotzdem auf den ersten Blick attraktiv erscheinen: In dieser EU würden sie zwar wichtige Teile ihrer politischen Autonomie aufgeben, andererseits aber auch genug Macht und Ressourcen vorfinden, um im erhofften Maße Vorteile für sich und ihre Transformationen zu gewinnen. Auf den zweiten Blick dürften sich diese aber bald als unrealisierbar erweisen. Entweder findet dann die Union nämlich gar nicht erst die Kraft zu einer positiven Entscheidung über die Erweiterung, oder sie findet nicht die Kraft zu den daraus folgenden handels- und finanzpolitischen Schritten zugunsten der MOE-Staaten. Oder aber sie spaltet sich schließlich beim Versuch zur Durchführung dieser Schritte in Gruppierungen, die dazu mehr, und in solche, die dazu weniger bereit sind. Die neue Mittelknappheit, die neue Schwäche kleiner Staaten, ja sogar der letztlich unzureichende protektionistische Konsens der EU könnten dafür sorgen.

# Konflikte, Krisen, Kriege Rußlands Geopolitik und die künftige europäische Sicherheit

---

## I. Ein Szenario und sechs NATO-Optionen

---

Als Ausgangspunkt dafür, wie sich ein Konflikt in Ostmitteleuropa zur Krise und – schlimmstenfalls – zum bewaffneten Zusammenstoß entwickeln kann, möge beispielhaft folgendes Szenario dienen:

In einer kleinen lettischen Stadt kommt es zu einer Auseinandersetzung zwischen den lokalen Behörden und der Wachmannschaft eines russischen militärischen Objekts. Die lettische Seite ist vor allem darauf bedacht, ihre Unabhängigkeit und Souveränität gegenüber den ungeliebten fremden Truppen zu demonstrieren. Die russische Seite dagegen will unterstreichen, daß Rußland immer noch eine Großmacht ist, die vor Provokationen nicht zurückweicht.

Der Streit beginnt zu eskalieren, als der Bürgermeister der kleinen Stadt eine Einheit der Miliz anfordert, die von einem Hauptmann kommandiert wird. Der Kommandeur der russischen Wachmannschaft tut in dieser Situation das, was russische Militärs stets in unvorhergesehenen Situationen tun: Er wendet sich telefonisch an seine Vorgesetzten. Der Oberkommandierende der russischen Einheiten in Lettland veranlaßt die Entsendung zweier Generäle zum Ort des Geschehens. Dies wird von der lettischen Seite als unzulässige Allüre einer Besatzungsmacht interpretiert. Die beiden Generäle werden verhaftet. Man legt ihnen Handschellen an und führt sie in einen nahegelegenen Wald.

Jetzt wendet sich die russische Seite unmittelbar an das Verteidigungsministerium in Moskau. Die Reaktion des russischen Ministers kommt unmittelbar und vehement: Alle noch in Lettland befindlichen Einheiten sowie die russischen Grenztruppen längs

der lettisch-russischen Grenze werden in hohe Alarmbereitschaft versetzt. Alle Truppen erhalten zugleich die Weisung, im Falle von Provokationen zurückzuschießen. Zusätzlich werden, um die eigene Entschlossenheit zu unterstreichen, eine Fallschirmjäger-Division und Teile der Luftwaffe angewiesen, sich auf den Eventualfall einer Intervention vorzubereiten, falls die lettische Seite nicht den russischen Forderungen sofort nachkommt. Diese Forderungen sind:

- sofortige Freilassung der beiden Generäle,
- Abzug der lettischen Milizeinheiten,
- Entlassung und Bestrafung der lettischen Verantwortlichen,
- eine offizielle Entschuldigung gegenüber Moskau.

Dem lettischen Präsidenten bleiben schließlich nur noch 15 Minuten für die Entscheidung, entweder den russischen Forderungen nachzugeben oder mit einer Invasion konfrontiert zu werden.

Bis hierhin war das Szenario Mitte Januar 1994 Realität geworden<sup>1</sup>. In der realen Entscheidungssituation entschloß sich Präsident Ulmanis dazu, allen vier Forderungen der russischen Seite nachzukommen. Dies war angesichts der geostrategischen Lage und des gegebenen Kräfteverhältnisses eine weise Entscheidung.

Was aber wäre geschehen, wenn er sich zu einer unnachgiebigen Position entschieden hätte und Rußland seine Drohungen wahr gemacht hätte? Was wäre die Reaktion der NATO-Länder gewesen, wenn die russische Fallschirmjäger-Division

---

1 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 12. 1. 1994, S. 2; 20. 1. 1994, S. 1; 10. 2. 1994, S. 3; Ostsee-Zeitung vom 15. 1. 1994, S. 1; Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.) (im folgenden: BPA), Nachrichtenspiegel Ausland vom 11. 1. 1994, S. 3, und vom 15. 1. 1994, S. 3; BPA, Fernseh-/Hörfunkspiegel Ausland vom 11. 1. 1994, S. 27f.

auf lettischem Territorium eingesetzt worden wäre? Welche Optionen hätte die NATO zur Verfügung gehabt? Für welche der nachstehenden Optionen hätte sie sich entschieden?

1. Nachdrückliche Proteste; Verurteilung der russischen Intervention; Forderungen des Westens, die russischen Truppen sofort wieder abziehen.

2. Gemeinsamer Aufruf der NATO-Staaten, den UN-Sicherheitsrat einzuberufen, um die russische Aggression zu verurteilen.

3. Gemeinsamer Aufruf der NATO-Staaten an den UN-Sicherheitsrat, UNO-Truppen nach Lettland zu entsenden, um den Ausbruch eines Schießkrieges zu verhindern.

4. In einer Dringlichkeitssitzung erklären die NATO-Länder die baltischen Staaten zu Quasi-Mitgliedern der NATO und geben Sicherheitsgarantien für Estland und Litauen ab, um so eine Ausweitung der Krise zu verhindern.

5. Ein Ultimatum: Wenn Rußland nicht innerhalb einer gesetzten Frist seine Truppen abzieht, wird die NATO einen begrenzten militärischen Schlag aus der Luft gegen militärische Einrichtungen der Russen in Lettland erwägen.

6. Keine Reaktion überhaupt zu zeigen, wäre schließlich eine weitere Option. Sie setzte ein gewisses Verständnis für Rußlands Handeln voraus und die Hoffnung, daß die Krise durch stillschweigende diplomatische Aktivitäten beigelegt werden könne.

Angesichts der geostrategischen Situation gibt es für die NATO keine weiteren Optionen, die nicht zu kriegerischen Verwicklungen mit Rußland führen würden. Immerhin könnte man die Frage stellen, wie die NATO hätte reagieren können und sollen, wenn Lettland bereits Mitglied der NATO gewesen wäre. Hätte dies Rußland abgeschreckt? Oder wären die russischen Forderungen dann gemäßigter gewesen?

Es gibt natürlich keine klare Antwort auf solche szenarioabhängigen Fragen. Auf jeden Fall aber ist es wesentlich, sich ständig vor Augen zu halten, daß es in Ostmitteleuropa eine ganze Reihe vergleichbarer latenter Konflikte gibt, die unter bestimmten Umständen zur Krise eskalieren können.

---

## II. Latente und manifeste Konflikte zwischen Rußland und dem „nahen Ausland“

---

### 1. Das Baltikum

Die baltischen Staaten sehen bereits in der Bezeichnung „nahes Ausland“ eine unzulässige Anmeldung russischer Interessen. Sie wollen zum Westen gehören und sind genau deshalb nicht der „Gemeinschaft Unabhängiger Staaten“ (GUS) beigetreten. Zwischen ihnen und der Russischen Föderation gibt es auch über den Abzug der russischen Truppen hinaus eine Reihe von Interessenkonflikten. So würde Rußland gern bestimmte militärische Installationen weiter nutzen, die der Frühwarnung und dem sogenannten C<sup>3</sup>I (communication, command, control, intelligence) dienen. Zumindest möchte sich Rußland hier noch für einige Jahre eine vertraglich festgeschriebene Präsenz sichern. Dies hat man beispielsweise mit der Radarstation in Skrunde erreicht, doch zeigt das obige Szenario, daß hier ein Konfliktpotential weiter gegeben ist.

Wesentlicher sind die Probleme mit den russischen Minderheiten, die einen hohen Prozentsatz der Bevölkerung ausmachen und die in einigen Gebieten und Städten sogar eine Mehrheit sind. Zu ihnen werden auch eine Vielzahl russischer Veteranen aller Altersstufen gehören. Die Russen werden nicht zuletzt deshalb als ein Fremdkörper empfunden, weil sie in der Regel die Landessprache nicht sprechen. Das Problem hat sich dadurch verschärft, daß von russischer Seite immer wieder Erklärungen abgegeben worden sind, daß Rußland sich um diese Menschen kümmern werde. Ein solcher Hinweis ist auch in der neuen russischen Militärdoktrin enthalten.

Die baltischen Regierungen garantieren zwar den dort lebenden Russen ohne Einschränkung die Menschenrechte, bei den Bürgerrechten verhalten sie sich jedoch restriktiv. Dies hat auf russischer Seite mehrfach zu Wirtschaftssanktionen, Handelsunterbrechungen, Einführung von Zollkontrollen u. ä. geführt. Auch mit der Aufkündigung bilateraler Verträge wurde gedroht. Als wichtiger Hebel russischer Politik erwies sich dabei die partielle Energieabhängigkeit der Balten.

Zustimmung gab es dafür nicht nur bei den russischen „Nationalpatrioten“, sondern auch bei den

Reformern. Deren Perzeption ist vom Moskauer Bürgermeister so beschrieben worden: „Wir erinnern uns noch gut der Zeit, als das demokratische Rußland – Moskau, Petersburg – das Baltikum im Kampf um seine Souveränität unterstützt hat. Wir halfen diesen Republiken, unabhängig zu werden. Und was bekommen wir als Gegenleistung?“<sup>2</sup>

Auch territoriale Konflikte gibt es. Insbesondere Estland möchte Gebiete um Kingisepp (im Norden) und um Petschora (Petserimaa) (im Süden) zurückhaben. Rußland tritt dem durch Markierung der faktischen Grenze entgegen. Auch in den lettisch-russischen Beziehungen gibt es ein Grenzproblem bei dem Gebiet um Abrene. Im Hinblick auf Litauen gibt es derartige Grenzprobleme nicht, weil das Land von der Russischen Föderation durch Belarus und Lettland getrennt ist. Litauen grenzt aber unmittelbar an Russisch-Ostpreußen (Königsberg bzw. Kaliningrad), ein Gebiet, das russischerseits vor allem als Militärbastion ausgebaut worden ist.

Hier ergibt sich für Rußland einerseits, Litauen, Lettland und Belarus andererseits eine Land- und Luftkorridorproblematik<sup>3</sup>. Im Falle Litauens ist das besonders offensichtlich, weil 80 Prozent des Energietransfers über litauisches Gebiet gehen. Die politische Führung des Kaliningrader Gebiets tritt deshalb auch regelmäßig als Vermittler zwischen Rußland und Litauen auf. Für Litauen erwies es sich dabei als vorteilhaft, daß man mit dem eigenen Atomkraftwerk in Ignalina Strom produziert, von dem man einen – wenn auch geringen – Teil an die Nachbarn verkauft.

In der Königsberger Region sind darüber hinaus auch polnische und deutsche Interessen involviert. Hier gibt es eine ständige Diskussion darüber, wie man das Gebiet wirtschaftlich entwickeln könnte. Der eigentliche Konflikt, der hier angelegt ist, besteht zwischen der politischen Führung des nördlichen Ostpreußen und den russischen Streitkräften, vor allem der Marine, die den Ausgangshafen zur Ostsee (Pillau bzw. Baltijsk) praktisch allein nutzt. „Es geht darum, ob sich auf diesem exemplarischen Entwicklungsgebiet eine auf Integration und Kooperation oder eine an den Maximen der Konfrontation aus-

gerichtete Generallinie russischer Politik durchsetzt.“<sup>4</sup> Die politische Führung ist ganz überwiegend auf die erste Alternative orientiert. Andererseits sind die Streitkräfte im Zusammenhang mit den Truppenrückführungen gerade in letzter Zeit noch angewachsen<sup>5</sup>.

Was immer im nördlichen Ostpreußen geschieht, wird von polnischer Seite mit großer Aufmerksamkeit beobachtet. Das gilt nicht zuletzt für die Möglichkeit eines verstärkten deutschen Engagements. In diesem Zusammenhang spielt auch die Streckenführung der geplanten Ostsee-Autobahn (von Lübeck bis St. Petersburg) eine Rolle<sup>6</sup>.

Zwar gibt es zwischen Polen und Rußland seit dem Vertrag vom Mai 1992 keine Grenzprobleme mehr, doch könnte der polnisch-litauische Konflikt um das Gebiet von Vilnius (Wilna) wieder aufleben. Für die Litauer zählt hier, daß Vilnius ihre Hauptstadt ist. Für die Polen zählt, daß es in den dortigen Landregionen polnische Bevölkerungsmehrheiten gibt und daß dieses Territorium nach 20jähriger Zugehörigkeit zu Polen ausgerechnet durch den Hitler-Stalin-Pakt wieder an Litauen fiel. Erst im Januar dieses Jahres hat eine Gruppe polnischer Abgeordneter die Autonomie für die in Litauen lebenden Polen verlangt. Zwar ist Rußland in diesem latenten Konflikt nicht direkt involviert, doch wäre das Konfliktpotential im Krisenfall instrumentalisierbar.

## 2. Die slawischen Nachbarn

Als einzige der ehemaligen Sowjetrepubliken hat *Belarus (Weißrußland)* keine Grenzprobleme mit seinen Nachbarn. Existierende Minderheitenfragen sind nicht konfliktrichtig. Die Westgrenze wird von polnischer Seite solange nicht in Frage gestellt werden, wie Polen daran interessiert ist, daß deutscherseits die eigene Westgrenze unstrittig bleibt.

4 Peer H. Lange, Militarisierung oder Demilitarisierung des Gebietes Kaliningrad. Das sicherheitspolitische Schlüsselproblem in der Ostseeregion, SWP-AP 2787, Ebenhausen, April 1993, S. 10; ferner grundsätzlich: ders., Das Gebiet Kaliningrad – Wegscheide für Rußlands politische Strategie, in: Europa-Archiv (EA), (1993) 10, S. 289–298.

5 Vgl. polnisch-lettische Pressekonferenz, in: BPA, Fernseh-/Hörfunkspiegel Ausland vom 25. 2. 1994, S. 31; Vgl. auch: Wladimir Schumeyko zu den Ergebnissen seines Besuchs im Kaliningrader Gebiet, in: BPA, ebd., vom 14. 3. 1994, S. 31, sowie BPA, Nachrichtenspiegel Ausland vom 18. 3. 1994, S. 3.

6 Vgl. Karin Tomala, Sonderwirtschaftszone Königsberg hat Brückenfunktion, in: Neue Zeit vom 5. 10. 1992; Jutta Falke, Anwalt der Hanse, in: Rheinischer Merkur vom 8. 11. 1991, S. 5.

2 Interview mit dem Moskauer Bürgermeister J. Lushkov, Moskva verit slezam russkich v Pribaltike, in: Argumenty i fakty, (1993) 11, S. 6.

3 Vgl. Peer H. Lange, Drohende Spannungen im Nordosten Europas und Möglichkeiten ihrer Abwehr (Papier der Stiftung Wissenschaft und Politik, Büro Bonn), September 1992, S. 2; Vgl. ferner: In Vilnius versorgen sich viele auf den „Tschernobyl-Märkten“, in: FAZ vom 11. 5. 1993, S. 8.

Die Abhängigkeit vom russischen Markt und von russischen Energielieferungen ist im Falle Weißrußlands extrem hoch. Das hat mit dazu geführt, daß von einer wirklichen Unabhängigkeit von Rußland eigentlich nicht gesprochen werden kann. Das in der Verfassung festgelegte Ziel einer „Neutralität“ ist daher recht fragwürdig.

Größere latente und auch manifeste Konflikte gibt es dagegen zwischen Rußland und der *Ukraine*:

– Nach dem Kollaps der Sowjetunion stellt sich die Frage, wie die auf ukrainischem Gebiet dislozierten Streitkräfte aufzuteilen wären. Insbesondere ging und geht es dabei um die Schwarzmeerflotte. Mit fast 400 Schiffen ist sie eine der größten – wenn auch nicht modernsten – Flotten der Welt. Standen hier anfangs machtpolitische Überlegungen im Vordergrund, so ging es schließlich immer mehr um den Verkaufswert der Schiffe und den jeweiligen Anteil daran.

– Eine Rolle *sui generis* spielen die in der Ukraine stationierten strategischen Atomwaffen. Mit über 1200 auf Interkontinentalraketen (ICBM) montierten Gefechtsköpfen und 40 Langstreckenbomben erscheint die Ukraine als die drittgrößte Atommacht der Erde. Anders als in Belarus und in Kasachstan wurde insbesondere im Parlament die Vorstellung attraktiv, dieses Potential als Machtsymbol und als Abschreckungsmittel gegenüber Rußland zu behalten<sup>7</sup>. So wurde die Ratifizierung von SALT I lange verzögert, und der Beitritt zum Atomwaffensperrvertrag ist Sache des im März 1994 gewählten Parlaments. Es bedurfte vereinter diplomatischer Bemühungen Rußlands und des Westens – verbunden mit Geldzusagen und Sicherheitsgarantien –, damit die Ukraine schließlich der Abschaffung der A-Waffen zustimmte. Vorerst sind sie jedoch weiterhin auf ukrainischem Boden stationiert.

– Weitere umstrittene Probleme ergeben sich aus der Instabilität der ukrainischen Währung, aus der Konkurrenzsituation beim Rüstungsexport, bei der Regelung von Auslandsschulden und -guthaben sowie hinsichtlich gegensätzlicher Vorstellungen von der Rolle der GUS.

– Im ökonomischen Bereich ist die Ukraine von russischen Energielieferungen abhängig. Immer wieder war das Land außerstande, diese Lieferun-

gen zu bezahlen. Andererseits führen russische Transportwege und Pipelines nach Westen über ukrainisches Territorium. Das hat die ukrainische Seite mehrfach politisch als Hebel zu instrumentalisieren versucht, womit man jedoch bei den westlichen Abnehmern keine Sympathien erwarb.

– Als das schwierigste Problem indessen erscheint in der Perspektive die künftige Rolle der Krim (und besonders der Hafenstadt Sevastopol). Zwei Drittel der Einwohner der Halbinsel sind Russen, nur ein Viertel Ukrainer. Dennoch wurde sie 1954 unter Chruschtschow der Ukraine zugeeignet. Die Forderung, diesen Schritt rückgängig zu machen, ist sehr populär, und Anfang 1994 wurde mit überwältigender Mehrheit ein Russe zum Präsidenten der Krimrepublik gewählt. Auch wenn Rußland erklärt hat, keinerlei Grenzen verändern zu wollen, so tat das der Popularität der russophilen Forderung keinen Abbruch – weder auf der Krim noch in Rußland.

Es sei jedoch auch erwähnt, daß es bei all diesen ukrainisch-russischen Konflikten, die mehrfach schon Krisencharakter angenommen hatten, eine Konfliktform kaum gibt, die woanders meist von großer Bedeutung ist: Trotz erheblicher nationaler Minderheiten im jeweils anderen Staat gibt es keinen ethnischen Konflikt. So können beispielsweise Russen und Ukrainer jeweils in den Streitkräften des anderen Staates problemlos dienen, auch an herausragender Stelle. Mit anderen Worten: Staatsangehörigkeit geht vor ethnischer Zugehörigkeit. Dem entspricht auch die Politik beider Regierungen, den eigenen Staat nicht ethnisch, sondern bürgerlich-rechtlich zu definieren.

In der Ukraine selbst sind die Vorstellungen über die künftige Politik gegenüber Rußland keineswegs einheitlich. So ist auch die Möglichkeit nicht ganz auszuschließen, daß sich die Ukraine in drei (oder auch mehr) Teile aufspaltet, was wiederum die geostrategische Lage in der ganzen Region tangieren würde.

### 3. Mittelasien

Von überragender Bedeutung im mittelasiatischen Kontext ist die Rolle *Kasachstans*, und zwar sowohl aufgrund seiner Größe als auch seiner geopolitischen Lage. Für Rußland gibt es von den fünf ehemaligen Sowjetrepubliken in der Region nur mit Kasachstan eine gemeinsame Grenze. Die russisch-kasachischen Beziehungen sind gut, und die Kooperation in den Gebieten Wirtschaft, Nuklearwaffen und Weltraumprojekte hat sich verstärkt. Die Grenzen zwischen beiden Ländern gelten vertraglich als unantastbar. Dennoch darf auch

<sup>7</sup> Eine ausführliche Darstellung der Atomwaffen-Frage im Hinblick auf Belarus, Kasachstan und die Ukraine findet sich bei Frank Umbach, Nuklearmacht sein oder nicht sein. Hintergründe zu nuklearen Ambitionen der Ukraine, Weißrußlands und Kasachstans, 1. Teil, in: Österreichische Militärische Zeitschrift, (1994) 1, S. 23–32.

hier nicht vergessen werden, daß es in Kasachstan etwa genauso viele Russen wie Kasachen gibt und daß der Norden des Landes früher einmal zu Sibirien gehörte. Von vielen großrussischen Patrioten wird dieser Landesteil als „unerlöstes Gebiet“ angesehen. Deshalb hat sich auch der kasachische Präsident Nasarbajev veranlaßt gesehen, zu erklären, daß jeder Versuch einer Grenzänderung unweigerlich zum Krieg führen müsse<sup>8</sup>.

Ein weiterer – wenn auch weniger bedrohlicher – Konflikt hat sich trotz verschiedener Abmachungen zwischen den Anliegerstaaten des Kaspischen Meeres über die Fischereirechte entwickelt. Vor allem geht es um den Störfang und damit den Exportschlager Kaviar.

Die vorstehende Auflistung zeigt eine Vielzahl offener und versteckter Konflikte, die Rußland und seine Nachbarn im Bereich der früheren Sowjetunion betreffen. Darüber hinaus gibt es jedoch noch einige Regionen, in denen die Krisen zur Dauererscheinung geworden sind und auch immer wieder zu bewaffneten Auseinandersetzungen geführt haben.

---

### III. Krisen und Kriege im „nahen Ausland“

---

In der Republik Moldova könnte sich für Rußland erneut ein stärkerer Handlungszwang ergeben, wenn die Ergebnisse der jüngsten Parlamentswahlen nicht auf Dauer respektiert werden. Ethnische Auseinandersetzungen zwischen Moldauern (Rumänen), Russen (Kosaken), Gagausen und Ukrainern könnten leicht erneut eskalieren und russische Streitkräfte involvieren.

Die Kriege, die im Süden Rußlands und südlich des Kaukasus geführt werden, enthalten ein gewisses Potential zur Ausweitung. So ist nicht gänzlich auszuschließen, daß etwa die Türkei und der Iran in den armenisch-aserbaidschanischen Krieg um Berg-Karabach einbezogen werden könnten. Der Versuch einer militärischen Lösung könnte – wer immer auf einen Sieg zusteuern möge – zur Intervention des Staates führen, der eine Niederlage seines Klienten nicht hinzunehmen bereit ist.

Darüber hinaus gibt es in der gesamten Kaukasusregion eine Gemengelage von historischen Hypothesen, ökonomischen Interessen und ethnischen

8 Vgl. Dieter Keraspis, Eine Führungsrolle für Kasachstan?, in: DW-Analyse (Deutsche Welle), (1993) 1, S. 8.

– teils auch religiösen – Animositäten, die von machtorientierten alten und neuen Eliten politisch instrumentalisiert werden. Die schon aus dem Altertum her bekannte ethnische und politische Vielfalt ist durch die in der Sowjetzeit praktizierte administrative Verschachtelung noch verstärkt worden<sup>9</sup>.

In allen Fällen sind hier auch russische Interessen involviert – und sei es durch die Entsendung von GUS-Streitkräften. Das gilt beispielsweise für den Konflikt zwischen Osseten und Inguschen um das Prigorodnyj-Gebiet. Zudem sind die Grenzen zwischen Nordossetien und Tschetschnja ungeklärt; ersteres strebt die Vereinigung mit Südossetien an. In Rußland fürchtet man, daß im Zusammenhang mit der tschetschenischen Unabhängigkeitspolitik der Zerfall der Russischen Föderation seinen Anfang nehmen könnte.

Die Rückkehr Georgiens in die GUS und der russisch-georgische Vertrag haben dort die Krise (zwischen Georgiern, Abchasen und Osseten) deeskaliert, doch nicht auf Dauer überwunden.

Neben diesen drei Hauptkrisen mit mehr oder weniger heftigen Kämpfen gibt es in der Region noch eine Vielzahl kleinerer Konflikte, die ganz überwiegend mit territorialen Revisionsbestrebungen verknüpft sind.

Schließlich gibt es auch in Mittelasien einen gefährlichen Krisenherd, nämlich in Tadschikistan. Die Tadschiken, die seit den Zeiten Alexanders d. Gr. keinen Krieg mehr geführt haben, bekämpfen sich untereinander in heftigen Stammesfehden<sup>10</sup>. Ein Hauptgrund dafür ist die Auseinandersetzung zwischen neuen und alten Eliten, wobei ethnische und islamische Loyalitäten mobilisiert werden. Als nichttürkisches, Farsi sprechendes Volk fühlen sich die Tadschiken vom Panturkismus der Turkmenen und Usbeken bedroht. Daneben geht es für die einzelnen Stämme aber auch um knappe Ressourcen, um Wasser und um Boden. Zudem streben alle drei Völker die Vereini-

9 Vgl. Wladimir K. Wolkow, Ethnokratie – ein verhängnisvolles Erbe in der postkommunistischen Welt, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 52–53/91, S. 35ff.; Eva-Maria Auch, „Ewiges Feuer“ in Aserbaidschan. Ein Land zwischen Perestrojka, Bürgerkrieg und Unabhängigkeit, Berichte des BIOst Köln, (1992) 8; Uwe Halbach, Ethno-territoriale Konflikte in der GUS, Berichte des BIOst Köln, (1992) 31, S. 18ff.; FAZ vom 24. 2. 1993, S. 7; Neue Zürcher Zeitung (NZZ) vom 25. 2. 1993, S. 2; Fjodor Schelow-Kowedjajew, Konflikte in der ehemaligen UdSSR, in: Wostok, (1992) 6, S. 50ff.

10 Vgl. Viktoria Iwlewa, Tadschikistan ist weit weg, in: Moskau News, (1993) 3, sowie Andrei Zagorski u. a., Die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten: Entwicklungen und Perspektiven, Berichte des BIOst Köln, (1992) 50, S. 27–31.

gung mit Volksgruppen jenseits der afghanischen Grenze an.

In diesem mehrseitigen Dauerkrieg ist auch Rußland involviert. Es hat GUS-Truppen an die tadschikisch-afghanische Grenze verlegt und mit dem Iran ein Abkommen über Nichteinmischung geschlossen. Vieles spricht dafür, daß „die russischen Soldaten in Tadschikistan bis zum Ende des Jahrtausends bleiben werden“<sup>11</sup>, weil man in Moskau fürchtet, daß „ein dritter Weltkrieg in Tadschikistan anfangen könnte“<sup>12</sup>.

---

#### IV. Wohin führt Rußlands Weg?

---

Die weitere Entwicklung all dieser Konflikte, Krisen und Kriege wird entscheidend davon abhängen, welche Haltung Rußland dazu einnimmt, und das wiederum ist abhängig von der weiteren Entwicklung des internen rußländischen Kräftespiels. Das Ergebnis der Wahlen vom 12. Dezember 1993 hat gezeigt, daß viele Wähler offensichtlich ihre Sympathien den demokratischen Reformern entzogen und sich den mehr nationalistisch oder imperial orientierten Gruppierungen zugewendet haben<sup>13</sup>. Aber schon eine ganze Weile vorher war festzustellen, daß sich die Rhetorik der politischen Klasse geändert hatte. Vom Standpunkt der westlichen Demokratien aus wirkten viele Äußerungen besorgniserregend – signalisierten sie doch eine Verschiebung des politischen Einflusses nach rechts<sup>14</sup>.

Die Begriffe „nationales Interesse“ und „Geopolitik“ wurden immer gebräuchlicher; Einkreisungsängste waren wieder zu vernehmen. Von der Gefahr eines neuen antirussischen „Cordon sanitaire“

---

11 A. Zdankin, *Meždu dvuch ognj*, in: *Argumenty i fakty*, (1993) 6, S. 2

12 D. Makarov, *Tret'ja mirovaja vojna mozet načatsja s Tadžikistana*, in: *Argumenty i fakty*, (1993) 3, S. 4; s. ferner: *The Economist*, Foreign Report vom 11. 2. 1993, sowie *Der Spiegel*, (1993) 17, S. 203ff.

13 Vgl. Gerhard Gnauck/Michael Harms, *Das Parteiensystem Rußlands*, in: Oskar Niedermayer/Dieter Segert/Richard Stöss (Hrsg.), *Die Entwicklung der Parteiensysteme Osteuropas*, Opladen 1994.

14 Vgl. Olga Alexandrova, *Russia at the Crossroad: Implications for Russian Foreign Policy and European Security*. Paper Presented at the International Seminar „Redefining the Security Interests of Russia in the Post-Soviet Era“, Den Haag, February 1994, 18–19; Wolfgang Pfeiler, *Rußland und Europa – „Das Europäische Haus“*, in: Otmar Franz (Hrsg.), *Europa und Rußland – Das Europäische Haus*, Göttingen – Zürich 1993, S. 156–159.

an den Westgrenzen war wieder die Rede<sup>15</sup>. Vielen Russen erschien ihr Land wieder wie eine Insel in einem Ozean potentieller Feinde. Der wachsende Vertrieb von Übersetzungen aus den Werken von Carl Schmitt kann hier durchaus als typisches Symptom angesehen werden: das Wesen der Politik auf eine Freund-Feind-Dichotomie reduziert!

Doch nicht nur National-Patrioten, Imperialisten und Unionisten bedienen sich der neuen politischen Sprache, auch reformorientierte Politiker verwenden die Terminologie des politischen Realismus. So etwa erklärte Außenminister Kosyrew, daß ein vollständiger Abzug der russischen Truppen ein Sicherheits-Vakuum hinterlassen werde, das von feindlichen Kräften gefüllt werden könnte. Rußland dürfe sich nicht aus Regionen zurückziehen, die für Jahrhunderte Teil der russischen Interessensphäre gewesen seien. Deshalb dürfe man sich nicht von dem Begriff „militärische Präsenz“ distanzieren<sup>16</sup>.

Aus westlicher Sicht erscheinen insbesondere die vielen Äußerungen als bedrohlich, die den 25 Millionen Russen außerhalb der Grenzen der Föderation russischen Schutz – darunter auch militärischen – versprochen. Selbst Präsident Jelzin verkündete, daß es darauf ankomme, „unsere Leute mit der ganzen Macht des russischen Staates“ zu schützen; eine halbherzige Haltung dürfe hierzu nicht mehr eingenommen werden<sup>17</sup>.

Auch das Wiedererwachen und die Verbreitung der alten „russischen Idee“ und vieler imperialer oder neo-imperialer Ideen wirkt im Westen irritierend, denn russische Nationalisten – anders als alle anderen Nationalisten – verlangen nicht den Nationalstaat, sondern die Wiederherstellung der alten Union oder sogar des alten Imperiums vor 1914. 32 Prozent der Russen erwarten sogar, daß über Alaska erneut mit den Amerikanern gesprochen wird<sup>18</sup>.

Weitere charakteristische Merkmale für die Betonung einer national orientierten Politik sind:

---

15 Vgl. Andrej Zagorskij/Majkl Lukas, *Rossija pered Evropejskim vyzovom*, Moskva 1993, S. 17; Center for Strategic and International Studies, Washington/Council on Foreign and Defense Policy, Moscow, *Harmonizing the Evolution of Defense Policies between the United States and the Russian Federation*, (4th Integrated Draft of Final Report), 4. 8. 1993, S. 5.

16 Vgl. FAZ vom 19. 1. 1994, S. 1; BPA, Fernseh-/Hörfunkspiegel Ausland vom 19. 1. 1994, S. 5; ebd., vom 15. 3. 1994, S. 5; BPA, Nachrichtenspiegel Ausland vom 15. 3. 1994, S. 2; BPA, Pressespiegel Ausland vom 18. 3. 1994, S. 1.

17 BPA, Fernseh-/Hörfunkspiegel Ausland vom 5. 8. 1993, S. 3.

18 Vgl. *Der Spiegel*, (1994) 8, S. 150.

– das Wiederaufleben der Kosakenbewegung. Wie die Izvestija berichtet, beschränken sich deren Aktivitäten heute nicht mehr nur auf die südlichen und östlichen Grenzen, sondern betreffen auch die Grenzen zu Finnland und zum Baltikum<sup>19</sup>;

– die proserbische Resolution, die die neue Duma Ende Januar 1994 verabschiedete; nur zwei ihrer Mitglieder wagten es, dagegen zu stimmen;

– die Amnestie für die Putschisten und Jelzin-Gegner. Ex-Vizepräsident A. Ruzkoj hat im Rahmen des Duma-Bündnisses „Eintracht für Rußland“ eine Großmachtrolle, die Wiederherstellung der Union und das Ende der Wirtschaftsreform eingefordert und bereitet damit seine Präsidentschaftskandidatur vor.

Noch vor wenigen Jahren galten Erklärungen wie die der damaligen „Sojus“-Gruppe im Volksdeputierten-Kongreß, daß ein bevorstehender Bürgerkrieg unweigerlich zu einem dritten Weltkrieg führen werde, als exotisch<sup>20</sup>. Gegenwärtig ist das längst nicht mehr so außergewöhnlich.

In ganz besonderem Maße aber ist es die Rhetorik der „Liberaldemokratischen Partei Rußlands“ (LDPR) und ihres Vorsitzenden Wladimir Schirinowskij, die alarmierend wirkt. Er hat nicht nur seinerseits erklärt, daß militärische Angriffe auf Serbien zum dritten Weltkrieg führen würden, er hat auch verkündet, daß ein Krieg für den Wiederaufbau der Armee nützlich sei – ein schneller und entschlossener Krieg, der eine Neuaufteilung der Erde, und zwar die ‚letzte‘ Neuaufteilung, zum politischen Ziel haben müsse. Rußlands neue Grenzen würden dann – zu Lasten des Irans und der Türkei – der Indische Ozean und das Mittelmeer sein<sup>21</sup>. Er hat auch eine selbst überarbeitete und signierte Landkarte mit Europas neuen Grenzen präsentiert<sup>22</sup>. Seine Konfiguration der Grenzen ist nachteilig für Polen, Tschechien und die Türkei, jedoch zum Vorteil für Deutschland und Bulgarien. Ferner sei an das Emblem der LDPR erinnert, das neben Alaska auch noch Finnland umfaßt.

19 Vgl. „Peterburg primerjaet papachy i lampasy“, in: Izvestija vom 12. 1. 1994, S. 3.

20 Vgl. David C. Isby/Thomas H. Johnson, Post-Soviet Nuclear Forces and the Risk of Accidental or Unauthorized Limited Nuclear Strikes, in: Strategic Review, (1993) Fall, S. 12.

21 Vgl. Vladimir Žirinovskij, Poslednyj Brosok na Jug, Moskva 1993, S. 45, 64–67, 70, 72–75, 103f., 106, 113, 123f.

22 S. Karte in: Der Spiegel, (1994) 6, S. 119; Vgl. auch BPA, Fernseh-/Hörfunkspiegel Ausland vom 10. 2. 1994, S. 15.

Im Lichte dieser gravierenden Veränderungen im politischen Klima wird man sich im Westen zunehmend mit der Frage befassen müssen, wie groß etwa die Wahrscheinlichkeit ist, daß imperialorientierte Politiker wie Schirinowskij die Chance bekommen, ihre Worte in Taten umzusetzen. Entscheidend dafür wird sein, wie sich die weitere wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes gestaltet, denn vor allem davon wird es abhängen, welcher Politiker die besten Chancen hat, Jelzins Nachfolger zu werden.

Fünf grundsätzliche Szenarien bieten sich hier an<sup>23</sup>:

1. *Abbremsen der Reformen.* Entsprechend der Konzeption von Ministerpräsident Tschernomyrdin werden die industriellen Monopole subventioniert. Die Inflation beschleunigt sich. Devisen fließen auf Bankkonten im Ausland ab. Eine „Ukrainisierung“ droht, d.h. Stabilisierung der Nomenklaturastruktur bei gleichzeitiger Destabilisierung der Wirtschaft. Die Wahrscheinlichkeit nimmt zu, daß Schirinowskij (oder ein Politiker seiner Couleur) zum nächsten Präsidenten gewählt wird.

2. *Beschleunigung der Reformen.* Entgegen der augenblicklichen Politik wird die Monopolstruktur weiter aufgebrochen, die Privatisierung beschleunigt sich, ineffiziente Firmen gehen bankrott. Eine strikte Geldpolitik stabilisiert den Rubel und vermindert die Inflation. Die Widerstände im großindustriellen und agrarischen Management wachsen, und vor allem nimmt die Arbeitslosigkeit rapide zu. In diesem Fall wächst die Wahrscheinlichkeit, daß Schirinowskij (oder ein Politiker seiner Couleur) Zulauf von den einfachen Arbeitern bekommt und zum nächsten Präsidenten gewählt wird.

3. *Wechselseitige Blockade.* Befürworter und Gegner der Reformpolitik blockieren sich wechselseitig. Stillstand oder weitere Rückschläge in der Wirtschaft sind das Ergebnis. In diesem Falle würden die einzelnen „Subjekte“ der Russischen Föderation versuchen, eine „Rette-sich-werkann“-Politik zu betreiben, und zwar zu Lasten des Ganzen. Das würde den Kollaps der Föderation und wachsendes Chaos mit sich bringen. In diesem Fall könnte Schirinowskij (oder ein Politiker seiner Couleur) als Verteidiger von Verfassung, Einheit, Recht und Ordnung genügend Stimmen bekommen, um zu Jelzins Nachfolger gewählt zu werden.

23 Insgesamt elf Szenarios zeigt Sergei A. Karaganov, Russia – the State of Reforms. Strategies and Options for Europe, Gütersloh 1993, S. 80–87.

4. *Das chinesische Modell.* Entgegen den Erwartungen würde es der jetzigen Regierung gelingen, zumindest einige spürbare Verbesserungen für die Bevölkerung zu erreichen. Zum erstenmal seit Jahren würden die Wähler wieder Grund zur Hoffnung haben und Tschernomyrdin (oder einen von ihm gestützten Kandidaten) zum Präsidenten wählen.

5. *Das europäische Modell.* Entgegen den Erwartungen gelingt es einem der radikalen Reformer, der nicht durch die Fehler der anderen belastet ist, die Bevölkerung davon zu überzeugen, daß der europäische Weg einer „sozialen Marktwirtschaft“ der erfolgreichste ist. Vertrauen in westliche Vorbilder wird wiederhergestellt und reicht zur Zeit der Präsidentenwahl für eine Mehrheit für Gajdar (oder einen Politiker seiner Couleur).

Gegenwärtig spricht die Wahrscheinlichkeit eher für das erste Szenario. Die beiden letzten Varianten wurden dagegen mit aufgeführt, um zumindest ein wenig Hoffnung in Rußlands Zukunft zum Ausdruck zu bringen. Viel mehr als Hoffnung bleibt ohnedies nicht oder, wie es Fjodor Tjutschew in seinem berühmten Vers formuliert hat: „Mit dem Verstand kann man Rußland nicht begreifen, mit gewöhnlichem Maßstab kann man es nicht messen, es hat einen besonderen Status: An Rußland kann man nur glauben.“

Selbstverständlich hängt das Schicksal Rußlands nicht von der Wahl einer bestimmten wirtschaftspolitischen Variante ab. Der Zerfall des Imperiums jedoch, die Entwertung der sozialistischen Ideologie, der Übergang vom Totalitarismus zum Pluralismus haben ein psychopolitisches Klima entstehen lassen, in dem Verzweiflung die Ansätze von Hoffnung und Glauben überdeckt. Es ist eine „wachsende Perzeption von Schwäche und Erniedrigung“<sup>24</sup>, nicht unähnlich der, wie sie in Deutschland nach der Niederlage von 1918 herrschte – einer Niederlage, die für die meisten ohne Vorwarnung gekommen war, die als unverdient galt und die man dann den vermeintlich unfähigen und verräterischen demokratischen Politikern anlastete. In einem solchen Klima kann dann doch wirtschaftlicher Aufstieg oder Abstieg ausschlaggebend sein.

24 Sergei Karaganov, Towards „Enlightened Post-Imperialism“, in: Werner Weidenfeld/Josef Janning (Hrsg.), Europe in Global Change. Strategies and Options for Europe, Gütersloh 1993, S. 122.

Wenn die oben angestellten Überlegungen zutreffen, so muß man sich auf Schirinowskij (oder einen Politiker seiner Couleur) als nächsten russischen Präsidenten einstellen, der dann – gestützt auf die neue Verfassung – enorme Macht in seiner Hand hätte, um zu versuchen, zumindest Teile eines neo-imperialen Konzeptes umzusetzen.

---

## V. Auf der Suche nach Sicherheit in Europa

---

Mit der neuen Unabhängigkeit, die die Staaten der ehemaligen Sowjetunion heute gewonnen haben, haben sie jedoch noch keineswegs das Maß an Sicherheit erreicht, das ihnen wünschenswert erscheint. Die Vielzahl latenter und manifester Konflikte zwischen Rußland und dem „nahen Ausland“, die Krisen und Kriege in einigen GUS-Ländern und die instabile Entwicklung in Rußland selbst lassen es den Entscheidungsträgern als notwendig erscheinen, neue Wege in der Sicherheitspolitik zu suchen.

Die Perzeption nur schwer kalkulierbarer Sicherheitsrisiken wird dadurch verstärkt, daß der Zerfall der Warschauer-Vertrags-Organisation auch in Ostmitteleuropa eine Reihe von Konflikten wieder sichtbar und auf dem Balkan virulent werden ließ, die durch die lange Zeit sowjetischer Vorherrschaft nur unterdrückt, keinesfalls jedoch beseitigt worden waren. Weithin ist in diesem Gebiet mit seiner „jungen geopolitischen Struktur“<sup>25</sup> ein ethnischer Fundamentalismus erneut zum Leben erwacht, den man in Europa bereits für überwunden hielt. Nationale Feindbilder und Grenzstreitigkeiten sind reaktiviert worden und werden politisch instrumentalisiert.

Zugleich sind viele andere, sicherheitspolitisch relevante Probleme aus der Vergangenheit auch heute noch aktuell. Hierzu gehören u. a. die Probleme der Abrüstung, der nuklearen Sicherheit und Nichtweiterverbreitung von Atomwaffen, Ressourcenverknappung, religiöser Fundamentalismus, Umwelt- und Drogenprobleme sowie zunehmende Migrationen.

25 Magarditsch A. Hatschikjan, Von der doppelten Mitgift der Altlasten. Zu einigen territorialen und nationalen Konfliktpotentialen in „Zwischeneuropa“, Interne Studie Nr. 27 des Forschungsinstituts der Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin 1991, S. 6 und 17.

Vor dem Hintergrund all dieser Probleme und angesichts der dargestellten Konflikte und Krisen erscheint den neuen Eliten inzwischen das sicherheitspolitische Heil immer mehr in der NATO-Mitgliedschaft zu liegen.

### 1. Zur Osterweiterung der NATO

Die Nordatlantische Allianz hat sich als das erfolgreichste und dauerhafteste Bündnis in der Weltgeschichte erwiesen. Den Europäern gilt es als der wichtigste Garant von Frieden, Stabilität und Freiheit. Und das gilt nicht nur für die Mitglieder der Allianz, sondern gleichermaßen auch für die ostmitteleuropäischen Staaten.

Weitgehend losgelöst von ihren Interessenwidersprüchen und anderen innenpolitischen Konflikten sehen die politischen Eliten dieser Länder in der NATO den großen Stabilisator. Um ihre eigene Sicherheit zu erhöhen, um die innenpolitische Lage zu festigen, zum Teil aber auch nur, weil man „zum Westen“ gehören möchte, wird die Forderung nach einer Mitgliedschaft in der NATO erhoben. Dies gilt insbesondere für die sogenannten Visegrád-Staaten Polen, Ungarn, die Tschechische und die Slowakische Republik sowie für die baltischen Republiken, aber auch für Rumänien, Bulgarien oder Albanien.

Die sich ausweitende Debatte darüber, ob und wann und unter welchen Bedingungen mit welchen Ländern über einen Beitritt zur NATO zu verhandeln sei<sup>26</sup>, zwang dann auch die russische Führung dazu, ihre Haltung zur möglichen Osterweiterung zu präzisieren und überhaupt ihre Beziehungen zum NATO-Bündnis zu überprüfen.

Als der russische Präsident anlässlich eines Besuchs in Polen sagte, daß die Entscheidung darüber, ob und welchem Bündnis das Gastgeberland angehören wolle, Sache des souveränen Polens sei, glaubte man weithin, daß dies eine generelle russische Position sei. Durch die russisch-polnische Deklaration vom August 1993, in der Rußland einem eventuellen Beitritt Polens zur NATO beistimmte, wurde dieser Eindruck verstärkt. Es sah schon fast so aus, als habe sich in der russischen

Führung ein Denken durchgesetzt, das Frieden und Stabilität in Europa mit dem positiven politischen Einfluß der NATO verknüpfte.

Wenige Tage später relativierte Jelzin jedoch seine Aussage, und es häuften sich die Stimmen in Rußland, die aus vorwiegend geopolitischen Gründen eine Erweiterung der NATO nach Osten ablehnten. Der russische Verteidigungsminister Gratschow hat diese Relativierung beispielhaft so formuliert: „Rußland ist kein Verfechter davon, daß das Nordatlantische Bündnis durch andere Staaten, u. a. durch die baltischen, vergrößert wird. Aber gleichzeitig haben wir nicht das Recht, uns in die Angelegenheiten eines souveränen Staates einzumischen. Es ist deren Sache, zu entscheiden, wohin und warum sie beitreten wollen. Natürlich fürchten wir den möglichen Beitritt der baltischen Länder zum Nordatlantischen Bündnis nicht. Danach werden wir entsprechende Maßnahmen defensiver Art in diesem Bereich ergreifen.“<sup>27</sup>

Wiederum nur wenige Tage später legte dann der Chef der russischen Auslandsaufklärung, E. M. Primakow, einen Bericht über „Die Perspektiven der Erweiterung der NATO und die Interessen Rußlands“ vor. In diesem Bericht, der sicherlich im Hinblick auf den NATO-Gipfel in Brüssel im Januar 1994 konzipiert worden war, wurde der Westen ausdrücklich vor solch einer Politik gewarnt: Das könne bestehende Rüstungsabkommen gefährden, Moskau zur Neuformulierung seiner Sicherheitspolitik zwingen und in Rußland selbst zu zunehmenden innenpolitischen Spannungen führen. Zwar sei die NATO von heute, so sagte es Primakow, nicht mehr die NATO des Kalten Krieges, doch könne es Rußland nicht gleichgültig lassen, wenn das Westbündnis sich den russischen Grenzen nähere. Russische Interessen könnten in einem solchen Fall gefährdet werden, und es gebe viele Russen, die das so sähen und die ein Wachstum der NATO als Bedrohung für ihr Vaterland verstünden. Deshalb bleibe Rußland in einem solchen Falle nichts anderes übrig, als Gegenmaßnahmen auch im militärischen Bereich zu treffen. In der geopolitischen und militärischen Situation, in der sein Land sich befinde, habe es das Recht, daß seine Meinung hierzu berücksichtigt werde<sup>28</sup>.

26 Zu den Kriterien der NATO für den Beitritt neuer Mitglieder s. Wolfgang Pfeiler, *Western Perceptions of Russian Security Interests and the Institutional Response*. Paper Presented at the International Seminar „Redefining the Security Interests of Russia in the Post-Soviet Era“, Den Haag, February 1994, S. 9f.; Theo van den Doel, *Central Europe: The New Allies? The Road from Visegrad to Brussels*, Boulder-Oxford 1994, S. 8-13.

27 Pawel Gratschow über seine Gespräche in der Schweiz, zit. nach BPA, *Fernseh-/Hörfunkspiegel Ausland* vom 24. 11. 1993, S. 6.

28 Vgl. Jewgeni Primakow zu den Perspektiven der geplanten Erweiterung der NATO, in: ebd. vom 26. 11. 1993, S. 3, und BPA, *Nachrichtenspiegel Ausland* vom 26. 11. 1993, S. 1.

Gleichzeitig präsentierte das Außenministerium eine Stellungnahme, in der nicht nur Warnungen, sondern auch positive Alternativvorschläge unterbreitet wurden: Die Tätigkeit des Nordatlantischen Kooperationsrates (NACC) könne unter der Ägide der KSZE aktiviert und durch ein ständiges Sekretariat leistungsfähiger gemacht werden<sup>29</sup>. Moskau favorisierte also hier erneut diejenigen Gremien, in denen es Mitglied ist und auf die es Einfluß hat. Das dann von der NATO auf amerikanische Initiative hin unterbreitete Angebot einer „Partnerschaft für den Frieden“ wurde nicht nur von den mittel- und osteuropäischen Ländern begrüßt, sondern auch von der Russischen Föderation sogleich als „Schritt in die richtige Richtung“ bezeichnet<sup>30</sup>.

In der Folgezeit wurde das in Brüssel verabschiedete Konzept der Partnerschaft auch vom russischen Verteidigungsminister und vom Moskauer Sicherheitsrat begrüßt und unterstützt. Gratschow unterstrich jedoch, daß man das Konzept nicht als eine Zwischentappe zur späteren vollen NATO-Mitgliedschaft betrachten dürfe, sondern allenfalls als Zwischenschritt auf dem Wege zu einem gesamteuropäischen Sicherheitssystem im Rahmen der KSZE<sup>31</sup>. Und der Sprecher des Sicherheitsrates betonte, daß nunmehr eine „überstürzte“ Ausweitung der NATO nicht mehr zu erwarten sei. Die Gefahr eines neuen „Cordon sanitaire“ sei damit beseitigt. Vor allem aber begrüßte der Sprecher die Tatsache, daß die USA und letztlich auch die NATO-Führung damit Rücksicht auf die russische Position genommen hätten<sup>32</sup>.

Es war dann wiederum das Moskauer Außenministerium, das eine zusätzliche eigene Initiative für die europäische politische und militärische Zusammenarbeit einbrachte. Diese solle sich innerhalb des NACC konzentrieren, der die Arbeit der NATO, der EU, des Europarates, der WEU und der GUS im Rahmen der KSZE koordinieren solle<sup>33</sup>.

29 Vgl. BPA, Fernseh-/Hörfunkspiegel Ausland vom 26. 11. 1993, S. 12, und ebd. vom 22. 12. 1993, S. 2.

30 So Außenminister Kosyrew im russischen Fernsehen, zit. nach BPA, Nachrichtenspiegel Ausland vom 12. 1. 1994, S. 2.

31 Vgl. Pawel Gratschow zur möglichen Beteiligung Rußlands an der „Partnerschaft für den Frieden“, in: BPA, Fernseh-/Hörfunkspiegel Ausland vom 16. 2. 1994, S. 24.

32 Vgl. Waleri Manilow zur Haltung Rußlands hinsichtlich der „Partnerschaft für den Frieden“, in: ebd. vom 22. 2. 1994, S. 28.

33 Vgl. Andrej Kosyrew zu einer neuen russischen Initiative für eine gesamteuropäische Partnerschaft, in: ebd. vom 24. 2. 1994, S. 8.

Mit der Annahme der „Partnerschaft für den Frieden“ war somit sowohl den Interessen der NATO-Länder als auch denen Rußlands gedient. Ohne Rußland, so konnte Präsident Jelzin zufrieden verkünden, werde es keine Ausweitung der NATO geben<sup>34</sup>. Rußland sei somit ein vollberechtigter Teilhaber an der europäischen Gemeinschaft. Und schon im März 1994 wurde deutlich, daß die russische Seite sich sehr beeilte, die vorgesehene militärische Zusammenarbeit in die Praxis umzusetzen, beginnend mit gemeinsamen Marine-Manövern der NATO und Rußlands<sup>35</sup>.

All dies hält Rußland jedoch nicht davon ab, seine eigene militärische Präsenz als Ordnungsmacht in der GUS weiter festigen zu wollen. Wie Generalstabschef Kolesnikow mitteilte, habe man vor, bilaterale Vereinbarungen abzuschließen, die insgesamt 30 russische Militärstützpunkte in Ländern der GUS rechtlich absichern<sup>36</sup>. Zugleich will man aber auch besondere Beziehungen zwischen der NATO und Rußland und mit den Vereinigten Staaten von Amerika ausbauen.

## 2. Rußland und die NATO: Eine „special relationship“?

Vor vier Jahrzehnten schon, als die NATO aus Moskauer Sicht der gegnerische Block war, hatte der damalige Außenminister Molotow schon einmal die Beteiligung der Sowjetunion an der NATO vorgeschlagen. Dies geschah ein Jahr nach dem Tod Stalins – in einer innenpolitisch wenig stabilen Situation – und zielte auf die Destabilisierung des westlichen Bündnisses.

Nach dem Zerfall des östlichen Bündnisses hoffte man in der sowjetischen Führung zunächst auch auf ein Ende der NATO. Als Ziel stellte man sich ein blockfreies Europa vor. Nach dem August-Putsch von 1991 war es dann die Jelzin-Führung, die den stabilisierenden Charakter der NATO unterstrich. Nicht der westliche Block als solcher, sondern dessen Charakter sei ausschlaggebend, hieß es jetzt, und einer Zusammenarbeit und Partnerschaft mit dieser Organisation stünde deshalb nichts mehr im Wege. „Die Interessen unseres Landes und der NATO-Staaten, die noch vor eini-

34 Vgl. Interview mit dem russischen Präsidenten Jelzin, in: ebd. vom 25. 2. 1994, S. 13.

35 Vgl. Rußland nimmt Angebot der NATO zur Partnerschaft an, in: Bonner Rundschau vom 18. 3. 1994, S. 1.

36 Vgl. Andrej Zagorski, Das Konzept der Europäischen Sicherheitsgemeinschaft im Spannungsfeld europäischer Sicherheitspolitik, in: Frieden + Sicherheit (S+F), (1993) 3, S. 132f.; BPA, Nachrichtenspiegel Ausland vom 1. 3. 1994, S. 4.

gen Jahren große Differenzen aufwiesen, stimmen jetzt überein.“<sup>37</sup> In den Vordergrund der russischen Weltpolitik, die sich der „zivilisierten“ Welt annähern wollte, war eine euro-atlantische Orientierung getreten, und nicht wenige in der noch höchst unstabilen Russischen Föderation hielten sogar einen Anschluß ihres Landes an die NATO für möglich.

Die Diskussion darüber erhielt dann wieder Auftrieb, als immer mehr ostmitteleuropäische Länder den Beitritt zur NATO erstrebten. Eine der Methoden, der Osterweiterung der westlichen Allianz zu begegnen, war, die gleichzeitige Aufnahme Rußlands und etwa der Visegrád-Staaten zu verlangen. Präsident Jelzins Rhetorik lief darauf hinaus, den Westen vor die Alternative zu stellen, entweder Rußland aufzunehmen oder offen seine Isolierung zu betreiben<sup>38</sup>.

Daß ein Beitritt Rußlands zur NATO – wenn er denn real betrieben würde – die gesamte Weltordnung verändern würde, war natürlich auch den verantwortlichen Moskauer Politikern immer klar. Weder Rußland noch die NATO, so formulierte es der Pressesprecher des Präsidenten während des Wahlkampfes, seien deshalb dazu bereit<sup>39</sup>. Das westliche Angebot einer „Partnerschaft für den Frieden“ bot schließlich die Möglichkeit, die Frage einer eventuellen russischen NATO-Mitgliedschaft in die ferne Zukunft zu verschieben. Ganz aufgegeben wurde die Option jedoch nicht. Es sei nicht auszuschließen, so sagte es Außenminister Kosyrew unmittelbar nach der offiziellen Verkündigung des Brüsseler Vorschlags, „daß auch Rußland eines Tages den Beitritt in die NATO beantragen werde“<sup>40</sup>. Äußerungen dieser Art waren in erster Linie auf die beitriftswilligen Ostmitteleuropäer gezielt, um ihnen das Spektrum russischer Handlungsmöglichkeiten vor Augen zu führen. Man solle sich jetzt ganz auf die „Partnerschaft“ konzentrieren, so hielt Kosyrew den Polen vor, während die NATO-Mitgliedschaft lediglich eines der möglichen Szenarien sei. Möglicherweise werde Rußland ja ebenfalls der NATO beitreten, doch vorerst gebe es bessere Möglichkeiten zur Gestaltung der europäischen Sicherheit<sup>41</sup>.

37 Zit. nach BPA, Fernseh-/Hörfunkspiegel Ausland vom 16. 10. 1991, S. II.

38 Vgl. BPA, Pressespiegel Ausland vom 15. 9. 1993, S. 3.

39 Vgl. Wjatscheslaw Kostikow über die Möglichkeit eines Beitritts Rußlands zur NATO, in: BPA, Fernseh-/Hörfunkspiegel Ausland vom 29. 11. 1993, S. 28.

40 Außenminister Kosyrew zit. nach: BPA, Nachrichtenspiegel Ausland vom 13. 1. 1994, S. 1.

41 Ders. lt. BPA, Fernseh-/Hörfunkspiegel Ausland vom 23. 2. 1994, S. 17; ders., ebd. vom 14. 3. 1994, S. 23.

Seit Mitte Januar 1994 hat die russische Führung dann alles in ihren Kräften Stehende getan, um die „Partnerschaft für den Frieden“ inhaltlich auszufüllen. Noch vor dem offiziellen Beitritt zu diesem Programm wurde mit einer NATO-Delegation eine Vielzahl militärischer Kooperationen (ca. 50) vereinbart<sup>42</sup>. Damit hatte Rußland gewissermaßen die Flucht nach vorn angetreten: Sowohl im Rahmen des NACC (auf der primär politischen Ebene) als auch der „Partnerschaft für den Frieden“ (auf der primär militärischen Ebene) würde Rußland maßgeblich mit dabei sein.

---

## VI. Eine neue geopolitische Rolle für Rußland?

---

Das amerikanische Eingehen auf die russischen Besorgnisse über eine Osterweiterung der NATO hat aber zugleich der russischen Führung noch eine weiter gehende Möglichkeit signalisiert: eine amerikanisch-russische „special relationship“, ein „Sicherheitskondominium mit der Welt einziger Supermacht“<sup>43</sup> – eine Art „Entente cordiale“, die Rußlands Einfluß im gesamten eurasischen Raum, aber auch innerhalb der Vereinten Nationen stärken würde:

– Rußland könnte sich Chancen ausrechnen, unter dem Schirm der UNO und im Einverständnis mit den USA im sogenannten „nahen Ausland“ eine zentrale Ordnungsfunktion bei allen oben dargestellten Konflikten, Krisen und Kriegen zu übernehmen. Das wäre weithin deckungsgleich mit den neoimperialen Zielsetzungen derjenigen politischen Kräfte in der Russischen Föderation, die nicht erst seit den Dezemberwahlen 1993 Auftrieb bekommen.

42 Vgl. Witali Tschurkin zum Beitritt Rußlands zum Programm der „Partnerschaft für den Frieden“, in: ebd. vom 1. 3. 1994, S. 39; vgl. auch „Zusammenarbeit Nato-Rußland“, in: Ostsee-Zeitung vom 29. 1. 1994, S. 2; Sergej Juschenkow zur Beteiligung Rußlands an der Partnerschaft für den Frieden, in: BPA, Fernseh-/Hörfunkspiegel Ausland vom 18. 3. 1994, S. 3; Ausführlich s. Talkshow mit Sergej Karaganow und Sergej Gratschow über das Verhältnis zwischen Rußland und dem Westen, in: ebd. vom 18. 3. 1994, S. 5.

43 Alexander J. Motyl, Western Perceptions of Russian Security Interests and the Institutional Response. Paper Presented at the International Seminar „Redefining the Security Interests of Russia in the Post-Soviet Era“, Den Haag, February 1994, 18–19, S. 6; vgl. hierzu auch den Duma-Vorsitzenden Iwan Rybkin zur russisch-amerikanischen Zusammenarbeit auf internationaler Ebene, in: BPA, Fernseh-/Hörfunkspiegel Ausland vom 9. 3. 1994, S. 4.

– Im Rahmen eines strukturell gestärkten NACC könnte Rußland seinen Einfluß auf die Ostmitteleuropa-Politik der NATO vergrößern, und zwar entsprechend der Zielsetzung Jelzins, daß „die Beziehungen zwischen unserem Land und der NATO um einige Grade besser sein sollten als die Beziehungen zwischen der Allianz und Osteuropa“<sup>44</sup>.

44 Zit. nach Zbigniew Brzezinski, Die übereilte Partnerschaft. Die falsche Strategie der Vereinigten Staaten gegenüber Rußland, in: EA, (1994) 5, S. 128.

Eine solche geopolitische Rolle wird von vielen in Rußland als politischer Neo-Realismus verstanden. Sie entspricht jedoch kaum den Interessen der Europäer und schon gar nicht denen der Ostmitteleuropäer. Darüber hinaus bleibt fraglich, ob eine solche geopolitische Rolle Rußlands zur Konfliktlösung und zum Krisenmanagement entscheidend beizutragen vermag oder ob krisenhafte Eskalationen – wie beispielsweise im Eingangsszenario zu diesem Aufsatz angedeutet – dann eher noch wahrscheinlicher werden.

## Die Region Kaliningrad/Königsberg: Chance oder Gefahrenherd im Ostseeraum?

Die Öffnung der Region („Oblast“) Kaliningrad, die bis 1990 als militärisches Sperrgebiet der Militärverwaltung unterstand und für Ausländer nicht zugänglich war, verband sich anfangs mit optimistischen Erwartungen und Plänen, die Region könne als „russisches Fenster nach Westen“ Mittler und Katalysator für den wirtschaftlichen Um- und Neuaufbau der – damals noch existierenden – Sowjetunion werden.

Bei solchen Hoffnungen standen Überlegungen Pate, die schon 1988 – im Zeichen des allgemeinen Wandels in den Ost-West-Beziehungen und der sich ausweitenden Kooperation der Sowjetunion mit den westlichen Staaten – der Aufsichtsratsvorsitzende der Deutschen Bank, Friedrich Wilhelm Christians, mit der Vision einer „Wirtschaftssonderzone“ in der Region Kaliningrad formuliert hatte<sup>1</sup>. Die günstige geographische Lage und die traditionelle Rolle als Drehscheibe für den Handel mit Osteuropa sah er als Chance, das Gebiet zur Lokomotive für die Umgestaltung der maroden russischen Wirtschaft zu machen.

Nach zunächst schroffer Ablehnung fanden seine Vorstellungen später doch größere Resonanz und prinzipielle Zustimmung bei den Moskauer Reformern, nachdem aus der Region selbst – unter Federführung des Chefs der Gebietsadministration, Jurij Matotschkin – Pläne für eine freie Wirtschaftszone kamen. Sie wurden zu einem Zeitpunkt erörtert und formuliert, als sich in der Sowjetunion die wirtschaftlichen sowie innen- und außenpolitischen Umbrüche immer deutlicher abzeichneten, waren von der Zielsetzung geleitet, die Umgestaltungs- und Stabilisierungsprozesse regional zu stützen und führten schließlich 1991 zur Konstituierung der Freien Wirtschaftszone „Jantar“ (Bernstein).

Die Entwicklung der Region gestaltete sich mit der anhaltenden politischen und wirtschaftlichen Krise der Sowjetunion schwierig; sie wurde darüber hin-

aus erschwert durch den Zerfall der UdSSR, der die Region in eine Exklave verwandelte. Diese Situation verstärkte nicht nur die Bremswirkung offener Statusfragen, ungeklärter Kompetenzabgrenzungen zwischen Moskau und Kaliningrad sowie fehlender klarer gesetzlicher Grundlagen für wirtschaftliche Aktivitäten, so daß die Weiterentwicklung zur Wirtschaftszone konzeptionell und praktisch stagnierte; sie provozierte auch Spekulationen, die aus Ambitionen und Befürchtungen der Anrainerstaaten genährt wurden und die Region so in das Blickfeld internationalen Interesses rückte.

In Polen und Litauen wurden – unterhalb der Regierungsebene – die Zugehörigkeit des Gebiets zu Rußland und teilweise eigene historische Ansprüche thematisiert, nicht zuletzt vor dem Hintergrund weiter gehender Überlegungen über mögliche deutsche Ambitionen angesichts des Zuzugs von Rußlanddeutschen aus anderen Teilen der GUS. Schließlich erschien angesichts dieser politischen Imponderabilien auch das militärische Potential in der Exklave als mögliche Bedrohung.

Verschiedene Vorschläge, die Unsicherheiten durch eine Internationalisierung des Gebietes aufzufangen, bewirkten wegen der Implikationen für die Souveränität Rußlands Irritationen und Verhärtungen, die durch konservative Tendenzen in der sich formierenden russischen Außen- und Sicherheitspolitik noch verstärkt wurden. Diese Faktoren verhinderten die bisherige Wahrnehmung der Chancen und verstärkten statt dessen den Eindruck von der Region als einem möglichen Gefahrenherd im Ostseeraum.

Aufgabe einer Politik für Kaliningrad/Königsberg müßte es somit sein, auf der Grundlage einer Bewertung der bisherigen Entwicklung, bisheriger Konzepte und der Identifizierung potentieller Gefahrenherde zu einem kooperativen Lösungsansatz aller politischen Akteure in der Region zu kommen, um den Chancen, die sich hier für Rußland und die europäische Zusammenarbeit im Ostseeraum bieten, zum Durchbruch zu verhelfen.

<sup>1</sup> Vgl. Friedrich Wilhelm Christians, Wege nach Rußland: Bankier im Spannungsfeld zwischen Ost und West, Hamburg 1990<sup>2</sup>, S. 180 ff.

---

## I. Die „Freie Wirtschaftszone Jantar“: Enttäuschte Erwartungen

---

Die rechtlichen Grundlagen für die „Freie Wirtschaftszone Jantar“ (FWZ) entstanden noch zu Zeiten der Sowjetunion mit Beschlüssen des Obersten Sowjet der Russischen Sozialistischen Föderativen Sowjetrepublik (RSFSR) vom 14.7. 1990 „Über die Bildung von Zonen freien Unternehmertums“ und der Regierung der RSFSR vom 30.9. 1990 über „Maßnahmen zur Entwicklung freier Wirtschaftszonen“. Der Beschluß des Ministerrats vom 25.9. 1991 präziserte die Grundsätze für die FWZ und legte ökonomische Zielvorstellungen für das Kaliningrader Gebiet fest. Eine beschleunigte wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Region sollte danach erreicht werden durch: 1. Zusammenarbeit mit dem Ausland, vor allem bei Investitionen für Modernisierungen; 2. Erhöhung der Exporte im Montan- und Fischereisektor; 3. Entwicklung von wettbewerbsfähigen Produkten; 4. Förderung des Transitverkehrs und 5. Anwendung moderner Managementmethoden beim Übergang zur Marktwirtschaft. Ein Entwicklungsplan mit einer Laufzeit von 10 bis 15 Jahren sah zunächst die Verbesserung der Infrastruktur sowie den Aufbau neuer Industriezentren vor, denen dann die Ansiedlung wissenschaftsintensiver und modernisierungsfördernder Wirtschaftszweige folgen sollte.

An die FWZ knüpften sich vor allem Erwartungen auf rasche und umfangreiche Investitionsaktivitäten aus dem Westen, nicht zuletzt aus Deutschland. Anfänglich bestehende Investitionsinteressen wichen allerdings bald wachsender Zurückhaltung. Entsprechend wurden die russischen Hoffnungen enttäuscht, da gerade im produktiven Gewerbe kaum nennenswerte Investitionen getätigt wurden. Unterschiedliche Sichtweisen auf deutscher und russischer Seite, in welcher Reihenfolge Investitionen eingesetzt bzw. welche Rahmenbedingungen vorausgesetzt werden sollten, blockierten sich wechselseitig.

Bei potentiellen westlichen Partnern liegen die Gründe dafür zum einen in unrealistischen Einschätzungen des Zeithorizontes des wirtschaftlichen Transformationsprozesses und der Reaktion auf die andauernde Krise, die sich 1992 in einer Hyperinflation von ca. 2000 Prozent (und 1993 immer noch ca. 1000 Prozent) ausdrückte, zum anderen – infolge der unübersichtlichen Gesetz-

gebungspraxis – in mangelnder Information und Unsicherheit über die konkreten Wirtschafts- und Investitionsbedingungen in der FWZ<sup>2</sup>.

Verzögerungen in der Gestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen mit allen daraus resultierenden Unberechenbarkeiten für unternehmerische Entscheidungen folgen wesentlich aus der Schwierigkeit, bisher in Moskau angesiedelte zentralplanerische Kompetenzen partiell an Kaliningrad abzutreten. Zu zeitweiligen Unklarheiten – etwa in der Steuergesetzgebung – kommen infrastrukturelle Defizite auf russischer und mangelnde Information auf westlicher Seite, etwa bei den Bedingungen zum Erwerb von Grundstücken. Die Investitionsabsichten werden zudem erschwert durch fehlende oder mangelhafte Verkehrs- und Kommunikationswege; ein weiterer Hemmfaktor ist die – selbst im russischen Vergleich – hohe Umweltbelastung in der Region. Schließlich traten nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion Probleme mit der in hohem Maße von Litauen abhängigen Energie- und Lebensmittelversorgung auf.

Auf Kaliningrader Seite sorgte die Zurückhaltung des ausländischen Kapitalengagements für Ernüchterung<sup>3</sup>. Zwar stieg die Zahl der Betriebe mit 100 Prozent ausländischer Beteiligung bis Anfang 1994 von 30 (Juli 1992) auf 113 und die der Joint-ventures von 30 (März 1991) auf 518. Bei den Joint-ventures handelt es sich jedoch zumeist um Unternehmen mit geringer Beschäftigtenzahl, überwiegend Consulting- und Handelsfirmen, weit weniger um Betriebe im produktiven Bereich. Das Importvolumen überstieg die Exporte um das Fünffache, womit auch die Hoffnungen einer wirksamen Exportförderung unerfüllt blieben.

---

2 Für die Lizenzierung und Quotierung der Im- und Exporte wurden z.B. per Ministerratsbeschluß im September 1991 Sonderrechte eingeräumt, die kurz darauf durch Regierungsbeschluß vom 31.12. 1991 über landeseinheitliche Lizenzierungs- und Quotierungsverfahren teilweise wieder aufgehoben wurden. Ein Erlaß vom 4.6. 1992 für Kaliningrad setzte diese Einschränkungen wiederum außer Kraft; in einem weiteren Erlaß vom 6.11. 1992 wird die Unionskompetenz auf drei Warengruppen (Fisch, Erdöl, Bernstein) eingegrenzt, bald darauf in Folge-Erlassen bis 1993 wieder auf 14 Gruppen erweitert.

3 Zu den folgenden Angaben vgl. Sybille Reymann, Die wirtschaftliche Situation in der Russischen Region Königsberg – Wirtschaftliches Potential und mögliche Entwicklungslinien, HWWA-Bericht, Nr.111, Hamburg 1993, S. 115f.; Thomas Gärtig, Freie Ökonomische Zone „Jantar“ Kaliningrad (Königsberg), Sonderdruck von Wirtschaften heute – Europäisches Magazin für den Mittelstand in Ost und West, Berlin 1993 (erw. Fassung 1994 i.E.); Manfred Klein, Die Freie Wirtschaftszone „Jantar“ im Rahmen der integrativen Neuordnungen im nordosteuropäischen Raum, in: FIWW-Berichte (Forschungsinstitut für Wirtschaftsverfassung und Wettbewerb, Köln), Nr. 9 (April 1993), S. 62f.

Als Gründe für die kurzfristig wenig positiv erscheinenden Aussichten nennt Sybille Reymann in ihrer Studie, die die Entwicklung bis Ende 1992 berücksichtigt, vor allem die über Jahrzehnte hin an militärischen Bedürfnissen ausgerichtete Produktion<sup>4</sup>. Der desolate Zustand in den Hauptwirtschaftszweigen – die veraltete Fischereiflotte, die umweltschädigende Zelluloseindustrie und die brachliegende Landwirtschaft – erfordert zunächst erhebliche Strukturverbesserungen. Dazu seien der Wille zu marktwirtschaftlichen Reformen, die eindeutige rechtliche Absicherung der FWZ und verbesserte Infrastrukturen nötig, damit sich die positiven Elemente auch langfristig entfalten können: Neben der geographischen Lage zählen dazu die Industriezweige mit gut ausgebildeten Arbeitskräften (vornehmlich im Elektronikbereich) aus dem militärisch-industriellen Komplex und die große Zahl wissenschaftlicher Einrichtungen als Basis für Technologie-, Ökologie- und Ausbildungszentren. Immerhin gibt es, wie Manfred Klein feststellt, erste Ansätze im wichtigen Bereich der Rechtssicherheit (Zoll- und Steuerbestimmungen, Dezember 1992), durch programmatische Beschlüsse zur Privatisierung und erste Schritte zur Öffnung der Häfen Kaliningrad und Baltijsk (Pillau) sowie durch die Anbindung von Schiene und Straße an das mitteleuropäische Verkehrsnetz<sup>5</sup>.

---

## II. Die Diskussion über den Status der Freien Wirtschaftszone Jantar: Wieviel Unabhängigkeit von Moskau?

---

In der Diskussion über die Ausgestaltung der Freien Wirtschaftszone nahm das Problem der Kompetenzabgrenzung zwischen Oblast und RSFSR, später der Russischen Föderation, breiten Raum ein, vor allem bei den Fragen der weiteren Präzisierung des rechtlichen Status der Region innerhalb der RSFSR/Russischen Föderation. Die Bandbreite der Überlegungen, die dazu noch zu „sowjetischer Zeit“ im Kaliningrader Gebiet selbst

4 Vgl. S. Reymann (Anm. 3), S. 98ff.

5 Vgl. M. Klein (Anm. 3), S. 63; Hinweise auf positive Trends in der Wirtschaftsentwicklung und bei den dafür relevanten rechtlichen Regelungen bei T. Gärtig (Anm. 3); aus Kaliningrader Sicht vgl. „Die Situation ist nicht hoffnungslos“, Exklusivinterview des Vorsitzenden des Komitees für die Entwicklung der Freihandelszone „Jantar“, Jurij Bedenko, in: Königsberger Express, Nr. 1/Mai 1993, S. 8.

angestellt wurden, reichte von wirtschaftlichen und rechtlichen Sonderregelungen für die Sonderwirtschaftszone über mehr oder minder weitgehende Formen einer Autonomie bis hin zum Status einer autonomen Republik im Rahmen der RSFSR; noch weiter ging die Forderung einer Herauslösung aus der RSFSR und Verselbständigung als (vierte baltische) Sowjetrepublik<sup>6</sup>. Das öffentliche Nachdenken über solche Optionen löste nicht nur in Moskau Befürchtungen aus, es könnten sich separatistische Strömungen entwickeln. Auch in der Region gab es in Kreisen der Marine und der Unionsvertreter ablehnende Stimmen – am deutlichsten artikuliert vom damaligen Zweiten Gebietsparteiensekretär Sawkin, der den Autonomiebestrebungen die Forderung nach einer direkten Unionsverwaltung entgegensetzte<sup>7</sup>.

Die Haltung der Gebietsverwaltung zur Autonomiefrage durchlief einige Wandlungen: So tendierte der Leiter der Gebietsadministration, Matotschkin, zunächst zu einer autonomen westrussischen bzw. russischen Ostseerepublik innerhalb der RSFSR, da er erwartete, daß dies die Lösung praktischer Fragen auch mit den Nachbarstaaten erleichtern würde. Später relativierte er jedoch diese Haltung unter dem Eindruck Moskauer Befürchtungen, die die Lösung anstehender Probleme und damit die Entwicklung einer Sonderwirtschaftszone verzögerten. Möglicherweise spielte auch die Desillusionierung über Willen und Effektivität westlichen wirtschaftlichen Engagements eine Rolle, die in Kaliningrad wieder Stimmen nach engerer Anbindung an Rußland auf den Plan rief<sup>8</sup>.

Gegenwärtig haben Überlegungen über eine Veränderung des politischen Status der Region keine ernstzunehmende Relevanz; es geht vielmehr darum, die Anwendung der im Prinzip vereinbarten Regelungen für die FWZ in der Praxis zu klären und in Abstimmung und mit Hilfe Moskaus zu tragfähigen Lösungen für die wirtschaftlichen und sozialen Probleme der Region zu kommen.

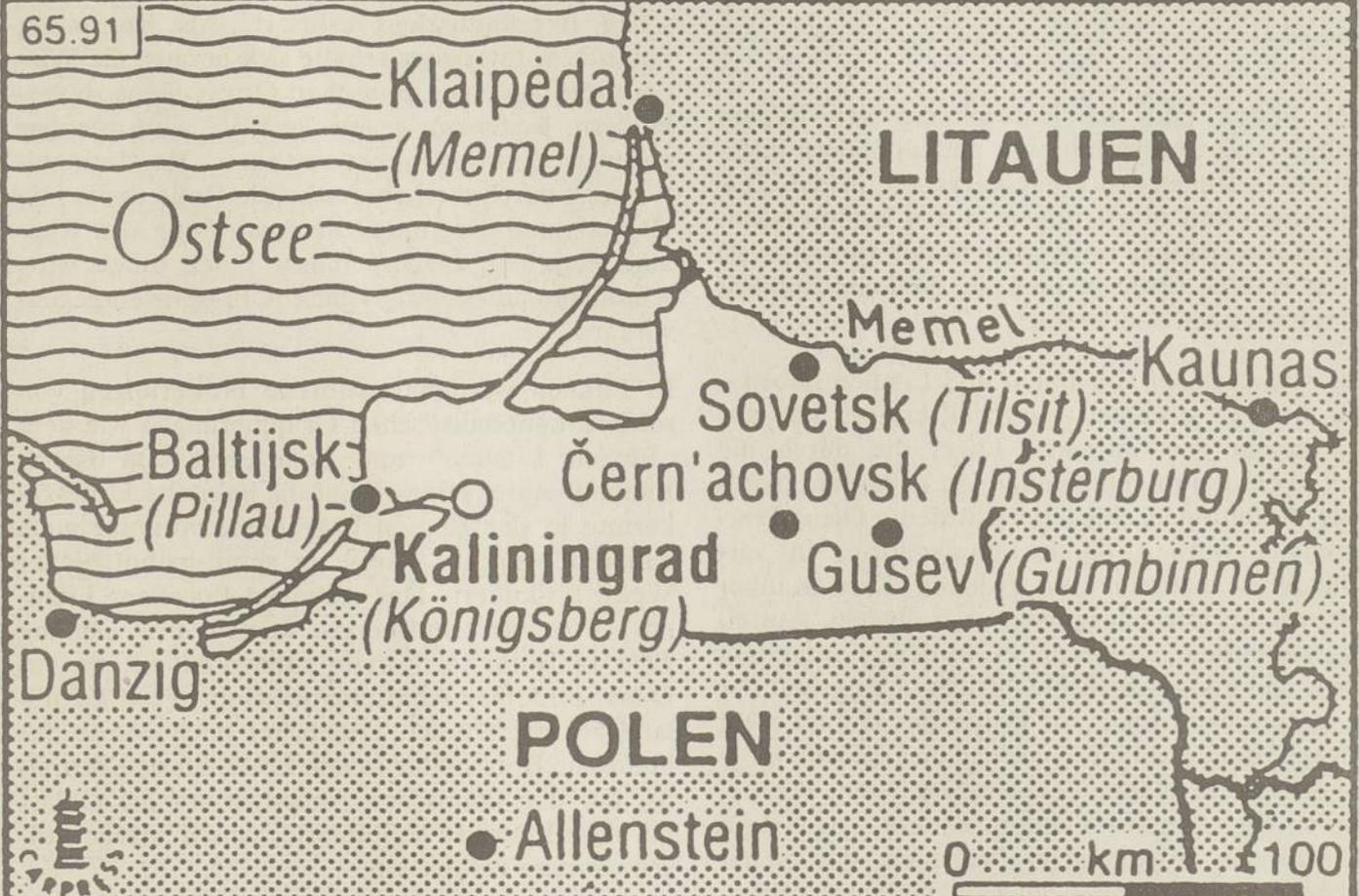
6 Vgl. dazu „Republik Königsberg – Ein neuer Staat an der Ostsee?“, in: Stern vom 7. 9. 1990; „Kaliningrad aux avant-postes du passé“, in: Le Monde vom 31. 12. 1991; vgl. auch Gerhard Gnauck, Der Vorposten der einstigen Sowjetmacht sucht den Wiederanschluß an Europa – Aus Königsberg eine autonome Republik?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. 2. 1992; ausführlich dazu Wilfried Böhm/Ansgar Graw, Königsberg morgen. Luxemburg an der Ostsee, Asendorf 1993, S. 146ff.

7 Vgl. „KP-Funktionär: Gebiet von Königsberg direkt verwalten“, in: Süddeutsche Zeitung vom 13. 12. 1990.

8 Vgl. Gerhard Gnauck, Anlehnung an Mütterchen Rußland – Ernüchterung in Kaliningrad, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. 9. 1992.

# GEBIET KALININGRAD (RUSSLAND)

65.91



---

### III. Die Region Kaliningrad als internationales Problem: Interessen der Nachbarn

---

Der Status und die Entwicklung der Region Kaliningrad wird durch eine außenpolitisch-internationale Dimension kompliziert, die in den Diskussionen und Forderungen in den beiden Nachbarstaaten sichtbar wird; sie betreffen (potentielle) territoriale Ansprüche und die russische militärische Präsenz in dem Gebiet.

Die Regierungen von Polen und Litauen haben – wie auch Deutschland – offiziell erklärt, daß aus der neuen geopolitischen Lage, die durch die Exklavensituation entstanden ist, keinerlei territoriale Ambitionen abgeleitet würden<sup>9</sup>. Diese Festlegungen wurden durch Überlegungen in verschiedenen national-konservativen Kreisen über territoriale Veränderungen und diverse Aufteilungsszenarios „unterlaufen“, in denen unterstellt wird, daß ein geschwächtes Rußland aufgrund der geographischen Lage auf Dauer das Gebiet nicht effektiv zu kontrollieren vermag und deshalb möglicherweise zu einem Verzicht bereit sein könnte. Ein so entstehendes Vakuum könnte – nach Einschätzungen hochrangiger Vertreter der polnischen Administration – „als von allen ungewolltes, zugleich aber begehrtes Gebiet“ dann „sehr bald zu einem der wichtigsten Probleme europäischer Politik werden“.

In der konservativen Presse Polens wurden verschiedentlich historische Ansprüche angemeldet. Für Aufregung sorgte – von einem litauischen Journalisten lanciert – die Kartenskizze eines Einzelgängers aus dem polnischen Außenministerium mit dezidierten Aufteilungsplänen zwischen Polen, Litauen, der Ukraine und Weißrußland. Daß solche Erörterungen auch von offizieller Seite nicht ignoriert werden, zeigt ein 1992 veranstaltetes Konsultationstreffen zwischen Wissenschaftlern und Vertretern der politischen Administration, das unter dem Thema „Königsberg – Versuch einer

9 Zur Diskussion in Polen vgl. Królewicz 1992 – Próba diagnozy (Königsberg 1992 – Versuch einer Diagnose). Diskussionsprotokoll einer beratenden Versammlung, veranstaltet vom Zentrum für Internationale Studien und der Stiftung „Polen in Europa“ am 11. Januar 1992, in: Polska w Europie, Nr. 8/Mai 1992; zur Diskussion in Polen und Litauen vgl. Die Zukunft des Gebiets Kaliningrad/Königsberg. Ergebnisse einer internationalen Studiengruppe, Sonderveröffentlichung des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien Köln, Juli 1993, S. 23 ff.; W. Böhm/A. Graw (Anm. 6), S. 146 ff.

Diagnose“ einen Überblick über das Spektrum der Meinungen in Polen vermittelte. Teilungspläne wurden dabei zwar als konkrete politische Option ausgeschlossen, immerhin aber in ihrer historischen Begründbarkeit erörtert. Als Kernpunkt polnischen Interesses schälte sich heraus, die Wiedererstehung eines deutschen Ostpreußens zu verhindern. Bedenken gegen die FWZ sind offenbar motiviert von der Furcht vor einer „Re-Germanisierung“ durch die beherrschende Rolle deutschen Kapitals und eine mögliche Ansiedlung von Rußlanddeutschen; beidem müsse Polen durch wirtschaftliche und demographische Präsenz entgegenwirken.

In Litauen werden territoriale Forderungen von solchen nationalistischen Gruppierungen wie dem „Jungen Litauen“ und dem „Rat von Klein-Litauen“ unter Hinweis auf die baltische Urbevölkerung in der Region begründet, mitunter auch außerhalb solcher Kreise in subtil-halboffizieller Weise artikuliert. Der damalige Präsident Litauens, Vytautas Landsbergis, deutete u. a. Anfang 1992 in Bonn territoriale Interessen an, da auf Dauer mit einer Ablösung des Gebietes von Rußland zu rechnen sei. Deutlicher noch wurde der litauische Botschafter in den USA, Stasis Lozoraitis, der den litauischen Anspruch auf die Oblast mit dem Interesse legitimierte, eine deutsche Präsenz dort zu verhindern.

Während das angebliche „Rückkaufangebot“ Gorbatschows an Deutschland für das nördliche Ostpreußen allenfalls den diplomatischen Marginalien zuzurechnen ist (obwohl es in sub-offiziellen Kreisen Anlaß zu Spekulationen über mögliche deutsch-russische Sondervereinbarungen gegeben hat), wirkten sich Diskussionen auf dem rechten politischen Spektrum in Deutschland doch mittelbar aus, indem sie den konservativ-nationalistischen Kreisen in Rußland, Polen und Litauen Anlässe geben, Ängste vor deutschem Expansionismus zu schüren und ihrerseits Maximalforderungen zu erheben. Dies bewirken auch Pressespekulationen über eine vierte baltische Republik mit Referenz zu dubiosen politischen Kräften in der Region, die Beschwörung einer militärischen Bedrohung sowie eine Königsberg-Nostalgie, deren aktuelle politische Bezüge nebulös bleiben<sup>10</sup>.

10 Vgl. dazu Carl Gustav Ströhm, Republik Königsberg, in: Die Welt vom 17. 7. 1993; Gudrun Dometeit, Der Traum von der vierten Baltenrepublik, in: Hamburger Abendblatt vom 4. 11. 1993; Klaus Bachmann, Entsteht in Kaliningrad ein vierter baltischer Staat?, in: Stuttgarter Zeitung vom 10. 1. 1994, sowie die fünfteilige Serie „Der Wettlauf um Königsberg“, in: Welt am Sonntag vom 19. 9. 1993 ff.

Die offizielle deutsche Politik verhielt sich sehr zurückhaltend und beschränkte sich im wesentlichen auf die wiederholte Bestätigung des Status quo. Aus ganz anderer Perspektive nimmt sich ein Papier der Arbeitsgruppe Außenpolitik der CDU-Fraktion vom Januar 1994 mit einer starken Akzentuierung sicherheitspolitischer Aspekte des Themas Kaliningrad an. Darin wird die „Zukunft des russischen Teils Ostpreußens“ als „gesamteuropäisches Sicherheitsproblem erster Ordnung“ bewertet und die Sorge ausgedrückt, „die Aufrechterhaltung oder der Ausbau der Militärkonzentration (könne) die Sicherheitsarchitektur Europas . . . im Kern gefährden“<sup>11</sup>.

#### IV. Die nationalen Minderheiten in der Region: Gefahr der Germanisierung?

Die nationale Zusammensetzung der Bevölkerung in der Region zeigt ein deutliches Übergewicht der Russen mit 78 Prozent, erst mit weitem Abstand gefolgt von Weißrussen und Ukrainern (je ca. acht Prozent) und Litauern (nach unterschiedlichen russischen und litauischen Schätzungen zwischen zwei bis acht Prozent). Dazu kommen noch kleinere polnische und deutsche Bevölkerungsanteile. Trotz der recht stabilen ethnischen Zusammensetzung der Bevölkerung erhält die Frage der nationalen Minderheiten neue Dimensionen durch den Zerfall der Sowjetunion, die Diskussion über den Status der Region, die territorialen Aspirationen der Nachbarstaaten und auch durch die Einschätzungen der Lage der russischen Minderheiten in den baltischen Staaten.

Konkrete Spannungen zeichneten sich zunächst mit der litauischen Minderheit in Schul- und Kulturfragen ab, vor allem in Gebieten mit einer höheren Konzentration der litauischen Bevölkerung, z. B. in einigen Grenzregionen, wo sie nach litauischen Angaben bei bis zu 40 Prozent liegen soll<sup>12</sup>. Das Problem der deutschen Minderheit hat erst in jüngster Zeit an Schärfe gewonnen und

besondere internationale Aufmerksamkeit auf sich gezogen. Seit 1948 sind nur wenige Deutsche in der Region verblieben, deren Anteil noch 1989 mit nur 0,1 Prozent angegeben wurde (d. h. nur etwa 900 bei einer Gesamtbevölkerung von ca. 900 000). Der verstärkte Zustrom deutschstämmiger Bürger aus der Sowjetunion/GUS setzte ein, nachdem Bemühungen, die Wolgarepublik im ursprünglichen Siedlungsgebiet wiederherzustellen, gescheitert waren<sup>13</sup>.

Die Brisanz dieses Problems und der historisch bedingten nationalen Sensibilitäten wurde offenkundig, als im März 1992 eine deutsche Boulevardzeitung den Chef der Gebietsadministration Matotschkin mit der Aussage zitierte, Kaliningrad könne die Ansiedlung von bis zu 200 000 Rußlanddeutschen verkräften. Auch ein rasches Dementi konnte scharfe Reaktionen in Rußland – „wir brauchen kein zweites Karabach“ – und Litauen nicht verhindern. Besondere Aufmerksamkeit findet dieses Thema in Polen: Bereits 1990 hatte die Regierungssprecherin Malgorzata Niezabitowska unmißverständlich geäußert, daß Polen – nach seinen Erfahrungen mit dem deutschen Nachbarn und dem Korridor – gegen jedwede Pläne protestieren würde, Rußlanddeutsche in großem Maßstab anzusiedeln. Andere polnische Stimmen beargwöhnen einen Zuzug von Deutschen als „Fünfte Kolonne“ einer ReGermanisierung oder warnen, daß Versuche, Ostpreußen mit Deutschland zu vereinen, in der Vergangenheit zur Ersten Polnischen Teilung und zur

che unterschiedliche Kriterien eingesetzt werden. Die Region hat zudem als Wiege der litauischen Kultur für Litauen besondere Bedeutung.

<sup>13</sup> Nachdem entsprechende Pläne schon 1989 in der Umgebung Gorbatschows entwickelt worden waren, wurden sie auch unter den Rußlanddeutschen seit 1990 diskutiert. Hugo Wormsbecher, Sprecher der sowjetdeutschen Gesellschaft „Wiedergeburt“, erhob auf dem 1. außerordentlichen Kongreß der Deutschen in der Sowjetunion im März 1991 die Forderung nach einem autonomen deutschen Siedlungsgebiet in der Region Kaliningrad als Alternative zur Wolgarepublik. Er stieß damit zunächst auf vehementen Widerspruch des Vorsitzenden der „Wiedergeburt“, Heinrich Groth, der nur die Alternative Wiederherstellung der Wolgarepublik oder Aussiedlung gelten ließ. Die zu Tage tretenden unüberwindlichen Schwierigkeiten, die Wolgarepublik wiederherzustellen, bewogen schließlich auch Groth, sich der Position Wormsbechers anzuschließen. Die 1992 gegründete Gesellschaft der Rußlanddeutschen „Freiheit“ mit ihrem Vorsitzenden Emil Hoffmann geht noch weiter, indem sie in ihrem Programm fordert, eine autonome deutsche Ostseerepublik im Verband der Russischen Föderation zu bilden, da nur so die Wiederherstellung und Entfaltung ihrer Kultur und Sprache möglich sei; vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Fernseh-/Hörfunkspiegel Ausland vom 24. 6. 1993 (Radio Moskau, dt./23. 6. 1993/17.10/Ng), S. 16.

11 Wilfried Böhm/Hartmut Koschyk/Friedbert Pflüger/Christian Schmidt, Kaliningrad/Königsberg – Risiken und Chancen seiner Entwicklung (Standortpapiere der Arbeitsgruppe Außenpolitik der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag), Bonn 1994, S. 2f. Zur zurückhaltenden Reaktion aus der SPD-Fraktion zum Thema vgl. „Unionspolitiker entdecken Königsberg“, in: Neue Zeitung vom 25. 1. 1994.

12 Solche Abweichungen und daraus abgeleitete konkurrierende politische Ansprüche resultieren z. T. daher, daß mit ethnischer Abstammung oder dem Gebrauch der Spra-

Okkupation des Korridors durch Hitler geführt hätten<sup>14</sup>.

In Deutschland wird eine planmäßige oder gar forcierte Ansiedlung Rußlanddeutscher in der Region von offizieller Seite und den politisch maßgeblichen Kräften entschieden abgelehnt<sup>15</sup>. Die Region soll für alle offen sein – damit zwar auch für Deutsche, aber nicht nur für sie. Eindeutigen regierungsoffiziellen Festlegungen stehen Forderungen extremer national-konservativer Gruppen gegenüber, die die forcierte Ansiedlung von Deutschen mit dem Ziel verfolgen, dort wieder die Bevölkerungsmehrheit zu erlangen, und dabei auch vor unverhohlenen Drohungen an die polnische Adresse nicht zurückschrecken<sup>16</sup>. So wenig beachtet solche Bestrebungen in Deutschland selbst auch bleiben mögen, so werden sie doch im Ausland um so aufmerksamer registriert, vor allem wenn diese Gruppen ihre Aktivitäten in der Region selbst entfalten. Sie rufen auf dem Hintergrund unheilvoller Reminiszenzen das Gespenst des deutschen Revanchismus wach und geben immer wieder Anlaß zu Zweifeln an der Integrität der deutschen Politik.

Solche Positionen<sup>17</sup> werden u. a. in Kreisen der Deutschen Volksunion (DVU), der Republikaner und der Deutschen Liga für Volk und Heimat (DL) vertreten, von denen letztere mit ihrem „Hilfskomitee Nördliches Ostpreußen im Förderverein Vereinigte Rechte“ dieses Gebiet „langfri-

14 Vgl. „Polen gegen Ansiedlung von Deutschen in Königsberg“, in: Süddeutsche Zeitung vom 8. 9. 1990; „Polen über Gerüchte besorgt – Protest gegen mögliche Ansiedlung Deutscher bei Kaliningrad“, in: Frankfurter Rundschau vom 10. 9. 1990; Erlends Calabuig, Quand les Allemands retournent à Kaliningrad/Königsberg, in: Le Monde Diplomatique vom 1. 8. 1991.

15 Vgl. Dieter Bingen, Das Gebiet Kaliningrad (Königsberg): Bestandsaufnahme und Perspektiven, Deutsche Ansichten, Teil I und II, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln, (1993) 21 und 25.

16 So Bruno Wetzel, „Ostpreußen wieder deutsch besiedelt?“, in: Deutsche National Zeitung vom 24. 8. 1990: „Wenn das nördliche Ostpreußen... erst einmal wieder mehrheitlich deutsch besiedelt ist, wird sich selbstverständlich auch die Frage des Anspruchs auf dieses uralte deutsche Land stellen. Und wenn sich das vereinte Deutschland und die Sowjetunion im Rahmen bester nachbarschaftlicher Beziehungen darüber einig werden, die letzten Reste des nach dem Zweiten Weltkrieg geschaffenen Unrechts zu beseitigen, dann wollen wir einmal die Warschauer Regierung erleben, die auf dem weiteren Besitz widerrechtlich angeeigneten Landes bestehen will und kann.“

17 Vgl. zum Folgenden Rüdiger Kreisel/Carsten Meyer, Die neuen Ostlandritter, in: Die Woche vom 17. 6. 1993; Anton Megerle, „... das Reich muß neu entstehen“, in: Die Tageszeitung vom 13. 8. 1993; ders., „Deutschland muß sich für Ostpreußen interessieren!“, in: Allgemeine Wochenzeitung der Juden vom 26. 11. 1992.

stig für Deutschland gesichert“ haben will. Zunehmende Aktivitäten von Organisationen auf der äußersten Rechten des politischen Spektrums in und um Kaliningrad – wie etwa der „Unitas Germanica“ mit der Aktion „Freiheit für Königsberg“, der Aktion „Deutsches Königsberg“, der „Preußischen Landesregierung, Ostpreußen, Westpreußen, Memelland“ und des „Preußischen Nationalkongresses“ –, die alle auf die Wiederherstellung eines deutschen Siedlungsgebietes unter deutscher Verwaltung im ehemaligen (nördlichen) Ostpreußen abzielen, rufen in der Region und den Nachbarländern Ängste vor rückkehrenden Deutschen und den ungewissen Folgen für die dort lebende Bevölkerung hervor<sup>18</sup>.

Die klaren Aussagen der deutschen Regierung zum territorialen Status des Gebietes und die Zurückhaltung in der Frage der Ansiedlung der Rußlanddeutschen konnten zwar in der Region und auf internationaler Ebene Befürchtungen mindern, sind aber gleichzeitig enttäuschend für die Rußlanddeutschen. Aus der Sicht ihrer geschichtlichen Erfahrungen haben sie für den deutschen Angriff auf die Sowjetunion mit dem Verlust der angestammten Siedlungsgebiete, Verbannung und Arbeitsarmee bezahlen müssen. Angesichts schwindender Hoffnung, in die alten Siedlungsgebiete zurückkehren zu können, und der politischen Verhältnisse, die sie dazu bewegen, einige ihrer jetzigen Wohngebiete zu verlassen, hatten sie eine entschiedenere Unterstützung erwartet. Ihr Verständnis, auf deutschem Boden zu siedeln, trifft sich mit den Vorstellungen rechtsradikaler Organisationen, für die die Region Kaliningrad zu einem bevorzugten Aktionsfeld zu werden droht. Sollte sich bei den Rußlanddeutschen das Gefühl verstärken, ausschließlich bei diesen Gruppierungen Gehör und Verständnis zu finden, dann könnte sich mit einer wachsenden deutschen Minderheit in Kaliningrad – Schätzungen der gegenwärtigen Zahl schwanken zwischen 4 000 und 25 000 – ein Unruhe- und Störpotential anhäufen, das sich den Einflußmöglichkeiten deutscher Regierungspolitik entzöge, sich aber für rechtsextreme Einflüsse öffnete.

18 So sah sich die persönliche Beauftragte Jelzins, Tamara Poluektowa, veranlaßt, nach der Bedeutung eines Aufrufs des „Preußischen Nationalkongresses“ zur Befreiung Königsbergs zu fragen; vgl. Hans J. Noack, „Du sollst Dich erinnern“, in: Der Spiegel, Nr. 22 vom 18. Mai 1992, S. 136ff. Der ehemalige Zweite Gebietspartei sekretär Sawkin warnte vor einer massiven Rückkehr Deutscher, die zunächst Autonomie forderten und dann den Anschluß an Deutschland betrieben. Auch in Litauen wurden Stimmen laut, die deutsche Ansprüche auf Klaipeda (Memel) befürchteten. Vgl. E. Calabuig (Anm. 14).

---

## V. Die sicherheitspolitische Bedeutung Kaliningrads im Ostseeraum

---

Die Region Kaliningrad hatte als „westlicher Vorposten“ der Sowjetunion eine herausragende sicherheitspolitische Bedeutung, die sich im Status als militärisches Sperrgebiet mit einer massiven Truppenkonzentration ausdrückte. In der sich neu formierenden Außen- und Sicherheitspolitik Rußlands wurde – in der Erwartung des Übergangs von der Ost-West-Konfrontation zu kooperativen internationalen Beziehungen – die sicherheitspolitische Bedeutung des Gebietes relativiert. Eine starke militärische Präsenz erschien als Gefährdung der wirtschaftlichen Entwicklungschancen<sup>19</sup>. Dagegen treten in jüngster Zeit wieder Auffassungen in den Vordergrund, die dem Gebiet – weiterhin oder erneut – militärische Bedeutung zusprechen. Ihnen liegt ein Bedürfnis nach Sicherheit durch eigene Stärke zugrunde, das – mit einer Wiederbelebung (großmacht)politischer Denkmuster verbunden – aus der wachsenden Enttäuschung über die Haltung des Westens entsteht, der es nach russischem Empfinden nicht honorierte, daß sich die Sowjetunion – ein einzigartiger Vorgang in ihrer Geschichte – ohne militärisch besiegt worden zu sein großer Teile ihres Territoriums, ihres militärischen Potentials und ihres politischen Status begab.

Daß Kaliningrad vom Ausland als europäisches Sicherheitsproblem thematisiert und mit territorialen und Minderheitenfragen in Verbindung gebracht wird, erscheint in Rußland als Infragestellung des Status quo und der Souveränität, wenn dabei auch nicht immer ausreichend zwischen offiziellen und nichtoffiziellen Akteuren oder privatwirtschaftlichen und staatlichen Aktivitäten differenziert werden mag. Dies betrifft nicht zuletzt Deutschland: Die Verknüpfung militärischer Präsenz mit sicherheitspolitischen Szenarios, Forderungen von Randgruppen nach planmäßiger Ansiedlung Deutscher sowie deren Ruf nach einem „deutschen Königsberg“, kapitalkräftige, wenn auch zögernde Investitionsinteressen, schließlich die Versuche deutscher Politiker, die EU in der Region zu engagieren, fügen sich zu einem Bild, das das Gespenst des deutschen „Drangs nach Osten“ und der „deutschen Gefahr“ wiederersterhen läßt. Die Verfestigung solcher Perzeptionen

spiegelt sich in der Diskussion über die neue außen- und sicherheitspolitische Linie Rußlands wider<sup>20</sup>. Indiz dafür ist die Differenzierung in ein „nahes“ und „fernes“ Ausland, wobei ersteres das Gebiet der ehemaligen UdSSR umfaßt. Rußland versteht sich als Ordnungs- und Schutzmacht für die dort lebenden russischen Minderheiten und beansprucht in der im November 1993 verkündeten neuen Militärdoktrin für diese Gebiete ein Interventionsrecht.

Offenbar als Reaktion auf das „laute Nachdenken“ im Ausland über die Demilitarisierung der Region verteidigte der Oberkommandierende der GUS-Streitkräfte, Marschall Schaposchnikow, im April 1992 generell das Recht Rußlands, Truppen in der Oblast zu halten, allerdings mit der einschränkenden Wertung, daß sie zwar stark genug sein müßten, um das Gebiet zu verteidigen, andererseits aber hinreichend begrenzt, um bei den Nachbarn keine Befürchtungen hervorzurufen.

Deutlicher wurde der russische Außenminister Kosyrew, der im März 1993 die Notwendigkeit einer starken russischen Militärpräsenz sowohl mit der Gefahr auf Annexion gerichteter revanchistischer Bestrebungen in Deutschland als auch mit drohenden „jugoslawischen Zuständen“ im Baltikum begründete. Angesichts der von konservativer Seite häufig zu hörenden Kritik an seiner angeblich zu pro-westlichen Haltung wurden die Aussagen des Außenministers als nach innen gerichtet gewertet, nichtsdestoweniger im Ausland aufmerksam registriert. Das Profil der russischen Außenpolitik bewegt sich weiterhin zwischen grundsätzlicher Kooperation und einzelnen Konflikten mit dem Westen, wie es sich aktuell in der Balkanpolitik zeigt. Westliche Zweifel an der Großmachtposition Rußlands und seine Unzufriedenheit über die sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit dem Westen veranlaßten Kosyrew, verstärkt die russische Großmachtrolle zu unterstreichen.

---

20 Ähnlich auch Äußerungen von Verteidigungsminister Gratschow, der im Dezember 1992 (mit Hinweisen auf die sozialen Probleme der Streitkräfte) die Bedeutung Kaliningrads für die Baltische Flotte hervorhob und die Region als nord-westlichen Vorposten Rußlands bezeichnete; vgl. „Recht auf Truppen in Kaliningrad“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. 8. 1991; Interview mit Julij Kwizinskij in der Literaturnaja Gazeta vom 12. 8. 1992; Jurij Golowin, Buduschtscheje Baltiskoga Flota – eto Kaliningradsckaja Oblast (Die Zukunft der Baltischen Flotte liegt in der Region Kaliningrad), in: Kaliningradsckaja Prawda vom 30. 12. 1992; zu angeblichen Annexionsabsichten: „Außenminister Kosyrew zu Gesprächen über Königsberg in Litauen“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. 3. 1993 und 18. 3. 1993.

19 Vgl. dazu Dimitri Trenin/Mikhail Borodin, Amber Coast: Outpost or Gateway?, in: New Times, (1992) 13, S. 11–13.

Neben dem innenpolitischen Druck, unter den die Regierung durch die Erfolge nationalistischer Kräfte bei den Dezemberwahlen geraten ist, dürften reale Bedrohungsgefühle auch bei der Entscheidung vom 17. März 1994 mitbestimmend gewesen sein, die Oblast zur Sonderversetzungszone zu erklären und dort weitere mobile Einsatztruppen zu stationieren. Die Konsequenzen, die sich aus diesem Status für die Region ergeben, sind z. Z. ebensowenig absehbar wie ihre Bedeutung für die gesamtrossische Sicherheitspolitik. Einer Interpretation als Indiz für Militarisierungstendenzen steht entgegen, daß Rußland vereinbarte Rüstungskontroll- und Abrüstungsmaßnahmen einhält und auch mit einem Beschluß des Verteidigungsministeriums vom September 1993 die begonnene Konversionspolitik fortsetzt<sup>21</sup>.

Über den aktuellen Stand der militärischen Präsenz gibt es keine verlässlichen Informationen, auch russische Angaben schwanken. Der Chef der Gebietsadministration, Matotschkin, und der Oberkommandierende der Baltischen Flotte, Admiral Jegorow, nannten 1992 die Zahl von 150 000 Soldaten. Westliche Schätzungen zwischen 400 000 und 500 000 wurden von beiden als entschieden zu hoch bezeichnet. Verschiedene andere Angaben sowohl von westlicher als auch russischer Seite liegen bei 200 000 bis 250 000 Soldaten<sup>22</sup>. Die Auswirkungen des Rückzugs der ehemaligen Westgruppe der Roten Armee auf die militärische Präsenz in der Oblast ist mit widersprüchlichen Angaben zur tatsächlichen Dislozierung ebenfalls unklar<sup>23</sup>.

21 Dazu unterbreitete das Ministerium ein Pilotprojekt mit Kooperationsangeboten an westliche Firmen für 140 Konversionsprojekte in 23 seiner Betriebe, vgl. UTECON-Management (Umwelt & Technologie Consult GmbH), Angebote zur Kooperation in der Russischen Föderation für die deutsche und internationale Wirtschaft, Berlin, März 1994.

22 Vgl. Peer Lange, Militarisierung oder Demilitarisierung des Gebietes Kaliningrad. Das sicherheitspolitische Schlüsselproblem in der Ostseeregion, Arbeitspapier Nr. 2787 der Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen 1993; W. Böhm/A. Graw (Anm. 6), S. 97f.

23 Matotschkin erklärte im März 1992, daß entgegen westlichen Schätzungen (bis zu 80 000) keine Teile der ehemaligen Westgruppe in das Gebiet gekommen seien; laut Admiral Jegorow war die Zahl um etwa zehn Prozent gestiegen. Auch der Oberkommandierende der Landstreitkräfte Rußlands, Semjonow, versicherte noch im Juni 1993 als Antwort auf westliche Berichte über Truppen- und Waffenkonzentration, daß keine Absichten beständen, die Truppen in der Region zu verstärken. Es werde auch künftig keine einzige Einheit der Westgruppe in der Oblast stationiert. Nach anderen russischen Quellen wurde jedoch zumindest ein Teil der Marineeinheiten in die Region verlegt. Der russische Verteidigungsminister Gratschow hatte in diesem Zusammenhang im Dezember 1992 festgestellt, daß notwendige Neugruppierungen der Streitkräfte die Gesamtstärke um 20 000 bis 25 000 verringern würden. Nach jüngsten Aussagen der Gebietsadministration soll die Gesamtstärke Ende 1994 nur noch bei

Die Reaktionen auf die militärische Präsenz sind allerdings innerhalb der Nachbarstaaten unterschiedlich. In Polen verdient zunächst die bemerkenswert moderate Haltung des Verteidigungsministers Onyszkiewicz Beachtung, der die Stärke der in der Region stehenden Truppen aktuell nicht als Gefahr betrachtet<sup>24</sup>, während der Rückzugsphase sogar vorübergehend eine verstärkte Militärpräsenz als tolerierbar ansieht. Hinter diesem Verständnis für die russische Präsenz in der Region steht die Überzeugung, daß es auch im polnischen Interesse liegt, Rußland nicht von Europa abzudrängen. Pessimistischere Stimmen in Polen befürchten den Einsatz von Truppen als Kontroll- und Pressionsmittel, teilweise sogar, daß sich Kaliningrad angesichts des offensiven Charakters der dort stationierten Kräfte zu einer Militärbasis für einen Angriff auf Europa herausbilden könne. Polnische Forderungen nach einer weitgehenden Demilitarisierung verbinden sich mit dem Hinweis, daß ein überhöhtes oder gar noch steigendes Militärpotential in der Region einer polnischen Beteiligung an ihrem Ausbau zu einem internationalen Handelszentrum enge Grenzen zöge oder sie gar ganz verhindere<sup>25</sup>.

Auch Litauen hegt Befürchtungen, daß bei Konflikten militärischer Druck ausgeübt werden könne, ist aber zu pragmatisch motivierten Vereinbarungen bereit. So kam es 1992 – begleitet von heftigen Protesten aus Polen und Estland – zu einem russisch-litauischen Abkommen, in dem sich Litauen gegen eine Garantie für den Abzug der russischen Truppen aus dem Land und die Übereignung von zwei Prozent des Bestandes der Baltischen Flotte bereit fand, 10 000 Wohnungen für Angehörige der Streitkräfte in Kaliningrad zu bauen. Besorgnisse entstanden in letzter Zeit vor allem in Estland und Lettland wegen des schleppenden Abzugs der russischen Truppen; andererseits fühlt sich Rußland durch das polnische und baltische Streben zur NATO verunsichert. Über die Position Schirnowskis läßt sich, zumal im Hinblick auf eine mögliche Führung der Regierung, nur spekulieren; auch zum Thema Kaliningrad sind seine Aussagen völlig konträr – je nach dem, ob sie vor deutschem oder russischem Publikum erfolgen.

30 000 liegen; vgl. „Neue Pläne für Königsberg“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22. 2. 1992; Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Fernseh-/Hörfunkspiegel Ausland vom 19. 5. 1993; „Abschied von der Waffe“, in: Königsberger Express, (1993) 1, S. 14.

24 So der polnische Verteidigungsminister Janusz Onyszkiewicz in einem Vortrag „Die Sicherheitspolitik der Republik Polen“ am 25. 1. 1993 in der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, Bonn.

25 Vgl. W. Böhm/A. Graw (Anm. 6), S. 96.

---

## VI. Das Militär als Wirtschaftsfaktor in der Region

---

Abgesehen von sicherheitspolitischen Aspekten ist die Präsenz des Militärs auch ein Faktor, dem bei der wirtschaftlichen Entwicklung der Region Bedeutung zukommt. Etwa 16 Prozent der industriellen Arbeitskräfte sind im militärisch-industriellen Bereich beschäftigt, u. a. im JANTAR-Werk, das mit ca. 9 000 Beschäftigten zu den größten der Region zählt, und in der Maschinenbaufirma QUARZ mit 5 000 Beschäftigten. Weitere zehn Betriebe im Maschinen- und Werkzeugbau sind Auftragnehmer des Verteidigungsministeriums oder der Streitkräfte<sup>26</sup>.

Galt das Militär mit seinem Widerstand gegen die Öffnung der Region zunächst als Hemmschuh für die Wirtschaftsentwicklung, so gibt es neuerdings deutliche Anzeichen dafür, daß die Notwendigkeit, die sozialen und wirtschaftlichen Probleme der Armee zu lösen, zu einem Umdenken geführt hat. Erste konkrete Ansätze finden sich etwa in der Frage der zivilen Nutzung des Baltijsker Hafens, der Verschrottung von Kriegsschiffen und ebenso bei Konversionsvorhaben, für die für 1992/93 vom Komitee für Industrie und Kommunikation der Gebietsverwaltung ein Programm aufgestellt wurde. Es sah eine Harmonisierung mit dem Entwicklungsplan für die FWZ vor, u. a. mit einer Prioritätenliste der Produktionssektoren, in welche Kapazitäten, vor allem ein Reservoir gut ausgebildeter Arbeitskräfte, gelenkt werden sollen, die im Verlauf von Konversionsvorhaben frei werden (Nahrungsmittel, landwirtschaftliche Produkte, kommunale Dienstleistungsbetriebe). Erste Ergebnisse liegen vor mit der Umstellung der militärischen auf die private Produktion von über 40 Prozent bei QUARZ und einem Kooperationsangebot für drei große Konversionsprojekte an internationale Unternehmen<sup>27</sup>.

Mit einer fortgesetzten starken oder gar verstärkten Truppenpräsenz und der Dislozierung von prinzipiell angriffsfähigen Verbänden mit entsprechendem militärischen Gerät muß über kürzere Zeiträume gerechnet werden, da die Oblast

---

26 Vgl. S. Reymann (Anm. 3), S. 57; „Was wird aus Königsberg?“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12. 2. 1993; „Na osnowe konwersij“ (Auf der Basis der Konversion), in: Kaliningradskaja Prawda vom 4. 12. 1992.

27 Vgl. UTECON Management (Anm. 21).

als Auffangbecken für die Soldaten der abziehenden Westgruppen dient. Diese Notwendigkeit könnte durch Information der Nachbarn und vertrauensbildende Maßnahmen tolerierbar gemacht werden. Ein auf Dauer angelegter verstärkter militärischer Ausbau und/oder Stationierungen etwa im Rahmen der Sonderverteidigungszone könnten, wenn nicht von flankierenden infrastrukturellen und sozialen Maßnahmen – vor allem Wohnungsbau und soziale Absicherung – begleitet, neben sicherheitspolitischen Auswirkungen auch eine ernste ökonomische und soziale Destabilisierung bewirken. Eine durch den Verlust von Prestige und Privilegien demoralisierte Armee in desolater wirtschaftlicher Lage und nahezu ohne Perspektiven befindet sich in einem Gebiet, das mit seiner Anhäufung von Waffen und militärischem Gerät als Waffenbasar für die Spannungsgebiete in den Randgebieten der ehemaligen Sowjetunion gilt. In der westlichen Publizistik wird daraus mitunter ein Szenario von der Oblast als „Balkan an der Ostsee“ beschworen, in dem jedoch der Unterstützung des Reformkurses in Rußland durch den überwiegenden Teil der militärischen Führung und der angesichts der sozialen Bedingungen beachtlichen Disziplin und Geduld der Streitkräfte wenig Rechnung getragen wird.

---

## VII. Europäische Lösungen: Kondominium – Hanseregion Baltikum – „Hongkong“ oder „Luxemburg“ an der Ostsee

---

Die Unsicherheiten, die sich aus der Verquickung der einzelnen Problemfelder ergeben, und die Sackgasse, in die die Pläne zur Entwicklung der Region geraten sind, haben zu verschiedenen Vorschlägen geführt, die politischen und wirtschaftlichen Probleme durch Einbindung der Region in internationale, europäisch ausgerichtete Kooperationsstrukturen zu bewältigen. Motive, Zielrichtungen und Operationalität sind durchaus unterschiedlich:

Die Frage *Königsberg – Signal der Versöhnung?* ist das politische Leitmotiv, mit dem Marion Gräfin Dönhoff 1991 dazu aufforderte, Königsberg als ein Modell zu entwickeln, in dem konkrete, die Entwicklung des Gebiets fördernde wirtschaftliche und kulturelle Projekte durch ein *Kondominium*

als gemeinsame Verwaltung des Gebiets durch mehrere Staaten gesteuert werden<sup>28</sup>. Mit der Zusammenarbeit mehrerer Staaten – sie nennt als eine Möglichkeit Rußland, Polen, Litauen und Deutschland oder, falls dies aus historischen Gründen als Störfaktor wirken sollte, Schweden – soll Vertrauen geschaffen werden angesichts der Beobachtung, daß sich West und Ost in Europa trotz der überwundenen Konfrontation noch keineswegs aufeinander zu entwickeln. Der Integration im Westen stehen im Osten Bestrebungen nationaler Identitätssuche gegenüber, die – oft mit nationalistischen Akzenten – Sonderentwicklungen bewirken. Statt Zusammenhalt greifen zunächst immer mehr Unsicherheit und Instabilität Platz. Königsberg fällt aus diesem Muster heraus – in der Vergangenheit isoliert durch militärischen Sonderstatus, heute durch seine geographische Lage.

In verschiedener Hinsicht weiter gehend ist der Anfang 1992 vorgelegte Vorschlag für eine *Hanseregion Baltikum*, der im Auftrag des Vorsitzenden des Rates von Estland, Tunne Kelam, von einer internationalen Studiengruppe ausgearbeitet wurde<sup>29</sup>. Der Plan knüpft ausdrücklich an die eingangs zitierte Idee F. W. Christians' von einer Wirtschaftssonderzone Kaliningrad an und erweitert sie auf die drei baltischen Staaten Estland, Lettland, Litauen. Kaliningrad bleibt Teil der Russischen Föderation, soll aber – ausgehend vom Status als „Freie Wirtschaftszone“ – zu einer autonomen „Euroregion“ werden. In 30 detaillierten Einzelvorschlägen wird ein langfristig angelegtes Entwicklungsszenario vorgestellt. Neben politischen Elementen (eine freiheitliche, demokratische politische und an Grundsätzen sozialer Marktwirtschaft orientierte wirtschaftliche Ordnung) enthält der Maßnahmenkatalog u. a. die Einführung einer „baltischen Währung“, den Ausbau des Hafen- und Verkehrswesens und der Telekommunikation sowie eine Reihe besonderer Investitions- und Steueranreize zur Förderung des wirtschaftlichen Aufbaus. Weiterhin ist die Zusammenarbeit mit der EG und finanzielle För-

28 Marion Gräfin Dönhoff, „Königsberg – ein Signal der Versöhnung? Ein Zukunftskonzept: Zusammenarbeit im Geiste Immanuel Kants“, in: Die Zeit vom 5. 11. 1991, S. 1. Der Begriff des Kondominiums wird von ihr sehr allgemein verstanden; der Kern besteht in einer internationalisierten Struktur der Verwaltung des Gebiets, deren formelle Kompetenzen in einem Spektrum angesiedelt sein können, das von informellen Konsultationsmechanismen bis hin zu formeller Entscheidungsautonomie reichen kann.

29 Vgl. Hanseregion Baltikum – Bericht der Internationalen Studiengruppe im Auftrag des Vorsitzenden Rates von Estland, Tallinn, Januar 1992.

derung durch sie vorgesehen. Der Verbund aus den drei Staaten und der Region Kaliningrad zu einem gemeinsamen Wirtschaftsraum soll Vorstufe einer späteren Integration in die EU sein. Die politische Gesamtplanung der Hanseregion soll bei einem aus den Wirtschaftsministern oder entsprechenden Vertretern der drei Staaten und der Region zusammengesetzten „Wirtschaftsrat“ liegen, der durch einen internationalen Beirat aus Wirtschaftsexperten unterstützt wird.

F. W. Christians selbst hat seine ursprüngliche Konzeption für die Region parallel zu den seit 1988 eingetretenen politischen Veränderungen fortgeschrieben<sup>30</sup>. Als naheliegende Option sieht er dabei auch – wie die internationale Studiengruppe – die Einbindung Kaliningrads in eine erweiterte Hanseregion im Verbund mit den drei baltischen Staaten und eine langfristig anzustrebende Anbindung an die EU. Für ihn ist jedoch – anders als bei der Studiengruppe – die Region Kaliningrad der Bezugspunkt: Hemmnisse bei der Entwicklung der erweiterten Hanseregion durch mangelnde Kooperationsbereitschaft oder nationalstaatliche Alleingänge bei den baltischen Staaten dürften den Plänen für Kaliningrad nicht im Wege stehen; notfalls müsse die FWZ auch ohne die baltischen Staaten etabliert werden. Auch Christians betont die politischen Auswirkungen einer engen, nach allen Seiten offenen Kooperation und den Demonstrationscharakter einer erfolgreichen Entwicklung für Rußland.

Skepsis sowohl hinsichtlich einer wirksamen regionalen Zusammenarbeit – zwischen den baltischen Staaten und der baltisch-russischen Kooperation – als auch der Integrationskraft der EU bestimmt das von W. Böhm und A. Graw vertretene Konzept für Königsberg als *Luxemburg an der Ostsee*<sup>31</sup> (ein Gedanke, der schon in der Warschauer Diskussion eingebracht worden war). Verbunden mit der Forderung, realitätsferne Tabus aufzugeben, setzen sie für die Entwicklung des Gebiets auf die enge Zusammenarbeit von Rußland und Deutschland, denen – als „Inhaber der Souveränität“ bzw. als „wirtschaftliche und technologische Spitzenmacht mit einzigartigen kulturellen und historischen Bezügen“ – dafür

30 Vgl. Interview mit F. W. Christians, „Königsberg als Hongkong Europas – das ist eine Zielrichtung“, in: Welt am Sonntag vom 5. 4. 1992; ausführlicher ders., Kooperation in einer erweiterten Freihandelszone Baltikum. Eröffnungsrede zum 1. Hanse-Kolleg, Kaliningrad/Königsberg, 20.–24. September 1992 (Veranstaltungsforum Handelsblatt und Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik).

31 Vgl. W. Böhm/A. Graw (Anm. 6), S. 221 ff.

eine Schlüsselstellung zukomme. Der deutschen Rolle werden zugleich Grenzen gezogen: Politische Vorbehalte und das Maß des nötigen wirtschaftlichen Engagements forderten eine „konzertierte europäische Aktion“, als deren politisches Zentrum ihnen der Europarat geeignet erscheint. Er spiegele in umfassenderer Weise geographisch und historisch die gewachsene europäische Ordnung wider, was ihn dazu prädestiniere, die Rolle als Brücke zwischen den EU-Staaten und den neuen Demokratien im Osten auszufüllen. Anders als die „westzentrierte“ und für das russische Souveränitätsdenken weniger akzeptable EU könne er so den Rahmen bilden, um in Abstimmung mit Rußland Vorschläge für die Ausgestaltung der Region zu entwickeln. Das Bild eines „Luxemburgs an der Ostsee“ ist in erster Linie politisch akzentuiert, als Ausdruck der Internationalität wirtschaftlichen Engagements und damit verbundener personeller Mobilitäten. Allerdings fällt der Zehn-Punkte-Katalog von Vorschlägen solcher Aktivitäten in seinen Einzelheiten – trotz der vorhergehenden Kritik an der Praktikabilität der Überlegungen u. a. von Christians und Dönhoff – operational hinter diese zurück, rekuriert in Teilen sogar auf anzustrebende Kooperationsbeziehungen, die zuvor eher ablehnend kommentiert wurden.

All diese Pläne sehen eine Beschränkung der russischen (und auch der baltischen) Souveränität vor. Vor dem Hintergrund der Teilungsdiskussion, der nicht unproblematischen Beziehungen zu den Nachbarstaaten und der enttäuschten Erwartungen an den Westen macht sich in Rußland und auch in Kaliningrad eine gewisse Europaskepsis breit: Die EU-Einbindung wird als erster Schritt zum Verlust der russischen Souveränität gesehen, dazu kommen Vorbehalte gegenüber der Zusammenarbeit mit den baltischen Staaten, die trotz der kürzlich gegründeten Freihandelszone wenig tragfähige kooperative Strukturen entwickelt haben. Die Europäisierung wird – ebenfalls in Polen und den baltischen Ländern – nicht zuletzt als Deckmantel schleichender Germanisierung verstanden. Deutlich artikulierte dies Tamara Poluektowa, die Beauftragte Jelzins in Kaliningrad, als sie an den europäischen Lösungen kritisierte, sie ließen außer acht, daß die Region zu Rußland gehöre. Sie äußerte darüber hinaus die Befürchtung, es sei nicht auszuschließen, daß ein neuer Kolonialismus eines wirtschaftlich mächtigen Deutschlands entstehen könnte<sup>32</sup>.

32 Vgl. Henning Krümrey, „Latrine und Labor“, in: Wirtschaftswoche vom 21. 8. 1992. Hier werden in der Tat russische Empfindlichkeiten berührt: So wandte sich der Rektor

Angesichts des schwierigen Prozesses der Einigung des europäischen Westens, in dem etablierte Staaten ähnliche Befürchtungen hegen, darf die Haltung nicht weiter verwundern – sowohl bei den neu unabhängigen baltischen Staaten als auch bei Rußland, das den schwierigen psychologischen Prozeß einer Anpassung an seinen Macht- und Statusverlust zu durchlaufen hat und in dem sich Kräfte regen, die auf eine Revision dieser Entwicklung hinarbeiten, wie die Dezemberwahlen gezeigt haben.

---

## VIII. Zwischenbilanz und Perspektiven

---

Eine Bilanz der bisherigen Entwicklung muß berücksichtigen, daß 40 Jahren vollständiger Abschottung nicht mehr als drei Jahre des Experiments mit der Freien Wirtschaftszone gegenüberstehen, in denen sich wirtschaftliche Initiativen allenfalls ansatzweise in konkreten Ergebnissen niederschlagen konnten. Gemessen an der ursprünglichen Euphorie erscheinen sie als enttäuschend – dies um so mehr, als zur Zeit eher ungelöste Fragen und potentielle Konflikte, die sich noch zu vertiefen drohen, in den Vordergrund treten.

Die Oblast steckt – wie Rußland und die GUS insgesamt – in dem Teufelskreis, daß einerseits eine politische Stabilisierung nur auf der Basis wirtschaftlicher Gesundung möglich ist, andererseits die für effektive Wirtschaftsaktivitäten mit intensiver internationaler Investitionstätigkeit notwendigen innen- und außenpolitischen Rahmenbedingungen bisher nur unvollständig vorhanden sind. Ob die erkennbaren Chancen sich mittel- und langfristig verwirklichen lassen oder aber in Zukunft die Gefahren dominieren, hängt davon ab, ob es gelingt, eine Strategie zu verwirklichen, die das Konfliktpotential kontrolliert, es in neue kooperative Strukturen einbindet und

---

der Kaliningrader Universität, Medwedjew, bei der Eröffnung des 2. Hanse-Kollegs am 16. Mai 1993 vehement gegen die Begriffe „Baltischer Raum“ oder „Ostseeraum“ mit dem Hinweis, es handle sich hier um russisches Gebiet. Ähnlich motiviert ist auch die scharfe russische Reaktion auf die wesentlich aufgrund einer deutschen Initiative geführte Diskussion im Europäischen Parlament, in der gleichzeitig vor einer territorialen Loslösung gewarnt, ein Sonderverhältnis zwischen EU und der Region vorgeschlagen und auf die (von der Gebietsadministration begrüßte) Bereitstellung von EU-Mitteln in Höhe von zehn Mio. ECU hingewiesen wurde.

schließlich aufhebt. Lösungen für die politische und wirtschaftliche Entwicklung der Region und ihre Einordnung in den Ostseeraum sind weder einfach noch schnell zu realisieren. Gleichwohl lassen sich einige Ausgangspunkte und Abhängigkeiten formulieren, an denen sich Entwicklungskonzepte für die Region messen lassen müssen, wenn dem regionalen wirtschaftlichen Aufbau in der Hierarchie der Ziele Priorität zukommen soll.

Darüber herrscht in den offiziellen Positionen der betroffenen Staaten zwar Konsens, ebenso über die wirtschaftliche Entwicklungsperspektive mit der Annahme, daß der Prozeß nur mit internationaler Öffnung, Mobilisierung internationaler Ressourcen und internationalem Engagement Aussicht auf Erfolg besitzt. Der Entschluß Rußlands, die Oblast als Freie Wirtschaftszone zu konstituieren, trägt dem grundsätzlich, wenn gleich noch nicht in allen politischen und praktischen Implikationen, Rechnung.

Die konstruktiven Ansätze stehen jedoch in einem Spannungsfeld retardierender Kräfte: Ein Verharren in überkommenem nationalstaatlichen Souveränitätsdenken behindert die internationale Öffnung; Konfliktkonstellationen und die damit verbundene politische Unsicherheit blockieren die Bereitschaft zu internationalen Engagements.

*Erstens:* Die internationale Öffnung der Region durch attraktive Rahmenbedingungen und überschaubare, Rechtssicherheit gewährende Regelungen tangiert das Souveränitätsempfinden Rußlands, zumal wenn sie in internationale Kooperations- und Konsultationsstrukturen eingebunden ist. Weder die offiziellen Positionen der betroffenen Staaten noch der *Kondominiums-Plan* (Dönhoff) oder der Vorschlag für eine internationale Beratergruppe (Studiengruppe *Hanseregion*) stellen die politische Souveränität Rußlands über das Gebiet in Frage. Angesichts verschiedener nicht-offizieller Positionen in den einzelnen Staaten sollte auf offiziellen Ebenen das Verständnis verankert werden, daß die Region als Ergebnis des Zweiten Weltkrieges und mit ihrer heute überwiegend russischen Bevölkerung fester Bestandteil der Russischen Föderation ist. Alle Überlegungen, wie die Region institutionell in internationale Aktivitäten einzubinden sei – auch unter dem Vorzeichen einer „Europäisierung“ – sollten diesen Umstand und den Grundsatz souveräner Entscheidungsgewalt Rußlands über das Gebiet respektieren.

Entsprechend ist die Entscheidung darüber, wieviel an politisch-administrativen und außenwirt-

schaftlichen Kompetenzen von Moskau an die Oblast übertragen werden und wieviel an Selbstverwaltung sie erhält, eine innerrussische Entscheidung, die allerdings den funktionalen Anforderungen der angestrebten wirtschaftlichen Strukturen Rechnung tragen sollte.

Auf russischer Seite müßte sich andererseits die Erkenntnis durchsetzen, daß internationale Strukturen, wie sie vorgeschlagen wurden, Instrumente sind, um für die internationalen Wirtschaftsaktivitäten in der FWZ ein den internationalen Standards entsprechendes „Regime“ zu konzipieren und operational umzusetzen. Welche konkreten Kompetenzen solche Gremien erhalten, hängt wesentlich davon ab, welche ausländischen staatlichen oder nichtstaatlichen Akteure sich in der Oblast zu engagieren bereit sind und in Kooperationsstrukturen eingebunden werden sollten.

*Zweitens:* Das internationale Engagement, vor allem in Form von ausländischen Investitionen, wird wesentlich bestimmt durch die Stabilität des politisch-sozialen Umfeldes. Können ungelöste wirtschaftspolitische und rechtlich-formale Fragen noch als zeitlich begrenzte Übergangsprobleme toleriert werden, so wäre es für jedwedes internationale Engagement verhängnisvoll, wenn sich die internationale Aufmerksamkeit und Diskussion auf Kontroversen über territoriale Ambitionen, eine planmäßige Ansiedlung Rußlanddeutscher in der Oblast, andere Formen „demographischer Eroberung“ sowie militärisch-sicherheitspolitische Aspekte und Bedrohungsszenarios konzentrierte und die Region so vorwiegend als Zone politischer Instabilität erscheinen ließe.

Die Wechselwirkung dieser Faktoren birgt die Gefahr einer Eskalation in sich, selbst dann, wenn – wie in der territorialen Frage – die Quellen nicht bei den Regierungen, sondern „nur“ in gesellschaftlichen Gruppierungen unterschiedlicher politischer Relevanz zu finden sind. Alle beteiligten Regierungen müßten nach einer tragfähigen Lösung suchen, die vom Primat tradierter nationalstaatlicher und militärisch-sicherheitspolitischer Denkmuster frei ist, die einer internationalen Kooperation in der Region im Wege stehen. Ein positives Beispiel ist die ausgewogene Reaktion des polnischen Verteidigungsministers auf die aktuelle Truppenstärke ebenso wie das vom Oberkommandierenden der GUS-Streitkräfte benutzte – aber noch zu konkretisierende – Konzept der „hinreichenden“ Truppenstärken.

Solche verständnis- und vertrauensfördernden Maßnahmen trügen dazu bei, die Integration des Militärs in die Wirtschaft der Oblast und in Konversionsvorhaben mit internationaler Kooperation zu erleichtern. Gleiches gilt für den sensiblen Bereich der Minderheiten: Eine unbestrittene Zugehörigkeit der Oblast zu Rußland würde diese weniger als potentielle Störfaktoren erscheinen lassen, und für Rußland gäbe es keinerlei Grund mehr, den Minderheiten größere kulturelle Eigenständigkeit vorzuenthalten. Damit würde radikalem, auch

von außen kommendem Störpotential der Boden entzogen.

Internationales Engagement und internationale Kooperation als Grundlage erfolgreichen wirtschaftlichen Aufbaus der Region ist an bestimmte Voraussetzungen politischer und gesellschaftlicher Stabilität und Berechenbarkeit gebunden. Die Anerkennung und Festschreibung einer gemeinsamen „Geschäftsgrundlage“ in den skizzierten Punkten wäre ein wesentlicher Schritt in diese Richtung.

## **Wolfgang Merkel: Systemwechsel: Probleme der demokratischen Konsolidierung in Ostmitteleuropa**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18-19/94, 3-11

Die Konsolidierung der jungen Demokratien in den Ländern Ostmitteleuropas wirft Probleme auf, die sich von den politischen Transitionsprozessen in Südeuropa und Lateinamerika deutlich unterscheiden. In Polen, Ungarn, der Tschechischen und der Slowakischen Republik, wo der Demokratisierungsprozeß am weitesten fortgeschritten ist, hat das Problem der „Gleichzeitigkeit“, d.h. der gleichzeitigen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Transformation, enge Restriktionen für das politische Handeln zur Folge.

Der Erfolg der demokratischen Konsolidierung wird deshalb nicht zuletzt davon abhängen, auf welche Weise die politischen und wirtschaftlichen Eliten sowie die (Wahl)bevölkerung ihr Handeln innerhalb der gegebenen restriktiven Bedingungen aufeinander abstimmen, um wechselseitige Destruktionseffekte zu minimieren. Sowohl von der strukturellen Problemlast als auch von der politischen Akteurskonstellation her besitzen Ungarn und die Tschechische Republik deutlich bessere Konsolidierungschancen als die jungen Demokratien Polens und der Slowakischen Republik.

## **Christian Deubner/Heinz Kramer: Die Erweiterung der Europäischen Union nach Mittel- und Osteuropa: Wende oder Ende der Gemeinschaftsbildung?**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18-19/94, S. 12-19

Die Europäische Union und ihre wichtigsten Mitgliedstaaten scheinen im Frühjahr 1994 entschlossen, nach den erfolgreichen Verhandlungen mit den EFTA-Staaten den Erweiterungsprozeß der EU in absehbarer Zeit durch die Aufnahme ebensolcher Verhandlungen mit den Staaten Mittel- und Osteuropas fortzusetzen. Vor dem Hintergrund dieser politischen Entscheidungen werden die politischen und wirtschaftlichen Vorbedingungen, Probleme und denkbaren Ergebnisse einer künftigen Osterweiterung der EU diskutiert. Im Zentrum der Untersuchung stehen die Erweiterungsfähigkeit der Europäischen Union und die Beitrittsfähigkeit der mittel- und osteuropäischen Länder. Dieser Untersuchung nach wird die EU von ihren inneren Vorgaben her schlecht vorbereitet sein, die sachlichen und institutionellen Herausforderungen der Osterweiterung zu meistern. Das gilt sowohl mit Blick auf ihre interne Weiterentwicklung als auch mit Blick auf Transformation und Stabilisierung im Osten. Dies ist um so besorgniserregender, als die mittel- und osteuropäischen Beitrittsaspiranten – mit Ausnahme der Tschechischen Republik – noch auf viele Jahre hinaus außerstande sein werden, die zentralen Regeln der EU, ihren sogenannten „Acquis communautaire“, vollständig anzuwenden.

Im Ergebnis wird die EU daher den mittel- und osteuropäischen Staaten kaum die Vorteile bieten können, die jene sich vom Beitritt erhoffen. Der „Acquis“ der Union seinerseits dürfte ebenfalls geschwächt aus dem Experiment der Erweiterung nach Osten hervorgehen.

## **Wolfgang Pfeiler: Konflikte, Krisen, Kriege. Rußlands Geopolitik und die künftige europäische Sicherheit**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18-19/94, S. 20-31

Der Zerfall der Sowjetunion hat eine Vielzahl latenter Konflikte manifest werden lassen. Viele von ihnen enthalten ein Potential zur Eskalation. Aus einigen haben sich Dauerkrisen und in mehreren Fällen auch Kriege entwickelt. Damit hat sich die sicherheitspolitische Lage sowohl für die NATO-Staaten als auch für die Ostmitteleuropäer und die Russische Föderation von Grund auf verändert.

Der Beitrag listet diese Konflikte auf und zeigt die sich wandelnden Einstellungen der russischen Eliten hierzu. Vor allem wird die russische Haltung zur NATO und zur Frage ihrer möglichen Osterweiterung behandelt. Der Brüsseler Entwurf einer „Partnerschaft für den Frieden“ erscheint als ein gangbarer und entwicklungsfähiger Kompromiß; er wird jedoch kaum verhindern können, daß unter den russischen Eliten geopolitisch geprägte neoimperiale Denkweisen weiterhin an Einfluß gewinnen. Eine der russischen Optionen ist dabei eine Neudefinition des bilateralen Verhältnisses zu den USA.

## **Annemarie Große-Jütte: Die Region Kaliningrad/Königsberg: Chance oder Gefahrenherd im Ostseeraum?**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18-19/94, S. 32-45

Die Öffnung der Region Kaliningrad – bis 1990 für Ausländer unzugängliches militärisches Sperrgebiet – verband sich anfangs mit der Hoffnung, sie könne aufgrund ihrer günstigen Lage zu einem Zentrum internationaler Kooperation und als „Freie Wirtschaftszone“ (FWZ, 1991 gegründet) zu einem Motor für die russische Wirtschaft werden. Diese Hoffnungen haben sich bisher nur bedingt erfüllt. Die mit dem Zerfall der UdSSR entstandene Exklavensituation hat statt dessen zu Kontroversen über den Status der Region in der Russischen Föderation geführt.

Offene Statusfragen und Rechtsunsicherheiten hemmen nicht nur die wirtschaftlichen Aktivitäten in der FWZ. Spekulationen über territoriale Veränderungen und historische Ansprüche von Nachbarländern, Minderheitenfragen sowie die Ansiedlung Rußlanddeutscher erweisen sich als Faktoren von Unsicherheit, die eine erneute Diskussion der militärischen und sicherheitspolitischen Bedeutung des ehemaligen westlichen Vorpostens der Sowjetunion erzeugt haben. Diese Verquickung innen- und außenpolitischer Kontroversen vermittelt zur Zeit ein Bild des Gebiets als eines destabilisierenden Faktors und potentiellen Gefahrenherdes im Ostseeraum und läßt Konzeptionen zu seiner Internationalisierung und wirtschaftlichen Entwicklung in den Hintergrund treten.

Für das Gebiet Kaliningrad stellt sich daher als politische Aufgabe, auf der Grundlage einer Bewertung der bisherigen Konzepte, Entwicklungen und Gefahrenherde zu einem kooperativen Lösungsansatz aller politischen Akteure in der Region zu kommen, um den Chancen, die Kaliningrad für Rußland und die europäische Zusammenarbeit im Ostseeraum bietet, zum Durchbruch zu verhelfen.

# Jahresbände

Aus Politik und Zeitgeschichte

mit komplettem  
Inhaltsverzeichnis



*nur* **25,- DM**  
zuzügl. Versandkosten

---

*Noch begrenzt vorrätig (Preise w. o.)*

**Jahrgang: 1992**

---



Bundeszentrale  
für politische  
Bildung

Bestell-**Das Parlament**, Vertriebsabteilung  
Adresse: Fleischstraße 62-65, 54290 Trier  
Telefax (06 51) 46 04 - 153