

Bolz, Klaus; Polkowski, Andreas; Nötzold, Jürgen; Pradetto, August

**Article — Digitized Version**

## Ist Rußland reformierbar?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Bolz, Klaus; Polkowski, Andreas; Nötzold, Jürgen; Pradetto, August (1998) : Ist Rußland reformierbar?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 78, Iss. 10, pp. 571-581

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40146>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Ist Rußland reformierbar?

*Die schwere wirtschaftliche und politische Krise Rußlands läßt Zweifel an der Reformfähigkeit dieses Landes aufkommen. Welche Fehler wurden beim Übergang von der Planwirtschaft in die Marktwirtschaft gemacht? In welchem Umfang ist die Krise politisch bedingt? Wie sind die Reformchancen?*

Klaus Bolz, Andreas Polkowski

## Rußland wegen schleppender Wirtschaftsreformen krisenanfällig

Die aktuelle Wirtschafts- und Finanzkrise in Rußland hat deutlich gemacht, daß der von Staatspräsident Jelzin politisch gewollte Prozeß der Transformation von der Plan- zur Marktwirtschaft in diesem Land bei weitem noch nicht abgeschlossen ist. Obwohl die russischen Reformen unter den seit der polit-ökonomischen Wende grundlegend veränderten Rahmenbedingungen stattfinden, weckt die aktuelle Krise Erinnerungen an Gorbatschow, dessen unausgegrenzte Reformpolitik letztendlich in einer Sackgasse endete.

Obwohl Gorbatschow mit seiner sogenannten radikalen Reform zunächst nur darauf abzielte, die Eigeninitiative, Verantwortung und Leistung jedes Mitglieds der sowjetischen Gesellschaft zu erhöhen, haben seine Ansätze zur Erneuerung der Wirtschaft und Gesellschaft auch den Boden für Diskussionen über alternative Reformkonzepte bereitet. Ende der achtziger/Anfang der neunziger Jahre haben zahlreiche programmatische Veröffentlichungen, die in einer durch Glasnost geprägten

Atmosphäre entstanden sind, die politische Meinungsbildung des Landes in Richtung Demokratie und Marktwirtschaft gelenkt. Diskutiert wurden unter anderem Arbeiten von Abalkin, Schatalin und Jawlinski.

Während das Abalkin-Programm vom November 1989 noch auf eine permanente staatliche Regulierung des gesamtsovjetschen Marktes nicht verzichten wollte, strebte das Schatalin-Projekt vom September 1990 ohne Kompromisse die Marktwirtschaft an, das hieß freie Preisbildung, Unternehmensautonomie, Privatisierung usw. Dieses utopische 500-Tage-Programm hatte insofern große Bedeutung, als es in Rußland zum ersten Mal eine marktwirtschaftliche Alternative zum bestehenden sowjetischen Wirtschaftssystem aufzeigte. Diese und andere Reformprogramme gingen noch von einer engen politischen und ökonomischen Union der Sowjetrepubliken aus. Tatsächlich drifteten die Republiken aber bereits in jener Zeit immer stärker auseinander und entwickelten – allen voran Rußland –

eigene reformpolitische Kompetenz.

### Gorbatschow als Reformers gescheitert

Gorbatschow geriet 1990/91 mit seiner Reformpolitik, der kein ausgereiftes Konzept zugrunde lag und die durch halbherzige Zielvorgaben hinsichtlich einer sozialistischen oder kontrollierten Marktwirtschaft gekennzeichnet war, zunehmend in eine Sackgasse. Einerseits sah er die Notwendigkeit, auf den offenkundigen Niedergang der sowjetischen Volkswirtschaft mit einer wirkungsvolleren Umgestaltung der Wirtschaft zu reagieren, andererseits konnte er radikale Reformen nicht wagen, weil diese von den konservativen Kräften nicht mitgetragen worden wären: Gorbatschows Handlungsspielraum reichte bestenfalls nur noch für Einzelmaßnahmen, die überwiegend verzweifelte Versuche darstellten, den Niedergang der sowjetischen Wirtschaft zu bremsen.

Die erste Preisreform im Einzelhandel vom April 1991 blieb ordnungspolitisch fragwürdig, da nur

etwa für ein Drittel der gehandelten Güter die Preise nach Angebot und Nachfrage gebildet werden sollten. Die neue Preisstruktur gab verzerrte Signale für eine wirtschaftlich vernünftige Ressourcenallokation ab. Da es sich bei den Produzenten überwiegend noch um staatliche Monopole handelte, die ihr Warenangebot sogar teilweise verminderten, erlebten die Sowjetbürger erneut eine Enttäuschung, hatte man sie doch glauben gemacht, daß sich im Zuge der Preisanhebungen sehr bald – wie im Falle Polens – die Regale in den Geschäften mit einem breiten Warensortiment füllen würden.

Mit der Verschärfung der Wirtschaftskrise nach dem Putsch vom 19. August 1991 wurde einerseits die Notwendigkeit einer radikalen Wirtschaftsreform in der Sowjetunion immer offensichtlicher, andererseits eröffnete die Auflösung der KPdSU und diverser zentraler Institutionen den einzelnen Republiken verbesserte Chancen für eine eigene unabhängige Wirtschaftspolitik. Die wenigen noch von der Unionsregierung eingerichteten Institutionen und Spielregeln als Fundament für das Funktionieren einer Marktwirtschaft hatten nicht verhindern können, daß es in kürzester Zeit zu einer willkürlichen und teilweise anarchischen Entwicklung der Liberalisierungsprozesse im staatlichen Sektor kam, bei denen sich ehemalige Staatsorgane weitgehend passiv verhielten. Ganze Wirtschaftsbereiche entglitten der staatlichen Kontrolle.

### **Jelzin in erster Reformphase ausgebremst**

Die Startposition der russischen Sowjetrepublik und dann ab 1992 der Russischen Föderation für den Übergang zur Marktwirtschaft war

also schwierig. Noch im Herbst 1991 hatte Präsident Jelzin diverse ordnungs- und prozeßpolitische Maßnahmen angekündigt, bei deren radikaler Ausgestaltung die polnische Schocktherapie Pate gestanden haben dürfte. Nachdem Jelzin im November 1991 per Erlaß die Liberalisierung der Außenwirtschaftsbeziehungen eingeleitet hatte, verfügte er schon Anfang 1992 entgegen dem Rat vieler russischer Fachleute und entgegen den Empfehlungen der Ukraine und anderer Republiken per Dekret die Freigabe der Preise. Unter den gegebenen chaotischen, das heißt weitgehend nicht kontrollier- und steuerbaren Bedingungen in der Wirtschaft war die Wahrscheinlichkeit groß, daß die mit der Preisfreigabe angestrebten Ziele in Rußland verfehlt würden.

Die Autoren  
unseres Zeitgesprächs:

*Dr. Klaus Bolz, 60, ist Leiter der Abteilung Wirtschaftssysteme und Wirtschaftsbeziehungen osteuropäischer Länder im HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg; Dr. Andreas Polkowski, 49, ist Forschungsgruppenleiter in dieser Abteilung.*

*Dr. Jürgen Nötzold, 62, ist Mitarbeiter in der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Ebenhausen bei München mit dem Schwerpunkt Mitteleuropa und Rußland.*

*Prof. Dr. August Pradetto, 49, lehrt Politikwissenschaft am Institut für Internationale Politik an der Universität der Bundeswehr Hamburg mit dem Schwerpunkt zentral- und osteuropäische Länder.*

Wie sollten auch die marktwirtschaftlichen Regelmechanismen funktionieren, wenn – vor allem angebotsseitig – viele Märkte staatlich monopolisiert waren, die Privatisierung von Staatsunternehmen erst ganz am Anfang stand und es im übrigen an einer wirksamen Wettbewerbspolitik fehlte? Zudem verfügte Rußland Anfang 1992 nicht über ein funktionierendes Bankensystem, eine leistungsfähige Arbeitsverwaltung, einen funktionsfähigen Kapitalmarkt, ein wirksames Steuersystem u.a. Jelzin und seine Berater hatten aus Gorbatschows Erfahrungen offenbar nicht gelernt, daß die Preisreform allein die Regale in den Geschäften nicht füllen würde.

Von Anbeginn wurden Jelzins Wirtschaftsreformen, die Umstrukturierung der Wirtschaft und die Stabilisierungspolitik in vielen Punkten durch den Obersten Sowjet der Russischen Föderation nachhaltig beeinträchtigt, so daß der Übergangsprozeß zur Marktwirtschaft bald nur noch mit Tripelschritten vorankam.

### **Reformpolitik unter neuen Machtstrukturen**

Bedeuteten die durch die Auflösung des Obersten Sowjets der Russischen Föderation im Jahre 1993 veränderten politischen Machtverhältnisse für Jelzin eine Chance, dem Reformprozeß neues Leben einzuhauchen? Nach der Niederschlagung des Putsches gegen Jelzin meldeten die Generäle unmißverständlich ihren Machtanspruch an. Dies führte direkt und indirekt zu einer Beeinflussung wichtiger Reformvorhaben, so zum Beispiel bei der Konversion und der Privatisierung. Zugeständnisse an die Militärs führten überdies zu weiteren Belastungen des ohnehin schon übermäßig angespannten Haushaltes.

Da Jelzin sich in seiner Politik gegenüber dem Obersten Sowjet immer wieder der Unterstützung der „Fürsten“ in den 89 Regionen hatte versichern müssen, meldeten diese jetzt ebenfalls einen größeren Anspruch auf Einfluß in der Gesamtpolitik des Landes an. Die Regionen weiteten ihre politische und insbesondere wirtschaftliche Eigenständigkeit aus, ohne daß die Regierung in Moskau sie daran hindern konnte. Einige Regionen waren inzwischen so stark, daß sie es sich ungestraft leisten konnten, Maßnahmen der Zentralregierung – vor allem im Umstrukturierungs- und Reformprozeß – zu unterlaufen oder zumindest ins Leere laufen zu lassen.

Die Auflösung des Obersten Sowjets, die gestärkte Position des Militärs und die sich wandelnde Rolle der Regionen in der Russischen Föderation haben im Jahre 1993 das Umfeld für die Fortführung der Wirtschaftsreformen entscheidend verändert. Mit der Wiederberufung Gaidars in das Kabinett verfolgte Jelzin 1993 das Ziel, an das durch direkte und indirekte Interventionen des Obersten Sowjets ins Stocken geratene Reformtempo von Anfang 1992 anzuknüpfen. Es lag auf der Hand, daß eine moderate zögerliche Reform wegen der extrem schlechten Wirtschaftslage Rußlands von vornherein zum Scheitern verurteilt gewesen wäre. Notwendig war eine konsequente Inflationsbekämpfung durch eine straffe Geldmengen- und Budgetpolitik sowie die strikte Unterwerfung der Betriebe unter harte Budgetrestriktionen. Institutionell galt es vorrangig, die von dem Privatisierungsminister Tschubais trotz der Torpedierungsversuche des Obersten Sowjets aufrechterhaltene Privatisierung zu beschleunigen, ein leistungsfähiges

Bankensystem aufzubauen und eine konsequente Wettbewerbspolitik rechtlich abzusichern.

### **Monetäre Stabilität verschleierte den Ernst der Lage**

Die beiden wichtigen Reformziele wie Aufbau der marktwirtschaftlichen Infrastruktur und realwirtschaftliche Anpassung konnten ganz offensichtlich bis heute nicht annähernd verwirklicht werden, vielmehr bilden diese Reformfelder das trostlose Umfeld, in dem sich die aktuelle Wirtschafts- und Finanzkrise entfaltet hat. Dagegen konnte die im Sinne Gaidars und Fjodorows betriebene Politik der monetären Stabilisierung nach anfänglichen Rückschlägen, verursacht durch eine wenig disziplinierte Budget- und Kreditpolitik, ab 1995 sichtbare Erfolge verbuchen. Nach einer längeren Phase schwankender Wechselkurse mit entsprechenden Kursausschlägen und Abwertungen wurde im Jahre 1995 erstmals für die Schwankungen des Wechselkurses ein Korridor festgelegt. Innerhalb dieses Korridors wurde dann 1996 der Rubel kontrolliert schrittweise abgewertet, so daß in der russischen Bevölkerung allmählich das Vertrauen in die eigene Währung zunahm.

Sieht man einmal von der zurückgeführten Inflationsrate sowie von der erreichten und um einen hohen Preis gehaltenen Stabilität des Rubelkurses zum Dollar ab, blieben für die russische Regierung, die russische Wirtschaft und insbesondere für breite Schichten der Bevölkerung die meisten Probleme der Vergangenheit weiter ungelöst. Obwohl der Internationale Währungsfonds vor der Auszahlung einzelner Kredittranchen der russischen Regierung immer wieder neue wirtschaftspolitische Zusagen abverlangt hatte, konnte

er – entgegen seinen im Jahre 1996 geäußerten Erwartungen – die aktuelle, inzwischen das ganze Land destabilisierende Haushaltskrise nicht verhindern. Der IWF hat nicht nur bei der Kreditgewährung und der Auszahlung einzelner Tranchen immer wieder eine nicht nachvollziehbare Vertrauensseligkeit im Hinblick auf russische Zusagen an den Tag gelegt, sondern er war wohl auch zu unkritisch bei der Analyse von russischen Reformprogrammen insbesondere auf dem Gebiet der Steuern und hinsichtlich des Investitionsklimas für ausländische Kapitalanleger. Der IWF hat offensichtlich das Durchwursteln in wichtigen Bereichen der Reformpolitik und die in vielen Fällen mehr oder weniger unverständliche Jelzinsche Personalpolitik zu unkritisch hingenommen. Das Gesetzeschaos, die unterbliebenen Reformen, die niedrige Zahlungsmoral des Staates gegenüber seinen Beschäftigten und den Lieferanten von Gas und elektrischem Strom und anderes können dem IWF doch nicht entgangen sein.

### **Die aktuelle Krise kein überraschendes Ereignis**

Die bis zum Gipfel der Krise mit großer Härte verfolgte Politik der Sicherung des Rubelkurses und der Geldwertstabilität mag in der Erwartung erfolgt sein, daß von diesen beiden Stabilitätsankern Wirkungen insbesondere auch auf die mikroökonomische Sphäre ausgehen würden. Diese Transmission hat aber nicht stattgefunden, nicht zuletzt da sie durch wilde Privatisierungen, einen unvollendeten Rechtsrahmen und mangelhaft arbeitende Institutionen verbaut wurde.

Die mangelnde Kontrolle des Privatisierungsprozesses durch

den Staat ließ eine kleine, aber mächtige Gruppe von Neureichen entstehen, die es verstanden hat, ihr Privateigentum quasi aus der Volkswirtschaft herauszulösen und nur für sich arbeiten zu lassen. Überwiegend unrechtmäßig wurden wesentliche Teile der Erlöse aus der verkauften Produktion und die erwirtschafteten Gewinne nicht in die Betriebe zurückgeführt bzw. nicht reinvestiert, sondern am Staat vorbei ins Ausland gebracht. Hinzu kam der desolante Zustand des Steuersystems, so daß der Staatskasse nicht im vorgesehenen Umfang Einnahmen zufließen.

Der Staat manövrierte sich selbst in eine finanzpolitische Falle, indem er den Einnahmeausfall mit Einnahmen aus hochverzinslichen Anleihepapieren kompensierte. Eine Zurückführung der Ausgaben war bei der gegebenen parlamentarischen Zusammensetzung nicht durchsetzbar, so daß das wachsende Defizit zu einer immer höheren Verschuldung führen mußte. Diese Politik barg nicht nur stabilitätspolitische Risiken, sondern sie erfolgte zu Lasten des Investitionsgeschehens, da sowohl Inländer als auch Ausländer große Teile ihres Privatkapitals gewinnorientiert für den Erwerb von Staatspapieren verwendeten. Der Zusammenbruch der russischen Finanzmärkte und von Teilen des Bankensystems im Sommer 1998 hat mit schonungsloser Offenheit gezeigt, daß die bisher im Reformprozeß erzielten Stabilitätserfolge zweifelhaften Charakters waren.

Es ist sachlich nicht einsichtig, daß russischerseits die aktuelle Krise häufig auf die Asienkrise und die zurückgehenden Ölpreise zurückgeführt wird. Tatsache ist vielmehr, daß diese Vorgänge den rosaroten Schleier über der sogenannten Marktwirtschaft in Ruß-

land nur etwas beschleunigt gelüftet haben, von dem sich viele – bisweilen sogar der IWF – täuschen ließen. Die aktuelle Wirtschafts- und Finanzkrise hat den russischen Staat und seine politischen Strukturen an den Rand des Bankrotts gebracht. Die Presse hat ausführlich über Rubelsturz, Preisanstieg, Produktionsstopp, Importausfälle, Versorgungsengpässe und die bereits in Vergessenheit geratenen Schlangen vor den Geschäften berichtet. Schon 1993 schrieb der Harvard-Professor Sachs, daß die russische Marktwirtschaft bereits gesiegt habe, und sein schwedischer Kollege Aslund sprach von ihrer tiefen Verwurzelung. Heute muß man wohl zu der Erkenntnis kommen, daß nicht viel von dieser Marktwirtschaft übriggeblieben ist, oder ehrlicher gesagt, sie noch zu keinem Zeitpunkt in diesem Lande die Chance hatte, sich voll zu entfalten.

### **Kein wegweisender Neuanfang in Sicht**

Mit der Übernahme der Regierungsgeschäfte durch Primakov konnte eine weitere Zuspitzung der politischen Krise gestoppt und der Zusammenhalt des Landes vorerst gesichert werden. Ob bei der jetzt veränderten Aufteilung der politischen Macht zwischen Duma, Präsident und Regierung die Chancen für einen baldigen reformpolitischen Neuanfang gewachsen sind, ist aber zu bezweifeln. Die neue Regierungsmannschaft aus Kommunisten und gemäßigten Reformern wird Zeit gewinnen wollen und aus populistischen Überlegungen zu außerordentlichen Maßnahmen greifen, um den Ausbruch landesweiter sozialer Konflikte zu verhindern. Allein für die Zahlung der ausstehenden Löhne und Renten wird der Staat nach offiziellen Angaben

rund 85 Mrd. Rubel brauchen. Weitere Milliarden werden für die Entschädigung der Sparer und die angekündigte Indexierung der niedrigsten Löhne und Renten benötigt. Zur Finanzierung der vielfältigen Aufgaben steht de facto nur noch die Notenpresse zur Verfügung. Allein bis zum Jahresende 1998 wird mit einer Geldemission von mindestens 40 bis 50 Mrd. Rubel gerechnet. Des weiteren wurden Steuererleichterungen für Unternehmen, verstärkte Kontrollen auf dem Devisenmarkt und Verstaatlichungen von strategisch wichtigen Unternehmen angekündigt. Persönlichkeiten aus der Sowjetzeit wie Masljudow, Geraschtschenko, Abalkin, Petrakow, die dem neuen Kabinett angehören bzw. ihm als Berater zur Seite stehen, propagieren die Anwendung eines breiten staatsinterventionistischen Instrumentariums.

Was hat Rußland in der näheren Zukunft zu erwarten? Auch wenn die angekündigten Maßnahmen kurzfristig ein Minimum an gesellschaftlicher Stabilität bringen mögen, werden sie die Grundprobleme der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Krise nicht lösen. Daß umfassende Reformen in nächster Zeit wahrscheinlich nur geringe Chancen haben, ergibt sich allein schon aus der Tatsache, daß im Jahre 1999 Parlamentswahlen und im Jahre 2000 Präsidentschaftswahlen anstehen. Auch wenn zur Zeit nur kurzfristige Therapien wahrscheinlich sind, sollten die Verantwortlichen in Rußland sich in die Pflicht genommen fühlen, neue politische und ökonomische Strategieansätze vorzubereiten.

Der Westen – IWF, Weltbank, Europäische Union – hat angeboten, bei der Entwicklung langfristiger Reformstrategien für Rußland Hilfestellung zu leisten und das

hierfür bei diesen Institutionen vorhandene Know-how einzubringen. Dieses Angebot darf aber nicht dahingehend interpretiert werden, daß der Westen schon in Kürze auch zur Vergabe neuer Kredite bereit wäre. Rußland muß wissen, daß eine reformpolitische Wende sich allein in der Verantwortung des eigenen Landes vollziehen muß. Erst wenn in Rußland ein wirtschaftliches Klima geschaffen worden ist, bei dem russisches Kapital die Anlage im eigenen Land sucht, sollte der Fonds neue Mittel bereitstellen und damit indirekt auch privates ausländisches

Kapital wieder vermehrt nach Rußland lenken.

Die Chancen für die Durchführung umfassender Reformen würden sich wesentlich verbessern, wenn zuvor diverse Rahmenbedingungen in der russischen Wirtschaft und Gesellschaft eine Neugestaltung erfahren. Von vorrangiger Bedeutung wäre eine verfassungsmäßige Neuordnung der demokratischen Strukturen. Dabei ginge es sowohl um die Neuverteilung der Macht zwischen dem Präsidenten, der Duma und der Regierung als auch um die ter-

ritoriale Neugliederung der Föderation, da die territoriale Struktur mit ihren 89 Subjekten wohl kaum mehr zeitgemäß ist; sie geht noch auf die Zarenzeit zurück. Ziel der territorialen Neugliederung sollte es sein, die Zahl der Regionen drastisch zu verringern, um damit handlungsfähige Strukturen zu schaffen. Die jüngsten Aktivitäten der russischen Regierung, im Interesse einer kurzfristig verbesserten Handlungsfähigkeit der Föderation als eine Zwischenlösung die Bildung von 8 bis 10 territorialen Assoziationen anzustreben, ist zu begrüßen.

Jürgen Nötzold

## Die Transformation in Rußland – Scheitern und Neuanfang

Vor drei Jahren stellte Jeffrey Sachs, einer der maßgebenden ausländischen Berater der russischen Regierung, fest, daß die Marktwirtschaft etabliert sei. Doch auch danach löste ein Krisenprogramm das andere ab, für die weiterhin Mitglieder der Reformriege wie A. Tschubajns und B. Fjodorov zuständig waren. Mit der erneuten wirtschaftlichen und politischen Krise Rußlands seit dem 17. August dieses Jahres ist das Ende der Ära Jelzin eingeläutet worden. In westlichen Medien war ein Stimmungsumschwung zu verzeichnen. Vielfach sah man Rußlands Weg zur Marktwirtschaft als gescheitert an. Sollte Rußland nicht zu innerer Konsolidierung fähig sein, hätte das Auswirkungen auf die Stabilität im übrigen Europa, auf andere Mitglieder der GUS und auch weltweit. Westliche Regierungen, die Europäische Union, die internationalen Finanzinstitutionen reagierten deshalb auf die russische Krise nahezu uni-

sono, Rußland müsse weiterhin unterstützt, die Reformen jedoch fortgesetzt werden.

Das ist zunächst eine Leerformel; das Reformziel und die einzelnen Schritte zu seiner Verwirklichung müßten genauer definiert werden. Zum Ausgangspunkt entsprechender Überlegungen gehört die Erkenntnis, welche Faktoren zur gegenwärtigen finanziellen, wirtschaftlichen und politischen Krise Rußlands beigetragen haben.

### Fehler der Reformer

Zunächst ist festzuhalten, daß makroökonomische Stabilisierung das erstrangige Ziel der bisherigen Reformpolitik war. Ob der Übergang zur Marktwirtschaft letztlich erfolgreich ist, wird jedoch auf der mikroökonomischen Ebene entschieden; bei der Entwicklung der institutionellen Grundlagen der Marktwirtschaft und der entscheidenden Elemente einer Wettbewerbsordnung. In Anbetracht der

schwierigen Finanz- und Wirtschaftslage und der politischen Widerstände zu Beginn der Transformation mußte die makroökonomische Stabilisierung gewiß vorrangig sein. Vor allem bei der Bekämpfung der Inflation wurden außerordentliche Erfolge erzielt. Die Preissteigerungsrate war zuletzt niedriger als in Ungarn und Polen.

Aber bei den makroökonomischen Stabilisierungsbemühungen durfte man nicht stehenbleiben und die Verantwortung für die mikroökonomische Transformation der unsichtbaren Hand des Marktes zuweisen. Es war ein Fehler, die institutionellen Veränderungen zu vernachlässigen, die einfach Zeit beanspruchten. Besonders gefährlich war die minimalistische Haltung gegenüber der staatlichen Wirtschaftspolitik. Allerdings verfügte auch die politische Opposition Rußlands kaum über eine durchdachte Transformationskonzeption, und der Präsident zeich-

nete sich nicht durch eine kohärente, langfristige Planung aus, die allen deutlich machte, wohin der Weg gehen sollte.

Bis heute ist die komplexe Aufgabe der mikroökonomischen Transformation ungelöst. Dabei nahmen die materiellen und finanziellen Mittel, die der russischen Regierung zur Verfügung stehen, immer mehr ab. Ohnehin war der Optimismus unangemessen, mit dem ein energischer Sprung Rußlands in die Marktwirtschaft erwartet worden war, in Anbetracht der Hinterlassenschaft des sowjetischen Systems, des Zerfalls der Sowjetunion, der Größe und der regionalen Verschiedenheit Rußlands sowie der schweren Umstellungsprobleme.

### **Fragwürdige Privatisierung**

Das staatliche Eigentum war vor der Privatisierung nicht wirklich kommerzialisiert worden. Neben den erheblichen Kosten spielte auch hier das Argument der Administration eine Rolle, daß man dafür keine Zeit habe. Anders verfuhr zum Beispiel Ungarn, wo der Bankensektor trotz westlicher Kritik erst nach und nach aus der staatlichen Hand gegeben wurde. Nunmehr verfügt Ungarn über ein funktionierendes Bankensystem.

Mit der Voucher-Methode à la A. Tschubajs wurde bis zur Mitte der 90er Jahre der am wenigsten effiziente Weg zur Privatisierung der Großbetriebe gewählt. Erst anschließend erfolgte auch die Privatisierung durch Verkauf, wobei sich an strategischen Großunternehmen, wie zum Beispiel im Brennstoffbereich Lukoil und Gazprom oder in der Telekommunikation Svjasinvest, auch ausländische Investoren beteiligen konnten. Bei der Voucher-Privatisierung kauften Parteisekretäre oder ihnen Nahestehende die Anteile des

Betriebspersonals auf. Dadurch entstand die neue Nomenklatura der „Oligarchen“, die in einer im 20. Jahrhundert noch nicht dagewesenen Geschwindigkeit Reichtum bildeten, die keine Steuern zahlen und ihre Gewinne ins Ausland transferieren.

Fast ebenso wie in den zentralasiatischen Republiken der früheren Sowjetunion führte der Einfluß der „Oligarchen“ auf die politischen Entscheidungsträger dazu, daß andere gesellschaftliche Gruppierungen nur geringe Einwirkungsmöglichkeiten für Veränderungen besaßen. Der Agrarsektor wurde nicht liberalisiert, weil es hier nichts zu verdienen gab. Seine Rolle für die marktwirtschaftliche Entwicklung Rußlands bagatellisierend, war der frühere Finanzminister B. Fjodorov der Ansicht, Rußland könne ja alle benötigten Agrarerzeugnisse einführen.

### **Scheitern der Währungs- und Finanzpolitik**

Es wurde ein Wechselkursregime gewählt, welches die Geld- und Finanzpolitik eindeutig bestimmte. Faktisch wurde der Rubel an den US-Dollar gebunden. Die Zentralbank brauchte ausreichende Devisenreserven zur Kursstützung, und zwar soviel, daß sie damit auch die Kapitalflucht kompensieren konnte. Dabei halfen ihr Handels- und Leistungsbilanzüberschüsse. Eine Währungskrise, wie sie 1994 Mexiko durchmachen mußte, schien nicht in Sicht. Durch die faktische Wechselkursanbindung des Rubel an den US-Dollar mußte die Finanzpolitik neutral sein. Eine Defizitdeckung durch Geldschöpfung war also ausgeschlossen. Sah das Publikum beide Bedingungen als gefährdet an, blieb der Zentralbank zur Kursverteidigung gegen eine Abwertungsspekulation nur noch eine

überdimensionale Zinsanhebung mit fatalen Auswirkungen auf die inländische Investitionsneigung.

Der hohe und über die letzten zwei Jahre stabile Rubelkurs brachte Exporteuren nach Rußland große Vorteile. So entfielen drei Viertel der russischen Nachfrage nach Konsumgütern auf Importe. Die Entwicklung der einheimischen verarbeitenden Industrie und die russischen Exporte wurden jedoch behindert. Mit einem Defizit von zuletzt ca. 8% des Bruttoinlandproduktes blieb der Staatshaushalt die Achillesferse. Bei der niedrigen Sparquote privater Haushalte und der Steuervermeidung der Unternehmen war die Finanzierung des Staatshaushalts vom Auslandskapital abhängig geworden. Um ausländische Ersparnisse anzuziehen, wurde der Kapitalverkehr mit dem Ausland liberalisiert und die Zinssätze für Kredite an den Staat über den international üblichen Sätzen festgelegt. Schließlich war der Betrag der kurzfristigen Staatsanleihen, der GKO, in den Händen von Ausländern höher als die Devisenreserven der Zentralbank. Der hohe Zinssatz der GKO führte zudem dazu, daß die inländische Ersparnis vorrangig für die Kreditnachfrage des Staates und nicht für private Investitionen zur Verfügung stand.

Wie man sieht, konnte in Anbetracht der Auslandsabhängigkeit des Staatshaushaltes und der kaum begonnenen mikroökonomischen Transformation von einem stabilen Weg zur Marktwirtschaft keine Rede sein. Man muß allerdings auch in Betracht ziehen, daß äußere Faktoren, die Rußland nicht beeinflussen konnte, für die gegenwärtige Krise mitverantwortlich zeichnen. Die Auslandsabhängigkeit des Staatshaushaltes wurde mit der asiatischen Finanzkrise

zum Problem. Großanleger aus diesem Raum verkauften ihre GKO-Scheine, tauschten die Rubelerlöse in Dollar und lösten damit einen Druck auf den Wechselkurs des Rubels aus.

Das Bankensystem, das einer völlig unzureichenden Aufsicht unterstand, war ohnehin durch hohe notleidende Kredite belastet. Nunmehr traten auch noch die hohen Fremdwährungsrisiken dazu. Zudem ging der positive Leistungsbilanzsaldo – Folge der hohen russischen Exportüberschüsse bei Energieträgern – kontinuierlich zurück. Aufgrund der sinkenden Exporterlöse durch die Baisse am Weltrohstoffmarkt muß sogar für die absehbare Zeit von einem Leistungsbilanzdefizit ausgegangen werden. Immerhin liegt der Anteil von Rohöl, Erdgas und Rohölprodukten bei rund 50% der Gesamtexporte.

Letztlich war der Vertrauensschwund des Auslandes in die Entwicklungsfähigkeit der russischen Wirtschaft und in die Fähigkeit des russischen Präsidenten zur Wahrnehmung seiner Aufgaben nicht mehr aufzuhalten. Vergleicht man die Erfahrungen Rußlands mit denjenigen lateinamerikanischer Länder oder Südafrikas, so zeigt sich, daß Risiken von Währungsturbulenzen mit dem Umfang der Finanzierung von Staatsausgaben durch Fremdkapital korrelieren.

Auch wenn die Ära Jelzin zu Ende geht, so läßt sie doch manches zurück, auf dem aufgebaut werden kann. Das betrifft nicht nur die Innen- und Außenpolitik, sondern auch die russische Wirtschaft. Als Beispiel seien der Dienstleistungssektor und die Entwicklung eines mittelständischen Unternehmertums genannt. In eindruckvoller Weise wurde in wenigen Jahren der große Rückstand,

der in der Sowjetzeit im Dienstleistungssektor bestand, aufgeholt. Privatunternehmen waren dabei von entscheidender Bedeutung. Diese stellen heute 12% des Bruttoinlandsproduktes Rußlands her. Neben den großen Konzernen der „Oligarchen“ entsteht im mittelständischen Bereich eine einheimische Unternehmerschaft, die in einer Dekade ihre vollen positiven Wirkungen zeitigen wird.

### Krisenreaktion

Nach außen markiert die massive Rubelabwertung eine Zäsur, die im Inneren durch die Inangriffnahme seit langem erörterter Maßnahmen kompensiert werden müßte. Die besonderen Schwierigkeiten Rußlands werden, das ist absehbar, zu einem Pendelaus Schlag führen, der nicht mit dem grundsätzlichen Abbruch des Reformprozesses gleichzusetzen ist. Wolfgang Kartte, Schüler Ludwig Erhards und früherer Präsident des Bundeskartellamtes, gelangte als scharfsichtiger Beobachter der Szenerie in Rußland schon vor Jahren zu der Ansicht, daß das Land weder eine amerikanische, deutsche oder japanische Version der Marktwirtschaft brauche, sondern eine russische, die es selber finden muß. Dafür braucht es Zeit. Erst ist Krisenreaktion angesagt.

Im Vordergrund steht dabei wiederum der desolate Zustand des Staatshaushalts. Der weitere Erfolg der Inflationsbekämpfung, niedrigere Realzinsen und damit höhere Investitionen hängen im wesentlichen davon ab, ob der Staatshaushalt ins Gleichgewicht gebracht werden kann. Sein Defizit wird hauptsächlich durch die Steuerschulden der Unternehmen verursacht, die nicht wie in Ländern mit höheren Pro-Kopf-Einkommen durch die Einkommensteuer kompensiert werden können.

Der russische Staat darf nicht zulassen, daß die Erlöse aus den Rohstoffexporten ins Ausland abfließen. Die Wiedereinführung des Staatsmonopols auf Spirituosen ist ein Indikator der Aufbringungsprobleme. Dieses Monopol hat Tradition. 1894 führte es der damalige Finanzminister S. Vitte als eine Notlösung bei unzureichenden anderen Besteuerungsmöglichkeiten ein, mit der bis 1914 durchschnittlich 25 bis 30% der ordentlichen Einnahmen des Staatshaushaltes gedeckt wurden. Hinzugefügt sei, daß es seinerzeit mit einer strengen Haushaltspolitik und einer aktiven Handelsbilanz gelang, die Währung zu stabilisieren und mit dem Übergang zum Goldstandard einen massiven Zustrom ausländischen Kapitals in Form langfristiger Staatsanleihen und vor allem ausländischer Direktinvestitionen zu erzielen.

Darf die Zentralbank zur Entlastung des Haushalts auch Rubel drucken, die nicht durch Deviseneinnahmen gedeckt sind? Einerseits wäre ein nicht zu hoher Betrag zur Ankurbelung des durch die Finanzkrise gelähmten Bankensystems erforderlich. Andererseits wäre damit der Versuch, die Preissteigerungsrate unter 10% zu halten, zunächst gescheitert. Das Instrument der Rubelemission kann also nur sehr zurückhaltend gehandhabt werden, weil Preissteigerungen das Lebenshaltungsniveau weiter vermindern und die bestehenden schweren sozialen Spannungen erhöhen.

Bislang konnte spekulatives Geld die russischen Grenzen nahezu ungehindert passieren. Ein erneuter Anlauf zu makroökonomischer Stabilisierung bedarf der Absicherung durch Kapitalverkehrskontrollen. Auch außerhalb Rußlands ist der Schutz vor spekulativen Kapitalbewegungen



nicht mehr so tabuisiert wie bis vor kurzem. Die Erkenntnis reift, daß die weitgehend deregulierten Finanzmärkte die gesamte Weltwirtschaft in eine Krise treiben können.

Zu den wichtigsten Aufgaben jeder russischen Regierung gehört die auch in der Vergangenheit immer wieder angemahnte Förderung in- und ausländischer Investitionen durch Rechtssicherheit, eine rationale Steuerverwaltung, Erleichterungen bei Abschreibungen und Gewinnbesteuerung und endlich auch der Möglichkeit des Erwerbes von Grund und Boden durch ausländische Investoren. Denn ausländische Direktinvestitionen könnten einen großen Teil des externen Kapitalbedarfs abdecken. Notwendig wäre eine vielfältige staatliche Förderung der mittelständischen Privatunternehmen, die – wie die Erfahrungen in Ostmitteleuropa zeigen – ein Pfeiler im Transformationsprozeß sind.

#### Ein neuer Konsens?

Die notwendigen Maßnahmen sind unschwer formuliert. Es fragt sich aber, ob man in Rußland auf politische Eliten setzen kann, die zu „good governance“ fähig sind und nicht Zeit und Kräfte auf sich

wiederholende Erörterungen eigentlich vernünftiger Handlungen verschwenden. Eine „Schocktherapie“ ist rasch durchgeführt.

Wer dagegen die Strukturreform angehen will, braucht Verbündete. Im Ausland sind das die wichtigsten nationalen Regierungen und die internationalen Finanzinstitutionen. In Rußland müßten sich die verschiedenen politischen Flügel mehrheitlich auf einen Konsens einigen. Die bisherigen Kräfte des politischen Spektrums waren zur Konsensbildung nicht ausreichend. Außerdem sind die für die Transformationspolitik der letzten sieben Jahre Verantwortlichen zu Recht diskreditiert.

Auch hier liegen Vergleiche nahe. In Mexiko kam nach der Verschuldungskrise die Wende, als sich die wichtigsten politischen und wirtschaftlichen Kräfte des Landes verständigten. Die Transformation in Ungarn gelang, weil es keine Bewußtseinskrise gab und im großen und ganzen schon vor der eigentlichen Markttransformation weitgehende Übereinstimmung über den einzuschlagenden Weg bestand.

In Rußland müssen die Gewichte nunmehr stärker auf die Duma und die Regionen verlagert

werden. Nur durch die Einbeziehung breiterer Kräfte der Duma gibt es Mehrheiten. Hierzu stellte W. Kartte bereits 1994 fest: „Angesichts der wirtschaftlichen Situation und des schleppenden Fortgangs der Reformen ist es nicht ausgeschlossen, daß die kommunistische Partei in Zukunft eine Rolle spielen wird. Wir sollten daher die Kommunisten nicht ausgrenzen.“ Die Verweigerung in der Duma ist bereits durch die Einbindung des Ersten Stellvertretenden Ministerpräsidenten Masljukov schwierig geworden. Aus den Regionen bieten sich populäre Bewegungen an, die nicht zum engen Kreis der „Reformer“ gehörten, wohl aber eine moderate Reformrichtung vertreten und zum Teil weiter als die Zentrale gegangen sind, zum Beispiel bei der Gewährung des Eigentumsrechtes an Grund und Boden.

Es ist durchaus möglich, daß erst ein neuer russischer Präsident nach dem anfänglich notwendigen Krisenmanagement die Transformation fortsetzt. So muß man wohl die Erwartungen des Präsidenten der russischen Börse P. Panov an die neue Administration teilen: Man kann nicht in Rußland leben, ohne Optimist zu sein.

August Pradetto

## Reformtendenzen und Reformchancen Rußlands

Eine Analyse der Reformtendenzen und der Reformchancen in Rußland auf der politischen Ebene sollte den Fokus auf drei, meines Erachtens gegenwärtig zentrale Momente in dieser Sphäre legen;

die vorgenommene Auflistung stellt indes keine qualifizierende Rangordnung dar. Erstens geht es um die Politik der neuen Regierung unter Primakow; diesbezügliche Überlegungen rekurren vor al-

lem auf Einschätzungen russischer Gesprächspartner<sup>1</sup>. Zweitens ist das Problem einer institutionell-politischen Machtverteilung zu erörtern. Drittens ist das Verhältnis zwischen Zentrum und Regionen

zu beleuchten. Mit Blick auf die übergeordnete Fragestellung ist festzuhalten, daß eine Bewertung der Reformfähigkeit des politischen Systems nur im Kontext der sonstigen Rahmenbedingungen und Entwicklungen zu treffen ist.

### **Divergierende Einschätzung**

Wie bei der Einschätzung jeder neuen Regierung, gibt es auch mit Blick auf Primakow zwei polarisierte Auffassungen. Die eine ist euphorisch: Nun sei die politische Krise überwunden, weil erstens mit Primakow ein erfahrener, versierter und konsensfähiger Politiker an die Spitze der Regierung getreten sei, zweitens der Präsident in seiner ständigen Bevormundung und Sprunghaftigkeit gegenüber der obersten Exekutive eingeschränkt worden sei und drittens das Parlament in seiner Mehrheit den Premier unterstütze. Das verheiße endlich politische Stabilität, was wiederum die Voraussetzung für die Überwindung auch der wirtschaftlichen Krise darstelle.

Am anderen Ende des Meinungsspektrum steht die Einordnung der Entscheidung für Primakow als katastrophal. Wesentliche Reformer seien entlassen worden; daß Kommunisten in die Regierung kommen und die neue Regierung von der KP abhängig sei, sei auch das Ende des in den vergangenen Jahren versuchten Demokratieprojekts. Primakow als Kompromißkandidat gegenüber den Kommunisten und Nationalisten sei nichts anderes als die Rückkehr und der Übergang zu einer neuen Diktatur. Wirtschaftlich sei von einer solchen politischen Konstellation ohnehin nichts ande-

res zu erwarten als die alten staatsdirigistischen Konzepte, die das Land schon in Sowjetzeiten in die Krise gebracht hätten. Ein Szenario, das von einer fortdauernden Schwächung des Präsidenten, der nicht mehr in der Lage ist, die politische Situation zu steuern, wie von der Erfolglosigkeit auch der neuen Regierung ausgeht, sieht die Bildung eines Krisenstabes mit autoritären Machtbefugnissen unter dem Etikett eines Komitees der nationalen Rettung oder ähnliches voraus.

Pragmatischere Stimmen lauten, Primakow sei einer vorzeitigen Auflösung der Duma und der Fortsetzung einer Zeit ohne handlungsfähige Regierung vorzuziehen. Unter machtpolitischen Aspekten betrachtet, habe die neue Regierung vermutlich einen größeren Handlungsspielraum als frühere Regierungen, die immer im Schatten und unter der Kuratel Jelzins gestanden hätten. Das Küchenkabinett Jelzins, das vorher so mächtige Umfeld des Präsidenten, sei nach dem Zugeständnis Jelzins an die Duma, Tschernomyrdin als Kandidaten für den Posten des Premiers zurückzuziehen und Primakow zu akzeptieren, erheblich geschwächt worden. Zwar sei Primakow immer loyal gegenüber Jelzin gewesen, was ihn auch für den Präsidenten akzeptabel gemacht habe; andererseits sei die eigenständige Position des Premiers nunmehr erheblich aufgewertet.

Allerdings stellen viele illusionslos fest, auch Primakow verfüge nicht über die Ressourcen, um das marode Wirtschaftssystem wieder in Gang zu setzen und den zentrifugalen Kräften in den Provinzen Einhalt zu gebieten. Übereinstimmend ist man der Einschätzung, daß die künftige Politik in Rußland in einem stärkeren Maße versu-

chen werde, soziale Belange zu berücksichtigen. Nicht wenige sind der Ansicht, die staatskapitalistische Politik Primakows sei das Beste, was in der gegenwärtigen Situation gemacht werden könne. Eine stärkere Kontrolle des grenzüberschreitenden Austauschs, die Errichtung von Zollschränken, um die heimische Produktion zu schützen, sowie Kapitalverkehrskontrollen wurden von allen Gesprächspartnern erwartet.

### **Neue Machtverteilung**

Als vorrangiges politisches Anliegen wird mit Blick auf eine gewünschte neue Machtverteilung zwischen Präsident und Regierung von praktisch allen politischen Fraktionen betont, daß diesbezüglich die Verfassung geändert werden müsse. Es könne nicht so sein, daß der Präsident jede Regierung beliebig in die Wüste schiebt. Wenn in der Verfassung die Kompetenzen zwischen dem Präsidenten, der Regierung, und dem Parlament neu geregelt seien, bestehe ein Instrumentarium, um negativen politischen Entwicklungen und Situationen besser als bisher zu begegnen. Die politische Entwicklung des Landes, vor allem der Elitenwechsel, könne dann im Rahmen der Verfassung erfolgen; werde die Verfassung nicht in diesem Sinne geändert, erhöhe sich die Wahrscheinlichkeit, daß die Entwicklung außerhalb der Verfassung verläuft.

Dazu kommen Befürchtungen wegen des unkalkulierbaren Gesundheitszustands Jelzins. Sollte Jelzin sterben, wird der nächste Präsident nach dem bisherigen Recht mit seinen bisher gültigen Vollmachten gewählt. Deshalb sind alle Parteien dafür, eine neue Kompetenzverteilung so schnell wie möglich gesetzlich zu regeln. Wird dies realisiert, ist Rußland in

<sup>1</sup> Der Autor absolvierte im September 1998 eine Studienreise durch Rußland, die ihn u.a. nach Moskau, Wolgograd, Saratow und Jekaterinburg führte.

geringerem Maße als bisher ein Präsidialsystem. Da die diversen politischen Fraktionen in dieser Frage weitgehend übereinstimmen und der Präsident gegenwärtig zum Kompromiß gezwungen scheint, liegt eine derartige Änderung im politischen System im Bereich des Möglichen.

### Kompetenz und Macht in den Regionen

Die Provinzen und Regionen Rußlands sind nach wie vor und nach dem Zusammenbruch vom Sommer 1998 um so mehr die Hoffnungsträger einer Reform und einer positiven Entwicklung des Landes. Durch die Entwicklung der letzten Jahre, die Schwächung des Zentrums, den ökonomischen Niedergang und durch die Verlagerung von Rechten auf die Ebene der Regionen erfolgt offenkundig ein Ausbau der fachlichen Kompetenz auf der regionalen Ebene, was die Emanzipation gegenüber Moskau zusätzlich animiert. In den Regionen entwickeln sich in der Administration, in der Ökonomie und in den von den Regionen intensivierten Außenbeziehungen motivierte und engagierte Eliten. Diese Entwicklung scheint irreversibel. Die Zentrale kann nicht mehr wie früher über die hierarchischen Strukturen der KP bestimmen, was in den Regionen passiert.

Zwar wird von der großen Mehrzahl der regionalen Eliten Rußland weiterhin als einheitlicher Bundesstaat – auch in der Zukunft – erachtet. Aber mit der Krise wird die Neigung zum Zerfall der Föderation objektiv stärker. Nach der Abberufung Kirijenkos gab es wochenlang keine Besetzung zentraler Führungspositionen, keine funktionierende Regierung, keinen Zentralbankchef. Damit verlagerte sich die reale Macht noch mehr in die Regionen. Befördert wird dies

dadurch, daß auf der regionalen Ebene offenbar ein erheblich größerer Konsens und die Bereitschaft zur Kooperation unter den politischen Eliten vorhanden ist als in der Moskauer Zentrale. Da das Finanzzentrum Moskau am heftigsten von der Finanzkrise getroffen ist, sollte sich der aus ökonomischen Gründen resultierende Trend intensivieren.

Nicht selten ist der einzige Hebel, den die Zentrale gegenüber Föderationssubjekten ins Spiel bringen konnte, der Finanzhebel gewesen. Mit der Finanz- und ökonomischen Krise hat sie vielfach aber auch diesen Hebel verloren. Damit ist die politische Kontrolle über die Regionen dahin. Die Kehrseite ist, daß sich dort auch autoritäre Regime etablieren können, die der föderalen Verfassung völlig widersprechen. Es gibt Regionen, die grundlegende Elemente der föderal-republikanischen Verfassung Rußlands außer Kraft gesetzt haben. Anderswo werden die Entscheidungen des Obersten Gerichts der Föderation einfach nicht zur Kenntnis genommen. Es gibt aber auch positive Beispiele, die ein Zweikammernsystem, ein eigenständiges und funktionierendes Verfassungsgericht und andere demokratische Institutionen und Regelungen vorweisen können.

Gleichzeitig ist eine intensiviertere Kooperation zwischen Subjekten der Föderation feststellbar, die teilweise durch wirtschaftliche Rationalität (z.B. Nachbarschaft) und wirtschaftliche Not (z.B. keine Zuwendungen aus dem Zentrum), teilweise durch ein gemeinsames Interesse gegenüber dem Zentrum oder auch gegenüber anderen Regionen und Zusammenschlüssen mit der Absicht eines Lobbyismus motiviert ist. Die Konsequenzen sind – aus der Sicht der Zentrale oder unter dem Aspekt

der territorialen Integrität – ebenfalls ambivalent. Einerseits werden die zentrifugalen Kräfte eingedämmt, andererseits wird die Position der Regionen gegenüber der Zentrale dadurch noch gestärkt.

### Zentrales Dilemma

Ohnehin existiert ein zentrales Dilemma im Verhältnis zwischen dem Zentrum und den Regionen: Die Beziehungen zwischen Zentrum und Regionen sind verfassungsrechtlich völlig diffus geregelt. Alle Experten und der überwiegende Teil der Eliten von den Kommunisten bis Jabloko sind sich darin einig, daß dies das zweite Problem in der politisch-institutionellen Sphäre sei, dessen Lösung absoluten Vorrang habe. 1992, nach der Auflösung der Sowjetunion, war die Zentrale zu schwach, um einheitliche Regelungen gegenüber den Regionen und Föderationssubjekten durchzusetzen. Der Föderationsvertrag wurde von vielen „Subjekten“ (also Einheiten der Föderation: Republiken, autonomen Regionen, Gebieten usw.) nur unter der Voraussetzung unterzeichnet, daß in der Verfassung fixiert wird, daß die Beziehungen zwischen Zentrum und Subjekten nicht nur von ihrer verfassungsrechtlich festgelegten Gleichheit, sondern auch von zwischen Zentrum und Subjekten auszuhandelnden Verträgen abhängig gemacht werden. Diese Konstruktion ist ein Widerspruch in sich und programmiert die politische Krise vor.

Vertragsrechtliche Vereinbarungen gibt es überhaupt nur mit 50 Subjekten der Föderation, mit 30 noch gar keine, weil sich Zentrale und Regionen/Subjekte nicht haben einigen können. Wo sie existieren, ist der Inhalt dieser Verträge zum Teil außerordentlich unterschiedlich. Der Widerspruch

zwischen formaler Gleichheit und einer in der Verfassung noch im gleichen Passus fixierten Ungleichheit aufgrund von in ihrem Gehalt nicht bestimmten Zusatzverträgen kriert ein politisches Chaos, das nicht nur die Beziehungen zwischen Föderationssubjekten und Zentrale sowie zwischen den Subjekten einer Dauerbelastung aussetzt, sondern auch die Verfassung selbst unglaubwürdig macht und in ihrer übergeordneten Rechtsverbindlichkeit untergräbt. Im Gegensatz zum Problem der Machtverteilung zwischen Präsident und Regierung vermag allerdings kaum jemand die Frage zu beantworten, wie eine Änderung politisch durchsetzbar ist, ohne die Verfassung selbst außer Kraft zu setzen und die Autonomie der Regionen aufzuheben.

### Rolle des Föderationsrates

Hinzu kommt, daß sich die Regionen einen weiteren verfassungsrechtlichen Trumpf gesichert haben: Das vorrangige Recht, Bestimmungen der Verfassung zu verändern, fällt dem Föderationsrat zu, d.h. dem zentralen Vertretungsorgan der Subjekte der Föderation<sup>2</sup>. Vor allem in der gegenwärtigen Situation kann es sich keine Regierung, schon gar nicht eine mit demokratischem Anspruch, leisten, eine Politik am Föderationsrat vorbei zu betreiben, zumal die Regionen sich auch noch in Assoziationen zusammengeschlossen haben, die aus jeweils zehn bis zwölf Subjekten bestehen, um ihre Interessen gemeinschaftlich noch besser ge-

genüber der Zentrale geltend machen zu können.

Eine Konsequenz dieser Entwicklung – aber auch der auf Integration zielenden Politik Primakows – ist, daß der neue Regierungschef die wichtigsten Gouverneure, also die Vorsitzenden der Assoziationen, in das Präsidium der Regierung berufen hat. Darüber hinaus hat das Gewicht der Gouverneure zusätzlich zugenommen, seit sie direkt gewählt werden; sie können sich nun – wie dies in längst vergangenen Zeiten Jelzin als direkt gewählter Präsident Rußlands gegenüber Gorbatschow als Präsident der Sowjetunion getan hatte – darauf berufen, daß sie ihre Legitimation direkt vom Volk erhalten haben. Gleichzeitig macht die „Ökonomisierung“ der Politik der Föderationssubjekte Mehrheiten vielfach von konkreten Fragen und Sachverhalten abhängig; d.h. die Verhältnisse im Föderationsrat und das Stimmverhalten der Gouverneure ordnen sich vielfach nach materiellen Interessen, weniger nach politischen Gesichtspunkten.

### Zunehmende Selbständigkeit

Seitdem sich die Krise intensiviert und das Zentrum den Regionen immer weniger zu bieten hat, haben sich die Föderationssubjekte gegenüber dem Zentrum noch selbständiger gemacht. Um der massiven Wirtschaftskrise im Sommer 1998 zu begegnen, führten eine ganze Reihe von Gouverneuren auf eigene Faust in ihren Gebieten Preisregulierungen und andere dirigistische Maßnahmen ein, erließen Lebensmittelausfuerverbote und weigerten sich, der Zentrale in Moskau überhaupt noch Steuern zu überweisen. Diese Maßnahmen stellten eine neue Dimension in der Distanzierung der Regionen von der Zentrale dar. Die eigenständigen

Maßnahmen waren Resultat des Verlusts des Glaubens, die Zentrale würde z.B. in den Wintermonaten noch in der Lage sein, notwendige Versorgungsmaßnahmen zu treffen. Die Äußerung Primakows bei seinem Amtsantritt als Premier, die „Wahrung der Einheit des Landes habe für ihn absolute Priorität, hat vermutlich diesen für Moskau besorgniserregenden Hintergrund.

Andererseits ist mit der Paralyse des Zentrums auch die Versorgung derjenigen Gebiete in Frage gestellt, die vom Zentrum abhängig waren und sind. Nach Aussagen von Wissenschaftlern im Carnegy Center Moscow werden mit Blick auf den Winter für nördliche Regionen bereits Evakuierungspläne ausgearbeitet. Das Fazit lautet, daß „Föderalismus“ als Begriff für die Beziehungen zwischen Zentrum und Regionen/Föderationssubjekten die russische Realität verfehlt. Für diese Verhältnisse gibt es noch keinen Begriff.

### Zu Reformen fähig?

Letztlich ist die Frage nach der Reformfähigkeit und nach den Reformpotentialen eine Frage nach den Kriterien, die der Bewertung zugrunde gelegt werden. Manche Experten, die vermeiden, die Maßstäbe für einen Beitritt zur Europäischen Union anzulegen, sagen, nicht Rußland sei kollabiert oder kollabiere, sondern die Illusionen über Rußland, die keine Substanz hatten, seien zerstoßen. Nicht die Reform sei gescheitert, sondern die Illusionen über die Reform. Tatsächlich sind in Rußland die Reformen nach westlichen Maßstäben (Polen, Tschechien, Ungarn, Slowenien) nicht weit gediehen. Aber Rußland ist eben nicht die Region, die unmittelbar an die Europäische Union anschließt.

<sup>2</sup> Der Föderationsrat hat darüber hinaus weitere ansehnliche Rechte und Kompetenzen: z.B. obliegt ihm die Ausrufung des Kriegs- und des Ausnahmezustands. Allerdings hat er keine Rechte in bezug auf die Zusammensetzung der Regierung. Er berät indes vor allem wirtschaftliche und soziale Fragen, arbeitet diesbezüglich mit der Regierung zusammen und legt ihr seine Vorschläge vor.