

Hans-Hermann Höhmann

Wirtschaftliche und soziale Transformationsprobleme in Ostmitteleuropa und den GUS-Staaten: Aktionsfelder der "Wirtschaftlichen Dimension" der OSZE?

Zur wirtschaftlichen und sozialen Dimension von Sicherheit

Sicherheit und Zusammenarbeit, die traditionellen Hauptziele der KSZE/OSZE, wurden seit Gründung der Organisation nicht nur außen- und rüstungspolitisch aufgefaßt. Stets standen sie auch im Zeichen einer beträchtlichen wirtschaftlichen Dimension. In Korb II der Schlußakte von Helsinki wurden Platz und Stellenwert wirtschaftlicher Kooperation für die Gewährleistung von Frieden und Sicherheit ausdrücklich herausgestellt, eine Reihe von Aktionsfeldern (Handel, industrielle, wissenschaftliche und ökologische Zusammenarbeit) definiert und die Voraussetzungen für Kooperationsfortschritte dargelegt.¹ Diese Ausrichtung entsprach der sich im Rahmen der Entspannungspolitik entwickelnden kooperativen Ausgestaltung der Ost-West-Beziehungen, konnte diesem Prozeß allerdings keine wesentlichen neuen und eigenständigen Impulse vermitteln. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts hat die Bedeutung ökonomischer und sozialer Faktoren im Kontext internationaler Sicherheit weiter zugenommen. Einerseits eröffnete der Zusammenbruch des sowjetischen Hegemonialsystems im Osten Europas am Ende der achtziger Jahre neue Möglichkeiten für vielfältige Formen der Zusammenarbeit auch im Bereich der Wirtschaft, während sich gleichzeitig die Rolle des Faktors militärische Sicherheit in den internationalen Beziehungen abschwächte, zumindest in globaler Perspektive. Andererseits brachten die tiefgreifenden Umbruchprozesse in Ostmitteleuropa und den GUS-Staaten neue Sicherheitsprobleme mit sich, von denen viele in starkem Maße mit den ökonomischen und sozialen Entwicklungsbrüchen zusammenhängen, die die Transformation ausgelöst hat.

Daß diese Entwicklungsbrüche so gravierende Folgen hatten, ist auf verschiedene Faktoren zurückzuführen. Von besonderer Bedeutung sind die drückenden Altlasten, die das zusammengebrochene kommunistische System hinterließ, die schwer zu bewältigende Komplexität der Transformationsaufgaben sowie das vergleichsweise niedrige Niveau der ökonomischen Entwicklung in fast allen Transformationsländern. Das Gewicht die-

1 Schlußakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki, 1. August 1975, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Losebl.-Ausg., Kap. A.1.

ser Faktoren wurde sowohl in den Reformstaaten als auch im Westen weitgehend unterschätzt, was fast regelmäßig zu übersteigerten Hoffnungen und fehlerhaften, weil inadäquaten und inkonsistenten Strategien führte. Eine Bestandsaufnahme von Voraussetzungen und Stand der Transformation ist deshalb erforderlich, bevor ihre Sicherheitsimplikationen geprüft werden können.

Altlasten und Komplexitäten

Hinsichtlich der Altlasten wirken sich aufgrund der engen Zusammenhänge zwischen wirtschaftlichen und soziopolitischen Entwicklungen nicht nur die ökonomischen, sondern auch die politisch-gesellschaftlichen Erbschaften des untergegangenen Kommunismus belastend auf die Transformation der Wirtschaftsverhältnisse aus: Macht- und Autoritätsdefizite, schwach entwickelte demokratische Kräfte, unzureichende gesellschaftliche Selbstorganisation und ein Mangel an sozialleitenden Werten und Verhaltensnormen, was zur Verbreitung krimineller Verhaltensweisen beiträgt. Im engeren wirtschaftlichen Kontext wirken alte bürokratische Strukturen sowie Interessengruppierungen weiter und erschweren den Wandel von ökonomischer Struktur und Wirtschaftssystem. Zentrale Elemente des alten Systems wie Paternalismus und »Gleichmacherei« hinterließen ökonomische Verhaltensweisen, die den Übergang zur Marktwirtschaft nicht gerade begünstigen. Vor allem aber führten die in Jahrzehnten negativ geprägten realen Strukturen der osteuropäischen Volkswirtschaften dazu, daß jeder Ansatz zum Systemwechsel zu wirtschaftlichen und sozialen Schocks führen mußte. Vergleicht man die System-, Verhaltens- und Strukturverhältnisse der einzelnen Transformationsökonomien im Osten Europas, so sind trotz vieler Übereinstimmungen allerdings beträchtliche Abweichungen von Land zu Land festzustellen, die zu unterschiedlichen Ausgangsbedingungen für die Transformation führten.

Die Komplexität der Umgestaltungsaufgaben ist doppelt bedingt. Zum einen muß der Übergang zu neuen Wirtschaftsverhältnissen, insbesondere der Wechsel zu stabilen, gesellschaftlich akzeptierten und leistungsfähigen Marktwirtschaften, gleichzeitig mit dem Wechsel des politischen Systems und der Gesellschaft hin zu demokratischen und pluralistischen Strukturen erfolgen. Zwischen politischer und wirtschaftlicher Transformation bestehen enge Zusammenhänge, aber auch viele Widersprüche. Zum anderen ist auch die Umgestaltung der Wirtschaftsverhältnisse für sich genommen wiederum ein außerordentlich komplexer Vorgang, zu dem mindestens fünf verschiedene Teilaufgaben gehören: die mikroökonomische Liberalisierung der Binnen- und Außenwirtschaft als »Grundeinstieg« in die Marktwirtschaft; die makroökonomische Stabilisierung mit den Zentralaufgaben Überwindung der Transformationsrezession und Inflationsbekämpfung; der institutionelle Wechsel zur Marktwirtschaft; der Wandel

der ökonomischen Realstrukturen sowie die Gewährleistung einer ausreichenden sozialen Flankierung des Transformationsprozesses. Auch hier bestehen zwischen den einzelnen Umgestaltungszielen viele Widersprüche, die nur schwer aufzuheben sind.²

Entwicklungsrückstand und Transformationsrezession

Was das ökonomische Entwicklungsniveau betrifft, so gehören von den 26 OSZE-Ländern der Region - sie repräsentieren knapp die Hälfte aller Mitglieder der Organisation - nach der Klassifikation der UNO³ vier Länder (Albanien, Aserbaidschan, Armenien und Georgien) zu den Staaten mit "niedrigem Einkommen" (1994 bis 750 US-\$ BSP pro Kopf), die meisten anderen (darunter Rußland) zählen zur Gruppe mit "niedrigen mittleren Einkommen" (bis 3.000 US-\$ BSP pro Kopf). Lediglich drei Länder (Tschechische Republik, Ungarn und Slowenien) gehören zur Gruppe mit "höherem mittleren Einkommen", während in der Kategorie "höhere Einkommen" überhaupt kein Transformationsland vertreten ist. Neben dem niedrigen Einkommensniveau hat sich in diesen Staaten die negative Dynamik der Volkseinkommensentwicklung problemverschärfend ausgewirkt. Die "Transformationsrezession" (J. Kornai)⁴, die nach 1989 einsetzte, fiel vor allem in den Nachfolgestaaten der UdSSR besonders tief aus und hält vielerorts immer noch an. Das Sozialprodukt der Ukraine beispielsweise lag 1995 um ca. 60 Prozent, das russische um ca. 50 Prozent unter dem Stand von 1989. In Ostmitteleuropa war die Transformationsrezession allerdings wesentlich geringer, was wiederum in hohem Maße zum relativ frühen Wiedereinsetzen des wirtschaftlichen Wachstums beitrug.

Niedriges Entwicklungsniveau der Volkswirtschaften, rascher Zusammenbruch des kommunistischen Herrschafts- und Wirtschaftssystems, anhaltende Erblasten sowie die hierdurch ausgelöste Transformationsrezession sind auch die Hauptursachen für weitere negative sozioökonomische Entwicklungen, die - abermals mit beträchtlichen Unterschieden von Land zu Land - als potentielle Faktoren innerer Destabilisierung wirken. Zu erwähnen sind insbesondere:

-
- 2 Ausführlich hierzu: Hans-Hermann Höhmann, Marktwirtschaft ohne Alternative? Aspekte und Bewertungsmaßstäbe der osteuropäischen Wirtschaftstransformation, in: BIOst (Hrsg.), Zwischen Krise und Konsolidierung. Gefährdeter Systemwechsel im Osten Europas, München 1995, S. 189-195.
 - 3 The World Bank (Hrsg.), From Plan to Market. World Development Report 1996, Oxford, New York u.a. 1996, S. 188-189.
 - 4 Janos Kornai, Transformational Recession: The Main Causes, in: Journal of Comparative Economics 19/1994, S. 39-44.

- die bisher nur rudimentär entwickelten Systeme sozialer Sicherheit;
- die mit der ökonomischen Umgestaltung einhergehende Arbeitslosigkeit;
- das beträchtliche Anwachsen von Einkommens- und Eigentumsunterschieden innerhalb der Bevölkerung;
- die zunehmende Verarmung jener Teile der Bevölkerung, die nicht zur Anpassung an die veränderten Wirtschaftsverhältnisse und Arbeitsbedingungen in der Lage sind;
- die vielerorts schlechter gewordene und inzwischen oft unzureichende medizinische Versorgung;
- die häufig gravierenden Umweltbelastungen und nicht zuletzt
- das teilweise hohe und weiter anwachsende Niveau der Kriminalität.

All diese ökonomischen, sozialen und ökologischen Negativfaktoren erschweren den Übergang zu "normal funktionierenden" Zivilgesellschaften, führen zur Gefahr reaktionär kommunistischer oder autoritär nationalistischer Wenden in der Innenpolitik, lassen internationale Spillover-Effekte befürchten und gefährden potentiell die innere und die internationale Sicherheit. Die verbreitete, wenn auch nicht durchgängige Rückkehr postkommunistischer Gruppierungen an die Regierung im Ergebnis der zweiten Serie von Parlamentswahlen nach 1989 ist Ausdruck einer beträchtlichen Unzufriedenheit mit der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung. Umgekehrt läßt sich annehmen, daß die skizzierten Sicherheitsrisiken sinken, wenn die Systemtransformation zu Demokratie und Marktwirtschaft erfolgreich verläuft und wenn sie auf der Basis von wirtschaftlicher Erholung und sozialer Konsolidierung von einem ausreichenden Konsens der Bevölkerung getragen wird.

Transformation mit unterschiedlichem Erfolg

Die inzwischen eingetretene Differenzierung zwischen den Transformationsländern gilt für alle Bereiche der Umgestaltung.⁵ Regelmäßig zeigt sich, daß die Länder, welche die größten Transformationsfortschritte aufzuweisen haben, auch die größten Erfolge bei der Überwindung der Transformationsrezession erreichen konnten. Gemessen am inzwischen erreichten Grad des politisch-ökonomischen Umbaus und der wirtschaftlichen Erholung, sind mittlerweile verschiedene Zonen abnehmender Intensität des Transformationsprozesses auszumachen, wobei die Übergänge gleitend sind und auch innerhalb der jeweiligen Zone beträchtlich zu differenzieren ist. Eindeutig an der Spitze befinden sich die fünf ostmitteleuropäischen Staaten Tschechische Republik, Polen, Ungarn, Slowakische Republik und Slowenien (OME/5-Staaten). Ebenso klar bestimmbar ist

5 Vgl. EBRD (Hrsg.), Transition Report 1995, London 1995, S. 11-13.

das Ende der Skala: alle Länder, die von Kriegen oder Bürgerkriegen betroffen sind und in denen Niedergang und Chaos dominieren (Ex-Jugoslawien, Transkaukasus, Tadschikistan). Zwischen diesen beiden Gruppen stehen alle anderen Länder. Ein Teil von ihnen versucht mit einigem Erfolg, zu den Spitzenreitern aufzuschließen, in anderen ist bei Systemumbau und Überwindung der Transformationsrezession bestenfalls ein labiler Zustand der Stagnation erreicht, in dem sich positive und negative Faktoren die Waage halten.

Günstige Perspektiven für Ostmitteleuropa

In den ostmitteleuropäischen Ländern ist die Transformation trotz aller Schwierigkeiten beträchtlich fortgeschritten, und auch die Wirtschaftslage hat sich inzwischen deutlich verbessert.⁶ Auf der Basis günstiger Ausgangsbedingungen konnte relativ schnell und erfolgreich mit dem Systemumbau begonnen werden. Ein ganzes Bündel transformationspolitischer Maßnahmen wurde eingeleitet, und sie wurden zum Teil auch abgeschlossen. Seit 1994 gibt es in allen OME/5-Staaten positives Wachstum, in Polen bereits im vierten Jahr in Folge. Auch die Transformationsrezession ist hier deutlich geringer ausgefallen; der Rückgang des Bruttoinlandsprodukts (BIP) seit 1990 betrug insgesamt nur etwa 15 Prozent. Tendenziell sind die OME/5-Staaten dabei, ökonomisch Anschluß an die schwächsten EU-Länder zu finden, in wirtschaftspolitischer Hinsicht »normale europäische Problemkinder« zu werden und sich auf eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union vorzubereiten. Neben dem erreichten Wachstum des BIP positiv zu werten sind das wieder in Gang gekommene Investitionswachstum und die nur noch moderate Entwicklung der jährlichen Inflationsraten, die 1995 zwischen neun Prozent (Tschechische Republik) und 28 Prozent (Ungarn) lagen und im großen und ganzen als »transformationskonform« bezeichnet werden können. Allerdings ist auch auf eine Reihe negativer ökonomischer Entwicklungen in den OME/5-Staaten hinzuweisen: Die Arbeitslosenquoten sind mit Werten zwischen 15 Prozent in Polen und zehn Prozent in Ungarn (jeweils 1995) relativ hoch (eine Ausnahme bildet die Tschechische Republik mit der sehr niedrigen Quote von 2,9 Prozent), der durchschnittliche Reallohn hat nach 1990 abgenommen, die soziale Differenzierung wird stärker, leistungsfähige Systeme sozialer Sicherung müssen noch aufgebaut werden, Teile der Bevölkerung sind von Armut bedroht, zumal die Regierungen gelegentlich zu rigiden Spar- und Sanierungsmaßnahmen greifen müssen - wie 1995 in Ungarn. Mit unterschiedlichen Erfolgen bei Stabilisierung und Systemwechsel versuchen die drei baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen, zu den

6 Vgl. ECE (Hrsg.), *Economic Survey of Europe in 1995-1996*, New York, Geneva 1996, S. 53-57.

führenden Transformationsländern aufzuschließen.⁷ Die wirtschaftlichen und sozialen Probleme bleiben allerdings beträchtlich, nicht zuletzt, weil eine viel tiefere Transformationsrezession zu überwinden ist. Trotz zahlreicher kurzfristiger Anpassungsprobleme - und entgegen mancher (auch westlicher) Prognose - hat sich der Prozeß der Herauslösung der drei Staaten aus dem alten sowjetischen Wirtschaftsverbund auf das Baltikum positiv ausgewirkt, vor allem wegen des erheblichen Zugewinns an Spielraum für eine den eigenen Möglichkeiten und Bedürfnissen entsprechende Wirtschaftspolitik und der zunehmenden Nord- und Westorientierung der Außenwirtschaft. Geprägt durch Instabilität und Störanfälligkeit bei makroökonomischer Konsolidierung und Systemwechsel, jedoch nicht ohne günstige Perspektive, erfolgt die Transformation in den südosteuropäischen Transformationsländern Albanien, Bulgarien und Rumänien.⁸ Albanien weist seit 1993 hohe wirtschaftliche Wachstumsraten auf, doch die Armut der Bevölkerung bleibt aufgrund des sehr niedrigen Entwicklungsniveaus außerordentlich hoch. Auch Rumänien hat inzwischen ein Wirtschaftswachstum um fünf Prozent erreicht, während Bulgarien gegenwärtig große Mühe hat, wachstums- und stabilitätspolitisch Anschluß zu halten. In beiden Ländern wirkt sich wiederum der niedrige wirtschaftliche Entwicklungsstand problemverschärfend aus.

Anhaltende Probleme in Rußland und anderen GUS-Ländern

Aufgrund seiner Größe und seines geopolitischen Gewichts stellt Rußland einen Sonderfall dar. Unter den GUS-Staaten sicher das fortgeschrittenste Transformationsland, wird seine Entwicklung zu Demokratie und Marktwirtschaft durch viele negative Faktoren immer noch stark beeinträchtigt. Hierzu gehören

- die in Rußland besonders drückenden Erblasten, nicht zuletzt im Hinblick auf die sektorale und regionale Wirtschaftsstruktur;
- die widersprüchlichen politischen Konzepte in Verbindung mit unklaren Machtverhältnissen und regionalen Autonomiebestrebungen sowie der deshalb auch nach der Wiederwahl Jelzins zum russischen Präsidenten schwache Zentralstaat;
- die anhaltenden negativen inneren und äußeren Auswirkungen des Tschetschenienkriegs sowie schließlich
- die anhaltend unbefriedigende Wirtschaftslage.

Das Tempo des Sozialproduktrückgangs ist zwar gebremst, doch nahm das BIP auch 1995 noch einmal um vier Prozent ab, wovon diesmal der

7 Vgl. Länderanalysen der FAZ, Baltikum, April 1996, S. 3.

8 Vgl. FAZ (Hrsg.), Osteuropa-Perspektiven. Jahrbuch 1995/96, S. 95-114, 203-218.

private Konsum besonders betroffen war. Der realökonomische Strukturwandel hat begonnen, leidet aber unter der fehlenden Anpassungsfähigkeit bzw. Reaktionswilligkeit der Unternehmen sowie der völlig unzureichenden Kapitalbildung. Bei der monetären und fiskalischen Stabilisierung wurden Fortschritte erzielt, die jedoch durch Wahlversprechen, die jetzt einzulösen sind, zugleich wieder gefährdet wurden. Bei der Systemtransformation ist zwar der Grundeinstieg in die Marktwirtschaft gelungen, und der Kurs des Systemwechsels wird trotz vieler Hindernisse fortgesetzt. Es zeigen sich aber überall Grenzen und Fehlentwicklungen, die deutlich machen, daß der institutionelle Wandel entweder unzureichend erfolgt oder nicht greift. Schließlich ist das alte Sozialsystem Rußlands weitgehend aus den Fugen geraten, die Verteilung von Eigentum und Einkommen hat sich stark ausdifferenziert, und die Armut hat zugenommen, mehr oder weniger gemildert durch traditionelle oder spontan neu entstandene Netze von Selbsthilfe, deren längerfristige Tragfähigkeit allerdings kaum beurteilt werden kann. Insgesamt ist der Transformationsprozeß in Rußland im Unterschied zu Ostmitteleuropa noch keineswegs konsolidiert. Die demokratisch legitimierte Fortsetzung der Präsidentschaft Jelzins räumt Rußland allerdings die Chance ein, die Turbulenzen und Instabilitäten zu vermeiden, die bei den möglichen Alternativen - einem Verbleiben Jelzins im Amt ohne Wählermandat oder einem Wahlsieg Sjuganows - zu erwarten gewesen wären, und läßt zumindest vorsichtig auf einen zwar keineswegs spannungsfreien, aber insgesamt doch kontinuierlichen Fortgang der politisch-ökonomischen Transformation hoffen.⁹

Noch weiter zurück als in Rußland ist die Transformation in den meisten anderen GUS-Staaten. Auch hier gibt es für einzelne Bereiche umfassende Transformationsprojekte mit teilweisen Fortschritten (z.B. in der Ukraine), aber auch großen Realisierungsproblemen, die im Extremfall jedes Umgestaltungsvorhaben zu paralysieren drohen. Allerdings teilen diese Länder mit Rußland auch die Unmöglichkeit einer grundsätzlichen Absage an den Kurs der Reformen: Es fehlt an einer erfolgversprechenden Alternative zur mehr oder minder deutlich eingeschlagenen Politik systempolitischer Veränderungen. Zunächst ist ganz offenkundig, daß Maßnahmen eines verstärkten Interventionismus - etwa flächendeckende Preiskontrollen, umfangreiche Subventionierung unrentabler Betriebe oder administrative Teileingriffe - zu ökonomischen Mischsystemen führen, die nicht besonders effizient, wenn nicht gar kontraproduktiv sind. Noch weniger dürfte eine vollständige Rückkehr zu den alten Verhältnissen des planwirtschaftlichen Sozialismus zur Disposition stehen. Das Fehlen grundsätzlicher Alternativen zur Reformpolitik schließt admini-

9 Vgl. Hans-Hermann Höhmann/Christian Meier, Zwischen Hoffen und Abwarten: Jelzins Wahlsieg, der Westen und der G7-Gipfel von Lyon, Aktuelle Analysen des BIOst, Köln 45/1996.

strative Eingriffe in den Transformationsprozeß sowie Kurswechsel und Zick-Zack-Bewegungen in der Wirtschaftspolitik freilich nicht aus, seien sie aus ökonomischer Not geboren oder auf anhaltendes politisches Sperrfeuer reaktionärer Kräfte zurückzuführen.

Transformation und "Wirtschaftliche Dimension" der OSZE

Seit Beginn der Transformation hat die KSZE der ökonomischen Dimension von Sicherheit und Stabilität und der Notwendigkeit gelingender Systemtransformationen beträchtliche Aufmerksamkeit zuteil werden lassen. Die Hauptetappen der konzeptionellen Entwicklung können hier nur mit einigen Stichworten umrissen werden: War im abschließenden Dokument des Wiener Folgetreffens vom 15. Januar 1989 noch die alte Formel von der "Förderung stabiler und ausgewogener Wirtschaftsbeziehungen im Interesse aller Staaten" als Hauptaufgabe der ökonomischen Kooperation enthalten gewesen,¹⁰ so rückte seit der Bonner Konferenz über wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa im April 1990 die Entwicklung von Marktwirtschaft, politischem Pluralismus und Rechtsstaatlichkeit ins Zentrum des wirtschaftlichen Zielkatalogs der KSZE.¹¹ Auch im "Prager Dokument über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und -Strukturen" vom Januar 1992 wurde der Schwerpunkt "Übergang zur Marktwirtschaft" in den Vordergrund der wirtschaftlichen Zusammenarbeit gerückt. Des weiteren wurde die Schaffung eines Wirtschaftsforums festgeschrieben, um den Dialog über Fragen der marktwirtschaftlichen Umgestaltung politisch anzuregen und entsprechende Aktivitäten europäischer und transatlantischer Organisationen wie OECD, Europäischer Investitionsbank, EBRD und ECE mit eigenen Vorschlägen voranzubringen.¹² Schließlich wurden auch in der Abschlusserklärung des KSZE/OSZE-Gipfels von Budapest (5./6. Dezember 1994) die Unterstützung des wirtschaftlichen Reformprozesses sowie die Entwicklung von Marktwirtschaft und umweltverträglicher Politik als für Sicherheit und Stabilität in der OSZE-Region unerlässlich herausgestellt.¹³

So sinnvoll, ja notwendig es auch sein mag, die wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsprobleme in Ostmitteleuropa und den GUS-Staaten im Hinblick auf ihre Bedeutung für Sicherheit und Stabilität und damit als Bestandteil der wirtschaftlichen Dimension der OSZE zu erörtern - die

- 10 Abschließendes Dokument des Wiener Folgetreffens, Wien, 15. Januar 1989, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. B.3, S. 18.
- 11 Dokument der Bonner Konferenz über wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa, Bonn, 11. April 1990, ebenda, Kap. G.2, S. 2-4.
- 12 Prager Dokument über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und -Strukturen, Prag, 30. Januar 1992, ebenda, Kap. A.5, S. 5.
- 13 Budapest Dokument 1994/Gipfelerklärung von Budapest, Die Wirtschaftliche Dimension, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 478-483.

Hoffnungen auf eindeutige analytische Ergebnisse und klare Schlußfolgerungen für die Interdependenz von sozioökonomischer Entwicklung und Fragen der inneren Stabilität sowie Sicherheit dürfen nicht zu hoch gesteckt werden. Einerseits ist die Datenlage vielfach zu schlecht, um Struktur sowie Brisanz ökonomisch-sozialer Probleme ausreichend exakt zu bestimmen, und es bestehen gravierende Meß- und Bewertungsprobleme, vor allem beim internationalen Vergleich. Weiter hängen die Gefahren, die von wirtschaftlichen und sozialen Mißständen auf Sicherheit und Stabilität in der OSZE-Region ausgehen, in der Regel weniger von den Umständen als solchen, als vielmehr von ihrer wechselnden Wahrnehmung und Einschätzung durch die Bevölkerung und dem schwankenden Grad ihrer Instrumentalisierbarkeit in politischen Auseinandersetzungen bzw. Macht- und Richtungskämpfen ab. So wären ausführliche Fallstudien und die Entwicklung sensibler Indikatoren erforderlich, um eine verlässlichere Urteils- und Entscheidungsgrundlage zu erarbeiten.

Andererseits ist auch das Instrumentarium der OSZE, das zur Wahrnehmung von Aufgaben im Bereich der in ihren Dokumenten definierten wirtschaftlichen Dimension zur Verfügung steht, äußerst beschränkt.¹⁴ Bei Konzipierung und Umsetzung von wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Unterstützungsmaßnahmen für die Transformationsländer - in der Regel handelt es sich um ungebundene Kredite, projektbezogene Finanztransfers, technische Hilfe und Beratung, Förderung von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen, Hilfe bei Entwicklung des Arbeitsmarkts und Aufbau des Sozialsystems sowie Unterstützung beim Umweltschutz - stehen andere Akteure als die OSZE eindeutig im Vordergrund. Hierzu gehören vor allem die großen internationalen Wirtschafts- und Finanzorganisationen (OECD, Weltbank, IWF, Europäische Investitionsbank, Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung). Eine große Rolle spielt auch die Europäische Union: sowohl als Kooperationspartner und zukünftiger Ankerplatz der ostmitteleuropäischen Reformländer als auch als Organisator von Hilfsprogrammen (PHARE, TACIS u.a.). Weiter gibt es die Aktivitäten der G7-Staaten im multilateralen und bilateralen Kontext, die Unterstützungsmaßnahmen anderer Länder sowie die Bemühungen neuer regionaler Zusammenschlüsse (CEFTA, Zentraleuropäische Initiative u.a.) Schließlich bemühen sich auch kleinere Akteure, in Deutschland beispielsweise die Bundesländer sowie viele Verbände und Stiftungen, um Unterstützung der Transformationsländer. Die OSZE verfügt dagegen weder über ein entsprechendes Netz von Institutionen noch über nennenswerte eigene Finanzmittel, um die Aufgabe einer ökonomisch-ökologisch-sozialen Absicherung von Sicherheit und Stabilität adäquat wahrnehmen zu können. So mußte sich auch der sehr knappe Abschnitt "Die wirtschaftliche Dimension" im Jahresbericht 1995 des OSZE-Generalse-

14 Vgl. Ivan Majercin, Die wirtschaftliche Dimension der OSZE: Neue Herausforderungen, ebenda, S. 368.

ekretärs auf den Hinweis beschränken, das Wirtschaftsforum habe "verschiedene Aspekte der regionalen Wirtschaftskooperation in den Bereichen Handel, Investitionen, Infrastruktur und insbesondere deren Bedeutung für die Sicherheit erörtert" und konkrete Vorschläge für eine "verbesserte Einbindung der wirtschaftlichen Dimension in die Arbeit der OSZE gemacht".¹⁵

Trotz der sehr geringen operativen Funktionen auf ökonomischem und sozialem Gebiet ist der Nutzen der wirtschafts- und sozialbezogenen Aktivitäten der OSZE dennoch nicht gering einzuschätzen. Er besteht zunächst darin, daß die OSZE das größte, auf Europa konzentrierte und zugleich über Europa hinausgehende, institutionalisierte Forum zur Erörterung der Zusammenhänge zwischen wirtschaftlicher, ökologischer und sozialer Entwicklung auf der einen und Sicherheit in einem komplexen Sinne auf der anderen Seite darstellt. Es ist zugleich ein Forum, in dem - gemessen an der Mitgliederzahl - entwickelte Industrieländer und weniger entwickelte Transformationsländer fast mit gleichen Anteilen repräsentiert sind. Dies eröffnet nicht nur Gelegenheit zum Ost-West-Dialog, sondern bietet auch die Möglichkeit einer intensiven Ost-Ost-Kommunikation, die schon deshalb erforderlich ist, um die in Anbetracht der Anziehungskraft der EU noch zu schwach entwickelten regionalen Kooperationsmöglichkeiten zu erörtern und einer weiteren Desintegration der Wirtschaftsräume im Osten Europas entgegenzuwirken. Die OSZE ist zudem die wichtigste gesamteuropäische Organisation, die - und dies gilt vor allem für die GUS-Mitglieder - auch solche Länder umfaßt, die nie die Chance haben, wirkliche ökonomische Partner, geschweige denn Vollmitglieder der EU zu werden. Es sollte allerdings geprüft werden, wie die heute schon bestehenden Institutionalisierungen der wirtschaftlichen OSZE-Dimension umfassender wirksam werden können. Schließlich wäre zu fragen, ob über die verbesserte Realisierung des bereits Bestehenden hinaus nicht auch angestrebt werden sollte, die ökonomischen Funktionen der OSZE zu erweitern und auch institutionell abzusichern. Letzlich geht es darum, geeignete Formen und Methoden zwischenstaatlicher Kooperation für den gesamten OSZE-Bereich zu entwickeln, mit denen der sich gegenwärtig abzeichnende Trend hin zu einer neuen Zweispaltung Europas in die etablierten marktwirtschaftlichen und die erfolgreichen Reformländer in West- und Mitteleuropa auf der einen und den von Stagnation bedrohten Transformationsländern im GUS-Bereich auf der anderen Seite aufgehalten und den daraus resultierende Gefahren für Stabilität und Sicherheit in Europa entgegengewirkt werden kann.

15 OSZE, Der Generalsekretär, Jahresbericht 1995 über OSZE-Aktivitäten, abgedruckt in diesem Band, S. 541-579, hier S. 570.