

Direkte Nachbarschaft an der Ostgrenze einer erweiterten EU

Iris Kempe, Wim van Meurs, Barbara von Ow

1. Rahmen der Nachbarschaftsbeziehungen

Das Ende des sozialistischen Ordnungssystems in der Sowjetunion und den osteuropäischen Staaten sowie die Auflösung des Warschauer Paktes und des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) bewirkte weitgehende innenpolitische Veränderungen sowie Veränderungen in den internationalen Beziehungen. Die innere Entwicklung ist geprägt von der Transformation zu Marktwirtschaft und pluralistischer Demokratie. Dabei haben einige mittel- und osteuropäische Staaten seit 1989 erhebliche Fortschritte erzielt: Nicht zuletzt orientiert an den Vorgaben für die EU-Mitgliedschaft unterscheidet sich ihre Ordnungspolitik immer weniger von der der westeuropäischen Staaten. Dagegen treten in den Staaten der ehemaligen Sowjetunion einschließlich Rußland zunehmend Transformationskrisen zutage. Der gegenwärtige Stand der politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Transformation gleicht einer Mischform aus Autokratie und Demokratie, zentraler Planwirtschaft und sozialer Marktwirtschaft sowie kontrollierter Gesellschaft und Zivilgesellschaft.¹

Voraussetzung für die Transformation nach innen, aber vor allem auch für die Bestimmung der außenpolitischen Position der mittel- und osteuropäischen Staaten, war die Erlangung nationaler Souveränität, die vom Auseinanderbrechen der Sowjetunion in 15 unabhängige Staaten sowie vom Ende der sowjetischen Hegemonie über Osteuropa ausgelöst wurde. Gleichzeitig mit der Neubestimmung der außenpolitischen Positionen begann die

1 G. O'Donnell. Horizontal Accountability in New Democracies. *Journal of Democracy*, 1998, vol. 3, N3, S. 112–126; H.-H. Schröder: Politisch-ökonomische Interdependenzen in der russischen Transition, in: *Zwischen Krise und Konsolidierung. Gefährdeter Systemwechsel im Osten Europas*. Hrsg.: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, München, Wien, 1995, S. 223–238.

Debatte um die Erweiterung der westeuropäischen und transatlantischen Institutionen von NATO und EU. Mit der Mitgliedschaft der mittel- und osteuropäischen Staaten bzw. mit der Erfüllung der Beitrittskriterien kommt es zu einer Ausweitung der westlichen Werte- und Sicherheitsgemeinschaft nach Osteuropa. Während sich die NATO in erster Linie auf eine berechenbare Gestaltung der sogenannten engen, militärischen Sicherheitsrisiken konzentriert, ist die politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Integration der EU ein Instrumentarium, mit dem die stark an Bedeutung und Umfang zugenommenen erweiterten Sicherheitsrisiken geregelt werden können. Unter den erweiterten Sicherheitsbegriff fallen Bedrohungen, ausgelöst durch ökonomische Krisen, gesellschaftliche Konflikte, Migration, Umweltkatastrophen etc., die durch die Systemtransformation verstärkt werden. Die EU nutzt ihre Potentiale als *soft security provider*, indem sie richtungsweisende Parameter für die Transformation setzt.

Die Erweiterung der EU umfaßt nur einen Teil ihrer sicherheits- und ordnungspolitischen Herausforderungen im neuen Osteuropa: Aufgrund der Osterweiterung wird die EU künftig unmittelbar an die Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion angrenzen. Bei den künftigen EU-Nachbarstaaten – Russische Föderation, Ukraine, Belarus und Moldova – handelt es sich um Staaten, für die die EU bisher auch mittelfristig keine Beitrittsperspektiven formuliert hat.

Die Entscheidung, die erwähnten postsowjetischen Staaten vorläufig nicht in die EU aufzunehmen, läßt sich mit mehreren Argumenten begründen: Zum einen ist ihre wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Transformation so weit hinter die mittel- und osteuropäischen Staaten zurückgefallen, daß sie auf keiner Ebene den Kriterien der EU-Mitgliedschaft entsprechen.² Ein Beitritt zum derzeitigen Stand des Transformationsprozesses würde zudem eine erhebliche Bedrohung für die innere Stabilität und Prosperität der Union bedeuten. Andererseits unterscheiden sich die postsowjetischen Staaten und unter ihnen vor allem die Russische Föderation im Verlauf ihrer Modernisierung sowie auch wegen ihrer Größe und ihrer Einwohnerzahl ganz wesentlich von den derzeitigen Mitglieds- und den Assoziierungsstaaten.³ Im Sinne eines *best case*-Szenarios würde die EU mit erheblichen Herausforderungen für ihre Integration konfrontiert werden. Der Beitritt Rußlands in die EU würde zu umfangreichen Verschiebungen bzw. Ausweitungen in der Verteilung der EU-Ratssitze sowie der Stimmen im Europäischen Parlament führen.⁴ Sind Fragen wie diese theoretisch durch eine weitgehende Vertiefung der Integrationsleistungen noch zu lösen, stellen die derzeitigen Instabilitäten der postsowjetischen Staaten eine zusätzliche Bedrohung für die EU dar. Somit würde ein kurz- oder auch mittelfristig angelegter Beitritt Rußlands, der

2 Wirtschafts- und Reformprozesse in Mittel- und Osteuropa, Hrsg.: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Bonn 1999; Die Bewertung von Transformationsprozessen, unveröffentlichtes C.A.P Working Paper, München 1999.

3 C. Giering: Die Europäische Union vor der Erweiterung – Reformbedarf der Institutionen und Verfahren nach Amsterdam, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Nr. 4, 1998, S. 391–405.

4 Ebd.

Ukraine, Belarus' oder Moldovas eine viel größere Belastung für die EU darstellen. Ihr Beitritt würde die Handlungsfähigkeit der Union einschränken und dadurch auch die Sicherheitsrisiken in Gesamteuropa vergrößern.

Aufgrund der fehlenden Beitrittsperspektive der postsowjetischen Staaten wird die EU künftig von der Barentsee im äußersten Norden bis zum Schwarzen Meer im Süden in unmittelbarer Nachbarschaft zu Staaten stehen, die sie nicht als Mitglied aufnehmen kann.⁵ Neben der politisch suboptimalen und damit von Seiten der Union derzeit auch nicht angestrebten Mitgliedschaft impliziert der Begriff »direkte Nachbarschaft« die Ausgestaltung von direkten Grenzbeziehungen ohne territoriale Pufferzonen oder ideologische Grenzen. Mit der direkten Nachbarschaft zwischen der künftigen EU und der Russischen Föderation, der Ukraine, Moldova und Belarus entstehen politisch und analytisch neue Fragestellungen über die Gestaltung der Nachbarschaftsbeziehungen. Dabei unterscheiden sich Spezifikum und Art auf der regionalen, national-bilateralen sowie der europäischen Ebene.

Der Hauptakteur auf der europäischen Ebene ist die EU: Laut ihren eigenen normativen Vorgaben und politischen Handlungsmöglichkeiten will die Union die künftigen Nachbarstaaten weder vollständig integrieren noch durch den Aufbau neuer Trennlinien von der europäischen Entwicklung abkoppeln.⁶ Vielmehr strebt sie eine intensivere Kooperation an. Neben dem Ausbau der Handelsbeziehungen und des politischen Dialoges verkörpert der Aufbau grenzüberschreitender Zusammenarbeit über die künftigen EU-Außengrenzen hinweg einen Schwerpunkt der Nachbarschaftsbeziehungen.

Allerdings verfolgt die EU derzeit eine gegenläufige Politik, bestehend aus der technisch-administrativen Sicherung der künftigen Ostgrenzen einerseits, und der Intensivierung der grenzüberschreitenden Kooperation – beispielsweise im Rahmen der Euro-Regionen – andererseits.⁷ Auf der europäischen Ebene kann die Entwicklung von kooperativen Beziehungen bereits auf Erfahrungen aus der Sowjetunion zurückgreifen. Mit dem 1989 zwischen den damaligen Europäischen Gemeinschaften (EG) und der Sowjetunion unterzeichneten Handels- und Kooperationsabkommen waren Fundamente für die wirtschaftlichen aber auch politischen Beziehungen geschaffen.

Weitaus schwieriger gestalteten sich die Nachbarschaftsbeziehungen dagegen auf der national-bilateralen Ebene. Die Herausbildung dieser Beziehungen beruht auf der Etablierung staatlicher Souveränität. Im Falle der baltischen Staaten impliziert dies die Unabhängigkeit

5 I. Kempe: Direkte Nachbarschaft. Die Beziehungen zwischen der erweiterten EU und der Russischen Föderation, Ukraine, Weißrußland und Moldova, Gütersloh 1998.

6 Gemeinsame Strategie der Europäischen Union für Rußland, Europäischer Rat, 3. und 4. Juni 1999 in Köln, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, in: EU-Nachrichten, Nr. 2, 1999, S. 24–37; Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Vorschlag für einen Beschluß des Rates und der Kommission über den Abschluß des Abkommens über Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen den Europäischen Gemeinschaften.

7 E. Bort: Grenzen und Grenzräume in Mitteleuropa, in: Welt Trends, Nr. 22, 1999, S. 75–95.

von der früheren sowjetischen Hegemonie. Bei den mittel- und osteuropäischen Staaten definiert sich die Schaffung vollständiger nationaler Souveränität über die Auflösung des Warschauer Paktes und des RGW. Einerseits schufen diese Veränderungen die Ausgangsbedingungen und auch Erfordernisse für bilaterale Zusammenarbeit, andererseits ist vor allem das Verhältnis zwischen den baltischen Staaten und der Russischen Föderation durch die Befürchtung der baltischen Staaten, Rußland sei aufgrund seiner inneren Instabilität sowie seiner Hegemonieansprüche eine Bedrohung, belastet. Das Verhältnis der mittel- und osteuropäischen Staaten zur Ukraine gestaltet sich grundsätzlich anders: Von seiten des polnischen Nachbarn wird die Ukraine nicht als hegemonialer Bedrohungsfaktor angesehen, sondern als mitteleuropäischer Partner. Dabei orientiert sich das polnische Interesse an der Zusammenarbeit nicht zuletzt auch an der Festigung der Ukraine als unabhängiger Staat. Das baltisch-russische sowie das ukrainisch-polnische Beispiel deuten bereits das weite Spektrum an Problemen und Möglichkeiten der bilateralen Beziehungen entlang der künftigen EU-Ostgrenze an.

Auf der regionalen Ebene wird sich der Problemdruck der direkten Nachbarschaft unmittelbar und besonders intensiv auswirken: Wirtschafts- und Wohlstandsgefälle, Strukturschwäche und unterschiedliche Infrastrukturen sowie die Trennung grenzüberschreitender Verbindungen des Kleinhandels und persönlicher Beziehungen werden in den Grensräumen zu Problemen führen. Gleichzeitig vergrößert sich dadurch der Handlungsdruck auf die politischen und wirtschaftlichen Entscheidungsträger, jenseits von Vorbehalten gegenüber politischer Hegemonie, nach Lösungen für konkrete Einzelprobleme zu suchen.

Die direkte Nachbarschaft ist ein neues Problem auf der europäischen und regionalen Agenda Osteuropas. Die Ursachen und Gestaltungsmöglichkeiten gehen auf die Osterweiterung der EU sowie auf die wiedererlangte Souveränität der osteuropäischen Staaten zurück. Damit haben Fragen über Grenz- und Nachbarschaftsbeziehungen, die jahrzehntelang nicht diskutiert wurden, hohe Aktualität erhalten. Eingebunden in den Kontext der Osterweiterung müssen die mittel- und osteuropäischen Staaten das Verhältnis zu ihren Nachbarstaaten bestimmen. Während sich die politische und wissenschaftliche Debatte stark auf die Westintegration konzentriert, ist der Handlungsdruck für die Ausgestaltung der direkten Nachbarschaft nicht minder groß. Allerdings fehlte es bisher noch an Analysen, wie sich die politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen zwischen den mittel- und osteuropäischen Staaten und ihren postsowjetischen Nachbarn seit Anfang der neunziger Jahre entwickelt haben.

Das Ungleichgewicht zwischen dem hohen politischen Handlungsdruck und dem geringen Wissen über Schwierigkeiten sowie der Stand der Beziehungen der direkten Nachbarschaft waren Motive für die Vergabe von entsprechenden Untersuchungen an Experten aus den mittel- und osteuropäischen Staaten. Die Fragestellungen richteten sich auf die Beziehungen

Ungarns, Estlands, Polens, der Tschechischen Republik, der Slowakei und Rumäniens zu den postsowjetischen Staaten. Als Rechtsnachfolger der Sowjetunion hat die Russische Föderation eine Sonderfunktion, basierend auf ihrer früheren Rolle als Ordnungsmacht für den gesamten Raum sowie als weltpolitisch einflußreicher, wirtschaftlich partiell mächtiger, aber in der Transformation extrem instabiler Staat. Obwohl auch die Ukraine, Belarus und Moldova als instabile Nachbarn angesehen werden müssen, sind sie im Gegensatz zu Rußland aus Sicht der mittel- und osteuropäischen Staaten nicht mit dem Image einer Hegemonialmacht behaftet. Der russischen Sonderrolle entsprechend, stellen die Beziehungen zu Rußland einen Schwerpunkt in den Untersuchungen dar. Im weiteren werden die Beziehungen der mittel- und osteuropäischen Staaten zu ihren Anrainern untersucht. Die Nachbarschaftsbeziehungen werden gegliedert nach politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Aspekten betrachtet. Die Präsentation der so erarbeiteten Ergebnisse erfolgt geordnet nach den mittel- und osteuropäischen Staaten sowie den einzelnen Untersuchungsperspektiven in insgesamt zwölf Studien.

Abstrahiert von den Regionalstudien werden die Ergebnisse in diesem Einführungsbeitrag sowohl vergleichend diskutiert als auch in einen europäischen Kontext gestellt. Im länderübergreifenden Vergleich gilt es zunächst zu bestimmen, wie sich die politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Aspekte der Nachbarschaftsbeziehungen zueinander verhalten, ob in einzelnen Bereichen besondere Fortschritte oder Schwierigkeiten zu verzeichnen sind und wie sich die Sektoren gegenseitig beeinflussen. Denkbar ist beispielsweise, daß sich – ähnlich wie bei der europäischen Integration – Fortschritte der Zusammenarbeit zunächst auf der ökonomischen Ebene vollziehen und von dort den politischen Handlungsdruck so weit vergrößern, daß es zu einer Lösung von Nachbarschaftsproblemen kommt. Über die gegenseitige Beeinflussung von Nachbarschaftsproblemen hinaus ist die Bestimmung von »externen« Einflußfaktoren von analytischem und politischem Interesse. Diesbezüglich gilt es, den Einfluß von historischen Erfahrungen in den Nachbarschaftsbeziehungen, die Ausrichtung der inneren Transformationsstrategie, die Definition staatlicher Souveränität sowie den Einfluß europäischer Interessen zu bestimmen.

Mit der Analyse der Einflußfaktoren auf die Nachbarschaftsbeziehungen soll, unabhängig von den jeweiligen bilateralen Beziehungen, eine Bestandsaufnahme der direkten Nachbarschaft erfolgen. Diese soll gleichzeitig als Grundlage für den Stand sowie die Potentiale zur grenzüberschreitenden Kooperation dienen. Unter den derzeit gegebenen Bedingungen und normativen Aussagen ist die Kooperation die bestmögliche Variante zur Ausgestaltung der Nachbarschaftsbeziehungen. Als theoretisch denkbare Alternative besteht einerseits die Option, neue Trennlinien aufzubauen, und andererseits die Nachbarstaaten vollständig zu integrieren. Da beide Optionen weder realistisch noch politisch erwünscht sind, fokussiert sich die Analyse auf Ausgestaltung, Potentiale und Probleme der grenzüberschreitenden Kooperation.

Sowohl die Untersuchung der jeweiligen bilateralen Beziehungen als auch die Bestimmung

von Faktoren, die die Nachbarschaftsbeziehungen beeinflussen, richten sich auf die regionale und bilateral-nationale Ebene. Allerdings stehen diese Entwicklungen im wechselseitigen Zusammenhang mit den Auswirkungen der EU-Osterweiterung. Einerseits beeinflusst die EU-Osterweiterung die bilateralen Beziehungen, andererseits werden sich die ungelösten regionalen Probleme auf den europäischen Integrationsprozeß auswirken. Vor dem Hintergrund dieser Zusammenhänge sollen die Untersuchungsergebnisse auch hinsichtlich ihrer strategischen Rolle im europäischen Kontext diskutiert werden.

2. Politische, wirtschaftliche und historisch-kulturelle Nachbarschaftsbeziehungen

In den Länderstudien der estnischen, polnischen, tschechischen, slowakischen und rumänischen und ungarischen Experten werden die Nachbarschaftsbeziehungen getrennt nach politischen, wirtschaftlichen und historisch-kulturellen Aspekten untersucht. Basierend auf den so gewonnenen Einzelergebnissen wird im folgenden nach der wechselseitigen Verflechtung der politischen Beziehungen, der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und den historischen Stereotypen gefragt. Dabei ist vor allem auch zu berücksichtigen, auf welchen Ebenen Fortschritte bei der Zusammenarbeit existieren, auf welchen Ebenen dagegen Probleme auftreten und wie sich die einzelnen Aspekte gegenseitig beeinflussen.

2.1 Der Einfluß historisch-kultureller Faktoren auf die politischen Beziehungen

Hintergrund für die Gestaltung der Nachbarschaftsbeziehungen sind die historischen Erfahrungen der mittel- und osteuropäischen Staaten zu ihren östlichen Nachbarn. Dabei handelt es sich um schwerwiegende Erblasten, bestehend aus Grenzverschiebungen, Minderheitenfragen, Gebietsansprüchen, Vertreibungen etc. Eine Besonderheit der historischen Erblasten ist, daß bis 1991 offene Diskussionen und kritische Aufarbeitung vom sowjetischen Regime unterdrückt wurde und sich die Geschichtsschreibung auf die offiziellen Vorgaben der Kommunistischen Partei beschränkte. Erst mit der Wiedererlangung der nationalen Souveränität der früheren »Ostblockstaaten« konnte eine offene gesellschaftliche Debatte zur Aufarbeitung der Feindbilder beginnen. Debatten über historische Schuld und Unrecht sind nach wie vor ein wichtiger Bestandteil bei aktuellen Fragestellungen. Beispiele für die möglichst detaillierte Darstellung historischer Abläufe, orientiert an einem positivistischen Geschichtsbild, sind die Untersuchungen von Klara Czimre über die historisch-kulturellen Beziehungen zwischen Ungarn und der Ukraine, von Witold Matwiejczyk über die polnisch-ukrainischen

Beziehungen sowie von Alexander Duleba über die kulturellen Beziehungen der Slowakei zu Rußland und der Ukraine.

Mit Ausnahme der slowakischen Untersuchungen zeigen alle Papiere die historisch belasteten Beziehungen zwischen den mittel- und osteuropäischen Staaten und ihren östlichen Nachbarn. Neben den Erfahrungen aus der Zeit des Ersten Weltkrieges und der Zwischenkriegszeit hat vor allem die sowjetische Vergangenheit prägenden Einfluß: Diesbezüglich sind es hauptsächlich die kleinen Staaten, Estland und die Tschechische Republik, deren aktuelle Politik von den negativen Erfahrungen aus Zeiten der Sowjetunion bestimmt sind. In der Tschechischen Republik resultiert das aggressive Image der Russischen Föderation aus der gewaltsamen Intervention der Sowjetunion im Prager Frühling, mit der die inneren Reformbestrebungen Prags verhindert wurden. Obwohl Vaclav Kotyk in seinem Papier über die gegenwärtigen tschechisch-russischen Beziehungen mehrfach die Überwindung von Erblasten als dringende Erfordernis formuliert, wird in der Untersuchung auch deutlich, daß es sich dabei in erster Linie um ein normatives Postulat handelt, das bisher nur im geringen Umfang eingelöst wurde: Dominierend sind vielmehr Vorbehalte und Ängste gegenüber einem übermächtigen, aggressiven, instabilen und unberechenbaren Rußland.

Ähnlich wie bei der Tschechischen Republik handelt es sich auch im Falle Estlands um einen kleinen Staat, der besonders stark unter der übermächtigen und nach außen hin aggressiven Sowjetunion gelitten hat. Im Zuge des gewaltsamen Anschlusses Estlands durch den Hitler-Stalin-Pakt wurde die estnische Industrialisierung von sowjetischen Methoden und Strukturen geprägt, Estland wurde Teil des sowjetischen Wirtschaftsraumes und Zehntausende Esten wurden in sibirische Lager deportiert. Dagegen immigrierten sowjetrussische Arbeiter sowie Angehörige der Verwaltungselite aus der Kommunistischen Partei nach Estland. Als Folge davon sind mehr als 30 Prozent der estnischen Bevölkerung russischer Nationalität, und in Verbindung mit der sowjetischen *Nationalitätenpolitik* wurde Russisch zur alleinigen Amtssprache. Die traumatischen historischen Erfahrungen mit der übermächtigen Sowjetunion trugen nach der Unabhängigkeit Estlands 1991 zur Festigung negativer Stereotypen bei. Außerdem definiert Estland seine nationale Souveränität in Abgrenzung zur Russischen Föderation. Wie in der Untersuchung von Eiki Berg noch einmal deutlich wird, basiert der estnische Staat auf dem in der Verfassung verankerten Konzept eines ethnischen Nationalstaates, woraufhin die russischsprachige Bevölkerung nur in komplizierten Verfahren die estnische Staatsbürgerschaft erlangen kann, die unter anderem Kenntnisse der estnischen Sprache voraussetzt.

Die Verknüpfung zwischen den negativen historischen Erfahrungen, dem ethnischen Nationalstaatsverständnis und der Politik gegenüber der russischsprachigen Bevölkerung sind Schlüsselfaktoren, die sich auf die gesamten Nachbarschaftsbeziehungen auswirken. Politisch gesehen existiert von estnischer Seite eine Art »Nicht-Verhältnis« zur Russischen Föderation.

Der russische Nachbar wird als Hegemonialmacht sowie instabiler Transformationsstaat angesehen, zu dem möglichst wenig politische Beziehungen aufgebaut werden sollen, zumal sich Estland so weit wie möglich auf eine potentielle Mitgliedschaft in der NATO und den bevorstehenden EU-Beitritt konzentriert. Die politische Distanz wird nur bei Verhandlungen über Einzelfragen, wie das dringend zu lösende Problem des Grenzvertrages, durchbrochen. Seit 1994 versuchen sich beide Seiten auf die Unterzeichnung eines Grenzvertrages zu einigen. Zunächst bestand die estnische Delegation auf der Festlegung der Grenzen gemäß des Friedens von Tartu 1920. Demnach würde die estnische Grenze ca. 20 km weiter östlich durch russisches Territorium verlaufen. Nachdem diese Position aufgegeben wurde und sich beide Seiten auf einen Vertragsentwurf einigen konnten, weigerte sich die russische Seite den Entwurf zu unterzeichnen, um auch weiterhin Einfluß auf Estland ausüben zu können. Rußlands Politik gegenüber Estland ist ebenfalls wenig konstruktiv und zukunftsorientiert: Obwohl angesichts einer stark fragmentierten und uneinheitlichen politischen Elite politische Äußerungen von begrenzter Reichweite sind, beschränken sich die Positionen überwiegend auf das Unterstreichen von Hegemonie gegenüber Estland. Im Mittelpunkt der Argumentation steht die Interessenvertretung der russischsprachigen Bevölkerung. Allerdings versuchen russische Entscheidungsträger mit dem Argument, die Interessen ihrer Landsleute in den baltischen Staaten zu vertreten, vor allem mit wirtschaftlichen Mitteln, wie der Blockade von Energielieferungen, Hegemonie gegenüber Vilnius, Riga und Tallinn auszuüben.⁸

Anknüpfungspunkt für eine konstruktive Gestaltung der estnisch-russischen Beziehungen sind auf der regionalen Ebene zu erkennen. Wie dies für Grenzregionen insgesamt typisch ist, werden sie durch den Druck von Alltagsproblemen, wie die Trennung von Verwandtschaftsbeziehungen, die besondere Strukturschwäche von Grenzregionen sowie die Trennung von traditionell bestehenden Handelsbeziehungen verursacht.⁹ Eine Reihe von Problemen in den estnisch-russischen Beziehungen geht zurück auf die bislang gescheiterten Bemühungen zur Unterzeichnung des Grenzvertrages: So ist die Vereinbarung von Regelungen für den kleinen Grenzverkehr nur nach der Unterzeichnung des Grenzvertrages möglich. Somit fehlen derzeit vereinfachte Visa-Bestimmungen für die Bewohner der Grenzregionen. Beim Besuch von Freunden und Verwandten jenseits der Grenze müssen die allgemeinen Antragsverfahren eingehalten und Visagebühren entrichtet werden. Ein weiteres Beispiel für Schwierigkeiten im estnisch-russischen Grenzraum sind Fragen in Verbindung mit dem durch die Grenze verlaufenden Peipus-See: ungeklärte Fischereirechte, ökologische Probleme und die touristische

8 N. Lakšević: Moskva i Riga gotojatsja k blokade, in: *Izvestija*, Nr. 44, 11.3.1998, S. 1.

D. Goronstaev, Viktor Sokolov: Moskva perešla k žestkim metodam bor'by za prava sootečstbennikov v stranach baltii, in: *Nezavisimaja gazeta*, Nr. 44, 14.3.1998, S. 1.

9 W. Jaedicke, O. Schwab: Brücke oder Bedrohung? Haltung zur Kooperation in deutsch-polnischen Grenzregionen, in: *Welt Trends*, Nr. 22, 1999, S. 9–26.

Nutzung des Sees. Alltagsprobleme ergeben sich auch aus der wirtschaftlichen Strukturschwäche der Grenzregionen. Anders als bei den Beziehungen zwischen Moskau und Tallinn existieren auf der regionalen Ebene kaum Hegemonieansprüche bzw. politische Vorbehalte gegenüber einem übermächtigem Nachbarn. Vielmehr versuchen die regionalen Entscheidungsträger in Pskov, Tartu, Ivangorod oder Narva administrative und technische Lösungen für konkrete Einzelfragen zu finden. Von estnischer Seite wird dabei das Nichtvorhandensein von Hegemoniebestrebungen auf der regionalen Ebene als Basis für die Zusammenarbeit mit den russischen Akteuren unterstrichen.¹⁰ Auf nationaler Ebene werden dagegen die Möglichkeiten zur Kooperation gering bis negativ eingeschätzt: Als Minimalvoraussetzung formulieren estnische Analytiker die Stabilisierung des russischen Transformationsprozesses und der innenpolitischen Situation in Rußland insgesamt. Sollten die bevorstehenden Parlamentswahlen im Dezember 1999 sowie die Präsidentschaftswahlen Mitte 2000 zu einem Sieg der Kommunisten oder Nationalisten führen, befürchten estnische Entscheidungsträger und Analytiker eine zunehmend aggressive Außenpolitik Rußlands gegenüber den baltischen Staaten. Derartige Befürchtungen werden von estnischen Entscheidungsträgern als zusätzliches Argument für die Minimierung der politischen Beziehungen zur Rußland angeführt.

Die estnisch-russischen sowie die russisch-tschechischen Beziehungen sind Beispiele, wie weit sich die historisch geprägten Stereotype und Feindbilder auf die gegenwärtigen politischen Beziehungen auswirken. In beiden Fällen wird die Sowjetunion aufgrund der eigenen historischen Erfahrungen in erster Linie als aggressive Hegemonialmacht eingeschätzt. Das gegenwärtige Rußland führt laut estnischer und tschechischer Einschätzung diese Politik fort, wird im weiteren als ein extrem instabiler Transformationsstaat eingeschätzt und widerspricht dem außenpolitischen Interesse der mittel- und osteuropäischen Staaten an einer möglichst schnellen und reibungslosen Integration in die transatlantischen und europäischen Strukturen. Ergebnis der stark von historischen Stereotypen geprägten politischen Beziehungen ist eine Art »Nichtverhältnis«, die Minimierung des politischen Dialoges und die Konzentration der Außenbeziehungen auf Westeuropa und die transatlantischen Beziehungen. Derzeit sind beide Staaten noch weit davon entfernt, die von Vaclav Katyk geforderte positiv-pragmatische Politik gegenüber Rußland zu verfolgen.

Eine derart negative Auswirkung der historisch-kulturellen Beziehungen auf das politische Verhältnis, wie dies in den Beziehungen Estlands und Tschechiens zu Rußland zu erkennen ist, kann nicht für die östlichen Nachbarschaftsbeziehungen aller mittel- und osteuropäischen Staaten verallgemeinert werden. Verallgemeinern läßt sich dagegen die prägende Wirkung historischer Erfahrungen auf die Ausgestaltung der gegenwärtigen Beziehungen. Ein Beispiel

10 Workshop on Regional Dimensions of Security in Border Areas of Northern and Eastern Europe including NIS, organisiert von: Center for Transboundary Cooperation and Moscow Public Science Foundation, 6.–8. Juli in Pskov.

für die positive Interdependenz sind die slowakisch-russischen Beziehungen: Wie auch in dem Papier von Alexander Duleba verdeutlicht wird, hat Bratislava eine weitaus geringere Rolle im Prager Frühling 1968 gespielt und hat demzufolge auch weniger traumatische Erfahrungen mit der Präsenz sowjetischer Hegemonie gemacht. Die sowjetischen Panzer rollten 1968 nicht durch die slowakische Hauptstadt Bratislava, sondern durch die tschechische Metropole Prag. Außerdem setzten die Moskauer Entscheidungsträger nach der Niederschlagung des Prager Frühlings bewußt slowakische Eliten an die Spitze der Tschechoslowakei, um diese für ihre Loyalität zu Moskau zu belohnen und vor allem um den sowjetischen Einfluß zu sichern. Somit ließ sich die weitgehende Ausrichtung der slowakischen Politik unter Meciar auf die Beziehungen zu Rußland auf die sowjetischen Traditionen zurückführen. Rußland wird nicht als aggressive Hegemonialmacht, sondern als Verbündeter für die Gestaltung der Systemtransformation sowie für die außenpolitische Standortbestimmung der Slowakei in Europa angesehen. Obwohl diese Position der Slowakei eng mit der Person des 1998 abgewählten Präsidenten Vladimir Meciar verbunden ist, verdeutlicht sie dennoch, wie weit die historischen Stereotype ein Fundament für die gegenwärtigen politischen Beziehungen sind.

Zusammenhänge zwischen historischen Stereotypen und den politischen Beziehungen zeigen sich auch im polnisch-ukrainischen Verhältnis, das zum Zeitpunkt der polnischen und ukrainischen Unabhängigkeit von den ungelösten und historisch nicht aufgearbeiteten Minderheitenfragen, Zwangsumsiedlungen und Gebietsverschiebungen in Galizien belastet ist.¹¹ Die Aufarbeitung dieser Erblasten war ein wichtiger Bestandteil der bilateralen Beziehungen: Dazu verabschiedete die Ukraine bereits 1992 ein für Osteuropa vorbildliches Minderheitengesetz, wurde 1997 eine Versöhnungsdeklaration unterzeichnet und sind verschiedene Institutionen der Zusammenarbeit wie das polnisch-ukrainische Komitee für nationale Sicherheit und das polnisch-ukrainische Forum entstanden.¹² All diese Initiativen sind Bestandteil der Aussöhnung, die den Grundstein für die politische Zusammenarbeit legte. Der Höhepunkt ist die Unterzeichnung des Nachbarschaftsvertrages am 21.5.1997, der die Unverletzlichkeit der Grenzen gemäß der Schlußakte von Helsinki, den Verzicht auf Territorialansprüche sowie den Schutz und die freie Entfaltung von Minderheiten gemäß den Empfehlungen des Europarates manifestiert. Somit zeigen Kiew und Warschau sowie die Grenzregionen in der Ostukraine und in Westpolen, daß die Aufarbeitung oder zumindest die Verringerung historischer Feindbilder möglich ist, und daß sich dieser Prozeß positiv auf die politische Verständigung auswirkt.

Im Gegensatz zu den Beziehungen Estlands und der Tschechischen Republik zur Rus-

11 O. Alexandrova: Die Ukraine und die Staaten Ostmitteleuropas, in: Bericht des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 9, 1997.

12 Polnisch-ukrainische Annäherungen. Konstruktiver Wandel an der künftigen Ostgrenze der NATO, in: Neue Züricher Zeitung, Nr. 29 (5.2.1998), S. 5; O. Pavliuk: Ukrainian-Polish relations: a pillar for regional stability?, in: Caillot Paper, Nr. 26, 1997, S. 43–62.

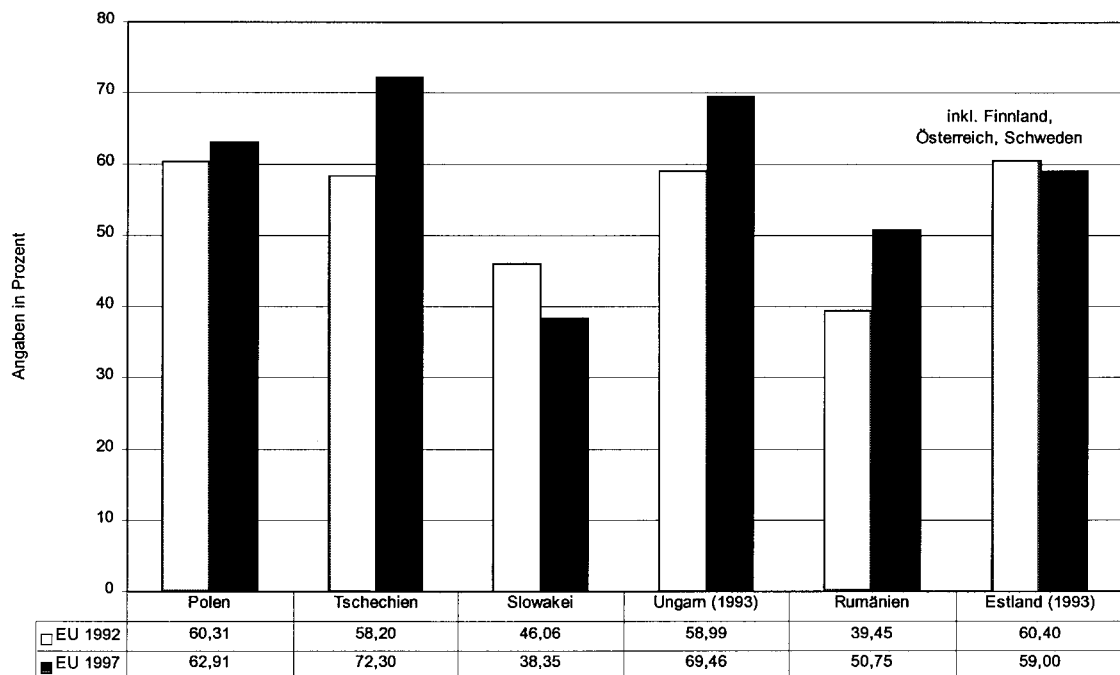
sischen Föderation handelt es sich beim polnisch-ukrainischen Verhältnis nicht um asymmetrische Beziehungen mit einseitig hegemonialem Charakter, sondern beide Staaten verstehen sich als mitteleuropäische Partner in der Systemtransformation. Des Weiteren versuchen sich beide Länder von der früheren Vorherrschaft und Abhängigkeit Rußlands zu befreien, wobei für die Ukraine damit, noch weitaus mehr als für Polen, die Frage der nationalen Unabhängigkeit verknüpft ist. Dadurch verfügen polnische und ukrainische Entscheidungsträger über gemeinsame Interessen, die sie in ihrer bilateralen Zusammenarbeit bestärken.

Insgesamt kann festgehalten werden, daß die politische Kooperation zwischen den mittel- und osteuropäischen Staaten und ihren postsowjetischen Nachbarn von der Ausprägung und Überwindung historischer Stereotypen beeinflusst wird. Darüber hinaus wirkt sich auch der Grad an asymmetrischer Macht auf die politischen Beziehungen aus: Als (Rechts-)Nachfolger der Sowjetunion wird die Russische Föderation im Gegensatz zur Ukraine als Staat mit hegemonialen Tendenzen eingeschätzt. Viel stärker als im Falle der Ukraine wird zudem die Instabilität des russischen Transformationsprozesses als Argument gegen die Zusammenarbeit hervorgehoben. Auch wenn die ukrainische Transformation mit großen Schwierigkeiten und Krisen behaftet ist, werden diese Probleme weniger als Hinderungsgrund der bilateralen Zusammenarbeit angeführt.

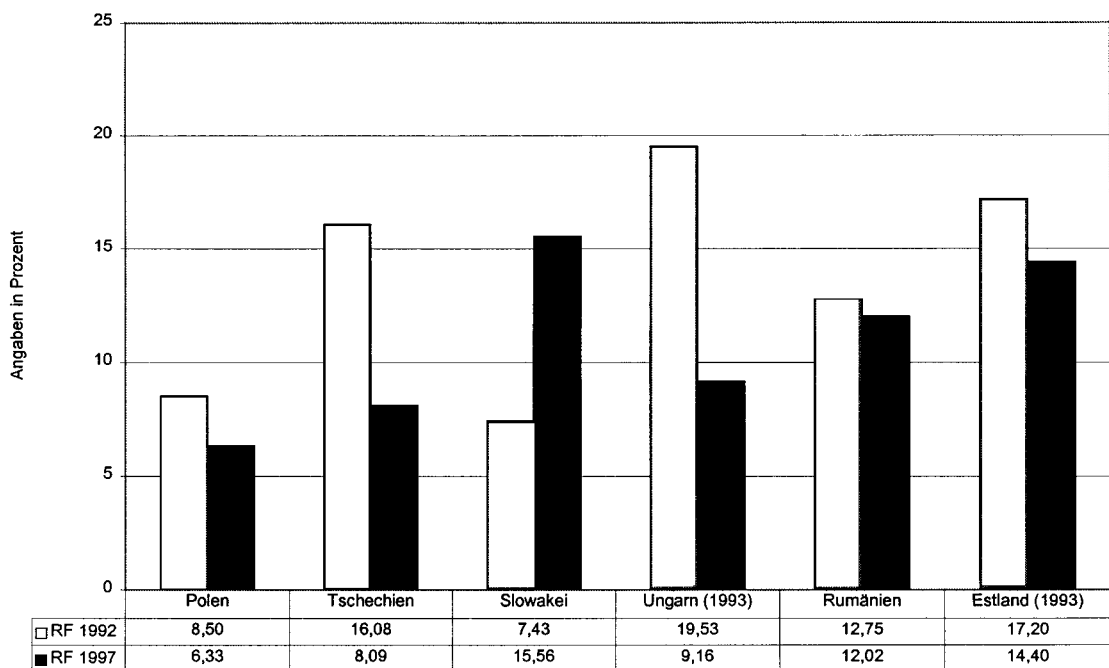
2.2 Der Einfluß wirtschaftlicher Faktoren auf die politischen Beziehungen

Als Ausdruck ihrer Westorientierung sowie ihres Strebens nach dem EU-Beitritt versuchten alle mittel- und osteuropäischen Staaten mit Ausnahme der Slowakei ihre Wirtschaftsbeziehungen von der ehemaligen Sowjetunion zu den EU-Mitgliedstaaten zu verlagern. Die Schaubilder über die Außenhandelsbeziehungen der mittel- und osteuropäischen Staaten zwischen 1992 und 1997 zeigen die Tendenz weg von der Russischen Föderation hin zu den EU-Mitgliedstaaten; dennoch hat Rußland insbesondere für den Import von Rohstoffen nach wie vor eine hohe Bedeutung.

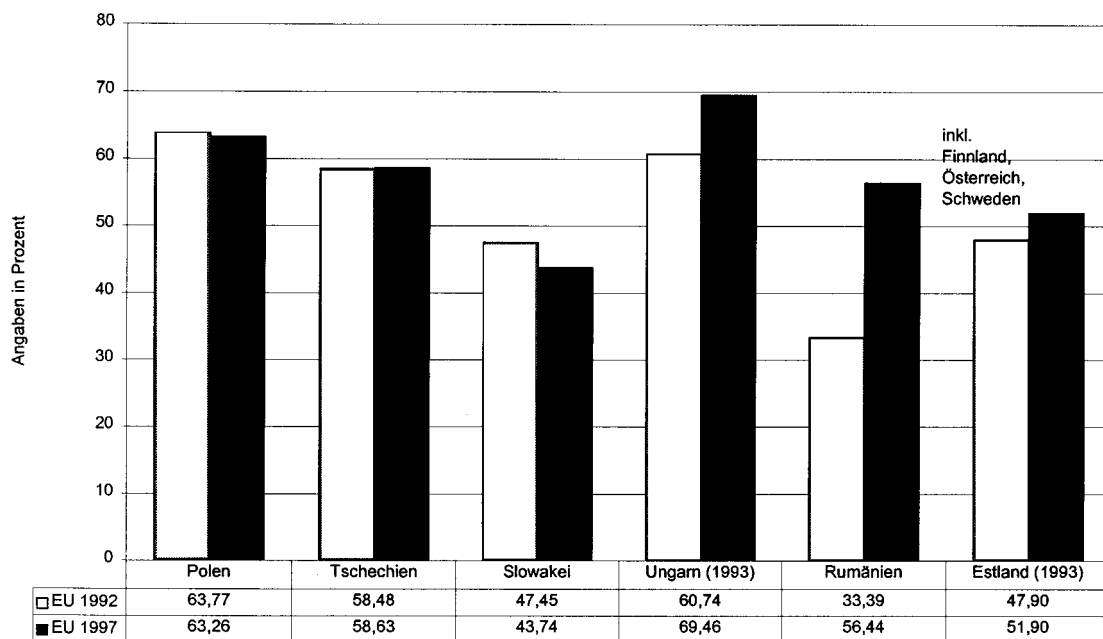
Entwicklung der Importe aus den EU-Mitgliedstaaten 1992-1997



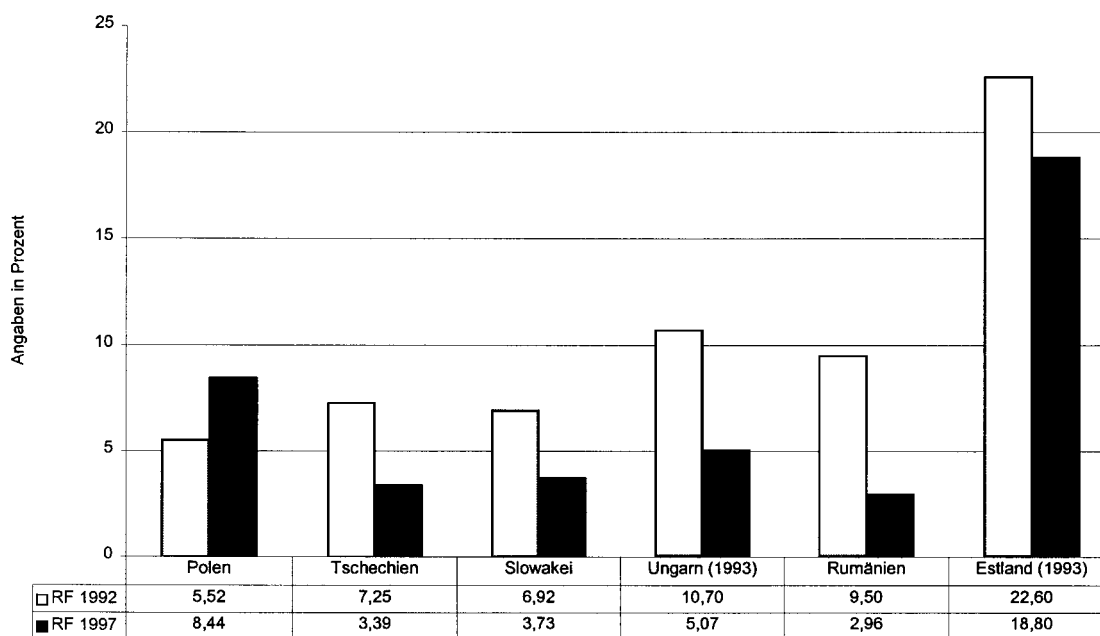
Entwicklung der Importe aus der Russischen Föderation 1992-1997



Entwicklung der Exporte in die EU-Mitgliedstaaten 1992-1997



Entwicklung der Exporte in die Russische Föderation 1992-1997



Vergleicht man die Handelsbeziehungen mit der Ausgestaltung der historischen Feindbilder und der politischen Beziehungen, so lassen sich unterschiedliche Zusammenhänge herausarbeiten, die mit Hilfe der Tschechischen und der Slowakischen Republik sowie Estlands deutlich gemacht werden können. Im Unterschied zu Prag sind die historischen Erfahrungen Bratislavas mit der Sowjetunion mit weniger traumatischen Erfahrungen behaftet. Außerdem war der slowakische Wirtschaftsraum aufgrund der Konzentration der tschechoslowakischen Schwer- und Rüstungsindustrie schon vor 1989 enger als der tschechische Teil des Landes mit der Sowjetunion verflochten. Vor diesem Hintergrund entwickelte der damalige slowakische Präsident Vladimír Mečiar eine möglichst eng an Rußland orientierte Politik, womit er auch eine Alternative zur Westorientierung der anderen mittel- und osteuropäischen Staaten anstrebte. Im Gegensatz zur Slowakei ist die Tschechische Republik ein Vorreiter der Transformation, ausgerichtet an westlicher Marktwirtschaft und Demokratie, wodurch sie 1999 in die Nato aufgenommen wurde und zu den Kandidaten der ersten EU-Erweiterungsrunde zählt.¹³ Diesen normativen Zielvorstellungen entsprechend, versucht die Tschechische Republik ihre Handelsbeziehungen zu Rußland so weit wie möglich zu verringern und bemüht sich mit dem Bau einer neuen Pipeline über Ingolstadt um eine erfolgreiche Diversifizierung der Energieimporte.¹⁴ Wie dagegen in der Studie von Alexander Duleba deutlich wird, versuchte die Regierung Mečiar, möglichst enge wirtschaftliche Beziehungen zu Rußland aufzubauen.

In der Praxis führte der slowakische Versuch, strategische Wirtschaftsbeziehungen zur Russischen Föderation zu entwickeln, aber zu zwei Kernproblemen: Zum einen zeigten die russischen Partner nur begrenztes Interesse an einer weitgehenden Intensivierung der Wirtschaftsbeziehungen, zum anderen führten die russischen Vorgaben über die Errichtung einer Freihandelszone zu Verstößen gegen die ökonomischen Verpflichtungen, die die Slowakei aufgrund ihrer EU-Assoziierung eingegangen ist. Die Slowakei und die Tschechei verdeutlichen, daß die historischen Faktoren sowie die Ausgestaltung der politischen Beziehungen die bilateralen Wirtschaftsbeziehungen zwischen den mittel- und osteuropäischen und den post-sowjetischen Staaten beeinflussen.

In den wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Estland und der Russischen Föderation zeigt sich zunächst ähnlich wie bei den wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Tschechischen Republik und der Russischen Föderation, daß sich die angespannten politischen Beziehungen negativ auf die wirtschaftliche Zusammenarbeit auswirken. Die russische Regierung erhebt doppelte Zölle gegen sämtliche Einfuhren aus Estland, nicht aufgrund handelspolitischer Überlegungen, sondern vielmehr als Reaktion auf die estnische Politik bezüglich der russischsprachigen Einwohner Estlands sowie die Forderungen zur Ostverschiebung der

13 Die Bewertung von Transformationsprozessen, unveröffentlichtes C.A.P Working Paper, München 1999.

14 Bavaria Gives Green Light to Czech Pipeline, in: RFE/RL Newslines, 12.1.1994.

Grenze auf den Verlauf von 1920. Die Tatsache, daß die doppelten Zölle auf sämtliche Einfuhren erhoben werden, egal um welche Waren es sich dabei handelt, ist ein sicheres Indiz für die politischen Gründe dieser Entscheidung.

Obwohl die doppelten Zölle ein erhebliches Hemmnis für die Handelsbeziehungen darstellen, existiert insbesondere innerhalb der estnischen und russischen Grenzregion reges Interesse an der Intensivierung der wirtschaftlichen Beziehungen. Grund dafür ist das vitale Interesse, die Strukturschwäche der Grenzregionen durch den grenzüberschreitenden Handel zu verringern. Deshalb tauschte beispielsweise die Handelskammer der russischen Stadt Pskov in Zusammenarbeit mit estnischen und skandinavischen Handelskammern Informationen über die Gesetzgebung, die allgemeinen Investitionsbedingungen sowie die Firmenstruktur aus, um so die Verbesserung der wirtschaftlichen Beziehungen im Grenzraum zu erreichen. Zur Verbesserung der wirtschaftlichen Beziehungen veranstalteten die Handelskammern regelmäßig Messen mit den Partnern aus dem Ostseeraum.

Neben legalen Initiativen zur Förderung der Wirtschaftsbeziehungen existiert auch eine Reihe von Aktivitäten, die den Charakter von Grau- oder Schwarzmarkthandel haben: So werden die doppelten Einfuhrzölle nach Rußland unter anderem dadurch umgangen, daß als Empfängerland für die exportierten estnischen Waren nicht Rußland, sondern beispielsweise die Ukraine deklariert wird, die Waren kommen jedoch nie in L'viv oder Kiew an, sondern verbleiben in St. Petersburg oder im Gebiet Leningrad. Eine weitere Möglichkeit, die doppelten Ausfuhrzölle zu umgehen, ist der Export der Waren über Belarus nach Rußland.

Trotz der historisch begründeten Feindbilder und des schwierigen politischen Verhältnisses zwischen Estland und Rußland sind beide Seiten am Ausbau der Handelsbeziehungen interessiert. Allerdings existieren große Unterschiede zwischen der Position der jeweiligen Hauptstädte und den unmittelbar betroffenen Grenzregionen. Die Entscheidungsträger in der estnischen Hauptstadt Tallinn richten ihre politischen und wirtschaftlichen Beziehungen so weit wie möglich auf die EU aus, um damit auch einen möglichst schnellen Beitritt in die Union zu erzielen. Dagegen widmet die Regierung weder den Handelsbeziehungen zur Russischen Föderation noch den Grenzregionen im Osten besondere wirtschaftliche Aufmerksamkeit. Das Sonderproblem der Grenzregionen ergibt sich aus der hohen Konzentration der russischsprachigen Bevölkerung, die in Städten wie Narva und Kohtla-Järve mehr als 90 Prozent der Gesamtbevölkerung ausmachen. Aufgrund dieser ethnischen Zusammensetzung hat Tallinn kein besonders Interesse an der regionalen Förderung der Handelsbeziehungen.

Im Gegensatz zum estnischen Zentralismus handelt es sich bei der Russischen Föderation *de jure* um einen föderalen Staat. Obwohl der russische Föderalismus juristisch gesehen zahllose Defizite aufweist, sind die faktischen Dezentralisierungsprozesse weit fortgeschritten: Mit der abnehmenden Fähigkeit und den sich verringernden Ressourcen Moskaus zur Bewältigung der wirtschaftlichen und sozialen Probleme der Transformation werden die Regionen

(Föderationssubjekte) zunehmend mit den Schwierigkeiten vor Ort konfrontiert. Die regionalen Entscheidungsträger müssen eigene Lösungen entwickeln und umsetzen, um sich so vor der Bevölkerung legitimieren zu können. Diese Politik führt gleichzeitig zu einer Schwächung des Einflusses Moskaus.

Während in Estland wenig Interesse an der Förderung der strukturschwachen östlichen Grenzregionen existiert, und diese selbst aktiv werden müssen, bleibt auch den russischen Grenzregionen aufgrund der wenig funktionierenden Beziehungen zwischen Moskau und den Regionen keine andere Möglichkeit als eigenständig Initiative zu ergreifen. Diese regionalpolitische Konstellation bietet einen guten Nährboden für die grenzüberschreitende Kooperation. Verglichen mit den politischen Vorbehalten und Schwierigkeiten sind wirtschaftliche Initiativen wie die der Handelskammern Vorreiter in der Zusammenarbeit. Somit sind die estnisch-russischen Beziehungen neben allen Schwierigkeiten auch ein Beispiel für Impulse der wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Da die regionalen Wirtschaftsvertreter bereits heute Druck auf die Verringerung der politischen Probleme ausüben, können ähnlich wie bei der europäischen Integration von der wirtschaftlichen Zusammenarbeit *spill over*-Effekte für den Ausbau der politischen Beziehungen ausgehen. Des weiteren verdeutlicht das estnisch-russische Beispiel der Wirtschaftsbeziehungen auch, daß nicht nur die in den Studien der mittel- und osteuropäischen Experten untersuchten historischen, wirtschaftlichen und kulturellen Faktoren die Ausgestaltung der Nachbarschaftsbeziehungen beeinflussen: Darüber hinaus spielen externe Faktoren wie die regionale Entscheidungsebene in den estnisch-russischen Beziehungen eine prägende Rolle.

3. »Externe« Einflußfaktoren auf die Nachbarschaftsbeziehungen

Die zum Zeitpunkt der EU-Osterweiterung bzw. Westintegration ungewohnte Frage nach den Beziehungen zu den östlichen Nachbarstaaten wurde von den Experten aus Estland, Polen, Ungarn, der Slowakei, Polen und Rumänien unterschiedlich beantwortet. In den Bereichen Politik und Wirtschaft sowie deutlicher noch zu den diffusen historisch-kulturellen Faktoren bieten die Länderstudien eine Innenansicht; Analyse und Analysegegenstand gleichzeitig.

In den auf Fragen der direkten Nachbarschaft ausgerichteten Studien erscheinen einige wichtige Themen zunächst als »externe« Faktoren, die als unabhängige Variablen auf die politischen, wirtschaftlichen und historisch-kulturellen Beziehungen einwirken. Dies betrifft vor allem den Fragenkomplex von Nationsbildung, Minderheitenpolitik und historische Erblasten. Auch die Zielrichtung und Zielstrebigkeit der inneren Transformation sowie der Einfluß europäischer und internationaler Organisationen gehören in diese Kategorie. Die nachfolgende Erörterung dieser übergeordneten Themen zeigt jedoch deren enge Verknüpfung.

fung mit Fragen der direkten Nachbarschaft: Weder die ethnisch-historischen Erblasten, noch die Transformationsstrategie, noch die europäische Politik sind in dem Sinne von den Entwicklungen an der Ostgrenze der Union getrennt zu betrachten.

3.1 Ausrichtung der inneren Transformationsstrategie

Das Ende des sozialistischen Systems 1989 bzw. 1991 war für sämtliche mittel- und osteuropäischen Staaten eine radikale Zäsur in ihrer inneren Entwicklung: Waren diese Staaten bis dahin dazu gezwungen, sich an der sowjetischen Modernisierung sowie an der Zusammenarbeit im sowjetischen Wirtschaftsraum auszurichten, erkämpften sie sich nun ihre nationale Unabhängigkeit. Dies ermöglichte die Neuorientierung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Systeme. Da sich das sowjetische System als wenig effizient erwiesen hatte und dessen Kritik entscheidender Bestandteil der friedlichen Revolutionen war, proklamierten alle Entscheidungsträger von Tallinn über Warschau bis Sofia den Übergang von der Zentralverwaltungswirtschaft zur Marktwirtschaft, von der Einparteienherrschaft zur pluralistischen Demokratie sowie die Stärkung der Zivilgesellschaften als Gegengewicht zum Staat. Eckpunkte der politischen Reformen waren die Verabschiedung einer demokratischen Verfassung sowie das Abhalten von Gründungswahlen.¹⁵ Formale Kriterien für die wirtschaftliche Transformation liegen in der Freigabe der Preise, dem Recht auf Privateigentum sowie dem Vorhandensein einer wirtschaftlichen Transformationsstrategie.

Die Ordnungssysteme der westeuropäischen Staaten wurden zur normativen Zielsetzung der Systemtransformation. Indem sich die EU für einen Beitritt der Transformationsstaaten öffnete, verstärkte sie die westeuropäischen ordnungspolitischen Prinzipien als Zielsetzung der Systemtransformation. Erstes Signal für einen möglichen Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten in die Union war die Unterzeichnung von Assoziierungsabkommen seit 1991. Der nächste wichtige Schritt war die Verabschiedung der Kopenhagener Kriterien 1993, mit denen die EU nicht nur klare Voraussetzungen für eine potentielle Mitgliedschaft definierte, sondern gleichzeitig auch einen normativen Rahmen für die innere Transformation der Beitrittskandidaten setzte.¹⁶ Zur Implementierung und Überprüfung ihrer Kriterien entwickelte die EU ein breit gefächertes Instrumentarium, bestehend aus dem Programm PHARE zur finanziellen Unterstützung und Beratung im Transformationsprozeß, der intensivierten Heranführungsstrategie sowie den seit Dezember 1998 regelmäßig einmal pro Jahr erstellten

15 W. Merkel und H.-J. Puhle: Von der Diktatur zur Demokratie. Transformationen, Erfolgsbedingungen, Entwicklungspfade, Opladen, Wiesbaden 1999, S. 105 ff.

16 Erweiterung: Die Heranführung an den Beitritt. Derzeitiger Stand und Ausblick, in: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/e40001.htm>.

Fortschrittsberichten zur Überprüfung der Kopenhagener Kriterien.¹⁷ Der erfolgreiche Verlauf der Systemtransformation in einigen mittel- und osteuropäischen Staaten hat bereits dazu geführt, daß die EU auf der Europakonferenz am 12.3.1998 die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Estland, Polen, Slowenien, der Tschechischen Republik und Ungarn beschlossen und der Verhandlungsprozeß zwischen der Kommission und den betroffenen Kandidatenstaaten begonnen hat. Entsprechend der hohen Anziehungskraft, die die EU und ihre Mitgliedstaaten auf die mittel- und osteuropäischen Staaten ausüben, orientieren die sich nicht nur in ihrer inneren Entwicklung, sondern auch bei der Ausrichtung ihrer Außenbeziehungen in Richtung Westen: So haben mit Ausnahme der Slowakei die Ex- und Importbeziehungen der mittel- und osteuropäischen Staaten zur EU seit 1992 merklich zugenommen.

Zum Teil auch entgegen den EU-Interessen an der Schaffung einer gesamteuropäischen Sicherheitsarchitektur ist der Aufbau von qualitativ neuen Beziehungen zu den postsowjetischen Staaten kein Bestandteil der Transformationsstrategie der mittel- und osteuropäischen Staaten. Am deutlichsten zeigt sich dies im Falle Estlands und der Tschechischen Republik. In beiden Staaten dominieren negativ besetzte historische Stereotype über die frühere Sowjetunion sowie ihren Rechtsnachfolger, die Russische Föderation. Die Stereotypen gehen zurück auf die hegemoniale Politik der Sowjetunion, unter der die Tschechoslowakei und Estland noch stärker als die übrigen mittel- und osteuropäischen Staaten gelitten haben. Die geschichtliche Entwicklung der Beziehungen macht die weitgehende Abgrenzung wohl nachvollziehbar, problematischer aber ist die schwache Entwicklung der gegenwärtigen Beziehungen: Beide Staaten haben eine Art »Nicht-Verhältnis« zur Russischen Föderation, was die bilateralen Beziehungen insgesamt weniger berechenbar macht, als wenn sie eingebunden wären in einen regelmäßigen Dialog und durch Verträge institutionalisierte Beziehungen.

Im Gegensatz zur Russischen Föderation wird die Ukraine weitaus weniger als Aggressor angesehen. Insbesondere zwischen Polen und der Ukraine ist es gelungen, historische Stereotypen aufzuarbeiten. Außerdem besteht das gemeinsame Interesse am Fortbestand einer von Rußland unabhängigen Ukraine. Nicht zuletzt zur Aufrechterhaltung der nationalen Unabhängigkeit versuchen die ukrainischen Entscheidungsträger, ihre Transformation so weit wie möglich an westlichen Maßstäben zu orientieren. Obwohl es zu politischen wie auch zu wirtschaftlichen Krisen kommt, die den gesamten Systemwandel der Ukraine bedrohen, ist die Fortsetzung der ukrainischen Systemtransformation eine wichtige Voraussetzung für die Unabhängigkeit von Rußland.¹⁸ Die Verbindungen zwischen der Konsolidierung der staatli-

17 Fortschrittsberichte: http://europa.eu.int/comm/dg1a/enlarge/report_11_98_en/index.htm

18 Wirtschaftslage und Reformprozesse in Mittel- und Osteuropa, Hrsg.: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Bonn 1999, S. 165 ff; Annual Report 1999 Ukraine, Hrsg.: International Helsinki Federation for Human Rights, in: <http://www.ihf-hr.org/reports/ar99/ar99/ar99ukr.htm>; Ukraine Country Report on Human Rights Practices for 1991, Hrsg.: U.S. Department of State, in: http://www.statewww/global/human_rights/1997_hrp_reports/ukraine.html.

chen Souveränität und der Festigung der wirtschaftlichen und politischen Transformation definieren das Interesse an den Nachbarschaftsbeziehungen zwischen den mittel- und osteuropäischen Staaten und der Ukraine. Die mittel- und osteuropäischen Staaten versuchen die Ukraine als unabhängigen Staat zu konsolidieren, um somit ein Gegengewicht zu Rußland zu festigen. Die ukrainischen Entscheidungsträger sehen die westlichen Nachbarstaaten, insbesondere Polen, als Bindeglied für einen EU-Beitritt und als Vorbild der Systemtransformation.

Eine Ausnahme unter den mittel- und osteuropäischen Staaten war die Slowakei unter der Präsidentschaft Vladimir Meciar von 1991 bis 1996: Obwohl auch die slowakische Regierung ein Assoziierungsabkommen mit der EU unterzeichnete, versuchte die Regierung Meciar sich möglichst eng an der Russischen Föderation zu orientieren. Die Verknüpfung zwischen den außenpolitischen sowie außenwirtschaftlichen Beziehungen mit der inneren Transformationsstrategie wird besonders deutlich in der Untersuchung von Alexander Duleba über die Slowakei und ihre östlichen Nachbarn: Meciar versuchte seine Herrschaft zu konsolidieren, indem er sich bewußt von den übrigen mittel- und osteuropäischen Staaten, insbesondere von der Tschechischen Republik abgrenzte und sich so weit wie möglich an der Russischen Föderation orientierte. In diesem Kontext ist auch zu verstehen, warum die slowakische Regierung unter Meciar nur sehr schwache Beziehungen zum unmittelbaren Nachbarn Ukraine entwickelte: Obwohl auch Kiew und Bratislava im Juni 1993 ein Abkommen über »Gute Nachbarschaft und Zusammenarbeit« unterzeichnet haben, gibt es seit 1996 keine slowakische Botschaft in Kiew und existierten so gut wie keine Korrespondentenbüros. Die Ursachen für diese derart unterentwickelten Nachbarschaftsbeziehungen lassen sich auf die unterschiedlichen Transformationsstrategien zurückführen. Im Gegensatz zur Regierung Meciar versuchen die ukrainischen Entscheidungsträger sich zumindest verbal an der Einführung des westlichen Ordnungssystems, bestehend aus pluralistischer Demokratie und sozialer Marktwirtschaft, zu orientieren und streben sogar eine Assoziierung und schnelle Mitgliedschaft in der EU an.¹⁹ Wie auch in der Analyse von Alexander Duleba dargestellt, sind die slowakisch-ukrainischen Beziehungen im weiteren durch die historische Hypothek der ruthenischen Frage sowie durch Transitfragen von russischen Energielieferungen belastet.

Insgesamt zeigt sich, daß die Ausrichtung der inneren Systemtransformation die Nachbarschaftsbeziehungen der mittel- und osteuropäischen zu den postsowjetischen Staaten beeinflußt. Angesichts der negativ belasteten Stereotype der Sowjetunion bzw. Rußlands sowie des als gescheitert angesehenen sowjetischen Modernisierungsmodells handelt es sich

19 Monitoring Foreign and Security Policy of Ukraine, October / November, December 1998, hrsg.: Center for Peace, Conversion and Foreign Policy of Ukraine, S. 4345. Kiew nimmt Kurs auf den EU-Beitritt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 188 (15.8.1998), S. 6; E. Bersheda: Interesy i priority Ukrainy po otnoeniju k ES: vybor v oblasti bezopasnosti, CAP Background paper, München 1998; M. Wehner: Die Ausweitung der Nato ist im nationalen Interesse der Ukraine, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 59 (11.3.1999), S. 9.

bei der Systemtransformation in der Regel um die Übernahme westlicher Ordnungsprinzipien. Dieser Prozeß wird ganz erheblich durch die Erweiterungspolitik der EU verstärkt. Das Extrembeispiel für die Verknüpfung der Transformation mit der außenpolitischen Orientierung ist das »Nicht-Verhältnis« Estlands und der Tschechischen Republik zur Russischen Föderation.

3.2 Die Konstruktion von historischen Erblasten und Minderheitenkonflikten

Ziel der Studien ist nicht eine möglichst akribische Darbietung der »historisch-kulturellen« Erblasten als bestimmende »externe« Faktoren der Beziehungen der mittel- und osteuropäischen Staaten zu den östlichen Nachbarstaaten, sondern eine Reflexion bereits vorhandener und möglicher Lösungsansätze. Während eine Präsentation der Erblasten selbst Teil der Reproduktion der nationalen Identität und Abgrenzung ist, erfordert ein Nachdenken über Lösungsansätze minimal eine Relativierung und im besten Fall eine Analyse der Erblasten als konstruierte Vergangenheit und Teil des Staats- und Nationsbildungsprozesses. Insgesamt mag die erste Variante repräsentativer für die Innenansicht der Beitrittsstaaten sein, die zweite wirft neue Fragen auf über die Rolle der Nation als »externer« Einflußfaktor in den politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zu den östlichen Nachbarstaaten. Die Ansätze der Länderstudien reichen von einer konstruktivistischen Herangehensweise im Falle der russischen Minderheiten in Estland oder der moldavischen Nationsbildung bis hin zur kulturellen Repräsentation und Reproduktion (aber nicht Produktion!) einer ruthenischen Identität.

Oftmals werden ethnische Konflikte zwischen Staatsnationen und Minderheiten oder auch andere sogenannte »historische Erblasten« der sozialistischen und prä-sozialistischen Vergangenheit als objektive Gegebenheiten angesehen, die keiner weiteren Erklärung bedürfen. Gerade in der Frage nach den Zusammenhängen zwischen den politischen, wirtschaftlichen und historisch-kulturellen Dimensionen der Nachbarschaftsbeziehungen wäre es ein Grundfehler, »Nation« und »historische Erblasten« gewissermaßen als unveränderliche »externe Faktoren« zu betrachten und nicht als Variable im Transformationsprozeß selbst.

Kaum eine Frage in der Gesamthematik von Transformation und direkter Nachbarschaft ist so nachdrücklich präsent in der Öffentlichkeit wie die Minderheitenfrage. Auch die vorliegenden Länderstudien belegen die große Bedeutung dieser Frage: die russisch-sowjetische »Diaspora« in Estland, die Ungarn in Rumänien und der Slowakei, die »Moldavier« als rumänische Minderheit wider Willen sowie die polnischen Minderheiten in Belarus oder in der Ukraine.

Gleichzeitig liegen öffentliche Wahrnehmung und wissenschaftlicher Forschungsstand in kaum einem Bereich weiter auseinander. »Nation« und damit auch »nationale Minderheit«

sind in der öffentlichen Debatte kaum hinterfragte Konzepte, denen eine historische Kontinuität und eine Selbstverständlichkeit zugeschrieben werden. Die Forschung zu Nations- und Staatsbildung oder Nationalismus hat sich in den letzten zehn bis zwanzig Jahren zu einer weit gefächerten Metadisziplin entwickelt und »die Nation als historische Konstruktion« ist hier mittlerweile allgemein akzeptiert. Dementsprechend gelten im akademischen die Angriffe auf eine Sichtweise, die die Nation als Ur-Triebkraft und einzige natürliche Einheit der menschlichen Geschichte betrachtet, als überholt und verlorene Mühe: »ein totes Pferd auspeitschen«²⁰. Eben diese überholte Sichtweise ist trotz alledem vorherrschend in populärwissenschaftlichen Darbietungen und in den Medien. Der übliche unreflektierte Umgang mit diesen Denkkategorien von Nation und Minderheit zeigt gerade, wie sehr die Nation »ein erfolgreiches Konzept«²¹ ist – von allen internalisiert und als solche kaum in Frage gestellt.

Die Nation und der entsprechende Nationalstaat sind im alltäglichen Gebrauch somit Fixpunkte für Geschichte und Gegenwart. Nach den drei Kriterien der Definition eines Staates – Souveränität, Territorium und Volk – wären Nation und Nationalstaat vor allem historische und kulturelle Konstanten. Die nationale Emanzipation der postsozialistischen Nationalstaaten und postsowjetischen Republiken als Prozeß ließe sich somit klar vom demokratisch-politischen und wirtschaftlichen Transformationsprozeß unterscheiden, besonders beim, in Osteuropa vorherrschenden, ethnischen Nationskonzept, das von objektiven Kriterien (Sprache, Abstammung, Kultur, Religion) der Nationszugehörigkeit ausgeht. Dies steht im Gegensatz zum Konzept der Staatsbürgernation, das das Bekenntnis zu den demokratischen Werten und Institutionen eines Staates als Gemeinsamkeit ansieht. Ein solches Nationskonzept beruht auf subjektiver Selbstzuschreibung statt »objektiven Kriterien« und ist mit dem Prinzip der Konstruktion der Nation vereinbar. Dementsprechend sind ethnische Konflikte nicht »natürlich« und damit prinzipiell lösbar.²²

Gleichzeitig bestimmten »historische Erfahrungen« die heutige Politik und Haltung gegenüber Nachbarstaaten und Minderheiten. Ähnlich wie Nation und Nationalstaat selbst wird eine von Fremdherrschaft, Gebietsverlusten, Zwangsumsiedlungen und ethnischen Konflikten geprägte Vergangenheit zum bestimmenden Faktor der heutigen Politik erklärt. Dennoch sind auch diese Erblasten und Erfahrungen keine unmittelbar bestimmenden Faktoren der Tagespolitik, sondern werden als solche konstruiert und selektiert: Nur beschränkt gehören die historischen Ereignisse, die die Beziehungen zu anderen Nationen und Minderheiten »bestimmen«, zum persönlichen Erfahrungshorizont der heutigen Generationen: Viele

20 »Flogging a dead horse«, R. Brubaker: *Nationalism Reframed. Nationhood and the National Question in the New Europe*, Cambridge 1996, S. 8.

21 B. Anderson: *Die Erfindung der Nation. Zur Karriere eines folgenreichen Konzepts*, Frankfurt am Main 1988.

22 Für die entgegengesetzte Sichtweise: S. P. Huntington: »The Clash of Civilization,« in: *Foreign Affairs*, 72, Nr. 3, 1993, S. 22–49.

Ereignisse, worauf in historisierenden politischen Argumenten verwiesen wird, fanden in früheren Jahrhunderten statt und andere, jüngere historische Prozesse waren nur für wenige überschaubar (z. B. Assimilationsprozesse oder Modernisierungsstrategien).

Folge des ethnischen Nationskonzeptes, des Ideals eines ethnisch homogenen Nationalstaats und der faktischen ethnischen Gemengelage in der ehemaligen Sowjetunion, weniger ausgeprägt in Mittel- und Osteuropa sowie besonders ausgeprägt in Südosteuropa, ist eine Vielfalt ethnisch und/oder historisch begründeter Gebietsansprüche. Durch Assimilationsprozesse und Zwangsvertreibung von Minderheiten existieren heute andere regionale ethnisch-demographische Verhältnisse als vor 50 oder 100 Jahren. Noch abgesehen von Streitfragen über die nationale Identität oder Nationszugehörigkeit ethnischer Minderheiten wie die Ruthenen in der Ukraine, die Setu an der russisch-estnischen Grenze oder die »Rumänen« in Moldova, entstehen unvereinbare Dauerkonfliktpotentiale: Einer ethnischen Mehrheit heute steht eine Zwangsvertreibung im Zweiten Weltkrieg gegenüber, historischen Ansprüchen stehen Zwangsassimilierungen am Ende des 19. Jahrhunderts gegenüber. So wurden nach der Sowjet-Annexion der Karpatho-Ukraine die Ruthenen in den Volkszählungen als »Ukrainer« deklariert.

Ein Beispiel der konstruierten Nation und der von diesen Konstruktionen transportierten politischen Optionen sind die Ruthenen in der Karpaten-Ukraine. Die Region, die bis 1918 zum Habsburger Reich gehörte und danach zum neuen tschechoslowakischen Staat, kannte im 19. Jahrhundert unterschiedliche Einordnungsversuche für die nationale Identität ihrer Bewohner: als eng mit den Russen verwandt, als Teil der ukrainischen Nation, als eine eigenständige Nation und gar als »Ungaro-Russen« oder Tschechoslowaken. Verbunden mit diesen Identitätsangeboten waren politische Optionen: Eingliederung ins Russische Reich, Aufnahme in die Ukraine, Autonomie oder sogar Unabhängigkeit in einem eigenen Nationalstaat bzw. Assimilation in Ungarn. Somit verfügen Ruthenen heutzutage über unterschiedlichste Möglichkeiten, ihre postkommunistische nationale Emanzipation zu definieren: die wenigen übriggebliebenen Ruthenen in Ungarn identifizieren sich über ihre Sprache und vor allem über die griechisch-katholische Religion der Uniaten-Kirche. Das regionale Beispiel der Ruthenen zeigt, wie stark nationale Identitäten historisch und kontext-gebunden sind.

Praktische Konsequenz einer konstruktivistischen Betrachtungsweise ist, daß ethnische Minderheiten nicht automatisch die Erklärung für die Vielzahl von in den letzten zehn Jahren entstandenen oder wiederkehrenden Konflikt(potential)en in Mittel- und Osteuropa darstellen. Vielmehr verbergen sich hinter diesen scheinbar »natürlichen« und unvermeidbaren, historisch-kulturell bedingten Nationalitätenkonflikten komplexe Zusammenhänge mit den zeitgleich stattfindenden Transformationen zu sozialer Marktwirtschaft und pluralistischer Demokratie einerseits und den politisch gesteuerten Prozessen der Staats- und Nationsbildung

andererseits.²³ Dementsprechend wird die Nations- und Minderheitenproblematik in den Länderstudien nicht nur unter dem Aspekt der »historisch-kulturellen Dimension« der direkten Nachbarschaftsbeziehungen erforscht, sondern auch mit den politischen oder wirtschaftlichen Nachbarschaftsfragen in Verbindung gebracht. Diese Perspektive beleuchtet nicht nur neue Konfliktpotentiale bzw. Zwänge, sondern bietet auch neue Handlungsmöglichkeiten und Erklärungen. Die Länderstudien bieten reichlich Beispiele, sowohl wie ethnische Konflikte und historische Erblasten die politischen, wirtschaftlichen und historisch-kulturellen Dimensionen der direkten Nachbarschaft negativ beeinflussen können als auch wie und mit welchen Mitteln es möglich ist, diese Einflüsse zu überwinden.

Die Konstruiertheit von Nationen, Minderheiten und historischen Erblasten bedeutet nicht, daß diese keine substantielle Einwirkung auf die politischen, wirtschaftlichen und historisch-kulturellen Dimensionen der direkten Nachbarschaft haben. Die Nation ist schließlich eine *imagined community*, eine gedachte Gemeinschaft, keine »imaginäre« Gemeinschaft. Der wesentliche Unterschied ist aber, daß diese Konstruktionen prinzipiell – wenn auch erst langfristig – veränderbar und deren Folgekonflikte – wenn auch mühsam – lösbar sind. Als (historische) Konstruktionen sind Nationen, Minderheiten und Erblasten in ihrer Ausgestaltung kontextabhängig. Somit sind sie abhängige und keine unabhängigen Variablen im Fragenkomplex der direkten Nachbarschaft, Transformation und EU-Osterweiterung. Folglich stellt sich die Frage nach den Zusammenhängen mit politischen und wirtschaftlichen Faktoren, wenn es um die Erklärungen für Konflikte sowie um Lösungsmodelle geht. Die Länderstudien belegen die lähmende Wirkung von Erblasten und nationalen Konflikten (z. B. Estland-Rußland oder Tschechien-Rußland) ebenso wie deren Überwindung durch Initiativen der konstruktiven Zusammenarbeit (z. B. Polen-Ukraine oder Ungarn-Ukraine).

Internationale Organisationen und mit der Osterweiterung besonders die Europäische Union haben eine Aufgabe und ein Interesse in dieser direkten Nachbarschaft, und zwar auf drei Ebenen.

1. Politiker und Intellektuelle, die einen Gegendiskurs zum nationalistischen entwickeln und propagieren, können durch europäische Auftritte und Anerkennung an innenpolitischem Gewicht gewinnen. Internationale Kontakte bieten außerdem ein Podium und eine Öffentlichkeit, die ihnen im Inland fehlen.
2. Mit moralisch-diplomatischem Druck und mit finanziell-wirtschaftlichen Hebeln können internationale Organisationen versuchen, die Akzeptanz und die Umsetzung von internationalen Standards bei der Behandlung von Minderheiten und in den Nachbarschaftsbeziehungen zu erreichen. Die mittel- und osteuropäischen Transformationsländer sind von den finanziellen Transferleistungen und der Wirtschaftsunterstützung durch die westlichen

23 K. von Beyme: Systemwechsel in Osteuropa, Frankfurt am Main 1994, S. 124–174.

Industriestaaten abhängig. Besonders einflußreich ist diesbezüglich die EU im Verhältnis zu den Beitrittsländern: Ihr Wunsch auf Beitritt in die EU, Beteiligung an EU-Unterstützungsfonds und damit die Anerkennung als europäischer Staat und Nation zwingt zur Umsetzung sowohl der EU-Standards des *acquis communautaire* als auch der Anforderung, eine konstruktive friedliche Lösung von Minderheitenproblemen und Konflikten mit Nachbarstaaten anzustreben. Somit profitieren auch OSZE-Diplomaten, die sich im Konfliktfall als Vermittler einschalten, oder die diplomatischen Bemühungen ihres Hochkommissars für Minderheiten von dem durch die Beitrittsverhandlungen erzeugten Anpassungsdruck. Gleichzeitig tragen EU als *soft security provider* und NATO auch dazu bei, daß ein Umfeld entsteht, das Initiativen in dem Bereich ermöglicht. Zu den Rahmenbedingungen der Durchsetzung von Minderheitenrechten und zur Überwindung von »Erblasten« in den bilateralen Beziehungen gehören auch europäische Konventionen, die Standards z. B. für den Minderheitenschutz ausformulieren.

3. Konkrete Initiativen vor Ort im Bereich der »Völkerverständigung« und grenzüberschreitenden Kooperation werden unterstützt. Tendenziell ist die Ebene der (Grenz-)regionen diesbezüglich interessanter als die zentralstaatliche Ebene, da positive wirtschaftliche und gesellschaftliche Ergebnisse der Kooperation direkter spürbar sind als in der Hauptstadt. Gleichzeitig machen sich auch negative Folgen einer neuen Grenze oder der Ausgrenzung in der Bevölkerung konkret bemerkbar. Dennoch, nationalistische Rhetorik greift auch hier, und in den strukturschwachen, peripheren Grenzregionen können Minderheiten und Nachbarstaaten als Bedrohung und Sündenbock für die Transformationsprobleme angesehen werden. Trotzdem können Lösungsinitiativen, die bei der praktischen Widerlegung von Fremd- und Feindbildern oder ethnischen Trennlinien ansetzen, besonders auf der regionalen Ebene jenseits von nationaler politischer Rhetorik mit einer positiven Reaktion eines Teils der politischen und wirtschaftlichen Elite rechnen. Die Länderstudien enthalten mehrere Beispiele dieser Art: das Engagement der beteiligten Regionalverwaltungen an der Euro-Region Karpaten, teilweise gegen die Bedenken der nationalen Politik; die Initiativen der grenzüberschreitenden Wirtschaftskooperation zwischen estnischen und russischen Grenzregionen; Bildungs- und Kulturprojekte zwischen den benachbarten polnischen und litauischen Regionen.

3.3 Die Politisierung von Erblasten und Minderheiten

Auch als »Konstruktion« setzten historische Erblasten und ethnische Fremd- und Feindbilder politischen Handlungsspielräumen enge Grenzen: Politiker der Beitrittsstaaten sehen sich der Öffentlichkeit und den Oppositionsparteien gegenüber in Erklärungsnotstand, wenn es darum

geht, vor ihnen mit den östlichen Nachbarstaaten geschlossene, politische Verträge zu rechtfertigen; auch dann, wenn diese Verträge politisch vorteilhaft oder sogar wegen z. B. der Vorgaben einer EU-Osterweiterung zwingend sind. Rhetorisch sind die alten Feindbilder überzeugender als neue Einschätzungen der politischen Konstellationen in Europa. Beispiele dafür sind die Grundlagenverträge Rumäniens mit der Ukraine und Ungarn, die einen Schlußstrich unter verschiedene historische Ansprüche und Erblasten bedeuteten und nur unter Druck der EU-Beitrittskriterien politisch durchgesetzt werden konnten. Von der politischen Opposition wurden diese Verträge dagegen als Vernachlässigung der nationalen Interessen Rumäniens angeprangert.

Kehrseite solcher konstruktiven Initiativen ist die gezielte politische Instrumentalisierung von historischen und ethnischen Ressentiments als »Träger« für unterschiedlichste politische Inhalte und zur Mobilisierung unterschiedlichster Bevölkerungsgruppen. Aus dem Konstruktionscharakter von Nation und Erblasten folgt, daß der übliche Unterschied zwischen Patrioten als Vertreter der »aufrichtigen« nationalen Interessen und »künstlich« erzeugten nationalistischen Emotionen entfällt. Künstlich erzeugt sind die nationalen Konstruktionen alle, die Kernfrage betrifft aber die Botschaften, die mittels dieser Diskurse transportiert werden sollen. In der Tat bedienen sich fast alle Politiker in irgendeiner Form nationaler Diskurse. Die Dominanz eines ethnischen Nationskonzeptes in den mittel- und osteuropäischen Transformationsstaaten und eine lange Tradition von Konflikten führten dazu, daß die »Instrumentalisierung« nationaler Emotionen nicht (neo-)kommunistischen Politikern vorbehalten ist. Auch »demokratischen« Entscheidungsträgern ist nationale Rhetorik nicht fremd, teils aus dem Kalkül der politischen Mobilisierung, teils als »unsichtbarer« Teil ihrer gesellschaftlich-politischen Sozialisation. Nur die wenigsten widersetzen sich explizit diesem Diskurs und versuchen ein Gegenargument im Sinne einer rein demokratischen oder vorbehaltlos europäischen Orientierung aufzubauen. Die meisten bevorzugen es, die nationale Idee durch neue, reformorientierte Inhalte umzudefinieren, ohne sie grundlegend in Frage zu stellen. Im Gegensatz zu demokratischen Staaten ist der Nationalismus in den verschiedenen postsowjetischen und postsozialistischen Staaten auch bei der Bevölkerung stark konsolidiert: Dies äußert sich bei Wahlen sowohl in Erfolgen für rechts-nationalistische Parteien als auch in nationalistischer Rhetorik bei demokratischen Parteien. Gleichzeitig werden Debatten über anstehende politische oder wirtschaftlichen Fragen zunehmend mit historischen oder nationalen Argumenten geführt. Offensichtlich sind wesentliche Teile der Bevölkerung für nationale Argumente zugänglicher als für Überlegungen von Gewaltentrennung oder marktwirtschaftlichen Mechanismen.

Die ethnisch gefärbte Perspektive der Politik führt in einigen nichtrussischen Nachfolgestaaten dazu, daß die russische Bevölkerung mit dem gescheiterten Sowjetsystem gleichgesetzt wurde: Russisch wurde Synonym für Kommunismus, Sowjetnostalgie und Ablehnung von

Marktwirtschaft und Demokratie. Die Erblasten der Sowjetvergangenheit waren dementsprechend »fremdverschuldet«. Auch in den mittel- und osteuropäischen Staaten wurde die kommunistische Epoche pauschal auf eine russisch-sowjetische Fremdherrschaft reduziert, die von »nationalen Verrätern« und/oder Minderheiten im Lande unterstützt wurde. Diese Verkürzung der Entwicklung der letzten 50 Jahre bot jedoch nach 1989/1991 mancherorts in den entsprechenden geopolitischen Umständen ein *window of opportunity* für eine Versöhnung zwischen benachbarten Nationen und eine Aufarbeitung bzw. Überwindung historischer Erblasten. So führte die weiterhin als Bedrohung empfundene Nähe der Großmacht Rußland zu einer Solidarisierung zwischen Polen und der neuen, unabhängigen Ukraine. Die jeweiligen Minderheiten, die Grenzverschiebungen und Kriege der Vergangenheit waren hierbei kein unüberwindbares Hindernis. Die Gebietsverluste von 1939 wurden von polnischer Seite »Moskau« angelastet, nicht der Ukraine. Ferner setzten Politiker von beiden Seiten auf Kooperation statt auf Instrumentalisierung durchaus vorhandener Feindbilder. Die Initiativen der politischen Zusammenarbeit auf nationaler und regionaler Ebene sowie die Aufarbeitung der gemeinsamen Vergangenheit haben in wenigen Jahren dazu geführt, daß die Grenze der polnisch-ukrainischen Nachbarschaft kaum noch als Konfliktpotential anzusehen ist.

Ähnlich entwickelten sich die Beziehungen zwischen Budapest und Kiew: Da Ungarn und Ukraine sich in ihrer jüngeren Vergangenheit beide als Opfer eines sowjetrussischen Imperialismus betrachten und die Annexion der Karpaten-Ukraine aus ungarischer Sicht eher Moskau als Kiew anzulasten ist und die beiden Staaten auch vorher keine gemeinsame Geschichte von Konflikten haben, konnten sich nach 1991 gemeinsame politische Interessen leicht durchsetzen: Die Ukraine akzeptierte noch 1991–1992 eine liberale Regelung für die Minderheiten im Land²⁴, um die internationale Anerkennung ihrer Unabhängigkeit zu fördern. Wie László Póti argumentiert, stimmten die ukrainischen Interessen überein mit dem Bedürfnis der neuen ungarischen national-konservativen Antall-Regierung, sich – unter Druck der Öffentlichkeit – für das Wohlergehen der ungarischen Minderheiten in den Nachbarstaaten Rumänien, Slowakei, Jugoslawien und Ukraine²⁵ einzusetzen, dies jedoch unter Anerkennung des territorialen Status quo. Ein wesentliches Zugeständnis hierbei war, daß Ukraine noch 1991 das traditionelle Credo der ungarischen Politik bezüglich der Landsleute außerhalb des Nationalstaates (auch vor 1989) akzeptierte: Die Minderheiten sind keine interne Angelegenheit eines Landes und dementsprechend kann sich das *homeland* das Recht vorbehalten, zu deren Gunsten zu intervenieren. Folglich ließ das ungarische Interesse an der Ukraine nach, sobald deren Rechte garantiert worden waren und dieses Thema innenpolitisch an Aufmerksamkeit verlor. Dage-

24 An 7. Stelle die Ungarn mit 0,3 Prozent landesweit, aber 12,5 Prozent in der Karpaten-Ukraine.

25 Rumänien (1 620 000 oder 7 Prozent der Bevölkerung, konzentriert in Siebenbürgen), Slowakei (567 000 oder 10 Prozent der Bevölkerung), Jugoslawien (379 000, hauptsächlich in der Vojvodina) und Ukraine (163 000, hauptsächlich in der Karpaten-Ukraine).

gen konzentrierte sich die Regierung Horn ab 1994 im Rahmen des innenpolitischen *image-building* bedeutend weniger auf die ungarische Minderheit in der Ukraine. Nachdem die kulturellen und demokratischen Rechte der Minderheit gesichert waren, galt es durch grenzüberschreitende Kooperation auf der regionalen Ebene deren sozio-ökonomische Lebensumstände zu verbessern, wobei die Unterstützung die Region, nicht die ethnische Minderheit betraf. Dementsprechend war der Grundlagenvertrag vom Dezember 1991 der Anfang konstruktiver bilateraler Beziehungen. Politikern beider Staaten gelang es, eine Blockade langfristiger gemeinsamer Interessen durch historisch verwurzelte und politisch instrumentalisierbare Minderheitenfragen zu verhindern und Initiativen der grenzüberschreitenden Kooperation wie die Karpaten-Euro-Region zu ermöglichen.

Diese, 1993 gegründete, Euro-Region zeigt, wie unterschiedlich die Gewichtung von historischen Minderheiten- und Grenzfragen in Politik und Öffentlichkeit der involvierten Länder ist. Da die Abgrenzung von den Ungarn und die Ansprüche resultierend aus dem historischen Dauerkonflikt einen der Pfeiler der rumänischen nationalen Identität darstellen, und auch die Slowaken die Ungarn – die einzige größere Minderheit in ihrem Nationalstaat – als Bedrohung ansehen, wurde die Euro-Region-Initiative anfangs als Vorbote des ungarischen Revisionismus abgelehnt, da die anvisierten Regionen der grenzüberschreitenden Kooperation sich unvermeidlich mit den Konzentrationsgebieten der ungarischen Minderheit überschneiden. Erst der zweite Machtwechsel in Rumänien 1996 und der Slowakei 1998 veranlaßte die neuen Machthaber im Rahmen ihrer prinzipiellen Westorientierung, auch diesbezüglich mehr Kooperationsbereitschaft zu zeigen. Die fünf rumänischen Regionen, die bislang nur Beobachterstatus hatten, erhielten im April 1997 aus Bukarest die Erlaubnis, der Euro-Region beizutreten. In beiden Ländern hieß dies, der neuen Opposition breite Angriffsmöglichkeiten im Sinne einer Instrumentalisierung nationaler und/oder anti-minoritärer Gefühle zu bieten.

Komplementär zu Fremdherrschaft und Erblasten verfügen die postsozialistischen Staaten und in geringerem Maße auch die postsowjetischen Republiken über Leitmotive in Form einer früheren historischen Phase als unabhängiger Nationalstaat, eine »positive« Erbschaft: In politischen Debatten über die Ausgestaltung neuer Gesetze, Parteien und Institutionen dient häufig die Zwischenkriegszeit oder (im Fall der ehemaligen Sowjetrepubliken) die Zeit vor 1918 als Vorbild. Auch hier erscheinen oft historische Argumente stärker als auf der gegenwärtigen Lage basierende Einschätzungen zur Staatsbürgerschaft, Wirtschafts- oder Außenpolitik.

Besonders ausgeprägt ist diese Argumentationslinie im Falle der baltischen Staaten Estland und Lettland, die sich nicht nur auf das historische Beispiel der Ersten Republik (1918–1940) berufen, sondern auch völkerrechtlich eine Kontinuität herstellen, die zu der Schlußfolgerung führt, daß die Sowjet-Annexion 1940 völkerrechtswidrig war und ihr Land dementsprechend (*de jure*) nie eine Sowjetrepublik war. Dementsprechend gelten die russischen Immigranten der Nachkriegszeit als »Illegale«. Die Staatsbürgerschaftsgesetzgebung umfaßte in diesem

Sinne keine Nulloption, die alle ehemaligen Einwohnern der Sowjetrepublik automatisch die Staatsbürgerschaft des betreffenden Nachfolgestaates verleiht, sondern beschränkt die *polity* auf die Staatsbürger von 1940 und deren Nachkommen. Offensichtlich werden demokratische Überlegungen – in Estland und Lettland wurde durch diese Gesetze jeweils ein Drittel der Bevölkerung politisch entrechtet – hinter historische Überlegungen zurückgestellt.

Wie dieses zwingende Argument der historisch-völkerrechtlichen Kontinuität politische Entscheidungen blockieren kann, zeigte sich noch deutlicher in der Grenzfrage: Aus dem dominanten Argument der historischen Kontinuität mit der Ersten Republik folgt, daß die Grenzänderungen zuungunsten Estlands und Lettlands nach der sowjetischen Annexion 1940 nicht anerkannt werden. Folglich gab es nach 1991 estnische und lettische Gebietsansprüche gegen Rußland, und die offiziellen Landkarten zeigen noch immer die alte Grenze.²⁶ Abgesehen von Moskaus offensichtlichem Interesse, die Frage des Grenzverlaufes offen zu halten – die seit 1994 laufenden Verhandlungen haben bisher nicht zu einem Ergebnis geführt –, hat auch Estlands Beharren auf der Symbolik des Grenzvertrages von 1920 zur Pattstellung beigetragen. Von dem Kontinuitätsargument gezwungen, betrachten estnische Politiker die im Vertrag festzulegende Grenze als Änderung der zehn bis zwanzig km weiter östlich festgelegten »ursprünglichen« Grenze Estlands.²⁷ Obwohl kein estnischer Politiker die geringste Hoffnung hatte, sich mit diesen Gebietsansprüchen in Moskau durchsetzen zu können oder gar die mehrheitlich von Russen bewohnten Gebieten wirklich eingliedern zu wollen, dauerte es bis 1996, bis ein Politiker, der estnische Premierminister Mart Siimann, den politischen Mut hatte, an diesem Punkt mit dem Kontinuitätsargument zu brechen.²⁸

Der Preis einer solchen forcierten Staats- und Nationsbildung ist ein Konfliktpotential in den Beziehungen zwischen Titularnation und Minderheit sowie ein angespanntes Verhältnis zur Russischen Föderation. Gleichzeitig entsteht Irritation und Unverständnis auf europäischer Seite, da die angestrebte Integration Delegation statt Maximierung von Souveränität beinhaltet und die Lösung von Minderheiten- und Nachbarschaftskonflikten voraussetzt.

3.4 Souveränität, Zentralismus, Föderalismus und Regionalisierung

Bestandteil der Umbrüche seit 1989 war die Neudefinition des Staatsaufbaus. Unter der Herrschaft der Kommunistischen Partei handelte es sich in der Regel um zentralistische Staa-

26 I. Kempe, W. van Meurs, Regionalpolitik zwischen Estland und Rußland, in: Aktuelle Analyse des BIOst Nr. 44 (5. November 1998) <http://www.bio.st.de/pub/ana98/aa9844.htm>.

27 Aus dem Tartu-Vertrag 1920 zwischen Sowjetrußland und Estland.

28 W. van Meurs, I. Kempe: No Progress on Cross-Border Cooperation without Fixed Border, in: RFE/RL Newline – Endnote (28.7.1998).

ten mit einer Hierarchie von territorial kleinen Verwaltungseinheiten, die von den Hauptstädten aus gelenkt wurden. Mit dem Zusammenbruch des alten Systems wurde die Neuordnung des Staatsaufbaus Bestandteil der Systemtransformation.

In den EU-Beitrittsländern konzentrierte sich der Umbau der staatlichen Strukturen anfangs auf die demokratische Legitimierung der Zentralverwaltung und der nationalen Parlamente einerseits und die Etablierung einer *grass roots*-Demokratie im Sinne einer funktionierenden kommunalen Selbstverwaltung. Augenmerk der Reformen war nicht die grenzüberschreitende Kooperation, sondern die Verwaltung zu depolitisieren und ein neues Gleichgewicht zwischen effektiver Verwaltung und demokratischer Rechenschaft in der Transformationsphase zu schaffen.

Erst in den letzten Jahren wurde aus verschiedenen Gründen in den meisten Beitrittsländern auch eine Reform der Regionalverwaltung in Angriff genommen, ein Prozeß, der mancherorts noch nicht seine endgültige Form gefunden hat. Der erste der drei Hauptgründe ist, daß zunehmend deutlich wird, daß die Regionalverwaltung als Schnittstelle zwischen Staatsadministration und kommunaler Ebene fehlt oder in ihrer alten Form nicht in der Lage ist, die Doppelfunktion als delegierte, untergeordnete Ebene der Staatsmacht und übergeordnete Ebene der Selbstverwaltung effizient wahrzunehmen. Außerdem war die regionale Verwaltungsebene anfangs bei der Professionalisierung und Depolitisierung der Bürokratie als Problemfall betrachtet worden, da die alte Nomenklatura sich hier oftmals länger halten konnte als überall sonst. Zudem betrachteten alle ehemaligen Ostblockstaaten sich als nationalen Einheitsstaat, nicht nur im ethnischen, sondern auch im regionalen Sinne: Nur Polen und Tschechien verfügen z. B. über einen Senat, dessen Abgeordnete regionale Interessen auf der nationalen Ebene vertreten. Und mit einer Stärkung der regionalen Selbstverwaltung (im Gegensatz zur Reform der kommunalen Selbstverwaltung) würde ein substantieller Kompetenz- und Ressourcentransfer von der zentralen Ebene einhergehen. Das schwerwiegendste Argument war aber möglicherweise noch die Vorgabe des EU-Beitritts, mindestens über drei territoriale Verwaltungsebenen zu verfügen, wobei der regionalen Ebene die wichtige Aufgabe zugedacht wurde, die Mittel der EU-Strukturfonds zu verteilen und zu verwalten.

Seit der zweiten Reformphase 1997–1998 existieren in Estland keine regionalen Selbstverwaltungsorgane: Die regionale Ebene gehört hier gänzlich zur staatlichen Exekutive. Dagegen kennen (oder planen) die anderen Länder eine Kombination aus einem Gouverneur als Staatsvertreter und einem Regionalparlament als demokratische Komponente. Tendenz für weitere Reformschritte ist eine Vergrößerung der Einheiten der Regionalverwaltung in einigen Ländern (Estland, Ungarn und Slowakei) im Rahmen der Anpassung an den »europäischen Standard« und die Schaffung einer zusätzlichen, untergeordneten Distriktsebene.

Die Reform des Staatsaufbaus richtete sich in Rußland und der Ukraine zunächst auf die Frage einer föderalen Staatsstruktur. In der Russischen Föderation ist die Dezentralisierung

staatlicher Entscheidungskompetenzen einer der prägenden Faktoren der Systemtransformation: Angesichts der ethnischen Dynamik des Zerfalls der Sowjetunion blieb den Moskauer Entscheidungsträgern keine andere Wahl, als regionale Zugeständnisse durch die Stärkung des Föderalismus in der Verfassung zu machen. Anderenfalls hätte die Gefahr bestanden, daß die nicht-russischen Titularnationen innerhalb der Russischen Föderation nach Unabhängigkeit streben und sich die staatlichen Zerfallsprozesse weiter fortsetzten. Zur Verhinderung derartiger Tendenzen erhielten zunächst die Republiken mit nicht-russischen Titularnationen innerhalb Rußlands wie Tatarstan oder Baschkortostan zusätzliche Kompetenzen und Mittel aus Moskau. Ein wesentlicher Unterschied zu den sonstigen Verwaltungsgebieten war, daß die Leiter der Exekutive – in dem Fall die Präsidenten – nicht von Jelzin ernannt, sondern direkt von der Bevölkerung gewählt wurden. Aufgrund der Zunahme politischen Druckes aus den Regionen und der abnehmenden Handlungsfähigkeit der Zentralregierung wurden seit Ende 1996 auch die Gouverneure, die Leiter der russischen Verwaltungsgebiete, unmittelbar von der Bevölkerung gewählt. Dementsprechend vergrößerte sich ihre Unabhängigkeit von Moskau, nahm aber auch ihr Legitimationsdruck vor den Einwohnern des Gebietes zu. Angesichts der mangelhaften Lösung von Transformationsproblemen durch die Moskauer Zentralregierung und den vor Ort zunehmenden Handlungsdruck sind die regionalen Entscheidungsträger seitdem zur Entwicklung eigener Lösungsansätze gezwungen.

Die Abnahme an Handlungsfähigkeit Moskaus bedeutet die Zunahme von regionalen Kompetenzen zur Gestaltung der Nachbarschaftsbeziehungen. Dies bezieht sich vor allem auf die Verringerung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Schwierigkeiten. So bemühen sich Mitarbeiter der lokalen und regionalen Exekutive Pskovs sowie Vertreter gesellschaftlicher Organisationen um die Zusammenarbeit mit dem estnischen Nachbarn. Im weiteren nehmen sie auch an Verhandlungen und Entscheidungen Moskaus zur Ausgestaltung der estnisch-russischen Beziehungen, wie beispielsweise über den Grenzvertrag, teil. Eingeschränkter sind dagegen die regionalen Entscheidungskompetenzen, wenn es sich um Fragen handelt, die von Moskau als strategisch bewertet werden. Besonders intensiv zeigt sich dies im Kaliningrader Gebiet: Während die regionalen Eliten schon aus Gründen der Subsistenzsicherung für eine weitgehende Kooperation mit dem benachbarten Polen und Litauen plädieren, versuchen einige Moskauer Eliten, die Regionen aus strategischen Gründen so eng wie möglich an Moskau zu binden und die Integration Kaliningrads in den Ostseeraum zu unterbinden.

Ähnlich wie in der Russischen Föderation wurden auch in der Ukraine Optionen für einen föderalen Staat diskutiert. Angesichts der Konzentration der russischsprachigen Bevölkerung im Osten des Landes und der ukrainischen Bevölkerung im Westen hätte eine Stärkung der regionalen Verwaltungsgebiete aber auch die Gefahr der Teilung des Landes bedeutet. Um diese Option auszuschließen und somit die staatliche Souveränität zu sichern, entschieden sich die Kiewer Eliten für einen zentralistischen Staat, in dem die Verwaltungsleiter nicht von der

Bevölkerung gewählt, sondern vom Präsidenten ernannt werden. Strukturell gesehen bedeutet dies zunächst eine Einschränkung für die bilaterale Zusammenarbeit. Allerdings hat das Verhältnis zu Polen im Sinne der strategischen Partnerschaft Priorität auf der politischen Agenda Kiews. Eingebettet in diesen Kontext wird die Intensivierung der regionalen Nachbarschaftsbeziehungen unterstützt.

Insgesamt existieren in den künftigen EU-Staaten größere Unterschiede in der Kompetenz- und Ressourcenverteilung zwischen der nationalen, regionalen und kommunalen Ebene sowie beim Gleichgewicht zwischen Staatsexekutive und Selbstverwaltung auf diesen Ebenen. In Sachen direkte Nachbarschaft fehlt bei den Kommunalverwaltungen oftmals die Größe und Kompetenz für entsprechende Eigeninitiative in der grenzüberschreitenden Kooperation. Im weiteren sind die regionalen Eliten von den nationalen Entscheidungsträgern abhängig. So waren die slowakischen Grenzregionen durchaus am Beitritt zur Euro-Region Kaparten interessiert, ihre Mitgliedschaft wurde aber von der Regierung Meciar untersagt, die vorgab, die regionalen Probleme besser selbst als im Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit lösen zu können. Der Zentralisierungstendenz der EU-Beitrittsländer steht in der Russischen Föderation eine starke Regionalisierung der faktischen Entscheidungsgewalt gegenüber. Diese Asymmetrie der Verwaltungsstrukturen und Kompetenzverteilungen stellt ein Hemmnis für grenzüberschreitende Kooperation dar. Für die gleichen Sachfragen sind an beiden Seiten der Grenze unterschiedliche Verwaltungsebenen zuständig. Entsprechend fehlt für manche regionale oder lokale Initiativen ein entsprechender Partner jenseits der Grenze.

3.5 Wirtschaftstransformation und Ethnizität

Zum historisch-kulturellen Teil der direkten Nachbarschaft gehört die Zuschreibung von Attitüden und Charakterzügen an Nationen und Minderheiten: Umfragen über die (Un-)Beliebtheit von Minderheiten und Nachbarvölkern zeigen aber deutliche Zusammenhänge sowohl mit »historischen Erblasten« als auch mit heutigen regionalen Machtverhältnissen. Ethnische Sympathie oder Antipathie ist ähnlich wie Nationsbildung keine externe, natürliche Größe, sondern eine kontextabhängige Variable: geographische Distanz, relative Transformationsfortschritte, Größenverhältnisse usw. spielen hierbei eine bedeutende Rolle.

Die heutigen ethnischen und sozial-demographischen Verhältnisse in den postsozialistischen Transformationsländern sind stark geprägt von der früheren Minderheitenpolitik, die eng mit der sozialistischen Modernisierungsstrategie verbunden war: Die Lenkungs politik – Migration von Arbeitskräften, Aufbau von Industrieregionen, Vernachlässigung der Agrarwirtschaft usw. – führte diesbezüglich zu »ethnischen« Erblasten.

In den Nachfolgestaaten der UdSSR existieren größere russische Minderheiten, die sich in

bestimmten Regionen, Industriesektoren oder sozialen Schichten konzentrieren. Hieraus entstehen vielfältige Zusammenhänge zwischen Ethnizität und Prosperität²⁹, die jegliche Transformationspolitik gleichzeitig zu Nationalitätenpolitik oder Diskriminierung machen bzw. als solche erscheinen lassen. Die »ethnopolitische« Belastung – im Sinne »jener Politik, die auf die relative Macht oder Position von ethnischen Gruppen einwirkt«³⁰ – unterschiedlichster Politikfelder gehört zu den gravierendsten Erblasten im Transformationsprozeß.

Besonders ausgeprägt sind diese Zusammenhänge im Falle Estlands: Die Russischsprachigen sind in bestimmten Regionen des Landes – über 80 Prozent der Bevölkerung in der nordöstlichen Grenzregion –, in bestimmten Wirtschaftssektoren – Bergbau und Schwerindustrie – und in den Städten – eine Bevölkerungsmehrheit in den sieben größten Städten – konzentriert. Nicht nur die klassische Minderheitengesetzgebung, betreffend Staatsbürgerschaft, Sprachen, Kulturautonomie usw., sondern auch viele andere Politikfelder sind somit ethnisch belastet. Die Privatisierung bevorteilt besonders in Estland und Lettland durch die Restitution und die Kriterien der Voucherverteilung die Titularnation. Die wirtschaftlich erforderliche Schließung von sowjetischen Industriekomplexen trifft hauptsächlich Russen. Regionalpolitik bedeutet eine Wahl zwischen russischen Städten und estnischen/lettischen Dörfern. Somit verschärft und bestätigt die Transformation bereits existierende Vorurteile und Feindbilder: Die wirtschaftliche Dimension wirkt sich negativ auf Politik und Zivilgesellschaft aus.³¹

In den ehemaligen Ostblockstaaten hat ein halbes Jahrhundert sozialistischer Modernisierungspolitik weniger zu ethnischen Veränderungen geführt. Große neue Minderheiten mit einer regionalen, sozialen, wirtschaftlichen oder sektoralen Konzentration, wie die russischsprachigen Minderheiten in Estland, sind hier nicht entstanden. Dennoch verbinden sich die regionalen, sektoralen und sozialen Minderheitenkonzentrationen älteren Datums mit dem Transformationsprozeß zu neuen Konfliktpotentialen: die soziale Lage der Sinti und Roma in ganz Osteuropa, die Konzentration der türkischen Minderheit in Bulgarien in von der Transformation betroffenen Wirtschaftsbereichen wie Tabakanbau und Bergbau oder der relative Wohlstand der deutschen und ungarischen Minoritäten in Rumänien.

Typischerweise werden die verbreiteten Ängste und Defizite der sozialwirtschaftlichen Transformation zur Marktwirtschaft ethnisch projiziert und zwar in zwei Richtungen: Hinter Wirtschaftskriminalität, Schmuggel und spontaner oder Nomenklatura-Privatisierung werden Vertreter der Minderheiten und der benachbarten Nationalstaaten vermutet. Teilweise sind derartige Zusammenhänge durch die zunehmenden transformationsbedingten Wohlstands-

29 W. van Meurs, Die Transformation in den baltischen Staaten: Baltische Wirtschaft und russische Diaspora, in: Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 6 (1999), passim.

30 R. Karklins: Ethnopolitics and Transition to Democracy. The Collapse of the USSR and Latvia, Washington D. C./Baltimore 1994, S. 4; J. Rothschild: Ethnopolitics: A Conceptual Framework, New York 1981.

31 E. von Bresca, M. Brusis, »Gesellschaft und Kultur«, in: Kosten, Nutzen und Chancen der Osterweiterung für die Europäische Union, 2. Aufl., Gütersloh 1998, S. 72–79.

unterschiede zwischen Nachbarstaaten und benachbarten Völkern erklärlich. Andererseits führen vorhandene ethnische Feindbilder zu Pauschalisierung und Mutmaßungen, z. B. einer »ukrainischen Mafia« in Ungarn als Deckmantel für russische kriminelle Machenschaften.

Gleichzeitig wird die eigene Nation im Vergleich zu den benachbarten Staaten oder Minderheiten als »europäischer« und traditionell auf Marktwirtschaft und Demokratie ausgerichtet angesehen. Somit ist die eigene Nation einerseits unterlegen als Opfer der skrupellosen, kapitalistischen und oft kriminellen Aktivitäten anderer, andererseits überlegen als wahre westlich-marktwirtschaftlich orientierte Nation unter rückwärtsgewandten, anpassungsunfähigen Nachbarvölkern bzw. Minderheiten.³² Dieses übliche Paradox wurzelt in dem bereits angesprochenen nicht-aufgelösten Zwiespalt zwischen souveränem Nationalstaat und europäischer Integration. Die Widersprüche zwischen einem eigenen nationalen Weg und dem gemeinsamen europäischen Weg werden hier sichtbar.

Während diese Feindbilder Initiativen der Wirtschaftskooperation auf nationaler und regionaler Ebene unerwünscht erscheinen lassen und somit als Blockade funktionieren, kann gerade auch die Erfahrung, daß Grenzregionen und auch Staaten wirtschaftlich aufeinander angewiesen sind, zum Abbau der Feindbilder beitragen und eine politische Pattstellung durchbrechen. Auch wenn die politischen Rahmenbedingungen kaum gegeben sind, werden Handels- und Produktionskooperationen aus pragmatischem wirtschaftlichem Kalkül oder als Überlebensstrategie entstehen. Beispiel dafür sind die estnisch-russischen Handelsströme, die trotz doppelter Zölle auf russischer und einer Entmutigungspolitik auf estnischer Seite nicht abnehmen, nur teilweise via Drittstaaten umgeleitet werden. Auf Dauer können wirtschaftliche Interessen auch einen Druck auf die Politik erzeugen, um z. B. die grenzüberschreitende Infrastruktur oder die institutionellen Rahmenbedingungen für den Handel zu verbessern.

3.6 Europäische Interessen

Bereits der Tatbestand, daß die EU-Osterweiterung zu gemeinsamen Außengrenzen mit der Russischen Föderation, der Ukraine, Belarus und Moldova führt, verdeutlicht, wie weit die Union von den damit verbundenen Veränderungen betroffen ist. Dementsprechend versuchen die Entscheidungsträger der EU sowie der Mitgliedstaaten, bereits heute Einfluß auf die Gestaltung der künftigen Beziehungen zu nehmen. Nicht nur angesichts des ordnungspolitischen Einflusses, den die EU mit der Osterweiterung ausübt, sondern auch wegen ihrer Bedeutung als gesamteuropäischer *soft security provider* und ihrer wirtschaftlichen Prosperität hat die EU Autorität bei der Gestaltung der Nachbarschaftsbeziehungen. Allerdings verfolgt sie dabei

32 van Meurs, Die Transformation in den baltischen Staaten, S. 35–37.

eine widersprüchliche Politik, die einerseits die Errichtung neuer Trennlinien durch eine forcierte grenzüberschreitende Kooperation vermeiden will, die sich andererseits auf die verstärkte Sicherung der Ostgrenzen richtet.³³

Bereits die 1995 formulierten *Mitteilungen der Kommission über die künftigen Beziehungen der EU zu Rußland* enthielten eine eindeutige Aussage über die Ausgestaltung der Nachbarschaftsbeziehungen: Mit dem Fortschreiten der EU-Osterweiterung sollte gleichzeitig eine Intensivierung der Zusammenarbeit mit den künftigen Nachbarstaaten einhergehen. Im Rahmen der Partnerschafts- und Kooperationsabkommen, die die EU mit sämtlichen Nachbarstaaten unterzeichnet hatte, war die Intensivierung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Zusammenarbeit vorgesehen.³⁴ Diese politische Leitlinie setzte sich auch in den Folgedokumenten der EU fort. So heißt es im 1996 verabschiedeten Aktionsplan für die Ukraine: »The importance of Ukraine for the Union, already perceptible, will be clear to all when it has a common border with the EU: comparable to a large European country in the size of the population (52 million), one of the biggest potential economic markets at the very gates of the Union, a transit area for Russian gas on its way to the EU, with coastal access to the Black Sea, this country is an essential element in the stability of the region.«³⁵

Die beiden oben erwähnten EU-Dokumente enthalten im wesentlichen normative Absichtserklärungen über die Zusammenarbeit entlang der künftigen Ostgrenze. In diesen Erklärungen geht die Union stärker von den wirtschaftlichen Potentialen und den Möglichkeiten einer demokratischen Konsolidierung aus, als daß sie die derzeit erkennbaren wirtschaftlichen und politischen Probleme, die zu ernsthaften Transformationskrisen führen können, berücksichtigt. Konkreter ist dagegen die auf dem Kölner EU-Gipfel im Juni 1999 verabschiedete *Gemeinsame Strategie der Europäischen Union für Rußland: Zur Vermeidung neuer Trennlinien und zur Aufrechterhaltung gesamteuropäischer Sicherheit* will die EU die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit den unmittelbar an die Union angrenzenden russischen Regionen intensivieren. Vorgesehen ist die Kooperation in den Bereichen von Grenzüberwachung und Zoll sowie die Anbindung der russischen an die transeuropäischen Verkehrsnetzwerke.³⁶

Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Nachbarschaftsprobleme kann der Intensivierung der grenzüberschreitenden Kooperation ein höherer Lösungswert zugeschrieben werden, als die Formulierung von langfristigen, auf die Stabilität und Prosperität Rußlands und der Ukraine ausgerichteten europäischen Zielsetzungen. Bei der grenzüberschreitenden Koopera-

33 Bort, a. a. O.

34 Mitteilung der Kommission: Die künftigen Beziehungen der Europäischen Union zu Rußland, KOM(95) 223 endg., Brüssel, 31.5.1995, S. 9.

35 European Union Action Plan for Ukraine, adopted by the Council on 6 December 1996 and the Communication from the Commission of 20 November 1996, S. 5.

36 Gemeinsame Strategie der Europäischen Union für Rußland vom 4. Juni 1999, in: SN 150/99 Anhang II.

tion kann die EU auf Erfahrungen der westeuropäischen Integration zurückgreifen.³⁷ Initiativen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit an den Binnen- und Außengrenzen der EU existieren seit den fünfziger Jahren. Zunächst gingen sie von den Grenzregionen selbst aus. In den achtziger Jahren rückten die regionalen Bemühungen verstärkt auf die Agenda der EU: Die Union erkannte die integrationspolitische Funktion der Grenzregionen und unterstützte sie mit Mitteln aus den Strukturfonds. Inhaltlich kam es dabei zu einer Akzentverschiebung weg von kulturellen Aspekten hin zu allgemein demokratischen und ökonomischen Fragen der Zusammenarbeit. Sowohl im Maastrichter Vertrag von 1993 als auch im Amsterdamer Vertrag von 1997 erhält die grenzüberschreitende Zusammenarbeit eine neue Akzentuierung. Das europäische Ziel der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit richtet sich nicht mehr nur auf die Beseitigung der politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Nachteile im Grenzraum, sondern die Grenzregionen sollen zum Motor der europäischen Integration werden.

Zur finanziellen Unterstützung der Binnen- und Außengrenzen der EU verabschiedete die Europäische Kommission 1994 die Gemeinschaftsinitiative INTERREG II.³⁸ Im Zeitraum zwischen 1994 und 1999 wird INTERREG mit 2,9 Milliarden ECU von den Mitgliedstaaten finanziert. Allerdings wurden mit diesen Mitteln nur Grenzregionen innerhalb der EU gefördert. Grenzregionen in den heutigen EU-Nachbarstaaten konnten dagegen Mittel aus dem Programm PHARE beantragen. Da die INTERREG-Gelder nur für Projekte innerhalb der EU-Grenzen und PHARE-Mittel nur für Projekte in den mittel- und osteuropäischen Nachbarstaaten beantragt werden konnten, ließen sich aus keinem der beiden Töpfe Maßnahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit finanzieren. Da beide Programme zudem unterschiedlichen Antrags- und Bewilligungsfristen unterlagen sowie von unterschiedlichen Gremien genehmigt wurden, scheiterte die Umsetzung grenzüberschreitender Projekte zum Teil an der unzureichenden Koordination der europäischen Programme und Förderrichtlinien.³⁹

Ähnliche Probleme existieren auch entlang der künftigen EU-Ostgrenze. Die Ukraine sowie die Russische Föderation einschließlich des Kaliningrader Gebietes fallen unter die Bestimmungen von TACIS, während die mittel- und osteuropäischen Staaten mit PHARE-Mitteln gefördert werden. PHARE und TACIS basieren auf unterschiedlichen Förderbestimmungen und Antragsverfahren, so daß die Mittel immer nur für Regionen westlich oder östlich der künftigen EU-Grenze genehmigt werden können. Will die EU gemäß ihrer konzeptionellen

37 G. Baum, P. Schmitt-Engerer: Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Regionen in Europa als Feld der Integrationspolitik und Gegenstand der Forschung, in: Dies. (Hrsg.) Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa. Theorie – Empirie – Praxis, Baden-Baden 1998, S. 7–25.

38 Mitteilung an die Mitgliedstaaten über die Leitlinien für die von ihnen aufzustellenden operationellen Programme im Rahmen einer Gemeinschaftsinitiative für die Entwicklung von Grenzregionen, grenzüberschreitende Zusammenarbeit und ausgewählte Energienetze (INTERREG II), ABl. Nr. 94/C 180/13.

39 B. Morhard: Infrastrukturelle Zusammenarbeit in der deutsch-polnischen Grenzregion: Bestandsaufnahme, Handlungsrahmen und Instrumente sowie Perspektiven für grenzüberschreitende Raumplanung, Beitrag zur Fachkonferenz: Euroregion als Brückenfunktion, Leipzig 1998.

tionellen Aussagen die grenzüberschreitende Zusammenarbeit als Instrumentarium der Nachbarschaftspolitik intensivieren, erfordert dies eine bessere Koordination der europäischen Förderprogramme und Richtlinien. Ein erster Schritt in diese Richtung ist die im November 1998 verabschiedete Durchführung eines Programmes für grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen von PHARE.⁴⁰

Die Absichtserklärungen und Maßnahmen der grenzüberschreitenden Kooperation richten sich explizit auf die Vermeidung neuer Trennlinien, dagegen versucht die EU gleichzeitig, ihre künftigen Ostgrenzen gegen »Gefahren« wie internationale Kriminalität, Schmuggel, illegale Migration etc. aus Rußland, der Ukraine, Belarus und Moldova zu sichern. Um derartige Belastungen zu vermeiden, versucht die EU Druck auf die Kandidatenstaaten auszuüben, indem sie die Sicherung der Ostgrenzen immer mehr zum Beitrittskriterium macht.⁴¹ Dementsprechend sollen die mittel- und osteuropäischen Staaten eine Visapflicht für Bürger aus Rußland, der Ukraine, Belarus und Moldova einführen. Gleichzeitig unterstützt die EU mit PHARE-Mitteln den Auf- und Ausbau der Grenzübergänge sowie von Anlagen zur Grenzsicherung. Zu einer zusätzlichen Verschärfung der Einreisebestimmungen wird es durch die Ausweitung der Schengen-Vereinbarungen auf die mittel- und osteuropäischen Staaten kommen. Im Personenverkehr werden die Visaformalitäten verschärft werden müssen, Ausnahmeregelungen wie sie beispielsweise für den kleinen Grenzverkehr zwischen den unmittelbaren Nachbarstaaten existieren, werden nicht mehr zulässig sein.

Die mittel- und osteuropäischen Staaten regieren höchst unterschiedlich auf die EU-Forderungen zur Sicherung ihrer Ostgrenzen. Für Länder wie Estland, die bereits relativ restriktive Visa-Bestimmungen zu ihren Nachbarstaaten eingeführt haben, bedeutet die Umsetzung der Schengen-Bestimmungen keine große Veränderung. Dennoch besteht die Gefahr, daß bis zu diesem Zeitpunkt verabschiedete Erleichterungen, beispielsweise für den kleinen Grenzverkehr, wieder rückgängig gemacht werden müssen. Mit noch größeren Problemen sind Staaten wie Polen konfrontiert, die nur teilweise Visa-Bestimmungen für die östlichen Nachbarstaaten eingeführt haben. So besteht trotz des politischen Druckes von der EU bisher zwischen Polen und der Ukraine keine Visapflicht, wohingegen Russen ein Visum für die Einreise nach Polen benötigen. Die Einführung von Schengenvisa ist in Kiew und Warschau ein politisch und diplomatisch schwieriges Unterfangen. Beide Seiten befürchten eine Verschlechterung der bilateralen Beziehungen, die sich erst seit 1991 durch die Aufarbeitung historischer Erblasten, den Nachbarschaftsvertrag sowie die Einrichtung gemeinsamer Institutionen erheblich verbessert haben. Das Ende des visafreien Reiseverkehrs wird oftmals mit der Schaffung einer neuen Trennlinie zwischen Polen und der Ukraine gleichgesetzt.⁴²

40 Programm für grenzüberschreitende Zusammenarbeit, in: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/e5000.htm>.

41 Bort, a. a. O.

42 Pavliuk: a. a. O., S. 60; Markus Wehner, a. a. O.

Das Dilemma Polens verdeutlicht die insgesamt widersprüchlichen politischen Leitlinien der EU gegenüber ihren künftigen Nachbarstaaten sowie den Einfluß der europäischen Politik auf die bilateralen Beziehungen. Auf der einen Seite ist Polen bestrebt, so schnell wie möglich der EU beizutreten und die für den Beitritt erforderlichen Kriterien zu erfüllen. Auf der anderen Seite bemühen sich die polnischen Entscheidungsträger aber auch um die Verständigung und die Verbesserung der Beziehungen zum ukrainischen Nachbarn. Der Erlaß einer Visapflicht für die Einreise ukrainischer Staatsbürger nach Polen und umgekehrt würde die Beziehungen nicht nur administrativ-technisch erschweren, sondern stellt darüber hinaus auch ein diplomatisches Problem dar, das das Verhältnis insgesamt belasten würde. Daß die polnische Regierung bisher zwar eine Visapflicht für russische Staatsbürger, nicht aber für Ukrainer eingeführt hat, ist Ausdruck des Konfliktes zwischen den europäischen und ukrainischen Interessen. Allerdings verdeutlicht das polnisch-ukrainische Beispiel auch die Widersprüchlichkeit der EU-Politik: Die geforderte Intensivierung der Nachbarschaftsbeziehungen ist nur bedingt mit der Sicherung der Ostgrenzen zu vereinbaren und kann zu Mißverständnissen und im schlimmsten Fall sogar zu neuen Trennlinien führen. Raimund Krämer sieht die Gefahr, daß die EU zu einer Art Sammelsurium neuer Trennlinien, bestehend aus den Schengen-Regelungen, dem einheitlichen Währungsraum des Euro sowie den unterschiedlichen Förderprogrammen dies- und jenseits ihrer Außengrenzen wird.⁴³

4. Ansätze zur Gestaltung der Nachbarschaftsbeziehungen

Aus den deutsch-polnischen Erfahrungen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit lassen sich Faktoren definieren, die allgemeine Bedeutung für die Gestaltung von Nachbarschaftsbeziehungen haben.⁴⁴ Demnach bestimmen sich die Entwicklungschancen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit durch die Möglichkeiten, bestehende Kooperationshindernisse zu überwinden sowie aus dem Interesse der individuellen und kollektiven Akteure. Kooperationshindernisse resultieren im wesentlichen aus den politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Asymmetrien zwischen den Grenzregionen. Sie kommen in folgenden Schwierigkeiten zum Ausdruck: fehlende Infrastruktur, unzureichende Durchlässigkeit der Grenze für den Waren- und Personenverkehr, sprachliche und kulturelle Unterschiede sowie unterschiedlicher Aufbau und Kompetenzen der Verwaltungen. Bei den individuellen und kollektiven Akteuren handelt es sich um Entscheidungsträger aus politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Bereichen. Allerdings zeigt sich in den deutschpolni-

43 R. Krämer: Zwischen Kooperation und Abgrenzung – die Ostgrenze der Europäischen Union, in: Welt Trends, Nr. 22, 1999, S. 9–26.

44 Jaedicke, a. a. O.

schen Beziehungen, daß eine erfolgreiche Zusammenarbeit nicht nur durch die Eliten zu erzielen ist, sondern ganz erheblich davon abhängt, wie weit die Bevölkerung sie trägt.

Die beiden Faktoren, die Überwindung von Kooperationshindernissen und die beteiligten Akteure definieren den Rahmen für die Nachbarschaftsbeziehungen. Für die konkrete Ausgestaltung der Entwicklungschancen hat sich im weiteren die Existenz von Leitbildern, wie dem einer Brückenfunktion oder einer Euro-Region, und von gemeinsamen Problemen als förderlich erwiesen. So entwickelt sich die regionale Kooperation nicht allein aufgrund der territorialen Nähe zur Grenze, sondern aus dem Druck gemeinsamer Probleme. Die Nachbarschaftsprobleme ließen sich zwischen ihren europäischen, nationalen und bilateralen Ebenen aufteilen. Dementsprechend ist auch auf diesen drei Ebenen nach den Gestaltungsansätzen zu fragen.

4.1 Europäische Ansätze

Auf der europäischen Ebene zeigt sich ein höchst gegensätzliches Bild, bestehend aus der Schaffung zusätzlicher Nachbarschaftsprobleme einerseits sowie der Lösung bilateraler Schwierigkeiten im europäischen Rahmen andererseits. Zusätzliche Nachbarschaftsprobleme resultieren in erster Linie aus den Bestrebungen, die künftigen EU-Außengrenzen gegen Gefahren wie internationale Kriminalität, Schmuggel und Migration aus Rußland, der Ukraine, Belarus und Moldova abzusichern. In den Beitrittspartnerschaften, die die EU mit allen mittel- und osteuropäischen Ländern abgeschlossen hat, wird die Sicherung der Ostgrenzen nachdrücklich als Voraussetzung für die Mitgliedschaft formuliert.⁴⁵ In der Beitrittspartnerschaft mit Estland ebenso wie mit Polen fordert die EU den Aufbau einer effizienten Grenzverwaltung und Grenzkontrolle vor allem an den Ostgrenzen, die Umsetzung der Migrationspolitik und der Asylverfahrensreform sowie vermehrte Anstrengungen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, insbesondere im Hinblick auf den Schengen-Besitzstand. Von der polnischen Regierung verlangt die EU zusätzlich die Änderung der Visumpolitik.⁴⁶

Die Tendenz der Abschottung der künftigen EU nach außen verstärkt sich noch durch die Zunahme von Asymmetrien zu den Nachbarstaaten. Bereits die EU-Assoziierung der mittel- und osteuropäischen Staaten führte zur Steigerung wirtschaftlicher Effizienz, zum Anstieg von Wachstumsraten, der Zunahme des Kapitalflusses sowie der Verringerung von rechtlichen, administrativen und makroökonomischen Schwierigkeiten. Dagegen drohen die künftigen Nachbarstaaten durch den doppelten »Ablehnungsschock« von EU und Nato noch stärker

45 Erweiterung: Die Heranführung an den Beitritt, a. a. O.

46 Erweiterung: Vorbereitung für den Beitritt, Die Beitrittspartnerschaft mit Estland, in: <http://europa.eu.int/scanplus/leg/de/lvb/e40102.htm>; Idem Polen, in: <http://europa.eu.int/scanplus/leg/de/lvb/e40106.htm>.

als bisher in ihrer inneren Entwicklung zurückzufallen.⁴⁷ Die dadurch zunehmenden Ungleichgewichte werden allerdings nicht nur die regionalen Beziehungen belasten, sondern stellen aufgrund der damit verbundenen *soft security*-Risiken eine Gefahr für die gesamteuropäische Sicherheit dar.⁴⁸ Neben den Belastungen für die gesamteuropäische Sicherheit verweisen die Experten aus Mittel- und Osteuropa auf die negativen Auswirkungen der Erweiterung des Schengen-Raumes. Gabriel Adreescu hebt besonders die Auswirkungen der Schengen-Bestimmungen auf die rumänischen Minderheitenfragen hervor. Die Einführung der Schengen-Bestimmungen würde auch für Minderheiten in den Nachbarstaaten den Erlaß einer Visapflicht bedeuten. Da die EU mit Ungarn bereits Beitrittsverhandlungen aufgenommen hat, nicht aber mit Rumänien, droht diese Gefahr zunächst für die rumänische Minderheit in Ungarn. Mittelfristig gedacht wird sich dieses Problem mit dem EU-Beitritt Rumäniens auch auf die rumänisch-moldavischen Beziehungen ausweiten, wobei große Teile der moldavischen Bevölkerung den Status einer »rumänischen Minderheit« hätten. Zur Lösung diese Schwierigkeiten schlägt Adreescu zunächst die Einführung doppelter Staatsbürgerschaften für die Angehörigen der Minderheiten vor, thematisiert aber gleichzeitig die damit verbundenen Folgefragen. Der Teil der Bevölkerung, der aufgrund doppelter Staatsbürgerschaft visafrei in die EU einreisen könnte, hätte komparative Vorteile gegenüber dem Rest der Bevölkerung. Dies könnte zur Ursache von Minderheitenkonflikten werden. Um diese zu vermeiden, schlägt der Autor eine möglichst große Transparenz der künftigen EU-Außengrenzen vor. Wie Witold Matwiejczyk verdeutlicht, würde die Einführung von Schengen-Visa den grenzüberschreitenden (Klein-)Handel erschweren, soziale und kulturelle Kontakte belasten und auf ukrainischer Seite erneut zu Feindbildern gegen Polen führen. Neben administrativ-technischen Schwierigkeiten, der Zunahme von Minderheitenkonflikten etc. befürchten Politiker und Analytiker aus den künftigen EU-Nachbarstaaten mit der Einführung der Schengen-Bestimmungen den Aufbau einer neuen Trennlinie quer durch Europa.⁴⁹

Im Widerspruch zur verstärkten Sicherung ihrer künftigen Ostgrenzen betont die EU auch in ihrer »Gemeinsamen Strategie für Rußland« erneut die Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sowie die Vermeidung neuer Trennlinien.⁵⁰ Zur Umsetzung dieser Leitlinien versucht die Union ihre gegenwärtigen und künftigen Grenzregionen mit Mitteln der Programme PHARE und INTERREG besonders zu unterstützen, wobei sich allerdings die ungenügende Koordination zwischen den einzelnen Programmen negativ auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auswirkt.

47 H. Brücker, W. Schrettl: Entsteht eine neue wirtschaftliche Kluft in Europa?, in: Aus Politik und Zeitgeschehen, B 44-45, 1997, S. 17-26.

48 E.-O. Czempel: Die Neuordnung Europas: Was leisten Nato und OSZE für die Kooperation mit Osteuropa und Rußland?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B1-2, 1997, S. 34-45.

49 M. Wehner, a. a. O.

50 Gemeinsame Strategie der Europäischen Union für Rußland, a. a. O.

Wichtige Impulse zur Gestaltung der Nachbarschaftsbeziehungen leistet die EU auch durch die Verringerung bilateraler Konflikte im europäischen Rahmen. Eines der wichtigsten Beispiele ist der politische Druck, den die EU auf die estnische Regierung zur Lösung des Problems der in Estland lebenden russischen Bevölkerung ausübt. In der Beitrittspartnerschaft mit Estland hat für die EU die Verabschiedung von Maßnahmen zur Erleichterung der Einbürgerungsverfahren und die Integration von Einwohnern, die nicht die estnische Staatsangehörigkeit besitzen, insbesondere der staatenlosen Kinder oberste Priorität. Außerdem fordert die EU den Ausbau des Unterrichts von Estnisch als Fremdsprache.⁵¹ Im eigenen Interesse versucht die EU Leitlinien für die Lösung eines der schwierigsten estnisch-russischen Probleme zu setzen, das weit über die Regelung der Sachfragen hinaus sowohl von estnischen als auch von russischen Entscheidungsträgern für politische Zwecke instrumentalisiert wird.

Bewertet man die europäischen Ansätze zur Kooperation anhand der eingangs aufgestellten Faktoren der Überwindung von Kooperationshindernissen, der beteiligten Akteure, Leitbilder und gemeinsamen Probleme, zeigt sich folgendes Bild: Gemäß der institutionell vorgegebenen Kompetenzverteilung entscheiden in erster Linie die Europäische Kommission sowie der Ministerrat und die nationalen Regierungen der Beitrittsstaaten. Für die mittel- und osteuropäischen Staaten definiert sich das alles bestimmende Leitbild aufgrund der Kopenhagener Kriterien. Da die Aufnahme in der Union Priorität in den mittel- und osteuropäischen Staaten hat, hat die EU ihrerseits weitgehende Einflußmöglichkeiten. Schwieriger gestaltet sich dagegen die Leitlinie für die Beziehungen zwischen der EU und ihren künftigen Nachbarstaaten. Einerseits ist die EU aus politischen, sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Gründen nicht an der Verschlechterung der Beziehungen zu Rußland und der Ukraine interessiert und formuliert dementsprechende Kooperationsabsichten. Andererseits existieren aber auch Befürchtungen, die wirtschaftlichen Probleme und politischen Krisen der postsowjetischen Staaten könnten die EU belasten. Um dies zu vermeiden, verfolgt sie eine Politik der verstärkten Sicherung ihrer künftigen Ostgrenzen.

Da keine einheitlichen Leitlinien und Akteursinteressen vorhanden sind, hat der Grad der Überwindung der Kooperationshindernisse sowie die Existenz gemeinsamer Probleme großen Einfluß auf die Ausgestaltung des europäischen Rahmens der Nachbarschaftsbeziehungen. Liegt die Lösung bilateraler Nachbarschaftsprobleme auch im europäischen Interesse, trägt die EU zur Verringerung der Kooperationshindernisse bei. Dies zeigt sich besonders deutlich bei der Frage der russischen Bevölkerung in Estland und Lettland. Indem die Europäische Kommission den Druck auf die Lösung der Einbürgerung der russischen Einwohner vergrößert, schafft sie eine wichtige Voraussetzung für reibungslose Nachbarschaftsbeziehungen zwischen den baltischen Staaten und der Russischen Föderation. Liegen die Probleme nicht

51 Die Beitrittspartnerschaft mit Estland, a. a. O.

gleichsam im nationalen und europäischen Interesse, kann die EU sogar zur Vergrößerung der Kooperationshindernisse beitragen, z. B. bei der Erweiterung des Schengen-Raumes.

4.2 Bilaterale Ansätze

Erst 1989 bzw. 1991, mit dem Erlangen der vollen staatlichen Souveränität, verfügen die mittel- und osteuropäischen Staaten sowie die postsowjetischen Staaten über die Möglichkeit, ihre jeweiligen Nachbarschaftsbeziehungen selbst zu gestalten. Allerdings standen konstruktiven Beziehungen zahlreiche Kooperationshindernisse aus den Zeiten der Sowjetunion entgegen. In den Studien der Regionalexperten wird deutlich, wie stark die gegenwärtigen Beziehungen von historischen Feindbildern belastet sind. In den estnisch-russischen sowie den tschechisch-russischen Beziehungen verhindern die negativen Stereotype den Aufbau konstruktiver politischer Beziehungen, während die umfangreichen politischen Beziehungen zwischen Polen und der Ukraine auf der Aufarbeitung historischer Erblasten basieren.

Neben den historischen Stereotypen sind ungeklärte Grenz- und Territorialansprüche sowie Minderheiten Kooperationshindernisse für die Nachbarschaftsbeziehungen. Die Intensivierung der Zusammenarbeit und Institutionalisierung z. B. in Euro-Regionen setzt die vertragliche Regelung der Grenz- und Territorialfragen voraus. Sind diese Fragen ungeklärt, besteht die Gefahr, daß Initiativen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit als Versuch, territoriale Ansprüche geltend zu machen, interpretiert oder instrumentalisiert werden.

Die Überwindung der Kooperationshindernisse wird auch auf der bilateralen Ebene durch das Vorhandensein von Leitbildern beeinflusst. Dabei handelt es sich zunächst um die Voraussetzungen für den EU-Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten und den damit verbundenen Druck von seiten der EU zur Lösung von Minderheiten- und Nachbarschaftsproblemen. Die außenpolitischen Entscheidungsträger Kiews orientieren sich an der Perspektive des EU-Beitritts sowie an einer *strategischen Partnerschaft* mit Polen.⁵² Der polnische Nachbar dient als Vorbild für die Bewältigung von Transformationsproblemen sowie als außenpolitischer Anker für die Kooperation mit oder Integration in die EU. Diese von der EU beeinflussten Leitbilder trugen dazu bei, daß die Ukraine ein Katalysator für die Verträge über gutnachbarschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit mit den mittel- und osteuropäischen Nachbarstaaten ist. Bereits am 6. Dezember 1991 unterzeichneten Ungarn und die Ukraine einen Vertrag über die Grundprinzipien der guten Nachbarschaft und Zusammenarbeit.⁵³ 1997 folgten dann entsprechende Vereinbarungen mit Rumänien und Polen.⁵⁴ Alle drei Ver-

52 O. Alexandrova: Die Ukraine und die Staaten Ostmitteleuropas, Berichte des BIOst, Nr. 9, 1997, S. 13 ff.

53 Alexandrova, a. a. O., S. 19 ff.

54 M. Ludwig: Zur Versöhnung mit den Nachbarn im Osten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 114 (20.5.1997), S. 12.

träge fixieren Regelungen der bis dahin strittigen Grenzfragen und wechselseitigen Minderheitenprobleme sowie Grundprinzipien der Kooperation, womit sie einen wichtigen Beitrag zur gesamteuropäischen Verständigung leisten. Allerdings ist es in den Nachbarschaftsverträgen nicht gelungen, alle strittigen Punkte zu lösen. So konnte im Abkommen zwischen Rumänien und der Ukraine keine endgültige Lösung über die fünfzig Kilometer vor der Donaumündung gelegene Schlangeninsel sowie das sie umgebende Schelf getroffen werden.⁵⁵ Diese historisch zu Rumänien zählende und 1948 unter Druck an die Sowjetunion abgetretene Region ist bedeutsam vor allem wegen der vermuteten Öl- und Gasvorkommen sowie ihrer militärstrategischen Lage.

In der Regel setzten die Nachbarschaftsverträge den Rahmen für zahlreiche weitere Abkommen über die politische und vor allem auch wirtschaftliche Zusammenarbeit. In Ergänzung zum polnisch-ukrainischen Nachbarschaftsvertrag unterzeichneten beide Regierungen mehr als 70 Abkommen und gründeten gemeinsame Institutionen wie das *Ukrainian-Polish Presidential Committee* oder ein gemeinsames *Peace Keeping Bataillon*.⁵⁶ Allerdings relativiert sich der Regelungswert der vertraglichen Vereinbarungen mit der Ukraine und Rußland angesichts ihrer institutionellen Schwäche und starken Abhängigkeit politischer Entscheidungen von einzelnen Akteuren. Dementsprechend bestimmt sich die Reichweite der Verträge weniger über ihren Inhalt, als über die übrigen Einflußfaktoren: Akteure, Leitbilder und gemeinsame Probleme.

4.3 Die interregionale Zusammenarbeit

Sowohl Kooperationshindernisse als auch Probleme der Nachbarschaftsbeziehungen wirken sich in den Grenzregionen besonders stark aus. Ein großer Teil der Kooperationshindernisse wird nicht von den Grenzregionen selbst verursacht, sondern ergibt sich aus nationalen und europäischen Entscheidungen. Ein Kernproblem sind Grenzverträge und Visa-Bestimmungen, wobei zwischen der estnisch-russischen und der polnisch-ukrainischen Lösung zu unterscheiden ist. Zwischen Estland und der Russischen Föderation wird die regionale Zusammenarbeit durch das Fehlen eines Grenzvertrages sowie die administrativ aufwendigen und teuren Verfahren zum Erhalt eines Visums erschwert. Zwischen Polen und der Ukraine besteht derzeit ein visafreier Reiseverkehr, was sich aber mit der Einführung der Schengen-Bestimmungen in Polen ändern würde. Im Fall Estlands verursachen die nationalen Entscheidungsträger das

55 O. Hoischen: Die Vergangenheit nicht bewältigt. Unmut in Rumänien über den Grundlagenvertrag mit der Ukraine, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 107, (12.5.1997), S. 14.

56 Polnisch-ukrainische Annäherungen: Konstruktiver Wandel an der künftigen Ostgrenze der Nato, in: Neue Zürcher Zeitung, Nr. 29 (5.2.1998), S. 5.

Kooperationshindernis »Visum«, in Polen ist es der Druck der EU. Mit der unzureichenden Durchlässigkeit der Grenze fehlt eine der wichtigsten Bedingungen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Aufgrund unklarer Grenzziehungen und nicht unterzeichneter Verträge gibt es bei der grenzüberschreitenden Kooperation den Vorwurf von Gebietsansprüchen.

Ein weiteres Kooperationsproblem ergibt sich aus den Minderheitenfragen, vor allem, wenn Minderheiten wie die ukrainische Minderheit in Polen, die russischsprachige in Estland und die ungarische in Rumänien und der Ukraine im benachbarten Grenzraum konzentriert sind. Im Zuge der Systemtransformation tendieren die Entscheidungsträger in den mittel- und osteuropäischen Hauptstädten dazu, Minderheiten für ihre politische Rhetorik zu instrumentalisieren bzw. Minderheitenkonflikte als Ersatz für wirtschaftliche und soziale Transformationserfolge zu benutzen. Dies schafft Vorbehalte für die Zusammenarbeit mit Grenzregionen mit einer hohen Konzentration von Minderheiten aus dem östlichen Nachbarstaat.

Während die Kooperationshindernisse zum großen Teil nicht regional, sondern national oder europäisch bedingt sind, konzentrieren sich die gemeinsamen Probleme innerhalb der Grenzregionen. Die Undurchlässigkeit der künftigen EU-Grenze sowie die unterschiedlichen Infrastrukturen und Wirtschaftsräume vergrößern die Strukturschwäche in den Grenzregionen. Die Trennung bestehender infrastruktureller Netze aus Zeiten der Sowjetunion führt zu Schwierigkeiten bei der Versorgung mit kommunalen Dienstleistungen wie Elektrizität, Wasser und Entsorgung von Müll. Neben administrativ technischen Schwierigkeiten sind die regionalen Entscheidungsträger auch mit den Folgeproblemen rigider Visa-Bestimmungen und unzureichender Regelungen für den kleinen Grenzverkehr konfrontiert, wodurch Freundschafts- und Verwandtschaftsbeziehungen behindert werden.⁵⁷

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit steht in einem Spannungsverhältnis aus Kooperationshindernissen und regionalem Problemlösungsdruck. Die Träger der regionalen Initiativen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit kommen sowohl aus dem politischen, wirtschaftlichen als auch aus dem gesellschaftlichen Bereich. Allerdings lassen sich gewisse Zusammenhänge zwischen dem Entwicklungsstand der Nachbarschaftsbeziehungen und der Art der beteiligten Akteure erkennen. Ist es wie bei den estnisch-russischen Beziehungen bisher nicht gelungen, die historischen Feindbilder aufzuarbeiten, geht die Verständigung weniger von den politischen Akteuren als von wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Eliten aus. Motor der grenzüberschreitenden Kooperation sind die Handelskammer in Pskov oder die Umweltschutzinitiative *Lake Peipus* in Tartu.⁵⁸ Anders gestaltet sich dagegen die Zusammenar-

57 Ch. Waack: Die gegenwärtige und zukünftige Außengrenze der EU im Osten Europas – Chancen und Risiken betroffener Grenzstädte, in: Ostmitteleuropa im Umbruch. Wirtschafts- und sozialgeographische Aspekte der Transformation, Hrsg.: R. Pütz, Mainz 1999, S. 145 f.

58 I. Kempe, W. van Meurs: Regionalpolitik zwischen Estland und Rußland, in: Aktuelle Analysen des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 44, 1998.

beit zwischen der polnischen Grenzstadt Lublin und dem ukrainischen Partner L'viv. In diesem Fall ist die regionale Exekutive und Legislative nicht nur an der historischen Aussöhnung beteiligt, sondern trägt auch zur Gestaltung der Nachbarschaftsbeziehungen bei.⁵⁹

Bei der regionalen Zusammenarbeit im Grenzraum versuchen die betroffenen Entscheidungsträger westeuropäische Leitbilder wie das der Euro-Region zu übernehmen, wobei sie gezielt von westlichen Akteuren unterstützt werden. Wie die Untersuchungen von Zsuzsa Ludwig und von Alexander Duleba verdeutlichen, ging die offizielle Gründung der Euro-Region Karpaten sowohl auf die Bestrebungen des *Instituts für East West Studies* als auch auf die Bemühungen der regionalen, insbesondere der ungarischen Entscheidungsträger zurück. Gegenwärtig haben sich ukrainische, ungarische, polnische und slowakische Grenzregionen in der Euro-Region Karpaten angeschlossen.⁶⁰ Die Euro-Region ist institutionalisiert in einem Rat, der gebildet wird aus Vertretern aller Mitgliedstaaten, einem ständigen Sekretariat sowie thematisch ausgerichteten Arbeitsgruppen. Übergeordnete Zielsetzung ist die Verbesserung der Lebensbedingungen im Grenzraum sowie die Erhöhung der Durchlässigkeit der Grenzen. Im einzelnen sind dazu grenzüberschreitende Maßnahmen in den Bereichen Wirtschaft, Forschung, Ökologie, Kultur, Sport und Ausbildung vorgesehen. Außerdem soll die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen gestärkt werden. Allerdings leidet die Euro-Region in der Praxis unter extremer Mittelknappheit, so daß die finanziellen Ressourcen im wesentlichen zur Finanzierung der Institutionen ausreichen.

Neben den wichtigen Impulsen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit verdeutlicht die Euro-Region auch die Kooperationshindernisse. Die Bedenken, die die slowakischen und rumänischen Entscheidungsträger zunächst von einem (vollständigen) Beitritt abhielten, lassen sich auf ungelöste Minderheitenprobleme, territoriale Ansprüche, Meciar's Ausrichtung der slowakischen Systemtransformation nach Rußland sowie die geringe Dezentralisierung von Entscheidungsgewalten in der Slowakei zurückführen. Diese Schwierigkeiten verdeutlichen auch die Grenzen der Übertragbarkeit westlicher Leitbilder und Erfahrungen auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den mittel- und osteuropäischen Staaten und ihren östlichen Nachbarn.⁶¹

Im Gegensatz zur europäischen und nationalen Zusammenarbeit gelingt es den regionalen Entscheidungsträgern trotz historischer Feindbilder, unzureichender Visa-Regelungen und Minderheitenproblemen, Wege der Zusammenarbeit einzuschlagen. Ausschlaggebend für die Überwindung der zahlreichen Kooperationshindernisse sind die Alltagsprobleme und der von ihnen ausgehende politische und wirtschaftliche Druck. Angesichts der Bedeutung von Grenzregionen als verdichteter Raum für die europäische Integration können die regionalen Lösun-

59 T. Vozniak: The EC and Ukraine: Aspects of regional Co-operation, in: C.A.P Background Papers, München 1998.

60 Aufgrund von Vorbehalten der Meciar-Regierung beschränkte sich die Slowakei zunächst auf einen assoziierten Status.

61 R. Krämer, a. a. O., S. 16.

gen für die Nachbarschaftsprobleme Vorbildfunktion für eine europäische Strategie der direkten Nachbarschaft zwischen der künftigen EU und der Russischen Föderation, der Ukraine, Belarus und Moldova haben.

5. Implikationen für die europäische Strategieentwicklung

Losgelöst von Einzelergebnissen zeigt sich insgesamt der Einfluß historischer Stereotype sowie hegemonialer Tendenzen in den Beziehungen zwischen den mittel- und osteuropäischen Staaten einerseits und ihren russischen, ukrainischen, belarussischen und moldavischen Nachbarn andererseits. Die negativen historischen Stereotype lassen sich auf vergangene Grenzverschiebungen, Kriege, Vertreibungen und Minderheitenkonflikte zurückführen. Angesichts der fehlenden Möglichkeiten zur offenen Diskussion der historischen Erblasten zu Zeiten der Sowjetunion haben sie sich teilweise zu ethnisch dominierten Feindbildern verfestigt. Die hohe Bedeutung, die historischen Stereotypen und Minderheitenproblemen in den mittel- und osteuropäischen Staaten beigemessen wird, hat aber oftmals auch eine Stellvertreterfunktion für den erfolgreichen Verlauf des wirtschaftlichen und politischen Transformationsprozesses. Da die politischen Entscheidungsträger nur sehr begrenzt über Konzepte zur Bewältigung der aktuellen Schwierigkeiten verfügen oder geneigt sind, sich gegen den verbreiteten Nationalismus zu richten, instrumentalisieren sie Minderheitenprobleme und historische Stereotype als Wahlkampfthemen und befürworten eine maximale Abgrenzung von den östlichen Nachbarn. In diesem Fall handelt es sich weniger um historische Stereotype als vielmehr um konstruierte Probleme, mit denen die politischen Eliten von der Lösung von Transformationsfragen ablenken wollen.

Die sowjetische Hegemonie äußerte sich in den Bestrebungen, das »sowjetische Modell der Modernisierung« so weit wie möglich auf den gesamten Ostblock zu übertragen, regionale Reformbestrebungen gewaltsam niederzuschlagen, die Träger der politischen Macht mit Moskau loyalen Personen oder Russen zu besetzen etc. Kern der seit 1989 erfolgenden Umbrüche war die bewußte Loslösung von jeglicher Form des sowjetischen Einflusses. Als Rechtsnachfolger der Sowjetunion versucht die Russische Föderation auch heute noch, den ehemaligen Einfluß vor allem durch Druckmittel wie Rohstoff- und Energielieferungen aufrechtzuerhalten. Außerdem ist Rußland – bedingt durch die zunehmenden politischen Instabilitäten, wirtschaftlichen Krisen und gesellschaftlichen Probleme – ein unberechenbarer internationaler Akteur. Die Verbindung aus den negativen Erfahrungen der Hegemonie und heutigen Instabilitäten prägt die Nachbarschaftsbeziehungen.

Bei der Ausgestaltung der Nachbarschaftsprobleme und -beziehungen kann zwischen Fällen unterschieden werden, die von historischen Erblasten und der Wahrnehmung von

hegemonialer Bedrohung dominiert werden, und Fällen, in denen diese Erfahrungen und Probleme weniger in den Vordergrund treten bzw. gestellt werden oder bereits überwunden werden konnten. Wie die polnisch-ukrainischen Beziehungen verdeutlichen, wirkt sich die Verringerung beider Faktoren positiv auf die Nachbarschaftsbeziehungen aus. Allerdings zeigt sich in den estnisch-russischen Beziehungen, daß trotz der ungünstigen Ausgangsvoraussetzungen für die Zusammenarbeit wie historische Feindbilder, Minderheitenkonflikte, territoriale Ansprüche und ungeklärte Grenzfragen dennoch eine grenzüberschreitende Kooperation entstanden ist. Allerdings unterscheidet sich diese Form der Zusammenarbeit darin, daß die Kooperation vor allem auf den Ebenen stattfindet, auf denen gemeinsame Alltagsprobleme existieren, wie die Strukturschwäche der Grenzregionen, grenzüberschreitende Umweltprobleme oder Visaprobleme im kleinen Grenzverkehr. Im Unterschied zu den staatlichen Beziehungen zwischen Moskau und Tallinn sind die regionalen Entscheidungsträger stärker von dem Handlungsdruck zur Lösung regionaler Nachbarschaftsprobleme betroffen und haben weniger Befürchtungen wegen historischer Stereotype und Hegemonieansprüche. Perspektivisch können von der regionalen Kooperationsebene sowie der Zusammenarbeit zur Lösung von Alltagsproblemen *spill over*-Effekte für die Lösung der gesamten Nachbarschaftsprobleme ausgehen.

Die insgesamt einflußreiche Position der EU zeigt sich zunächst bei der Definition von Leitbildern. Die größte Einwirkung hat die Union diesbezüglich auf die mittel- und osteuropäischen Assoziierungsstaaten. Die Kopenhagener Kriterien, die Heranführungsstrategien und die regelmäßigen Fortschrittsberichte bestimmen die Politikentscheidungen der mittel- und osteuropäischen Staaten. Schwächeren Einfluß hat die Union dagegen auf ihre künftigen Nachbarstaaten. Obwohl sie in den Verträgen, Aktionsplänen und Strategien für Rußland, die Ukraine, Belarus und Moldova mehrfach die partnerschaftliche Zusammenarbeit betont, bleibt die politische Umsetzung oftmals vage und richtet sich stärker auf die Sicherung der Grenzen als auf die Intensivierung der Nachbarschaftsbeziehungen.

Wenn es sich bei regionalen Kooperationshindernissen um Schwierigkeiten handelt, die auch die EU belasten, versucht sie diese in einem europäischen Rahmen zu bewältigen. Ein markantes Beispiel hierfür ist die Integration der russischsprachigen Bevölkerung in die baltischen Staaten. Diese Forderung hat die Union in den Katalog ihrer Beitrittsbedingungen aufgenommen, um somit in Zukunft nicht mit einem internen russischen Minderheitenproblem konfrontiert zu sein. Da die Sicherung der künftigen Ostgrenzen im Interesse der EU liegt, versucht sie den Schengen-Raum entsprechend zu erweitern, auch wenn die damit verbundene Einführung von Visa die Nachbarschaftsbeziehungen belasten wird. Durch diese widersprüchlichen politischen Ziele trägt die EU einerseits zur Verringerung von Kooperationshindernissen in den Nachbarschaftsbeziehungen bei, während sie andererseits zusätzliche Kooperationshindernisse schafft.