

DER BÜRGER IM STAAT

51. Jahrgang **Heft 2/3** 2001

Russland unter Putin



Landeszentrale
für politische Bildung
Baden-Württemberg

Inhaltsverzeichnis

Russland unter Putin

Vorwort	86	Roland Haug Korruption und Kleptokratie	147
Jörg Stadelbauer Was macht Russland heute aus?	87	Jewgenij Gontmacher Einkommenspolitik und Einkommensverteilung als zentrales Problemfeld	151
Gerd Meyer Russland – auf dem Weg zur Demokratie?	94	Klaus Segbers Russland zwischen Vergangenheit und Globalisierung	155
Gerd Meyer Parteien, Wahlen und Wählerverhalten	103	Alexej Melnikow Russlands Wirtschaft heute	160
Roland Haug Putins Welt	112	Michael Bauer Russlands Außenpolitik	163
Galina Luchterhandt-Michaleva Russlands Regionen in der Politik	116	Alexej Arbatow Russlands Zukunft als Weltmacht	171
Sergej Mitrochin Die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung	122	Das politische Buch	176
Tatjana Jarygina Auf dem Weg zur Zivilgesellschaft	126	Aus unserer Arbeit	181
Sergej Filatow Religion in Russland	130	Einzelbestellungen und Abonnements bei der Landeszentrale (bitte schriftlich)	
Roland Haug Alltag in Russland	136	Impressum: Seite 150	
Hans-Henning Schröder Putin und die Macht der Oligarchen	141	Bitte geben Sie bei jedem Schriftwechsel mit dem Verlag Ihre auf der Adresse aufgedruckte Kunden-Nr. an.	

Dieses Bild kann aus
urheberrechtlichen Gründen
nicht angezeigt werden

Wladimir Putin

nach seiner Vereidigung als Präsident am 7. Mai 2000 mit Amtsvorgänger Boris Jelzin und dem Patriarchen von Moskau Alexi II. vor der Verkündigungskathedrale des Kreml.

Foto: dpa – Fotoreport

Russland unter Putin

Zehn Jahre sind es inzwischen her, dass mit der Präsidentschaftswahl vom 12. Juni 1991 im Bereich der Sowjetunion die ersten freien Wahlen stattgefunden haben, nach fast achtzig Jahren. Und annähernd zehn Jahre sind es her, dass mit dem Stichtag des 31. 12. 1991 die Sowjetunion zerfiel und im Gefolge davon Russland sich als eigenständiger Staat wieder etabliert hat.

Grund genug, eine erste Bilanz zu ziehen, nachdem diese zehn Jahre sich durch eine stürmische Entwicklung auszeichneten, ohne dass erkennbar war – und ist –, wohin diese Entwicklung führen wird. Nach Michail Gorbatschow, der mit seiner Politik die Wende in der Sowjetunion herbeigeführt hatte, nach Boris Jelzin, der als erster Präsident Russlands das Land rund zehn Jahre beherrschte, ist mit Wladimir Putin am 16. August 1999 ein neuer Präsident an die Spitze Russlands gewählt worden, der sich als starker Mann präsentieren konnte.

Zerfallen ist nicht nur die Sowjetunion, zerfallen ist mit dieser Vormacht des Sozialismus auch das kommunistische System im Gebiet der ehemaligen Sowjetunion. Ein grundlegender Wandel ist, wie in allen Nachfolgestaaten der Sowjetunion, auch in Russland eingeleitet: eine Transformation des politischen Systems, des Wirtschaftssystems und des Gesellschaftssystems. Nichts mehr ist so, wie es vorher war.

Wenn ein Koloss zerfällt, wenn der flächengrößte Staat der Welt sich in einem tiefgreifenden Umbruch befindet, dann ist das mehr als ein faszinierendes Schauspiel. Denn die Auswirkungen bleiben nicht auf den Schauplatz Russland beschränkt, sondern haben tief greifende Auswirkungen auf die ganze Welt. Die Politik, die Wirtschaft, die gesamte Öffentlichkeit hier bei uns wie andernorts will wissen, was sich in Russland tut. Das Interesse daran ist existenziell: zu analysieren, wie die Entwicklungen in Russland einzuschätzen sind, welche Richtung sie nehmen werden, in welcher Weise sie positiv zu beeinflussen sein könnten, welche Bedeutung sie für das Zusammenleben der Völker, für das internationale System, letztlich auch für den Weltfrieden haben werden.

Information und Analyse müssen möglichst umfassend sein, gerade weil der Transformationsprozess keinen Bereich unverändert lässt. Dementsprechend umfassend und umfangreich ist die hier vorgelegte Publikation ausgefallen. Das Themenspektrum reicht vom Regierungssystem im engeren Sinne über die politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Machtstrukturen, geht auf den Alltag in Russland ein, fragt nach mafiosen Strukturen, nach der Rolle des Staates auch im Alltag.

Eine Besonderheit Russlands ist vor allem der weite Raum, mit seinen vielen regionalen Besonderheiten, ethnischen Verschiedenartigkeiten, regionalen Machtzentren, die auch staatsorganisatorisch eine große Vielfalt aufweisen und als zentrifugale Kräfte irgendwie gebändigt werden müssen. Der sowjetische Gewaltstaat hatte vieles über die Jahrzehnte hinweg nur überdeckt, gewaltsam in Schach gehalten.

Neu ist die wieder hergestellte Religionsfreiheit, von der nicht nur die russische Orthodoxie profitiert, die identitätsstiftend hervortritt und auch entsprechend instrumentalisiert wird. Auch für viele Ethnien gibt es jeweils eigene Religionsgemeinschaften, die für sie ebenfalls jeweils ein Identitätsmerkmal sind. Zudem ist eine Fülle von Sekten aus dem Westen nach Russland vorgedrungen, um hier ein geistiges Vakuum sinnstiftend auszufüllen. Besondere Aufmerksamkeit gilt der wirtschaftlichen Entwicklung. Wie wird hier Marktwirtschaft verstanden und zu welchen Auswirkungen – und Auswüchsen – führt sie? Wie ist es um die Wirtschaftsleistung Russlands bestellt und wie sieht es um die Teilhabe daran aus, um die Einkommens- und Vermögensverteilung? Hier scheint sich viel sozialer Sprengstoff anzuhäufen, der leicht zu politischem Sprengstoff werden kann, zumal auch die Systeme sozialer Sicherung sich im Umbruch befinden und auf einen guten Weg gebracht werden müssen.

Schließlich interessiert Russlands Rolle in der internationalen Politik, einschließlich der Sicherheits- und Militärpolitik. Welche Auswirkungen wird die Transformation hier zeitigen, welche Interessen bestimmen langfristig die russische Außenpolitik? Wie soll westliche Politik darauf reagieren?

Die Beiträge dieses Heftes sind von Wissenschaftlern und Journalisten geschrieben, von deutschen und von russischen Autoren – das macht die Besonderheit dieses Heftes aus. Die russischen Wissenschaftler stammen durchweg aus den politischen Reformkreisen, stehen jener politischen Richtung nahe, die als westlich-demokratisch orientiert eingeschätzt werden kann, insbesondere dem Parteienbündnis „Jabloko“ des Reformpolitikers Grigorij Jawlinskij. Die meisten dieser Autoren sind Mitglied in der russischen Staats-Duma, dem zentralen Parlament. Die Zusammenarbeit war möglich durch die guten Kontakte zur russischen Akademie für Zivilkultur unter ihrer Präsidentin Tatjana Jarygina, dem Vizepräsidenten Boris Chlebnikow und der Direktorin Elena Lerman, einer Einrichtung, die sich die Entwicklung einer russischen Zivilgesellschaft und damit der Förderung der Demokratie zum Ziel gesetzt hat.

Hans-Georg Wehling

Was macht Russland heute aus?

Die Russländische Föderation als Großmacht - aus geografischer Sicht

Von Jörg Stadelbauer



Prof. Dr. Jörg Stadelbauer ist Direktor des Instituts für Kulturgeographie der Universität Freiburg i. Br.

Als bedeutendster Nachfolgestaat der Sowjetunion ist die Russländische Föderation mit dem gleichen Anspruch als Weltmacht angetreten. Sie macht gebietsmäßig immerhin noch drei Viertel der ehemaligen Sowjetunion aus, nach der Einwohnerzahl jedoch nur noch die Hälfte. Die Potenziale vor allem in den Bereichen von Rohstoffen und Energie machen das Land zu einem reichen Land. Problematisch ist die ungeheure Weite des Landes, vor allem aber die noch nicht geglückte Transformation von Politik, Gesellschaft und Wirtschaft. So stellt beispielsweise die Wirtschaftsleistung gegenwärtig nur einen Teil dessen dar, was hier in der Sowjetzeit erreicht war. Auch auf anderen Gebieten wird sichtbar, welche Aufgaben noch weit entfernt von ihrer Lösung sind. Red.

Die Auflösung der Sowjetunion in fünfzehn Staaten

Betrachtet man dürre Zahlen, so hat die Ende 1991 erfolgte Auflösung der Sowjetunion in fünfzehn selbständige Staaten das von Moskau aus regierte Territorium auf etwa drei Viertel, die Bevölkerung jedoch auf die Hälfte reduziert. 1991, im letzten Jahr der Existenz der UdSSR, lebten auf 22,4 Mill. km² insgesamt 290,1 Mill. Menschen. Die Russische Föderation beherbergte auf 17,1 Mill. km² 148,5 Mill. Menschen. Es wird als demographische Krise interpretiert, dass knapp zehn Jahre später nur noch 146,7 Mill. Personen in Russland leben. Der Zuzug von Russen aus den nichtrussischen Nachfolgestaaten hat zwar Migrationsgewinne verursacht, doch werden diese durch steigende Sterblichkeit bei stark abgesunkenen Geburtenraten überkompensiert, so dass sich

derzeit eine negative Bilanz der Bevölkerungsentwicklung ergibt.

Der Blick auf die Verteilung von Bodenschätzen und anderen natürlichen Ressourcen weist ein weiteres Problem nach: Zweifellos verfügt die Russländische Föderation über reiche Ressourcen, doch bestehen große Disparitäten in der Verteilung: Während sich drei Viertel der Bevölkerung in den europäischen Landesteilen konzentrieren, liegen drei Viertel der Ressourcen in Sibirien und dem Fernen Osten. Daraus ergeben sich nicht nur gewaltige Aufgaben für das Transportwesen, sondern auch Anforderungen an das Staatswesen. Die 1998 besonders deutlich gewordenen Tendenzen eines egoistischen Regionalismus, der in einer Zeit von Mißernten den interregionalen Nahrungsgüteraustausch unterband, bedrohten den Zusammenhalt des russischen Wirtschaftsraumes. In seinen kontinentalen Ausmaßen ist Russland alles andere als einheitlich, sondern es umfasst eine Vielzahl unterschiedlicher Natur- und Kulturräume, die vielfältige Potenziale, aber auch sehr verschiedenartige Nutzungen aufweisen. Ihre räumliche Verteilung folgt zwei Grundprinzipien: Dem geologischen Großbau entspricht im wesentlichen die Verteilung der Bodenschätze, klimatische Gegebenheiten die agrarwirtschaftliche Nutzbarkeit.¹ Dabei zeichnet die Verteilung der Bevölkerung eher die Agrarräume nach, wird aber durch das Netz der Großstädte modifiziert, das sich an historische Erschließungslinien anlehnt.

Die Bevölkerung konzentriert sich trotz Jahrhunderte langer Erschließungs- und Besiedlungsmaßnahmen im europäischen Teil des Landes, während weite Teile Russisch-Asiens derzeit eher Abwanderungstendenzen zeigen. Die Erschließungsleistungen im Hohen Norden können heute aus Kostengründen nicht gleichwertig fortgeführt werden; Verfall und Abwanderung kennzeichnen zahlreiche jüngere Erschließungstädte. Die ethnische Differenzierung wirft administrative und politische Fragen auf, die aktuell in der Tschetschenienproblematik kulminieren. Die russische Gesellschaft ist – nicht erst seit dem Ende der kommunistischen Dominanz – durch eine ausgeprägte Polarisierung gekennzeichnet, die das wirtschaftliche Handeln beeinflusst.

Die Weite des Raumes als Potenzial und Hindernis

Die räumliche Weite mag heute im Zeitalter der Luftfahrt an Bedeutung verloren haben, bleibt aber eine Barriere, die umso spürbarer wird, je mehr die Staatsführung wieder versucht, einen zentralistischen Weg einzuschlagen. Dabei müssen nicht

nur die großen Distanzen zwischen den entlegenen räumlichen Peripherien des Landes kostenaufwendig überwunden werden, sondern auch innere Peripherien harren noch einer Erschließung. Die Weitmächtigkeit aller Verkehrsnetze, der mangelhafte Ausbauzustand der Straßen und Wege im ländlichen Raum, die relativ großen Abstände zwischen Großstädten sowie die starke Entwicklungsunterschiede zwischen Großstädten und ländlichen Gemeinden machen noch immer weite ländliche Gebiete zu einer Raumkategorie zweiter Wahl. Mangelnder Infrastrukturausbau, Versorgungsentpässe und fehlende Attraktivität für die Bevölkerung bedingen in peripheren Räumen einander. Daher ist es nicht verwunderlich, dass auch der schlecht erschlossene ländliche Raum Abwanderungs- und Überalterungsgebiet blieb.

Positiv mag bewertet werden, dass die Weiträumigkeit Russlands für zahlreiche natürliche Ressourcen reichliche Verfügbarkeit bedeutet. Sehr viele Lagerstätten von Bodenschätzen sind groß dimensioniert und machen Russland zu einem reichen Land. Auch günstige Bodenqualitäten können großflächig auftreten, wurden allerdings in sowjetischer Zeit auch großflächig geschädigt, so dass auch Degradation von Boden und Vegetation eine weit verbreitete Erscheinung ist.

Die großen Naturräume wurden in unterschiedlicher Weise von Transformationsfolgen erfasst: In der Tundra belebte sich bei der ursprünglichen (indigenen) Bevölkerung der Rentiernomadismus von neuem, der in sowjetischer Zeit durch das Kolchos- und Sowchos-System verdrängt worden war. Allerdings ist es heute ein Wirtschaften an der Subsistenzgrenze. Die bergbauliche Erschließung am Rand der Ökumene ist nicht mehr generell rentabel und muss teilweise zurückgenommen werden. Die Nadelwälder der Taiga stehen unter zunehmendem Nutzungsdruck; im europäischen Norden und in Teilen Sibiriens und des Fernen Ostens hat die Nachfrage nach Holz und Holzprodukten zu übermäßigen Einschlägen geführt, ohne dass eine ausreichende Wiederaufforstung erfolgt. Die Agrargebiete von Laubwaldkeil, Waldsteppe und Steppe leiden vor allem unter der geringen Zugänglichkeit und Erschließungsrückständen, die das Leben im ländlichen Raum relativ wenig attraktiv erscheinen lassen. In den südlichen und kontinentalen Steppengebieten stellen Bodenerosion, Dürreperioden und Staubstürme latente Bedrohungen für die Landwirtschaft dar. Die Erschließung ausgedehnter Hochgebirgsräume ist unter den derzeitigen ökonomischen Bedingungen kaum möglich, zumal kein Bevölkerungsdruck besteht. Dadurch

bleiben aber auch Potenziale für den Fremdenverkehr ungenutzt, die eine umfangreiche, sich an internationalen Standards orientierende touristische Infrastruktur voraussetzen würden, welche nur punkthaft vorhanden ist. Im Konfliktgebiet Kaukasiens beschränkt sich der Tourismus weitgehend auf den Bereich der kaukasischen Mineralbäder um Pjatigorsk.

Reiche Bodenschätze und ihre Nutzung

Der geologisch-tektonische Großbau bestimmt die räumliche Verteilung und Erschließbarkeit von Bodenschätzen. Arm an Bodenschätzen ist die Weite der Russischen Tafel im europäischen Teil des Landes; im äußersten Nordosten geht sie in die Gebirgssenke vor dem Ural mit den Kohlelagerstätten von Workuta über, im Südwesten wird sie von dem Senkensystem begrenzt, in dem die Kohle des Donbass lagert, die sich Russland heute mit der Ukraine teilen muss. Erzvorkommen finden sich vor allem in den altgefalteten Gebirgen (Chibinen auf der Kola-Halbinsel, Ural, Altai, Sajane sowie andere sibirische Gebirgszüge), Lagerstätten von Steinkohle in einigen Vorsenken. Unter den aktuellen wirtschaftlichen und technischen Rahmenbedingungen sind jedoch umfangreiche Kohlevorkommen in Sibirien wie die Lagerstätten des Tunguska-Beckens nicht nutzbar. Die Entfernung von den Zentren der Bevölkerungsverteilung bewirkte, dass die Erschließung erst relativ spät erfolgte, im Ural zu Zeiten *Peters des Großen*, in den meisten sibirischen Gebirgen und ihren Vorsenken sogar erst im Lauf des 20. Jahrhunderts. Buntmetallerze wurden in entlegenen Lagerstätten nur dann erschlossen, wenn strategische Interessen dahinter standen wie bei den Kupfer-, Kobalt- und Nickelerzen von Norilsk. Grenzen, die durch die Auflösung der Sowjetunion zu Staatsgrenzen wurden, erschwerten die seit den 1950er Jahren aufgebaute großräumige Zusammenarbeit zwischen Ural, Kusnezker Becken und Nord-Kasachstan (Karaganda, Temirtau).

Lagerstätten von Erdöl und Erdgas sind an weitgespannte geologischen Becken wie die Kaspische Senke, das westliche Uralvorland oder Westsibirien gebunden. Russland verfügt über außerordentlich reiche Erdöl- und Erdgaslagerstätten, deren Nutzung wegen der Entlegenheit aber mit hohem Infrastrukturaufwand verbunden ist. Da viele ertragreiche westsibirische Erdölvorkommen bereits erschöpft sind, bahnt sich mittelfristig eine Umbewertung dieser Region an, während die Erdgasvorkommen im Hohen Norden noch länger genutzt werden können.

Eine partielle De-Industrialisierung

Schätzungen über die Menge der wirtschaftlich nutzbaren Vorräte gehen weit auseinander. Die Verfügbarkeit natürlicher Ressourcen bestimmt jedoch heute in hohem Maß Russlands Wirtschaftsaktivitäten, seitdem die Wirtschaftskrise der Transformationsphase auch eine partielle

De-Industrialisierung bewirkte. Unter den exportierten Bodenschätzen sind an erster Stelle Erdöl aus dem mittleren und Erdgas aus dem nördlichen Westsibirien zu nennen. Die Erdölförderung, die 1990 noch 516 Mio. t betragen hatte, fiel bis 1998 auf 303 Mio. t zurück, während die Erdgasförderung (601 bzw. 564 Mrd. m³) nur relativ geringe Einbußen hinnehmen musste. Die Erdgasregion dehnt sich derzeit sogar noch aus, weil die anhaltende westeuropäische Nachfrage einen sicheren Markt garantiert. Allerdings sind die Erschließungsarbeiten im hohen Norden mit großen Kosten verbunden. Daher wird weiterhin das sowjetische Modell einer Arbeitsorganisation mit zeitlich befristeten Einsätzen von weiter südlich gelegenen Wohnsiedlungen aus beibehalten. Die Einwohnerzahlen zahlreicher Siedlungen im Hohen Norden stagnieren oder sind rückläufig.

Unter den übrigen Bodenschätzen kommt Gold und Diamanten nach wie vor eine große geökonomische und auch geostrategische Bedeutung zu. In der Phase verstärkter Regionalisierung verstand es Sacha-Jakutien, sich entscheidende Mitspracherechte bei Erschließung und Vermarktung seiner Diamantvorkommen zu sichern. Bei der Förderung der „klassischen“ Bodenschätze für die Schwermetallurgie, Eisenerzen und Steinkohle, musste Russland dagegen hohe Einbußen hinnehmen, die sich aus veränderten Marktbedingungen, aber auch aus der Überalterung der Förder- und Verarbeitungsstätten erklären lassen. Die Kohleförderung ging zwischen 1990 und 1998 von 257 auf 153 Mio. t Steinkohle bzw. von 138 auf 78,8 Mio. t Braunkohle zurück, die Stahlerzeugung halbierte sich von 89,6 auf 43,7 Mio. t.²

Klimatische Gegebenheiten beeinflussen die Agrarproduktion

Das Klima ist in den meisten Landesteilen kontinental mit großen jahreszeitlichen Unterschieden in der Wärmeversorgung. Die räumliche Differenzierung beruht einerseits auf der Ausbildung eines winterlichen Kältehochs, welches sich zeitweise von der ortsibirischen Baikalregion bis nach Westrussland ausdehnt, wo eine relativ gleichmäßige durchschnittliche Temperaturverteilung zustande kommt, andererseits auf regelmäßigen Vorstößen subpolarer Tiefdruckgebiete, die vom Atlantik weit in das Innere Russlands vordringen und im wärmsten Monat des Sommerhalbjahrs zwischen der Südgrenze der Tundra und der Nordgrenze der Steppe nur 4° Temperaturunterschied bewirken. In der Steppenzone des Trans-Wolga-Gebietes können allerdings auch Dürreperioden auftreten, die die Getreideernte ebenso beeinträchtigen wie Spätfröste, die noch nach Aussaat und Keimen der Frühjahrsaussaat möglich sind. Extreme Absenkungen der Wintertemperaturen wie im Winter 2000/2001 können vor allem in großen Teilen Sibiriens und des Fernen Ostens zur existenzbedrohenden Belastung werden.

Die durchschnittlichen jährlichen Niederschlagssummen liegen in den Niederun-

gen bei 600 bis 800 mm, doch behindern winterliche Schneeverwehungen, ein im Norden mehrere Monate andauernder Eisgang auf den Flüssen und die frühjährliche Auftauperiode das Leben. In der Nichtschwarzerdezone des europäischen Teils Russlands reichen diese Niederschlagssummen bereits aus, um den Boden zu durchspülen und mineralische Nährstoffe aus dem Oberboden auszuwaschen; hierbei bildet sich der für den borealen Nadelwald typische Podsol. In Waldsteppe und Steppe, wo die Niederschlagssummen geringer als die potentielle Verdunstung sind, führt der Wechsel von winterlicher Abkühlung und sommerlicher Erwärmung bei ausreichender Bodendurchfeuchtung zur Weiterentwicklung von Schwarzerden (Tschernosjom).

Eine Folge früherer und aktuell andauernder winterlicher Abkühlung ist die Verbreitung von Dauerfrostboden, der 47 % der Landesfläche einnimmt und in weiten Teilen Sibiriens und des Fernen Ostens nicht nur den landwirtschaftlichen Anbau beeinträchtigt, sondern auch alle Bautätigkeit an Gebäuden und Verkehrsanlagen erschwert und verteuert. Auf dem oberflächlich im Sommer auftauenden Boden entsteht eine mobile „Schmier-schicht“, die Gebäude sich bewegen lässt, wenn sie nicht durch Pfähle, heute meist Betonpfähle, tief im Untergrund verankert und gegen Wärmeleitung zwischen Gebäude und Boden geschützt sind. Die wichtigste Nutzung der weithin von Tundravegetation oder borealen Nadelwäldern eingenommenen Gebiete mit Dauerfrostboden stellt außer der Gewinnung von Bodenschätzen und der Rentierzucht der Holzeinschlag dar, der in den Nadelwäldern bereits zu großen Einbußen führte.

Die geringe agrarische Produktivität ist aber nur teilweise den Witterungsbedingungen anzulasten

Damit bringt die klimatologische Differenzierung eine räumliche Einschränkung ausreichender Anbaubedingungen auf das sog. Agrardreieck, d.h. auf einem relativen Gunstraum, der von der europäischen Westgrenze Russlands zwischen St. Petersburg und Rostow keilförmig nach Osten zur mittleren Wolga, zum südlichen Ural und weiter in das südliche Westsibirien reicht. In den Steppen bestehen aber bereits so große Schwankungen der Niederschlagsverteilung und -menge von Jahr zu Jahr, dass große Unterschiede bei den Ernteerträgen auftreten. Hiervon betroffen sind insbesondere die Gebiete östlich der Wolga, während in Südrussland und Nordkaukasien die Erntesicherheit höher ist. Während 1997 noch eine ausreichende Getreideernte von 74,5 Mill. t eingebracht werden konnte, blieb sie 1998 mit 41,9 Mill. t weit hinter dem Bedarf zurück. In dieser Krisensituation versuchen einzelne Regionen, den Binnenexport von Getreide und anderen Agrargütern zur Sicherung der Versorgung der eigenen Bevölkerung zu unterbinden. Die zur Versorgung der Bevölkerung erforderlichen Importe belasteten in Jahren mit niedri-

Russländische Föderation Verwaltungseinteilung 2000



Grenzen:

- Föderaler Distrikt
- (Auton.) Republik
- Verwaltungsgebiet, -region
- Autonomes Gebiet
- Autonomer Bezirk

Territorien:

- ▨ Republik
- ▨ Autonomes Gebiet (avton. oblast')
- ▨ Autonomer Bezirk (avton. okrug)

Republik:

- 1 Karelien
- 2 Komi
- 3 Udmurtien
- 4 Mari-El
- 5 Tschuwaschien
- 6 Mordwinien
- 7 Tatarstan
- 8 Baschkortostan
- 9 Chalmg-Tangtsch - Kalmückien
- 10 Adygeia
- 11 Karatschajewo-Tscherkessien
- 12 Kabardino-Balkarien
- 13 Nordossetien – Alanija
- 14 Inguschetien
- 15 Tschetschenien
- 16 Dagestan
- 17 Berg-Altai
- 18 Chakassien
- 19 Tyva
- 20 Burjatiien
- 21 Sacha – Jakutien
- 22 Autonomes Gebiet der Juden

Autonomer Bezirk

- 23 ... der Nenzen
- 24 der Komi-Permjakien
- 25 der Jamal-Nenzen
- 26 der Chanten und Mansen
- 27 Tajmyr (... der Dolganen und Nenzen)
- 28 der Ewenken
- 29 der Burjaten von Ust-Orda
- 30 der Burjaten von Aginskoje
- 31 der Tschuktschen
- 32 der Korjaken

0 1000 km

Entwurf: J. Stadelbauer
Kartographie: B. Gaida

© Albert-Ludwigs-Universität
Freiburg i. Br.
Institut für Kulturgeographie

gen Getreideernten wie 1998 und 1999 die Außenhandelsbilanz. Im Jahr 2000 konnte wieder eine ausreichende Ernte erzielt werden. Allerdings ist zu beachten, dass die geringe agrarische Produktivität nur teilweise den von Jahr zu Jahr schwankenden Witterungsbedingungen anzulasten ist; im Ursachengeflecht sind Mängel in der Agrarstruktur, in der Organisation der landwirtschaftlichen Produktion und im Missverhältnis zwischen Aufwand und Ertrag ebenso wichtig.

Die räumliche Erschließung in historischer Zeit hat Folgen bis heute

Russlands Herrschaftsbereich entwickelte sich aus einem relativ kleinen Kerngebiet zum Weltreich. Lässt man die Kiewer Rus unbeachtet und geht man vom Moskauer Reich aus, so war zunächst das Sammeln der russischen Länder, d.h. die Unterwerfung der zahlreichen Großfürstentümer und insbesondere Nowgorods unter die Herrschaft Moskaus, der das späte Mittelalter prägende Vorgang. Die Eroberung der Wolga-Chanate von Kazan und Astrachan unter *Iwan IV.* bereitete nicht nur der Mongolen- und Tatarenherrschaft ein definitives Ende, sondern brachte vor allem einen territorialen Zuwachs, der Russland zur Großmacht werden ließ und gleichzeitig das Interesse an den kontinentalen Binnenräumen Eurasiens förderte. Mit dieser Expansion wurde Russland aber auch zum Vielvölkerstaat.³ Seit dem ausgehenden 16. Jahrhundert erweiterte die Vorstöße nach Sibirien – innerhalb

eines knappen Jahrhunderts wurde der Gesamttraum Nordsibiriens bis Tschukotka dem russischen Herrschaftsbereich einverleibt -, dann das Vordringen von Kosakenlinien in den nordkaukasischen und zentralasiatischen Steppen- und Wüstenraum das Reich. Mit der Eroberung des südlichen Zentralasien, des Kaukasus und mit den Gebietsgewinnen in Osteuropa im 20. Jahrhundert entstand ein Vielvölkerstaat, dessen größtes Problem zunehmend die Regierbarkeit wurde. Das kommunistische Regime konnte den Staat noch zusammenhalten, solange eine positive Wirtschaftsentwicklung bestand; als das ethnisch-nationale Selbstbewusstsein der betroffenen Randvölker zunahm, zerbrach das Großreich ohne in die Fläche gehende, heftige innere Unruhen. Der Gewinn an Nutzungsräumen war in den einzelnen Phasen dieser Expansion unterschiedlich: Während es anfangs vor allem um den Rückgewinn des von Tataren-Mongolen beherrschten Raumes der Waldsteppe ging, erfolgte mit der Eroberung der Wolga-Chanate ein Schritt in die Steppe. Die Eroberung und Erschließung Sibiriens, die im 18. Jahrhundert über die Beringstraße nach Alaska fortgesetzt wurde, galt insbesondere den Pelztieren als wichtigem Handelsgut im Außenhandel, dann auch Möglichkeiten der bäuerlichen Kolonisation und der Nutzung von Bodenschätzen. Beide Ziele förderten den Vorstoß nach Zentralasien und in den Nordkaukasus. Der Abschluss der Gebietsgewinne in Kaukasien und Zentralasien wurde bereits unter dem Vorzeichen einer

Sicherheitspolitik betrieben, die Europa gegenüber dem Vordringen asiatischer Mächte bewahren wollte, zugleich aber eine Konsolidation russischer Macht als Gegengewicht zur britischen Herrschaft in Südasien bezweckte.

Der mit der Herausbildung des Russischen Reiches und der Sowjetunion einhergehende Bevölkerungsgewinn mag zunächst zahlenmäßig nicht so sehr ins Gewicht fallen; entscheidend wurde, dass der Charakter eines Vielvölkerstaates immer mehr zunahm. Ende der 1970er Jahre sah die französische Sozial- und Politikwissenschaftlerin *Helène Carrère d'Encausse* in der Verschiebung des Bevölkerungsgewichts zu Ungunsten des Anteils der Russen bereits ein Gefährdungspotential für den Staatserhalt.⁴

Die Auflösung der Sowjetunion reduzierte die Gesamtfläche des von Russen unmittelbar beherrschten Gebietes auf die Hälfte, wenn auch Russland nach wie vor gewisse hegemoniale Ansprüche auf das „nahe Ausland“ erhebt und innerhalb der GUS Einflussnahme in Sicherheitsfragen wünscht. Die Abspaltung der vierzehn nicht-russischen Nachfolgestaaten veränderte die Verteilung von natürlichen Potenzialen grundlegend: Der klimatische Gunstraum für eine sichere und ertragreiche Landwirtschaft wurde deutlich eingeschränkt, doch blieben Russland wichtige Vorkommen von Bodenschätzen erhalten. Die aus der Aufteilung der Ressourcen erwachsenden Chancen eines fairen Handels zwischen den Nachfolgestaaten werden nur zögernd wahrgenommen.

Territorialer Staatsaufbau – Rückkehr zum Verwaltungszentralismus?

Die Russländische Föderation übernahm die aus sowjetischer Zeit ererbte Verwaltungsgliederung nahezu unverändert, sieht man vor der Statusanhebung der meisten Autonomen Gebiete zu Republiken und der Aufteilung der vormaligen Tschetscheno-Inguschetischen ASSR in zwei Republiken ab. 49 Verwaltungsgebiete und sechs Verwaltungsregionen (russ.: oblast, kraj), 21 Republiken, das Autonome Gebiet der Juden im Fernen Osten sowie zehn Autonome Bezirke in dünn besiedelten Gebieten mit ethnischen Minderheiten als Titularvölkern, aber in der Regel russischer Dominanz sowie die beiden Metropolangebiete Moskau und St. Petersburg machen den territorialen Staatsaufbau auf mittlerer Ebene aus. Nach der Verfassung sind diese 89 Territorialeinheiten („Subjekte der Verfassung“) gleichberechtigt, tatsächlich bildete sich aber eine deutliche Asymmetrie aus. Einige Republiken konnten sich Mitte der 1990er Jahre Sonderrechte durch Kompetenzabgrenzungsverträge sichern, die heute jedoch zunehmend in Frage gestellt werden. Zudem sind die Autonomen Bezirke mit Ausnahme von Tschukotka in den Verwaltungsaufbau der jeweils übergeordneten Verwaltungsgebiete oder -regionen eingebunden, obwohl sie nach der Verfassung als gleichberechtigt mit den anderen Subjekten gelten; hieraus ergeben sich neue Kompetenzüberschneidungen.

Deutliche Unterschiede in Bezug auf die Reformbereitschaft

Deutliche Unterschiede bestehen zwischen den Regionen hinsichtlich ihrer Reformbereitschaft. Die Gebiete Nowgorod, Archangelsk und Samara gelten derzeit als demokratisch und reformorientiert, eine Reihe von Verwaltungsgebieten südlich von Moskau eher als kommunistisch und rückwärts gewandt (sog. „Roter Gürtel“, u.a. mit Brjansk, Kursk, Tula, Rjasan, Uljanowsk). Wieder andere Regionen werden ausgesprochen autoritär geführt und stoßen deshalb auf Widerstände bei der Moskauer Zentralregierung (Republik Kalmückien Chalmg Tangtsch, Region Primorje mit Wladiwostok).

Seit Frühjahr 2000 ist mit der Gliederung Russlands in sieben Föderale Distrikte, die im Jargon als ‚Generalgouvernements‘ bezeichnet werden, eine weitere Verwaltungsebene hinzugekommen, die die zentralisierte Kontrolle über die regionale Peripherie garantieren und ein präsidiales Gegengewicht gegen den Machtgewinn der Gouverneure in der Dezentralisierungsphase 1990er Jahre wiederherstellen soll. Eine Zentralisierung von Verwaltungsabläufen und eine Stärkung regionaler Metropolen (außer Moskau: St. Petersburg, Nishni Nowgorod, Rostowna-Donu, Jekaterinburg, Nowosibirsk und Chabarowsk) sind bereits spürbar. Eine Erneuerung der meist auf fünf Jahre befristeten Kompetenzabgrenzungsabkommen wird von der russischen Führung seit

1998 abgelehnt, außenwirtschaftliche Kompetenzen wurden bereits Anfang 1999 rezentralisiert. Zumindest im ersten Jahr von Putins Präsidentschaft findet die Suche nach einem stärkeren politischen Zentrum breite Unterstützung.

Dies kann unter den Rahmenbedingungen der Transformation aber auch bedeuten, dass die großen Metropolen einen erheblichen wirtschaftlichen Zugewinn erleben, dass in ihnen die Globalisierungseffekte rasch zunehmen und dass damit die Diskrepanz zwischen diesen großen Zentren, den übrigen Städten und vor allem dem ländlichen Raum ebenfalls wächst. Ein regionales Gegengewicht zum Zentralismus ginge verloren oder müsste letztlich in einem Machtkampf zwischen dem Präsidenten einerseits und den Gouverneuren und Präsidenten der „Subjekte“ andererseits wiedergewonnen werden. Die ungleiche Verteilung von Ressourcen und Bevölkerung spricht jedoch dagegen.

Durch die massive Verstädterungspolitik leben heute fast drei Viertel der Menschen in Städten

Russland ist durchschnittlich dünn besiedelt. Aus der Umrechnung der Bevölkerungszahl (1999: 146,7 Mill.) ergibt sich eine durchschnittliche Bevölkerungsdichte von nur 8,6 Personen je km². Bezogen auf die mittleren Verwaltungseinheiten bestehen bei der Dichte – von den beiden Metropolitanregionen Moskau und St. Petersburg abgesehen – Unterschiede zwischen 74,4 Einw./km² (Tschuwaschien an der mittleren Wolga) und 0,03 Einw./km² (Autonomer Bezirk der Ewenken in Ostsibirien). Da in den meisten Fällen ein beträchtlicher Bevölkerungsanteil im jeweiligen Gebietshauptort lebt, liegt die Bevölkerungsdichte im ländlichen Raum selbst in den relativ dicht besiedelten zentralrussischen Verwaltungsgebieten selten höher als 40 bis 50 Bewohner / km².

Nur parziell spiegelt die Bevölkerungsverteilung die Gunsträume des Agrarraumes wider. In der Sowjetzeit wurde eine massive Verstädterungspolitik betrieben, die dazu führte, dass heute 73% der Bevölkerung in städtischen Siedlungen leben. Ein Netz von 167 Städten mit 100000 und mehr Einwohnern, die rund 45% der gesamten russländischen Bevölkerung aufnehmen, überzieht das Land. Da zahlreiche dieser Städte höhere Verwaltungsfunktionen ausüben und damit nicht zu ungleich verteilt sein dürfen, ergeben sich relativ weite Entfernungen zwischen den städtischen Zentren. Obwohl die Vorteile moderner Kommunikationstechnologie genutzt werden, bleiben Probleme, weil die ausgeprägte Zentralisierung der Verkehrsverbindungen auf Moskau und einige wenige andere Großzentren bisweilen weite Umwege erforderlich macht. Auch sind die Kosten für den Infrastrukturausbau je Einwohner wesentlich höher als in dichter besiedelten Staaten.

Die aktuellen Angaben zur Bevölkerung beruhen auf den Zählungsergebnissen von 1989, einem Mikrozensus im Jahr 1994 und der Fortschreibung. Eine neue Bevölkerungszählung, die eigentlich für 1999 geplant war, wurde mehrfach ver-

schohen, nicht zuletzt aus finanziellen Gründen, und soll nunmehr im Jahr 2002 stattfinden. Erst sie wird aber bessere Aufschlüsse über die tatsächlich in der Transformationsphase erfolgten Bevölkerungsveränderungen geben.

Eine „demografische Krise“?

Die natürliche Bevölkerungsbewegung war seit Ende der 1980er Jahre und der mehrere Jahre andauernden Wirtschaftskrise durch niedrige Geburtenraten, steigende Sterberaten und eine sinkende Lebenserwartung gekennzeichnet. Während 1990 13,4 Geburten je 1000 Einwohnern noch 11,2 Sterbefälle gegenüberstanden, waren es 1994 auf dem Höhepunkt der Krise 9,6 Geburten, jedoch 15,7 Sterbefälle je 1000 Einwohnern. Erst kurz vor der Jahrhundertwende kehrte sich dieser Trend wieder etwas um (1998: 8,8 Geburten bei 13,6 Sterbefälle je 1000 Einw.). Die eher überalterte ländliche Bevölkerung ist von diesen relativen Bevölkerungsverlusten besonders betroffen.⁵ Im regionalen Vergleich weisen Dagestan und Inguschetien in Nordkaukasien auch Ende der 1990er Jahre positive Salden bei der natürlichen Bevölkerungsentwicklung auf, während in den zentralrussischen Verwaltungsgebieten von Tula und Twer elf Sterbefälle mehr als Geburten auf 1000 Einwohner entfallen.⁶ Trotz leichten Rückgangs dieser negativer Salden kann die demographische Krise noch lange nicht als überwunden gelten. Im Altersaufbau sind die hohen Verluste der Stalinzeit und des Zweiten Weltkriegs nach wie vor sichtbar; sie führten auch in der Folgegeneration der heute etwa 30-Jährigen zu unterdurchschnittlichen Anteilen. In der Gegenwart überlagern sich die Folgen dieser Ausfälle mit den Folgen der Geburtenregelung und den Geburtenausfällen, die durch die sozioökonomische Lage bedingt sind. Damit ist abzusehen, dass sich der Bevölkerungsrückgang zunächst fortsetzen wird. Er betrifft die russische Bevölkerung meist mehr als die nichtrussische, bei der in der Regel höhere natürliche Zuwachsraten festzustellen sind. Es ist abzusehen, dass die niedrigen Geburtenraten der Gegenwart zu einem Mangel an Arbeitskräften führen wird. Daher ist bereits eine Diskussion entstanden, Russland nach aussen als potenzielles Einwanderungsland darzustellen.

Ethnische Vielfalt als Ursache territorialer Konflikte?

Als einziger Nachfolgestaat der Sowjetunion begreift sich die Russländische Föderation auch heute als Vielvölkerstaat. Im Gegensatz zu den Verhältnissen in der Sowjetunion droht in Russland jedoch keine nichtrussische Überfremdung: Einem russischen Bevölkerungsanteil von 83,0% standen nach den Mikrozensusergebnissen von 1994 3,8% Tataren, 2,3% Ukrainer, 1,2% Tschuwaschen und 0,9% Baschkiren als nächstgrößere Gruppen gegenüber. Die anderen ethnischen Gruppen in der Russländischen Föderation haben jeweils weniger als 0,7% Anteil an

der Gesamtbevölkerung. Die weit verbreiteten kartographischen Darstellungen, die die Verwaltungsgebiete mit nichtrussischer Titularnation als nichtrussische Gebiete nachzuweisen versuchen, stellen daher nur die halbe Wahrheit dar. Tatsächlich ist das russische Bevölkerungselement in allen städtischen und industriell geprägten Räumen landesweit dominant, und die Titularnation bildet auch in ihren „eigenen“ Territorien meist nur eine Minderheit. Besonders deutlich wird dies im Autonomen Bezirk der Jamal-Nenzen und dem der Chanten und Mansen (beide dem Verwaltungsgebiet Tjumen in Westsibirien zugeordnet), wo die jeweiligen Titularvölker gerade einmal 4,2 bzw. zusammen 1,4 % der Bevölkerung ausmachen, Russen jedoch 59,2 bzw. 66,3 %). Im nach außen hin sehr selbstbewusst auftretenden Tatarstan hatten 1989 die Tataren einen Bevölkerungsanteil von 48,5, die Russen einen von 43,3 %.

Einzelne Territorien beanspruchen unter Hinweis auf ihre ethnische Sonderstellung auch politische Sonderrechte. Sieht man von der besonders komplizierten Situation in Nordkaukasien ab, haben Tatarstan, Baschkortostan und Sacha-Jakutien die weitestreichenden Vorstöße zugunsten größerer Eigenständigkeit unternommen. Tatarstan drohte Anfang der 1990er Jahre mit dem Ausscheiden aus der Russländischen Föderation und konnte nur durch die Gewährung umfangreicher Sonderrechte zum Verbleib bewegt werden. Sacha-Jakutien kann auf den ökonomischen und auch politischen Wert seiner Bodenschätze verweisen. Durch den neuen Zentralismus unter *Putin* verlieren diese Republiken wenigstens einen Teil ihrer Eigenständigkeit.

Tschetschenien erklärte 1991 einseitig die Unabhängigkeit von Russland und hält diesen Anspruch auch nach zwei verlustreichen Kriegen (1994-1996; 1999-2000, aber eigentlich auch Anfang 2001 nicht abgeschlossen) aufrecht. Es setzt damit die Freiheitsbewegung der kaukasischen Bergvölker fort, die in der Mitte des 19. Jahrhunderts mit der Festnahme *Schamyls* ihre treibende Kraft verloren hatte, aber nie erlosch. Das russische Interesse in diesem Konflikt besteht vor allem in der Integrität des gesamten Staatsterritoriums und in der Sicherung eines wichtigen Transportkorridors durch Nordkaukasien, während die tschetschenische Gegenseite mit dem Selbstbestimmungsrecht der Völker argumentiert und Russland massive Menschenrechtsverletzungen vorwirft. Zugleich muss an Vorstellungen erinnert werden, die seit dem 19. Jahrhundert ein belastetes Tschetschenienbild entstehen ließen. Ein Ende des Konflikts, in dem Russland eine moskautreue Verwaltung im vorläufigen Hauptort Gudermes eingesetzt hat, ist Anfang 2001 nicht absehbar.

Die Zuwanderung ist zumeist eine Rückwanderung

Dass Russland in der Transformationsphase keinen noch stärkeren Bevölkerungsverlust hinnehmen musste, ist vor allem auf Zuwanderungen aus den nichtrussischen Nachfolgestaaten der Sowjetunion



zurückzuführen. Dadurch konnten auch die Abwanderungsverluste ausgeglichen werden, die durch die Übersiedlung von Russlanddeutschen nach Deutschland und von Juden nach Mitteleuropa oder Israel entstanden. An der ethnischen Zusammensetzung dürfte sich – von den beiden zuletzt genannten Gruppen abgesehen – durch die russische Zuwanderung wenig verändert haben, da zahlreiche nichtrussische Ethnien eher etwas höhere natürliche Zuwachsraten aufweisen.

In den Jahren 1992 bis einschließlich 1998 wurden in der Russländischen Föderation insgesamt 26 Mio. Zu- und 22,7 Mio. Fortzüge registriert (Binnen- und Außenmigration). Während bei den Wanderungen zwischen Russland und den anderen Nachfolgestaaten der Sowjetunion sich für diesen siebenjährigen Zeitraum ein positiver Wanderungssaldo (Nettozuwanderung: 3,6 Mio. Personen; 5,5 Mio. Zuzüge, 1,9 Mio. Fortzüge) zugunsten Russlands ergab, errechnet sich für das „Ferne Ausland“ ein negativer Saldo von rd. 0,7 Mio. Personen.⁷ Die Zuwanderung nach Russland beruht insbesondere auf der Rückwanderung von Russen, die Abwanderung in Richtung von Nicht-GUS-Staaten vorwiegend auf Fortzügen von Russlanddeutschen und Juden.

Zur internationalen Migration kommen interne Wanderungen. Anfang der 1990er Jahre mussten die großen Metropolen Bevölkerungsverluste hinnehmen, weil bisher nicht gekannte Wanderungen im Rahmen plötzlich beginnender Suburbanisierung aber auch durch Abwanderung in besser mit Nahrungsgütern ausgestattete ländliche Räume erfolgten. Dieser Prozess ist heute bereits teilweise rückgängig gemacht worden. Gleichzeitig setzte aber eine bis heute anhaltende Abwanderung aus den in sowjetischer Zeit mit hohem Kostenaufwand erschlossenen Gebieten des Hohen Nordens ein. Extrem ist zweifellos das Beispiel von Tschukotka, wo wegen akuter Versorgungsmängel bereits einzelne Siedlungen evakuiert werden mussten: Dort halbierte

sich die Bevölkerungszahl zwischen 1990 und 1999 von 155 700 auf 76 700. Wichtige Gründe für diese Abwanderung waren die dramatische Verschlechterung der Versorgungslage in den entlegenen Nordgebieten bei gleichzeitigem Anstieg der Verbraucherpreise und Verlust der bisherigen finanziellen Vergünstigungen, ferner Demilitarisierungseffekte sowie zunehmende Ansprüche der indigenen Bevölkerung auf die natürlichen Ressourcen, eine Umorganisation von wirtschaftlichen Verflechtungen, die den Nordgebieten nur einen nachgeordneten Rang einräumten (außer im Autonomen Bezirk der Jamal-Nenzen mit der Nutzung der Erdgasressourcen). Der extrem kalte Winter 2000/2001 hat in Sibirien mit aller Deutlichkeit auf fortbestehende Versorgungsdefizite verwiesen und könnte weitere Umsiedlungen und eine Rückverlegung der Erschließungsgrenze zur Folge haben.

Soziale Verwerfungen im Gefolge der Transformation

Während das Gesamtvolumen der Wanderungen in der ersten Hälfte der 1990er Jahre gegenüber der sowjetischen Zeit rasch zunahm, ist seit etwa 1996 ein Abflauen der Migrationswelle festzustellen. Dies hängt nicht nur mit geringerer Aufnahmebereitschaft in den Aufnahmelandern zusammen, sondern auch mit einer gewissen Resignation der verbliebenen Bevölkerung, aber auch mit der beginnenden makroökonomischen Stabilisierung Russlands. Die Abwanderung aus dem Hohen Norden und die Zuwanderung aus den kaukasischen und zentralasiatischen Nachfolgestaaten wirft aber weiterhin große Probleme bei der Ansiedlung der Migranten und bei der Arbeitsplatzbeschaffung auf.

Damit sind zugleich die sozialen Verwerfungen angesprochen, die mit der Transformation einhergingen: Während einer relativ dünnen Bevölkerungsschicht eine aktive Teilhabe am wirtschaftlichen Aufschwung gelang, wurde der bei weitem

größere Teil der Bevölkerung von Verarmung betroffen. Dies gilt insbesondere für den sowjetischen Mittelstand, der in dem gut ausgebauten sowjetischen Bildungs- und Hochschulwesen tätig gewesen war. Auch das Militär erfuhr beträchtliche Einbußen, da die aus den nicht-russischen Nachfolgestaaten zurückkehrenden Soldaten und Offiziere in der Regel keine adäquaten Betätigungsfelder fanden. Die ersten offiziellen Zahlen für das Jahr 2000 lassen auch in diesem Bereich eine gewisse Stabilisierung erkennen: Die Industrieproduktion zeigte in fast allen Regionen des Landes im ersten Halbjahr leichtes Wachstum gegenüber dem ersten Halbjahr 1999, während die offiziell registrierte Arbeitslosigkeit rückläufig ist.⁸ Dennoch ist Russland noch weit davon entfernt, die Transformationskrise überwunden zu haben. Erst eine Konsolidierung der Wirtschaft wird auch eine bessere Ressourcennutzung und günstigere Lebensbedingungen für die Bevölkerung ermöglichen.

Landwirtschaft – nach wie vor Sorgenkind Nr. 1

Zu den größten Transformationsdefiziten gehört in Russland das Fehlen einer umfassenden Privatisierung von Grund und Boden. Dadurch wurde die Verselbständigung von agrarischen Einzelbetrieben erschwert, aber auch die nach ihrer Rechtsform privatisierten Großbetriebe erlebten nur einen geringen Wandel. Nach wie vor sind Defizite in der vertikalen Integration des Agrarsektors, unzulängliche Belieferung der Betriebe mit Saatgut, Agrochemikalien und Maschinen, ferner der unzureichende Ausbau der Verkehrsinfrastruktur im ländlichen Raum, Mängel bei Lagerung und Transport, das Fehlen unabhängiger Absatzorganisationen, die den Agrarproduzenten den Marktzugang ermöglichen, und die zu starke Spezialisierung zahlreicher Arbeitskräfte wichtige strukturelle Mängel. Die regionale Anordnung der Anbauzonen hat sich gegenüber der Sowjetzeit kaum verändert, doch verhinderte der chronische Kapitalmangel eine ausreichende technische Anpassung. Dies ist eine Ursache für den Rückgang sowohl bei der landwirtschaftlichen Nutzfläche (Ackerland: zwischen 1990 und 1998 um 22%) als auch bei den Viehbeständen (Rinder: Halbierung der Bestände zwischen Anfang 1991 und 1999).

Im Jahr 1998 wurde zudem deutlich, dass die Nahrungsmittelversorgung Russlands weiterhin außerordentlich angespannt ist, weil horizontale Austauschmechanismen nicht greifen. Regionalistische Versorgungspolitik einzelner Gouverneure drohte die Ernährungswirtschaft im Gesamtstaat zu gefährden. Von der politischen Rezentralisierung erhofft man sich auch eine Verbesserung dieser regionalen Austauschbeziehungen und die Sicherung der Versorgung in entlegenen Gebieten. Dass die Lebensmittelversorgung sich in der Transformationsphase verschlechtert hat, geht aus einigen dünnen Zahlen hervor: Die Pro-Kopf-Versorgung mit Fleisch- und Wurstwaren sank zwischen 1990 und 1997 von 75 auf 51 kg, die mit Milch- und

Milchprodukten von 386 auf 235 kg. Bei Kartoffeln und Backwaren wurde dagegen ein leichter Anstieg von 106 auf 126 bzw. 119 auf 128 kg je Person und Jahr registriert. Dies deutet vor allem auf eine qualitative Verschlechterung der Ernährungssituation hin. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass zunehmend ausländische Unternehmen der Nahrungsgüterbranche auf den russischen Markt drängen. Die Ausbreitung von Einrichtungen der großen Fast-food-Ketten, der Vormarsch von Erfrischungsgetränken, die Nachfrage nach Genussmitteln und Konserven ließen neue Märkte entstehen.

Unverändert ist angesichts der Unfähigkeit der Großbetriebe die Bedeutung der privaten Hoflandwirtschaft für die Versorgung: 1998 entfielen nur 40,6% des landwirtschaftlichen Produktionswertes auf landwirtschaftliche Großbetriebe, 2,1% auf die einzelbäuerlichen Betriebe ("fermer-" Betriebe). 57,3% steuerten hingegen die Hoflandwirtschaften zur gesamten Agrarproduktion bei, im Bereich des Pflanzenbau, zu dem der Kartoffel- und Gemüseanbau zählt, sogar 61,2%.⁹ Ein nennenswertes neues privates Bauerntum entwickelte sich nur im Umkreis einiger Großstädte und in den südrussischen Steppen; zahlreiche Individualbauern, die ihren Betrieb aus den Großbetrieben herausgelöst hatten, wurde wegen fehlenden Marktzugangs zur Rückkehr in die alten Strukturen gezwungen. Im Umkreis der größeren Städte hat die Gartennutzung zugenommen, durch die ein Teil der Verluste im großbetrieblichen Sektor aufgefangen werden kann.

In der Industrie fortbestehende Standorte bei niedriger Produktivität

Auch das produzierende Gewerbe hat es in der Transformationsphase nicht geschafft, einen entscheidenden Innovationsprung vorzunehmen. Vielmehr erlebte die Produktion in den 1990er Jahren dramatische Einbußen. 1998 betrug der gesamte Produktionswert, gemittelt über alle Branchen und Regionen, nur noch die Hälfte des Wertes von 1991.

Von den Rückgängen in der Transformationsphase sind die einzelnen Branchen und Standorte in unterschiedlichem Maße betroffen: Während die Stromerzeugung zwischen 1991 und 1998 nur einen Rückgang um 23 % erlebte, musste die Stoffherzeugung Einbußen um 82 % hinnehmen. Dies hatte vor allem für die traditionellen Standorte im Verwaltungsgebiet Iwanowo östlich von Moskau verheerende Folgen, wo die Arbeitslosigkeit dramatisch zunahm. In der Chemischen Industrie sank die Erzeugung von Pflanzenschutzmitteln bis 1998 auf knapp 7 % der 1991 produzierten Mengen, bei Mineräldüngemitteln betrug der Rückgang 37 %. Auch die auf Kohle und Stahl orientierten Altindustrieregionen leiden unter der ökonomischen Krise der Transformation, weil mit den Preisanstiegen die Möglichkeiten für Erneuerungsinvestitionen sehr gering wurden und der Überalterungs- und Verfallsprozess bei den Produktionsanlagen sich beschleunigte. Damit nahm auch die

Zahl von Ausfällen und von Arbeitsunfällen dramatisch zu. Selbst die exportorientierte Erdöl- und Erdgaswirtschaft kann der technologischen Entwicklung nur mit Mühe folgen. Die Rüstungsindustrie leidet unter dem Rückgang staatlicher Aufträge; Konversionsprogramme blieben weit hinter den anfänglichen Zielvorstellungen zurück. Das westliche Uralvorland und die Stadt Jekaterinburg sind davon besonders betroffen. Die rückläufige Produktivität der Landwirtschaft und der Verfall der Tierhaltung beeinträchtigen die Nahrungsgüterindustrie, deren Produktion zwischen 1990 und 1999 um die Hälfte zurückging. Neue Unternehmensstrukturen entstanden als Ergebnis der Privatisierung. Die Aufgliederung einzelner Riesenbetriebe wie Uralmasch (Jekaterinburg) ließ kleine, stärker spezialisierte und teilweise auch effizienter arbeitende Folgeunternehmen entstehen. Andererseits erlebt der Energiesektor eine beträchtliche Konzentration. In der Erdölwirtschaft kontrollieren heute sieben Großunternehmen insgesamt 69 % der Erdölproduktion. Die drei größten russischen Unternehmen sind heute im Energiesektor tätig, Gasprom mit (1998) 14,28 Mrd. US-\$ Umsatz, EES Rossii (Elektrizitätsversorgung) mit 13,6 Mrd. \$ und Lukoil mit 6,8 Mrd. \$ Umsatz. Von den 20 bedeutendsten Unternehmen gehört die Hälfte der Erdölwirtschaft an.

Diese wenigen Hinweise machen deutlich, dass der traditionelle sowjetische Stadttyp der Industriestadt in hohem Maß bedroht ist; während Großunternehmen in sowjetischer Zeit zugleich Städte oder Stadtteile kontrollierten, dort aber auch die soziale Infrastruktur bereitstellten, ziehen sich die neuen Unternehmen aus dieser Verantwortung mehr und mehr zurück und überlassen die soziale Fürsorge den Kommunen, die hierfür finanziell nicht ausreichend ausgestattet sind.

Ein anhaltend geringes Engagement ausländischer Investoren

Zu den Hemmnissen einer industriellen Wiederbelebung gehört das anhaltend geringe Engagement ausländischer Investoren. Dabei ist zu bedenken, dass Russland zwar durchaus für ein solches Engagement geworben hat, dass in verschiedenen Landesteilen Wirtschaftssonderzonen ausgewiesen wurden, doch besteht nach wie vor eine erhebliche Rechtsunsicherheit durch häufig geänderte Bestimmungen.

1998 bestanden insgesamt 8835 Joint Ventures, davon 2316 im Bereich des produzierenden Gewerbes, 3311 im Einzelhandel. Der Gesamtumsatz von 215,7 Mrd. Rbl. (ca. 2,1 Mrd. US-\$) relativiert sich angesichts der Größe des Landes. Unter den Staaten, aus denen die ausländischen Partnerunternehmen stammen, stehen die USA und Deutschland (1350 bzw. 1123) vor Zypern (733; häufig Re-Investitionen russischen Auslandskapitals), China (713) und Großbritannien (662). Die nicht-russischen GUS-Staaten sind mit 1273 Gemeinschaftsunternehmen beteiligt. Angaben zum Kapitalvolumen fehlen, doch ist von einer eher schwachen Kapi-

talverflechtung innerhalb der GUS auszu-
gehen.

Ausbau und Modernisierung der Infrastruktur bleiben zurück

Die heutige Infrastruktur des Landes beruht im wesentlichen auf Investitionen, die noch in sowjetischer Zeit getätigt wurden. Die Transformationsphase erlaubte kaum neue Einrichtungen, so dass weder im Verkehrswesen noch im Bereich der sozialen Infrastruktur mit Neuerungen zu rechnen ist. Nur in den Metropolen mit ihrem höheren Steueraufkommen wurden Modernisierungsvorhaben realisiert, so etwa der vielspurige Ausbau des Autobahnringes um Moskau. Ein anderes Großprojekt, der Bau einer Hochgeschwindigkeitstrasse für die Eisenbahn zwischen St. Petersburg und Moskau musste dagegen aus Kostengründen zunächst zurückgestellt werden. Auch die Modernisierung des Eisenbahnwesens kommt nicht so rasch voran, wie es zu Beginn der 1990er Jahre zunächst geplant war. Immerhin führt die Monopolstellung der russischen Eisenbahn dazu, dass inzwischen eine weitgehende Rentabilität erreicht wurde. Im Flugverkehr wird von staatlicher Seite versucht, die Vielzahl an unkontrollierbaren kleinen, regionalen Fluggesellschaften zu reduzieren, die nach 1990 entstanden waren und meist mit veraltetem Fluggerät operieren. Inzwischen hat Aeroflot die frühere Dominanz im internationalen Passagiertransport zurückgewonnen, obwohl auch hier Konkurrenz erwuchs.

Große Hoffnungen setzt Russland auf Gewinne aus dem Pipelinetransport. Dies gilt für den Export eigener Rohstoffe ebenso wie für den Transfer von Erdöl und Erdgas aus benachbarten Staaten. Der Bau einer Erdgaspipeline von der Jamal-Halbinsel nach Zentraleuropa ist ein von einem internationalen Konsortium betriebenes Projekt, das Gewinne verspricht. Dagegen ist die russische Option für den Transfer von aserbaidshanischem Erdöl nach Noworossijsk bislang weniger erfolgreich, weil die Pipelinetrasse durch Tschetschenien führt und dort regelmäßig Anschläge ausgesetzt ist.

Zu den Gewinnern der Transformation gehören bislang vor allem die Metropolen ...

Zu den Gewinnern der Transformation gehören bisher vor allem die Metropolen, allen voran Moskau. Die meisten Repräsentanzen ausländischer Unternehmen konzentrieren sich dort, die Umgestaltung des Einzelhandels ist am weitesten vorangeschritten, und auch die Privatisierung von Immobilien löst Prozesse aus, die die Stadtstruktur verändern. So hat bereits in einzelnen innerstädtischen Teil-

gebieten eine Luxussanierung eingesetzt, die ebenso zur Verdrängung wirtschaftlich schwächerer Bevölkerungsgruppen führt wie die Nachfrage nach Büroraum, der derzeit vor allem mit dem Neubau großer Dienstleistungszentren nachgekommen wird. Eine anfängliche Überhitzung des Kauf- und Mietmarktes für Büroraum ist inzwischen aufgrund dieses zusätzlichen Angebotes wieder abgeklungen. Eine außerordentliche Konzentration auf Moskau zeigen auch das Bankwesen und damit der internationale Kapitalverkehr. Die noch ausstehende Privatisierung von Grund und Boden wird als größtes Hemmnis für eine noch stärkere Dynamik gesehen. St. Petersburg, Samara, Nishnij Nowgorod, Jekaterinburg und Nowosibirsk zeigen geringere Transformationsfolgen, obwohl sie sich um die Ansiedlung ausländischer Unternehmen oder um die Öffnung der Märkte bemühen.

... während der ländliche Raum von Stagnation geprägt ist

Der ländliche Raum wird weithin von Stagnation geprägt, da Modernisierung im Siedlungswesen kaum finanzierbar ist und insbesondere im vertikalen Verbund des Agrarsektors die bereits genannten Mängel fortbestehen. Es gibt aber genügend Landbewohner, die in der Krisensituation innovativ arbeiten und im agrarischen oder Dienstleistungssektor um Veränderungen bemüht sind. Wegen der anhaltenden Landflucht wird bereits befürchtet, dass die Landwirtschaft zusätzlich zu den Defiziten, die aus mangelnder Effizienz entstehen, weitere Einbußen erleben wird.

Nach wie vor Großmacht – und Hegemonieanspruch

Russland sieht sich nach wie vor als Großmacht. Aus geographischer Sicht scheint dies gerechtfertigt hinsichtlich der Staatsfläche und der in ihnen verfügbaren Ressourcen, des nach wie vor bestehenden militärischen Potentials, der Bedeutung einer Einflussphäre im Bereich der nichtrussischen GUS-Staaten und der Mitwirkung in internationalen Organisationen. Andererseits bestehen eine hohe Auslandsverschuldung, deren Abbau in überschaubarer Zeit höchst ungewiss ist, und massive strukturelle Mängel im produzierenden Gewerbe.

Für eine Reihe von Nachfolgestaaten erhebt Russland bis in die Gegenwart hegemoniale Ansprüche. Die mit Belarus geplante Union könnte über eine bereits vereinbarte Zollunion mit Kasachstan, Kirgysstan und Tadschikistan nach Zentralasien ausgeweitet werden, doch kommen die Bestrebungen, eine Wirtschaftsunion aufzubauen, nicht voran. Armenien orientiert sich stark an Moskau und ist zur

Stationierung von aus Georgien abziehenden russischen Truppen bereit. Im kaspischen Raum bemüht sich Russland über eine Interessenabsicherung, die die Belange Kasachstans und Aserbajdschans nicht verletzen soll und auch Iran in die geopolitischen Überlegungen einbezieht. Eine Politik des Ausgleichs wird auch gegenüber der VR China verfolgt. Damit kann sich der ökonomische Handlungsspielraum erweitern, der für die Wiedererlangung wirtschaftlicher und politischer Größe unabdingbar ist.

Literaturhinweise

- Bater, James H.: *Russia and the Post-Soviet Scene: A Geographical Perspective*. London etc.: Arnold 1996.
Brade, Isolde, Monika Schulze: *Rußland – aktuell*. Leipzig: Institut für Länderkunde 1997.
Carrère d'Encausse, Hélène: *Risse im roten Imperium. Das Nationalitätenproblem in der Sowjetunion*. Wien usw.: F. Molden 1979
Demografičeskij ežegodnik Rossii. Moskva: Goskomstat Rossii 1999.
Kappeler, Andreas: *Rußland als Vielvölkerstaat*. München: Beck 1992.
Karger, Adolf: *Sowjetunion*. Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch-Verlag 1987.
Lappo, Georgij M., Fritz W. Hönsch: *Urbanisierung Rußlands*. Berlin, Stuttgart: Gebr. Borntraeger 2000 (= *Urbanization of the Earth*; vol. 9).
Lydolph, Paul: *Geography of the U.S.S.R.: Topical Analysis*. Elkhart Lake, Wisc.: Misty Valley Publ. 1979.
Radvanyi, Jean: *La nouvelle Russie*. Paris: Armand Colin 2000.
Rossijskij statističeskij ežegodnik 1999, Moskva: Goskomstat 1999.
Rossijskij statističeskij ežegodnik 1999, Moskva 1999.
Shaw, Denis J.B.: *Russia in the Modern World: A New Geography*. Oxford: Blackwell 1999.
Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii. Janvar' – jün' 2000 goda. Moskva: Goskomstat Rossii 2000.
Stadelbauer, Jörg: *Die Nachfolgestaaten der Sowjetunion*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft 1996.

¹ Über die geographischen Grundlagen informiert eine Reihe jüngerer Darstellungen, die bereits die Veränderungen nach der Auflösung der Sowjetunion berücksichtigen. Als umfassendere Darstellungen seien genannt James H. Bater: *Russia and the Post-Soviet Scene: A Geographical Perspective*. London etc.: Arnold 1996; Jean Radvanyi: *La nouvelle Russie*. Paris: Armand Colin 2000; Denis J.B. Shaw: *Russia in the Modern World: A New Geography*. Oxford: Blackwell 1999; Jörg Stadelbauer: *Die Nachfolgestaaten der Sowjetunion*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft 1996. Die naturräumlichen Zusammenhänge sind dort meist etwas knapper abgehandelt; ergänzend heranzuziehen sind Paul Lydolph: *Geography of the U.S.S.R.: Topical Analysis*. Elkhart Lake, Wisc.: Misty Valley Publ. 1979 sowie Adolf Karger: *Sowjetunion*. Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch-Verlag 1987 mit einer den Naturraum und die historische Entwicklung besonders betonenden Darstellung. Eine aktuelle Materialsammlung wurde von Isolde Brade und Monika Schulze: *Rußland – aktuell*. Leipzig: Institut für Länderkunde, 1997 vorgelegt.

² Alle Zahlenangaben nach *Rossijskij statističeskij ežegodnik 1999*, Moskva: Goskomstat 1999, S. 317ff.

³ Hierzu grundlegend Andreas Kappeler: *Russland als Vielvölkerreich: Entstehung, Geschichte, Zerfall*. München: C.H. Beck 1992.

⁴ Hélène Carrère d'Encausse: *Risse im roten Imperium. Das Nationalitätenproblem in der Sowjetunion*. Wien usw.: F. Molden 1979.

⁵ *Demografičeskij ežegodnik Rossii*. Moskva: Goskomstat Rossii, 1999, S. 50ff.

⁶ *Demografičeskij ežegodnik*, 1999, S. 56ff.

⁷ *Demografičeskij ežegodnik*, 1999, S. 323ff.

⁸ *Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii. Janvar' – jün' 2000 goda*. Moskva: Goskomstat Rossii 2000.

⁹ *Rossijskij statističeskij ežegodnik 1999*, Moskva 1999, S. 350.

Russland – auf dem Weg zur Demokratie?

Das politische System Russlands

Von Gerd Meyer



Prof. Dr. Gerd Meyer lehrt Politikwissenschaft an der Universität Tübingen und leitet am Institut für Politikwissenschaft den Arbeitsbereich Mittel- und Osteuropa/Politische Kultur/Politische Psychologie.

Der Zusammenbruch des kommunistischen Herrschaftssystems, verbunden mit dem Zerfall der Sowjetunion, sollte Russland den Weg zu Modernisierung und Demokratisierung öffnen. Inwieweit ist das gelungen? Genügen Verfassung und Verfassungswirklichkeit den Ansprüchen einer rechtsstaatlichen Demokratie? Wie ist die Macht verteilt und wo liegen die Zentren der Macht? In welchem Umfang ist Russland heute auf dem Weg zu einer demokratischen politischen Kultur, welche Elemente stehen dem entgegen? Insgesamt erweckt Russland heute den Eindruck einer tiefen Krise: eine Krise der politischen Ordnung, einer wirtschaftlichen und sozialen Krise, einer Orientierungskrise. Welchen Beitrag hat Präsident Putin bisher zur Überwindung dieser Krise geleistet? Eine skeptische Zwischenbilanz auf Russlands weitem Weg zur Demokratie. Red.

Noch ein weiter Weg für Russland – wohin führt der Weg?

Welchen Weg geht Russland? Den „westlichen“ Weg von liberaler Demokratie und kapitalistischer Marktwirtschaft oder einen eigenen Weg postkommunistischer Transformation, der „russische Werte“ und Traditionen, autoritäre und demokratische Elemente miteinander verbindet? Seit Gorbatschows *perestrojka* wird diese Frage in Russland wie im Westen besorgt und engagiert diskutiert. Ich wage hier keine Prognose, wohl aber eine Zwischenbilanz, die zugleich auf Potenziale für die Zukunft verweist. Das ist schwierig in der gebotenen Kürze, vor allem aber, weil uns häufig verlässliche Informationen über Russland fehlen und die politischen Verhältnisse in den Zentren der Macht oft undurchsichtig sind. Führungspersonal, politische Positionen und Koalitionen unterlagen bis ins Jahr 2000 hinein raschem Wandel. Beabsichtigt ist hier ein *Überblick über die wichtigsten politischen Machtstrukturen* und Herrschafts-

mechanismen für die Jahre 1991 bis 2000 *im Spannungsfeld von (Neo-)Autoritarismus und Demokratisierung*. Diese Machtstrukturen sind seit Gründung der Föderation im Fluss, jede Längsschnittanalyse abstrahiert stark und ist zugleich Momentaufnahme, so auch heute etwa ein Jahr nach der Amtsübernahme Putins im Kreml. Der kritische Blick auf das politische System Russlands muss sich allerdings davor hüten, vorschnell „westliche“ Maßstäbe anzulegen. Zunächst ist Russland „aus sich selbst heraus“ zu verstehen und Vorsicht ist geboten mit moralischen Urteilen und politischen „Rezepten“, die sich allein an unseren Modellen von Marktwirtschaft und Demokratie orientieren. Informiertes Verstehen und reflektiertes Werten schließen sich dabei keineswegs aus. Andere Beiträge behandeln ausführlicher zentrale Aspekte dieses Themas: die Rolle der „Oligarchen“ (H. H. Schröder, R. Haug), das Verhältnis des Zentrums zu den Regionen (G. Luchterhandt). Ein anderer Beitrag von mir analysiert historisch und systematisch den Wandel der politischen Kräfteverhältnisse im Blick auf Wählerverhalten, Parteiensystem und Staatsduma sowie auf die Präsidentenwahlen und Fragen demokratischer Legitimität.

Perestrojka – eine ambivalente Bilanz der Ära Gorbatschow

Michail Gorbatschow und seine Anhänger initiierten seit 1986 weitreichende Reformen des erstarrten autoritären Sowjet-systems, die den Prozess einer teilweisen Demokratisierung der politischen Ordnung anstießen. Dieser Prozess setzte sich nach 1990/91 in der neu gegründeten *Russländischen Föderation* (RF) in stark veränderter Form fort. Gorbatschows Politik von *glasnost* (Transparenz, Informations- und Meinungsfreiheit) und *perestrojka* (Umbau von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft) zielte auf eine Wiederbelebung und grundlegende Reform der Kommunistischen Partei (KPdSU) und des „bürokratischen Sozialismus“ (Meyer 1977) im Sinne eines „demokratischen Sozialismus“. *Nicht* beabsichtigt war die Abschaffung und Ersetzung des Sozialismus durch eine liberal-kapitalistische Marktwirtschaft und eine pluralistische Demokratie nach westlichem Vorbild. Die staatliche Exekutive wurde gegenüber der Partei durch die Einführung des Präsidialsystems im März 1990 gestärkt. Am Ende (1991) stand eine sehr ambivalente Bilanz. Einerseits wurden wichtige Schritte zur Öffnung und Demokratisierung des politischen Systems unternommen, andererseits gingen sie nicht weit genug beim Abbau tradiert autoritärer Machtstruk-

turen. Wirtschaftsreformen („von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft“) wurden nur halbherzig und inkonsequent durchgeführt, die Einführung eines echten Föderalismus in der Union nur widerwillig und verspätet angestrebt.

Nennen wir zunächst die *begrenzten Erfolge der Demokratisierung unter Gorbatschow* 1986–1991:

- Abbau der Alleinherrschaft der KPdSU bis hin zu ihrer – so nicht gewollten – völligen Entmachtung nach dem „August-Putsch“ konservativer Kräfte 1991 (der Rivale Jelzin setzte danach ihr Verbot und die Trennung von Staat und Partei durch).
- Herausbildung einer kritischen Öffentlichkeit, Entideologisierung und Entdogmatisierung des öffentlichen Lebens, von Bildung, Kultur und Wissenschaft.
- Schritte zur Gewährleistung politischer Grundrechte und von Rechtsstaatlichkeit.
- Entwicklung eines politischen Pluralismus, Ansätze für ein Mehrparteiensystem.
- Stärkung der Vertretungsorgane des Volkes gegenüber der Exekutive.
- Ansätze zu freien Wahlen, zur Förderung politischer Partizipation und einer demokratischen politischen Kultur, Förderung innerparteilicher Demokratie.
- Teilweise Ablösung der alten Nomenklatura-Eliten.
- Ansätze zur Reform der Union in Richtung Föderalismus.

Unübersehbar sind aber auch die *Grenzen der Demokratisierung* dieser Periode:

- Die Macht der zentralen Herrschaftsapparate, der alten Eliten waren auf Unionsebene und in der russischen Unionsrepublik (RSFSR), vor allem aber auf regionaler und lokaler Ebene nur teilweise gebrochen.
- Es gab keine *durchgreifende* Demokratisierung der politischen Institutionen.
- Die Wirtschaftsreformen leiteten den Zusammenbruch der Planwirtschaft ein, schufen aber keine ausreichende Basis für die Akzeptanz von Marktwirtschaft und Demokratie.
- Grundlegende politische, verfassungsrechtliche, ökonomische und ethnisch-kulturelle Konflikte der Unionsrepubliken mit der Zentralmacht wie auch innerhalb der meisten Unionsrepubliken blieben bestehen; sie wurden nicht im Sinne eines demokratischen Föderalismus und geregelter Autonomie der Regionen gelöst.
- Es beginnt ein Verfall gesellschaftlicher Normen und Strukturen wie von moralischen Orientierungen; Korruption und Kriminalität nehmen rapide zu.

Gorbatschows Reformpolitik lavierte seit 1989 in puncto Demokratisierung und Erhalt der Union zwischen den rivalisierenden politischen Kräften und blieb so *insgesamt erfolglos*. Das führte zum Niedergang seines Ansehens und seiner Macht und begünstigte Jelzins Aufstieg zum mächtigsten Mann im Kernstaat der zerfallenden Union. Auf dieser Grundlage beginnt Boris Jelzin nach seiner Direktwahl im Juni 1991 zum Präsidenten Russlands seine Herrschaft als „radikaler“ Befürworter von Marktwirtschaft und Demokratie – und wandelt sich in einem Jahrzehnt zum neo-autoritären, aber letztlich glücklosen Krisenmanager und Reformpolitiker.

Russland – seit 1990 in einer Dauerkrise

Doch seit 1990/91 – so meine allgemeine These – befindet sich Russland in einer *mehrfachen Krise*:

1. Dem Verlust des Weltmachtstatus nach dem Zerfall der Sowjetunion 1991 folgen die *Krise imperialen Denkens* und die Suche Russlands nach einer neuen Rolle als Großmacht wie als Rumpfstaat mit *neuer nationaler Identität* und *neuen internen Integrationsproblemen*.
2. Die Transformationsprozesse seit 1986 haben bisher nicht zu einem stabilen politischen System, geschweige denn zu durchweg demokratischen und rechtsstaatlichen Verhältnissen geführt. In der weitreichenden *Krise der politischen Ordnung* Russlands mischen sich heute autoritäre und demokratische Momente sowie „anomische“ Elemente der Struktur- und Regellosigkeit in Alltag und Politik.
3. Die wirtschaftliche Transformation hat *bisher nicht zum Aufbau einer stabil funktionierenden leistungsfähigen Marktwirtschaft* geführt. Die Transformationsprozesse in diese Richtung sind teils unabgeschlossen, teils haben sie nicht zu den gewünschten(?) marktwirtschaftlichen Strukturen geführt. Die Wirtschaft gleicht eher einer Mischung aus Staatskapitalismus, kaum kontrolliertem Bankenmanagement, sozial wenig verantwortlichem Unternehmertum sowie weit verzweigten kriminellen Strukturen. Massenarmut, offene und verdeckte Massenarbeitslosigkeit, unbewältigte strukturelle Anpassungen, der Rückgang der industriellen Produktion seit 1990, die Unterentwicklung des Dienstleistungssektors, hohe Inflationsraten, Devisenflucht, grassierende Korruption und die Selbstbereicherung der Beamten u. v. m. stellen gewichtige Elemente der seit Jahren andauernden *wirtschaftlichen und sozialen Krise* dar.
4. Die Bevölkerung befindet sich in einer *Orientierungskrise* in Bezug auf
 - die öffentliche und private Moral, „gültige“ alte und neue Werte,
 - effektive Rechte und Verantwortlichkeiten in Staat und Gesellschaft,
 - den Stellenwert der „russischen Traditionen“ und die Sicht der Geschichte, besonders nach 1917,

- die Selbstdefinition als Nation in einer veränderten internationalen Umwelt.

Auf dem Hintergrund dieser Dauerkrise in fast allen Bereichen von Politik und Gesellschaft sind Erfolge und Misserfolge der Reformpolitik in Russland zu sehen. Kennzeichnend für Russland ist, dass Richtung, Tempo und Reichweite der Reformen in Programmatik und Praxis noch immer *grundsätzlich strittig* oder unklar sind.

Zentrale Probleme und Kontroversen der russischen Reformpolitik

(1) Der „Systemkonflikt“ Sowjetkommunismus versus Demokratie und Marktwirtschaft

Wird eine umfassende Demokratisierung nach westlichen Vorbildern und die Etablierung völlig neuer Machteliten angestrebt? Oder inwieweit soll und kann es eine Kontinuität bestimmter Elemente des Sowjetregimes und seiner Nomenklatura-Elite geben? In Ostmitteleuropa wurde dieser Systemkonflikt meist schnell und radikal mit den ersten Wahlen entschieden, in Russland dagegen existiert diese Kontroverse („Demokraten“ versus „Kommunisten“) auch weiterhin. Seit der staatlichen Neugründung gibt es außerdem Streit um die „wahren“ Symbole, Werte und Traditionen *nationaler Identität*. So entschieden z. B. erst Ende 2000 Präsident und Duma über die „neue“ russische Nationalhymne: Es ist – die Melodie der alten Sowjethymne mit neuem Text. Dahinter steht die Grundsatzfrage im Umgang mit der Vergangenheit: Soll es eine radikale oder gemäßigte „Entkommunisierung“ in allen Lebensbereichen geben?

(2) Verfassungskonflikte: Wem wie viel Macht, Zentralismus oder Dezentralisierung?

Bis Ende 1993 gab es heftige Konflikte um eine neue Verfassung: Präsidentsielles versus parlamentarisches System (de facto: Jelzin versus Oberster Sowjet)? Später stritt man über die Rolle wichtiger Institutionen: weniger Macht für den Präsidenten, mehr Kompetenzen für Parlament und Regierung? Seit 1991 gibt es die ungelöste Frage: Wie viel Macht für das Zentrum, wie viel Autonomie für die Regionen? Ist der Einsatz von Gewalt gegen abtrünnige Regionen wie Tschetschenien zulässig und gerechtfertigt? Und wenn ja, wie ist das Problem politisch zu lösen?

(3) Ordnungsprinzipien und Politistile: autoritär versus demokratisch/libertär

In den Krisen und Wirren der Transformation gibt es eine Dauerkontroverse: „Starker Staat“ und „starke Führer“, „Recht und Ordnung“, Manipulation und Unterdrückung von Konflikten, Intoleranz gegenüber Minderheiten oder politische Mitwirkung „von unten“, Kontrolle staatlicher Macht, Aufbau einer Zivilgesellschaft, Toleranz und demokratischer Konfliktaustrag? Soll man rechtsstaatliche Prinzipien strikt einhalten oder vernachlässigen? Wie lässt sich die allgegenwärtige Korruption bekämpfen?

(4) Unabhängige versus regierungskonforme Medien

Bis heute streiten die Regierung und Kritiker aus verschiedenen Lagern über diese Fragen: Fortbestand bzw. Verstärkung oder Abschaffung, wenigstens aber Verminderung der Regierungskontrolle besonders über Fernsehen und Rundfunk (z. T. auch über die Printmedien)? Wie soll die Unabhängigkeit der Medien institutionell, personell und ökonomisch gesichert werden? Wo liegen die Grenzen für Einfluss, Missbrauch und Manipulation zugunsten partikularer Interessen z. B. durch einzelne „Finanzoligarchen“ oder die Exekutive?

(5) Macht und Geld versus Moral: Realer oder nur scheinbarer Wandel der Eliten?

Es gibt sehr kontroverse Einschätzungen der neuen/alten „Nomenklatura“ bzw. der „neuen Demokraten“ in politischen Ämtern, der Manager in Banken und Unternehmen, der „neuen Russen“ als Schicht. Gibt es eine echte oder nur eine scheinbare Veränderung der „alten“ Einstellungen und Verhaltensmuster, der „ganzen Mentalität“ der Mächtigen? Vollzog sich der Erwerb von Macht, Status und neuem Reichtum auf legale und legitime Weise? Politische Skandale und Finanzskandale lassen fragen: Dominieren politisch-moralische Integrität und demokratische Normen oder illegale Bereicherung, Korruption und Mafiatum, neue Clans und alte Seilschaften?

(6) Moderne, säkulare, „westliche“ versus „traditionelle“, christliche, nationale Werte

An welchen Werten sollen sich Staat, Medien und Gesellschaft orientieren? An christlichen Werten, verstärkt durch einen besonderen Status der orthodoxen Kirche? Individualismus, Materialismus und Profitstreben – sind sie unabwendbare Folgen der Marktwirtschaft oder bedeuten sie den Verlust von Solidarität, von wertvollen Idealen und nationalen Traditionen? Dahinter steht zum Teil der alte Konflikt zwischen „Westlern“ und „Slawophilen“, zwischen Übernahme oder Vorsicht vor zu viel „fremder“, westlicher, amerikanisch geprägter Kultur (oder was man dafür hält). Oder auch der Gegensatz von *nationaler*, z. T. *nationalistischer versus internationaler Orientierung*: Bewahrung oder Verlust nationaler Identität und Souveränität, der Rolle einer Großmacht, indem man „mit dem Westen“, mit ausländischen Investoren und internationalen Finanzinstitutionen (z. B. dem Internationalen Währungsfonds) kooperiert?

Politische Ordnungs- und Wertkonflikte verbinden sich häufig mit Kontroversen über die für Russland „richtige“ *sozio-ökonomische Transformationsstrategie*. Ganz allgemein stehen sich hier „liberale Marktwirtschaftler“ und „Staatsinterventionisten“ gegenüber. Seit 1993 verfolgen die Exekutive (Präsidenten, Regierung) und die zentristischen „Parteien der Macht“ eine schwankende Politik zwischen diesen Polen. Insgesamt wurde die Rolle des Staates unter Jelzin jedoch wieder verstärkt. Allerdings blieb die Suche nach einem sozialpolitischen Ausgleich zwischen den wenigen Gewinnern und

der großen Masse der Verlierer der Transformation bisher vergeblich. Politische Institutionen und gesellschaftliche Führungsgruppen sollen der Lösung dieser Transformationsprobleme dienen und dafür geeignete Strukturen und Verfahrensweisen entwickeln. Doch wie demokratisch oder wie autoritär, wie leistungsfähig ist das politische System am Ende der Ära Jelzin und nach einem Jahr unter Präsident Putin? Schauen wir uns zunächst die staatlichen Strukturen des Regierungssystems an, wie sie vor allem die *Verfassung vom 12. 12. 1993* vorsieht und im Schaubild dargestellt sind.

Der Präsident bildet das Zentrum der Macht

Der Präsident verfügt über eine solche Fülle von Vollmachten wie kein anderer demokratisch legitimierter Präsident in modernen Industriestaaten. Dennoch kann der Präsident seine Ziele keineswegs so durchsetzen, wie er es möchte. Wir analysieren daher die formellen und die informellen Machtstrukturen unter der Fragestellung: *Was macht den Präsidenten Russlands so stark, aber auch: wer oder was begrenzt seine Macht?* Ist die These vom *Neo-Autoritarismus* unter Jelzin und Putin gerechtfertigt?

Der Präsident, seine Administration und der Sicherheitsrat bilden das Zentrum der Macht – de jure und de facto. Das Schaubild macht zunächst die große Machtfülle des Präsidenten nach der Verfassung deutlich. Drei Aspekte sind hervorzuheben:

(1) Der Präsident bestimmt über die *Richtlinien der Innen- und Außenpolitik*, nicht die Regierung oder die Bundesversammlung. Der Präsident *beherrscht die Spitzen der gesamten Exekutive*. Vor allem zwei Organe, die in der Verfassung nur kurz erwähnt sind, haben faktisch zentrale Bedeutung für den politischen Entscheidungsprozess im Zentrum der Macht gewonnen: der Sicherheitsrat als Beschlussgremium, die Präsidial-Administration als Schaltstelle der Politik. Dem Sicherheitsrat wurden durch ein Dekret des Präsidenten 1996 weitreichende Vollmachten in allen Fragen der inneren und äußeren Sicherheit verliehen, die bis in die Bereiche Wirtschaft, Soziales und Umwelt reichen. Ihm gehören als ständige, stimmberechtigte Mitglieder an: der Präsident, der Ministerpräsident, der Außen- und Verteidigungsminister, der Direktor und der Sekretär des *Föderalen Sicherheitsdienstes* (FSB) und der Sekretär sowie weitere Minister als beratende Mitglieder des Gremiums (vgl. *Schneider* 1999: 73–78). Die *Präsidialadministration* konzipiert und dirigiert die Politik des Präsidenten, sie koordiniert und kontrolliert ihre Durchführung über und neben den staatlichen Organen, die die Entscheidungen mit vorbereiten und ausführen. Einige Tausend Mitarbeiter nehmen diese Aufgaben in undurchsichtigen Prozessen der Meinungs- und Willensbildung wahr – nur wenige Eingeweihte haben Einblick in diese black box der Macht.

Die *Regierung* ist de facto ein Organ, das maßgeblich mitwirkt, die Politik des Präsi-

dentem vorzubereiten, in konkrete Beschlüsse umzusetzen und vor allem über die Ministerien und andere Exekutivorgane auszuführen. Es ist im wesentlichen ein technokratisches „Wirtschafts- und Verwaltungskabinett“ (*Schneider* 1999:113). Der Präsident hat das alleinige Vorschlagsrecht für das Amt des Ministerpräsidenten, er ernennt den Premier nach dessen Bestätigung durch die Duma. Der Premier (und faktisch jeder Minister) kann jederzeit vom Präsidenten entlassen werden. Der Präsident hat sich außerdem 1994 und 1998 durch kaum verfassungskonforme Dekrete alle sicherheitsrelevanten Ministerien direkt unterstellt. Faktisch entscheidet also der Präsident, nicht aber der Premier, wer Minister wird. Das gilt insbesondere für die Chefs der vier „Macht-Ministerien“, d. h. des Außen-, Verteidigungs- und Innenministeriums sowie des FSB. Kurzum: Der Präsident kann die Regierung jederzeit ablösen oder umformen auch ohne Mitwirkung des Parlaments.

(2) Wesentlich für den Bereich der *Normensetzung* sind zwei besondere Kompetenzen des Präsidenten. Zum einen hat er das Recht, im Rahmen der Verfassung und der geltenden Gesetze sog. *ukazy* zu erlassen, also Dekrete oder Rechtsverordnungen, die faktisch Gesetzeskraft haben. Diese *Ukazy* (das russische Wort ist in unserer Rechtssystematik kaum korrekt übersetzbar) haben häufig die Funktion, rechtlich noch nicht geregelte Fragen durch Präsidialdekret zu regeln. Das war und ist deshalb besonders wichtig, weil das Parlament bisher oft nicht bereit, fähig oder willens war, zentrale Fragen einer neuen Rechtsordnung durch Gesetz (*zakon*) zu entscheiden, u. a. auch weil Nationalisten und Kommunisten dies blockierten. Faktisch hat so der Präsident, von der Verfassung teilweise auch so gewollt, *weitreichende legislative Befugnisse*. Hinzu kommt ein *Vetorecht* des Präsidenten gegenüber allen vom Parlament verabschiedeten Gesetzen, das die beiden Kammern des Parlaments nur mit einer $\frac{2}{3}$ -Mehrheit der Gesamtzahl ihrer Abgeordneten überstimmen können.

Dementsprechend schwach ist die Stellung des Parlaments

(3) Das Parlament, das heißt die *Bundesversammlung*, bestehend aus *Staatsduma* und *Föderationsrat*, hat insgesamt nur eine schwache Stellung gegenüber dem Präsidenten und der Regierung. Ihr Einfluss beschränkt sich auf die Gesetzgebung in zentralen Fragen, den Beschluss über den Staatshaushalt (und damit über Wirtschaftssubventionen und die Zuweisungen an die Regionen) sowie sehr begrenzte Kontrollfunktionen gegenüber der Exekutive. Zwar haben zahlreiche Staatsorgane das Recht zur Gesetzesinitiative, doch werden die Entscheidungen der Duma durch intensive Einflußnahme der Exekutive, insbesondere des Präsidenten und seiner Administration vorbereitet. Seit 1999 gibt es in der Duma eine sichere „präsidiale Mehrheit“ für *Putin*, so dass er als „Präsident über den Parteien“ bei wichtigen Gesetzesvorhaben viel weniger

als *Jelzin* auf wechselnde Koalitionen angewiesen ist. Zugleich wird die ihn vorbehaltlos unterstützende „Partei der Macht“ („Einheit-Bär“) seit dem Sommer 2000 gezielt auf- und ausgebaut.

Der Ministerpräsident wird nicht aus der Duma heraus mit einer Mehrheit gewählt (und darf ihr wie alle Minister auch nicht angehören). Weder er noch die Regierung insgesamt sind der Duma gegenüber verantwortlich (und nur an die Amtszeit des Präsidenten gebunden). Wird der Vorschlag des Präsidenten für den Posten des Premiers (dieselbe oder jeweils eine andere Person) von der Duma dreimal abgelehnt, ernennt der Präsident den Premier trotzdem, löst die Duma auf und setzt Neuwahlen an. Er kann die Duma auch auflösen (oder die Regierung im Amt belassen), wenn sie der Regierung das Vertrauen verweigert oder zweimal innerhalb von drei Monaten das Misstrauen ausspricht. Über jedem dieser „unbotmäßigen“ Akte der Duma hängt also das Damoklesschwert ihrer Auflösung durch den Präsidenten (außer im ersten Jahr der Legislaturperiode und sechs Monate vor einer Präsidentenwahl). Aber welcher der Abgeordneten wird schon seiner eigenen Ablösung (und damit dem Ende seiner Privilegien) zustimmen?

Insgesamt gibt es in erheblichem Umfang eine *informelle Verlagerung der Macht in kaum kontrollierbare Machtorgane* wie den Sicherheitsrat und die Präsidialverwaltung. Unter *Jelzin* galt dies in spätfeudaler Manier auch für den Kreis der „Familie des Präsidenten“ und einer Art „Küchenkabinett“. Dazu zählten vor allem seine höchst einflussreiche Tochter *Tatjana Datschenko*, die engsten Berater des Präsidenten (u. a. der dubiose Leibwächter und Intimus *Alexander Korschakow* bis Mitte 1996), sowie einzelne der mächtigen Oligarchen, allen voran *Boris Beresowskij*. Diese Momente verstärken die ohnehin aus Sowjetzeiten geerbte Tendenz, politische Entscheidungen in engen Führungszirkeln und in der *Bürokratie* zu konzentrieren, um sie so der Kontrolle der Öffentlichkeit, des Parlaments oder von Betroffenen weitgehend zu entziehen bzw. nur wenigen Zugang zum Kern der Entscheidungssträger zu gewähren. Auch eine gerichtliche Überprüfung der Rechtsakte von Regierung und Verwaltung ist bisher eher kaum möglich.

Ein profunder Mangel an Rechtsstaatlichkeit

In Russland gibt es nach wie vor einen strukturellen Mangel an Rechtsstaatlichkeit, das heißt: Regelung und Begrenzung staatlicher Machtausübung durch die strikte Bindung an Verfassung und Gesetze; Gewaltenteilung als Strukturprinzip, unabhängige Gerichte und eine Justiz ohne Korruption; grundlegend: die Gleichheit der Bürger vor dem Gesetz und die Gewährleistung der Menschenrechte. Noch immer dominieren *autoritär-hierarchische* Regelungsmuster in Politik und Verwaltung. Rechtsgültige Regelungen werden immer wieder unterlaufen durch Interventionen des Präsidenten oder ein-

zerner Mächtiger. Eine gewaltige Zahl von unübersichtlichen, unklaren, widersprüchlichen, z. T. veralteten Rechtsnormen verhindert Rechtssicherheit und erlaubt Willkür durch die Behörden und die Polizei. Die Menschenrechtsbeauftragten der Duma und des Präsidenten haben nur wenig Einfluss und genießen nur wenig Achtung bei den Mächtigen. Die *Unabhängigkeit der Gerichte* konnte bisher trotz einzelner Bemühungen nicht hinreichend gewährleistet werden. Staatsanwaltschaft, Steuerpolizei und allgemeine Polizei (*milicija*) werde teilweise politisch instrumentalisiert. Das gilt auch für den Geheimdienst FSB, der nicht selten kompromittierendes Material (*Kompro-mat*) über Politiker veröffentlicht, die das Missfallen des Präsidenten erregt haben und so diskreditiert wurden. Insgesamt hat die *Kriminalität* aller Art seit den Sowjetzeiten erheblich zugenommen – objektiv und vor allem subjektiv im Kriminalitätserleben der Bürger. Straffrei gehen häufig die aus, die reich genug sind, um die fast tarifmäßig geregelten Bestechungsgelder bei der Polizei oder anderen Justizorganen zu bezahlen. Der noch immer nicht modernisierte *Strafvollzug* nimmt oft unmenschliche Züge an. Nur wenige Bürger erhoffen sich und suchen ihr Recht vor den Gerichten. Dieser Mangel an demokratischer Rechtskultur findet sich schon in der Zaren- und Sowjetzeit; er ist im Staat, bei der Machtelite wie bei vielen Bürgern leider tief verwurzelt. Ansätze für eine *Justizreform* gab und gibt es, doch bisher ohne durchgreifende Wirkung. Gegen den tiefen Mangel an Rechtsstaatlichkeit haben die Mächtigen bisher viel zu wenig getan.

und Putins Konzepte eines „starken Staats“ und der „Diktatur des Gesetzes“

Diesen Versäumnissen will Präsident *Putin* mit seinen Konzepten eines „starken Staates“ und einer „Diktatur des Gesetzes“ begegnen. Damit verfolgt er vor allem vier Ziele: (1) mehr *Sicherheit und Ordnung* im Alltagsleben der Bürger, auf der Straße und bei den Behörden; (2) mehr *Rechtssicherheit*, d. h. er will Recht und Gesetz Geltung verschaffen und es „von oben“ durchsetzen, so dass das Zusammenleben berechenbarer wird, Verbrechen und Vergehen regelgerecht und effizient bestraft werden; (3) Bekämpfung der allgegenwärtigen *Korruption*; (4) vor allem aber: der Wille der Zentralmacht und ihrer Organe soll in allen Rechtsbereichen und Territorien durchgesetzt werden. Die *Stärkung der Exekutive* im Kreml, von Militär, Geheimdienst, Polizei und Justiz soll zum einen vor manchem Chaos und vielfältiger Anarchie bewahren, wie sie in der Ära *Jelzin* in oft unerträglichem Maße gewachsen waren. Zum anderen aber, und wesentlich bedeutender, soll sie die Macht dieser Institutionen und ihrer Chefs stärken, damit diese ihren politischen Willen effektiv durchsetzen und effizient arbeiten können. Damit steht er ganz in der russischen Tradition der *dershawnost*, des Strebens nach einem starken „großen“ Zentralstaat, mächtig und angesehen nach innen und außen.



Die Puppe in der Puppe

gehört zu den beliebtesten Mitbringseln aus Russland. Vielleicht auch wegen ihres Symbol-Wertes: Je mehr man sich mit Russland beschäftigt, es kommen immer neue Wirklichkeiten zu Tage.
Foto: Hartmut Paeffgen

Wer den russischen Alltag kennt, der wird den Ruf nach Ruhe und Ordnung und *Putins* Ziele zunächst für legitim und ihre Durchsetzung für dringend notwendig halten. Dabei darf man allerdings eines nicht übersehen: Das Konzept des gelernten Sowjetjuristen und Geheimdienstchefs ist *obrigkeitsstaatlich* geprägt, Unterordnung und Strafe werden betont. Denn die Konzeption der „Diktatur des Gesetzes“ lässt bestimmte Kernelemente des Rechtsstaates westlicher Demokratien vermissen: die gewaltenteilige (Selbst-)Beschränkung *aller* staatlichen Macht, der Schutz des Bürgers *vor* dem Staat, Freiheits- und Abwehrrechte also, die die Grund- und Menschenrechte zur obersten Richtschnur staatlichen Handelns machen, die einklagbar und auch *gegen* den Staat durchsetzbar sind. Es bleibt abzuwarten, wie sich die Rechtspraxis unter *Putin* entwickeln wird. Zunächst aber wecken seine Formel und erste Schritte zur Disziplinierung von „Widersachern“ starke Zweifel an einer rechtsstaatlich-demokratischen Zukunft des Landes unter diesem Präsidenten.

Herrschaft eines oligarchischen Macht- und Elitenkartells

Dafür gibt es noch gewichtigere Gründe: Unter Führung des Präsidenten herrscht seit 1991 im Zentrum wie in den meisten Regionen ein Macht- und Elitenkartell, eine „Nomenklatura-Demokratie“, die neue und alte Eliten in oligarchischen Zirkeln und Clans vereint und – vor allem gestützt auf staatliche Bürokratie, Medienkontrolle und Finanzmacht – die Geschicke des Landes lenkt. Dies geschieht in wechselnden politischen, persönlichen und wirtschaftlichen Allianzen, wenn auch nicht ohne Konflikte und Rivalitäten, aber doch immer im Bewusstsein gegenseitiger Abhängigkeit und auf der Suche nach politisch wie wirtschaftlich vorteilhaften Arrangements. Eine besonders wichtige Rolle spielen hier die so genannten „Finanz-Oligarchen“ und von ihnen kontrollierte Banken, Industrie- und Medienholdings, die der Beitrag von *H.-H. Schröder* untersucht.

Aufkommen und Profil der *neuen Eliten* vor allem in den Zentren der politischen Macht, im Parlament und in den Medien, in Industrie und Banken lassen sich am besten mit der Formel „Modernisierung statt Demokratisierung“ (*Ennker* 1996) charakterisieren. Weniger faire Wahlen als die gezielte Kooptation loyaler Mitarbeiter in die Exekutive, undurchsichtige Interessenkoalitionen, Patronage und Klientelbeziehungen kennzeichnen die Rekrutierung der politischen Elite in Russland. Die Gewährung von Privilegien, von Zoll- und Steuervergünstigungen, Korruption und die Verbindung mit kriminellen Strukturen sind wichtige informelle Mechanismen, die die Durchsetzung politischer Entscheidungen teils erleichtern, teils erschweren.

Politik in Russland ist stark personalisiert

Kennzeichnend für den politisch-administrativen Prozess ist ein hohes Maß an Personalisierung. Sie umfasst mehrere Aspekte:

- Die dominante Rolle des Präsidenten und einflussreicher Berater sowie die zentrale Rolle von mächtigen Individuen („Führern“, „Oligarchen“, „Regionalfürsten“ und „Industriebossen“) im politischen Entscheidungsprozess.
- Die wichtige Rolle von Medien-Images, der personenbezogenen visuellen Repräsentation von politischer Macht, von Interessen und Argumenten im Fernsehen als dem wichtigsten Massenmedium.
- Gute persönliche Beziehungen (*blat*) und informelle Netzwerke, gewachsene Loyalitäten und Vertrauensbeziehungen sind nicht etwa nur in der „großen Politik“, sondern im Alltag, im Umgang des Bürgers mit staatlichen Behörden („eine Hand im Ministerium haben“, sagen die Russen) und privaten Einrichtungen oft entscheidend für günstige Bescheide und selbst kleine Vorteile.
- Die starke Rolle von persönlichen Interessen und Rivalitäten, von privater

Bereicherung und Korruption innerhalb und außerhalb der politischen Institutionen.

Durch Herrschafts- und Wirtschaftsinteressen und z. T. persönlich verbundene kleine Elitegruppen bestimmen also die Politik in den Zentren der Macht, in Moskau wie in den Regionen. Parteien, Interessenverbände und Bürger sind weitgehend ohne Einfluss. Demokratische Verfahren und Wahlen werden von den Mächtigen instrumentalisiert und verleihen ihnen nur eine begrenzte demokratische Legitimität, wenn man die *Praxis* ihrer Machtausübung kritisch betrachtet.

Grenzen der Präsidentialmacht: Akteure, Strukturen und kulturelle Defizite

Wir haben gesehen, welche formellen und informellen Strukturen und Mechanismen dem Präsidenten eine besondere Machtfülle verleihen. Der weithin geringe Grad an Verrechtlichung und Institutionalisierung in politisch-administrativen Entscheidungsprozessen erschwert eine demokratische Kontrolle. Und dennoch: es gibt strukturelle Grenzen seiner Macht. Nicht im Sinne jener *checks and balances*, wie sie das Präsidentsystem der USA bereits in der Verfassung vorsieht und eine kritische Medien- und Bürgergesellschaft realisiert. In Russland handelt es sich vielmehr um *faktische*, vielfach *nicht demokratisch legitimierte Gegengewichte* und kulturelle „Hemmnisse“ für die Durchsetzung präsidentialer Politik.

Die wichtigsten *Akteure*, die diese Schranken repräsentieren, sind bisher: einige (nicht alle!) der „Finanzoligarchen“ und auf ihre Autonomie bedachte Großunternehmen, wenige kritische Medien, die starken „Geber-Regionen“ und ein großer Teil der wenig reformfreundlichen staatlichen Bürokratie sowie einige oppositionelle Parteien und Politiker in der Staatsduma. Kritische demokratische Haltungen sind vor allem in einem Teil der *großstädtischen Intelligenz*, unter den „Kulturschaffenden“ und der gut gebildeten Jugend sowie unter *Managern und Technokraten* in der privaten Wirtschaft zu finden, ferner bei jenen, die über Westkontakte und -erfahrungen verfügen.

Doch darf man im Blick auf die medial präsenten Akteure und ihre „Gegen-Macht“ die noch viel wichtigeren *strukturellen Hemmnisse einer Reformpolitik*, die wenigstens teilweise demokratische, rechtsstaatliche und marktwirtschaftliche Ziele verfolgt, nicht übersehen. Es sind tradierte, überalterte, nicht modernisierte und ineffektive Strukturen, Interessen und Einstellungen, die durch eine Transformation verlieren, überfordert sind, durch Beharrung oder Obstruktion Widerstand leisten und sich als dysfunktional im Sinne dieser Ziele erweisen. Modernisierungs- und Reformbedarf in diesem Sinne besteht vor allem für die staatliche Verwaltung, für den staatlichen Bereich der Wirtschaft und für die meisten Infrastruktureinrichtungen, insbesondere für das Gesundheits- und Sozialsystem, für große Teile des Schul- und Wissenschaftssystems. Nicht weniger gravierend sind *kulturelle*

Hemmnisse, das heißt Defizite und Widerstände in den oft noch weithin autoritären, vormodernen, antikapitalistischen Einstellungen und Verhaltensweisen der Verantwortlichen und Betroffenen, die noch viel zu wenig an Effizienz, Leistung und Eigenverantwortung orientiert sind. Politisch angeleitete Modernisierungsprozesse, ob eher demokratisch oder autoritär ausgerichtet, müssen sich stützen können auf eine kongruente politische, Rechts-, Wirtschafts- und Verwaltungskultur. Das Gewicht dieser „subjektiven, kulturellen Dimension“ in den Strukturen ist gerade in Russland nicht zu unterschätzen.

Die Frage nach den Grenzen präsidentialer Macht ist jedoch nicht nur im Blick auf faktische Machtverhältnisse und die Ziele einer bisher überwiegend autoritär geprägten Modernisierungspolitik zu beantworten, sondern wesentlich auch unter dem Gesichtspunkt der Demokratisierung von Staat und Gesellschaft.

Demokratische Kräfte gegen den Neo-Autoritarismus?

Je nachdem, wie man ein halb volles Glas betrachtet, wird man diese Frage für Russland anders beantworten. Einerseits hat die relative Stärke demokratischer Kräfte und Bestrebungen seit 1986 zu gewichtigen Erfolgen geführt: größere persönliche Freiheiten, Strukturelemente einer pluralistischen Demokratie und Ansätze für die Entwicklung einer demokratischen politischen Kultur. Andererseits gilt: Die Schwäche der demokratischen Potenziale begründet zu einem wesentlichen Teil die Stärke der Exekutive, der Bürokratie und Finanzimperien, die eine Modernisierungspolitik unter überwiegend autoritären politischen Vorzeichen verfolgen. Zu den klassischen Kontrolleuren der Exekutive zählt in der liberalen Demokratie das Parlament, in Russland also die *Duma*. Doch, wie wir gesehen haben, ist bereits ihre verfassungsmäßige Stellung relativ schwach. Es gibt kaum parlamentarische Traditionen. Die Abgeordneten haben oft wenig Erfahrung, zu wenige sind Juristen bzw. geübt im Formulieren von Gesetzen, ihre Ausstattung und die wissenschaftlichen Dienste sind unzureichend für die Komplexität der Materien. Die Qualität der Gesetzgebung und der Debatten lässt bis heute oft zu wünschen übrig. Zahlreiche wichtige Gesetzesvorhaben wurden nur zögerlich behandelt oder blockiert. Lobbyarbeit, das Interesse an Posten und Privilegien, taktische Manöver und undurchsichtige Allianzen, Fraktionswechsel und „Vereinnahmung“ durch den Präsidenten und seine Administration haben Einfluss und Ansehen des Parlaments bisher nicht sehr groß werden lassen. All dies wandelte sich in der zweiten Amtszeit von *Jelzin* ansatzweise zum Besseren. Die Duma wurde seit 1996 etwas gestärkt, weil der Präsident den Konsens suchte und die Kommunisten selektiv und durch Konsultationen an der Regierung beteiligte. Auch leistete die Duma im Frühjahr 1998 offenen Widerstand, als sie die (Wieder-)Ernennung von *Viktor Tschernomyrdin* als Ministerpräsident

blockierte. Doch stimmte sie jeweils zu, als 1998/1999 der Präsident die Premiers mehrfach auswechselte.

Eine beachtliche demokratische Opposition, trotz Schwäche der Parteien

Mein anderer Beitrag in diesem Band versucht deutlich zu machen, dass auch die *politischen Parteien und Bewegungen* politisch und organisatorisch insgesamt zu schwach sind, um innerhalb oder außerhalb des Parlaments eine wirksame Opposition gegen die Übermacht der Exekutive zu bilden. Die stärkste Oppositionsformation sind die stark nationalistisch eingefärbten Kommunisten und ihre Verbündeten, nicht die „Demokraten“ oder „liberalen Reformer“. Auch ist das Politikverständnis organisierter Gruppen teilweise noch wenig konfliktorientiert; weithin dominiert die Suche nach *Beteiligung* an der Macht gegenüber Kritik und Kontrolle.

Dennoch gibt es eine beachtliche demokratische Opposition. Dazu gehören vor allem: die Partei *Jabloko* unter *Grigorij Javlinskij*; zudem einzelne Medien, besonders die TV-Station NTV und einige Printmedien, sowie Teile der Kulturszene und die „kritische Intelligenz“ in den Großstädten. Zusammen mit einigen Hundert organisatorisch schwachen, aber sehr engagierten Bürgerrechtlern und Menschenrechtsbewegungen (z. B. die Gruppe „Memorial“) bilden sie so etwas wie eine konsequent regierungskritische Opposition. Nur sie haben z. B. den Krieg in Tschetschenien, die Menschenrechtsverletzungen in Russland, Angriffe auf die Pressefreiheit, die inhumanen Zustände im Militär oder in Gefängnissen und viele soziale Missstände (Armut, Drogen, AIDS) nachdrücklich und kontinuierlich kritisiert.

Eine Kontrolle durch die Medien?

Alle Medien stehen nach wie vor unter staatlicher Generalaufsicht und bedürfen der Lizenzierung. Mit Ausnahme der privaten, die sich meist in der Hand von „Oligarchen“ befinden, sind viele von ihnen, insbesondere auch die Printmedien, von staatlichen Subventionen mindestens teilweise abhängig. So können sie direkt oder indirekt von der Exekutive kontrolliert werden. Währendes in Moskau, St. Petersburg und einzelnen „Reform-Regionen“ noch eine relative Vielfalt in der Medienlandschaft gibt, ist es in den meisten anderen Regionen schlecht um die Pressefreiheit bestellt. Die Medien werden meist politisch instrumentalisiert und dienen den politischen und wirtschaftlichen Interessen ihrer Eigentümer bzw. Kontrolleure. Nachrichten und Kommentare werden nicht strikt getrennt, die Information ist z. T. einseitig und oberflächlich.

Die landesweit dominierenden staatlichen *Fernsehsender* ORT und RTR stehen heute faktisch weitgehend unter der Kontrolle des Präsidenten bzw. der Regierung (das 1. Programm ORT bis 2000 unter der gemeinsamen Kontrolle des Kreml und des Finanzmagnaten *Boris Beresowski*). Ein gewisses Gegengewicht bildet vor

allem der einzige andere landesweit zu empfangende Kanal NTV der Media-Gruppe *Most (Wladimir Gussinskij)*. Des- sen Unabhängigkeit ist aber unter *Putin* massiv bedroht. Die *Rundfunklandschaft* ist pluralistischer, aber nicht so einfluss- reich. Die *Printmedien* spielen eine deut- lich geringere Rolle als in Westeuropa. Sie sind bis heute nur in den Zentren in einer gewissen Breite vorhanden und für viele einfach zu teuer. *Dennoch bilden die unabhängigen Medien (bisher noch) die wohl wichtigste Kritik- und Kontroll- instanz gegenüber den Mächtigen.*

Festzuhalten bleibt: Weder das Parla- ment in Moskau (und erst recht nicht die Volksvertretungen auf regionaler und lo- kaler Ebene) noch die oppositionellen Medien und Parteien oder eine ent- wickelte, aktive Bürger- oder Zivilgesell- schaft bilden ein fest in den politischen Strukturen wie in der politischen Kultur verankertes Bollwerk gegen neo-auto- ritäre Tendenzen in der Exekutive. Über- all in der Öffentlichkeit, aber z.B. auch im Erziehungs- und Bildungswesen, kom- men Kritik, Diskussion und Kontrolle der Mächtigen zu kurz.

Auf dem Weg zu einer demokratischen politischen Kultur?

Politik und politisches System in Russland sind nicht zu verstehen, ohne wenigstens einen kurzen Blick auf die politische Kul- tur des Landes zu werfen. Politische Kultur bezeichnet hier die subjektive Dimension der Politik, das heißt: die politischen *Wert- orientierungen, Einstellungen und Ver- haltensweisen* der Bevölkerung, ihre *Erfahrungen* und ihr Umgang mit Politik. Dabei ist zu beachten, dass die politische Kultur eines Landes *vielfältig* determi- niert, *wandelbar* und in sich *uneinheitlich* ist (z. B. nach Altersgruppen, Bildungsni- veau, Regionen, Stadt/Land). Zwar sind in Russland starke *Traditionen aus vor- sozialistischer und sowjetischer Zeit* wirksam. Aber es gibt keinen historisch determinierten, fast unwandelbaren „Nationalcharakter“, wie selbst viele Rus- sen meinen, die dabei oft Selbst- und Fremdstereotypen folgen und „Mythen“ schaffen. Auch gibt es im letzten Jahr- zehnt widersprüchliche Befunde und gegenläufige Tendenzen, die es erschwe- ren, ein einheitliches Bild der politischen Kultur des Landes zu zeichnen.

Hier sollen nur einige *Hauptmerkmale* der politischen Kultur im Blick auf die Ausgangsfragen herausgearbeitet wer- den, ohne dass es möglich ist, empirische Umfragedaten im Detail zu referieren (vgl. etwa die Studien von *J. Lewada*; auch *B. Ennker 1996* und meine Ana- lyse des Wählerverhaltens und seiner dominanten Motive in diesem Band). Zunächst und vor allem: Für die große Mehrzahl der Russen werden die meisten Lebensenergien seit zehn Jahren absor- biert durch den *täglichen Kampf ums Überleben und im Beruf*. Besonders für die ca. 40–50% der Bevölkerung, die un- terhalb oder an der Armutsgrenze leben, ist dies das soziale und politische Thema Nr. 1. Da bleibt wenig Zeit und Energie, sich mit den öffentlichen Dingen oder

gar der „großen Politik“ intensiv zu be- schäftigen oder aktiv zu werden. Noch immer herrschen weithin Unsicherheit, Resignation und Desorientierung, tradi- tionelle Passivität, eine Mentalität der Unterordnung und eine tiefe Skepsis, ob und wie man den „Gang der Dinge“ überhaupt beeinflussen kann. Dazu tra- gen ein alter und neuer Privatismus, die negativen Erfahrungen mit der Ära *Gor- batschow* wie mit der Ära *Jelzin* wesent- lich bei, die viele als Zeiten des Niederg- gangs und der Wirren (*smuta*) ansehen. Für eine Mehrheit der Russen wurden die Begriffe Liberalismus, „westliche Demokratie“ und kapitalistische Markt- wirtschaft durch die Misserfolge der Reformpolitik zweifelhaft, wenn nicht diskreditiert. So wächst eher die Über- zeugung, „westliche Modelle“ taugten nicht für Russland, es müsse „seinen ei- genen Weg“ gehen. Doch wie dieser po- sitiv und konkret aussehen soll, das ver- mögen nur wenige zu sagen. *Trial and error* scheint da das Motto für die Zu- kunft zu sein.

Orientierung an den Leistungen des politischen Systems

Dies sind die Hauptforderungen an die Politik und die Mächtigen: Wohlstand oder besser gesagt: *keine Armut*, regel- mäßige Lohnzahlungen und ein angemes- sener (für westliche Verhältnisse meist bescheidener) Lebensstandard; *Sicherheit und Ordnung* durch einen starken, aber nicht repressiven Staat; eine *Perspektive* für die eigene Zukunft und die der Kinder; die Wiederherstellung der *Würde und Größe der Nation*. Dabei ist es für die Mehrzahl wichtiger, „gut regiert zu werden“ als „von unten effektiv mitzubestim- men“. Oder abstrakter: Die sichtbaren Leistungen des Systems zählen mehr als demokratische Partizipationschancen (*output- vor input-Orientierung*). Es gibt keine Tradition, kaum positive Erfahrungen und daher auch nur einen schwachen Glauben an Sinn und Effizienz bür- gerschaftlicher *Partizipation*, kollektiver *Selbstorganisation* oder *öffentlichen Pro- tests*. Es dominieren vielmehr noch immer hohe Erwartungen an einen *paternalisti- schen Wohlfahrtsstaat*, der für soziale Sicherheit und das Auskommen aller, für sichere Arbeitsplätze, Bildung, Wohnung und Gesundheit sorgen soll (Jüngste Umfragen zu Einstellungen gegenüber Reformen, Wirtschaft, politischen Institu- tionen und Wertorientierungen in: Fran- zen/Haarland/Niessen 2000). Die Hoff- nung auf einen starken Staat, eine starke Führung geht einher mit einem ausge- prägten *Patriotismus*, der sich bei etwa einem Fünftel der Wähler zu ausgepräg- tem Nationalismus steigert. Dies ist auf dem Hintergrund historischer Erfahrun- gen und jüngst des Niedergangs des Sowjetimperiums zu sehen, den viele als Abstieg, ja als Demütigung erlebt haben. In sie mischen sich auch Kritik und Resen- timent gegenüber „dem Westen“, der es darauf anlege, Russland „klein zu halten“. Auf diesem Hintergrund wird leicht ver- ständlich, warum ein Mann wie *Putin*, mit seiner Person und seiner Programmatik

eine Mehrzahl der Wähler erfolgreich ansprechen konnte und bis heute breite Unterstützung genießt.

Andererseits verstärkte Orientierung an individualistischen Werten

Doch würde man den Russen heute Unrecht tun, wenn man sie so einseitig (und mit manch historischem Stereotyp unterlegt) als Untertanen darstellt, die nur am eigenen materiellen Wohlergehen interessiert sind, aber sonst irrational auf den „guten Zaren“ hoffen. Es gibt durch- aus eine breite Wertschätzung für die neu gewonnenen individuellen Freiheiten, die eine Mehrzahl inzwischen für ebenso wichtig hält wie Wohlstand und Gleich- heit. Dieses *Freiheitsverständnis* bewegt sich im Spannungsfeld zwischen Kollektiv- orientierung und neuem Individualismus, einem ausgeprägten Sinn für „Gemein- schaftlichkeit“ (bis hin zu seiner mora- lisch-spirituellen Überhöhung z. B. im Begriff der *sobornost*) und der cleveren Suche nach dem eigenen Vorteil, von pri- vater Solidarität mit den Nächsten (beson- ders in der Familie und unter Freunden) und distanzierter Desinteresse im öffent- lichen Bereich. Doch ist auch unüberseh- bar, dass sich in Arbeit und Beruf, zumal in der privaten Wirtschaft und im Dienstlei- stungsbereich, die Werte und Einstellun- gen nachhaltig zu ändern beginnen. Zunehmend werden Leistung, Effizienz, gute Bildung, Karriere, sichtbarer Erfolg und auch legaler unternehmerischer Gewinn als Maßstäbe des Handelns aner- kannt. Zwar sind die Regeln der Statuszu- weisung („wer bekommt was aufgrund welcher Leistung?“) vielfach noch immer unklar und manche Resultate zweifelhaft. Doch neben aller Kritik an den enormen sozialen Unterschieden zwischen arm und reich und der kriminellen Selbstberei- cherung in Staat und Wirtschaft werden soziale Differenzierungen aufgrund von Qualifikation und Leistung immer stärker akzeptiert.

Das Demokratie-Verständnis an den Werten Sicherheit, Stabilität und sozialer Gerechtigkeit orientiert

Das *allgemeine Demokratieverständnis* lässt sich als sozial-paternalistisch charak- terisieren und orientiert sich stark an den Werten Sicherheit, Stabilität und soziale Gerechtigkeit. Auch ist es eher *konflikt- feindlich*: der Sinn für die zentrale Rolle von demokratischen Institutionen, Regeln und Verfahren für einen konstruktiven Konfliktaustrag, für die Akzeptanz von Rechtsvorschriften wächst erst langsam. Das weit verbreitete Bedürfnis nach Ein- heit und Harmonie, nach Stärke und Abgrenzung gegenüber inneren und äußeren „Feinden“ erschwert als Erbe der Vergangenheit eine breite Akzeptanz demokratischer Prinzipien wie Pluralis- mus, Toleranz und Kompromiss in Theorie und Praxis. Eine Mehrzahl glaubt noch immer an die „richtigen“ Problemlösun- gen und Direktiven „von oben“ und kann oder will noch nicht eigene Verantwor- tung übernehmen. Es bleibt ein Paradox

der politischen Kultur in Russland, dass viele Menschen ebensoviel Hoffnung in das positive Wirken eines starken Staates haben, aber zugleich den meisten öffentlichen Institutionen misstrauen. Man will Ordnung und entzieht sich doch gern der Staatsmacht und Auflagen „von oben“. Das geht einher mit stark moralischen Bewertungen und einer personalisierenden Sicht des Politischen. Doch die öffentliche Moral ließ in den letzten Jahren zu wünschen übrig, Enttäuschungen förderten Zynismus und Ratlosigkeit.

Die Umfragen machen aber auch deutlich, dass sich demokratische Überzeugungen, moderne marktwirtschaftliche Orientierungen und eine weltoffene Haltung vor allem in der großstädtischen *Intelligenz* (besonders in Moskau, St. Petersburg und einigen „Reform-Regionen“) und der gut ausgebildeten *Jugend* (Hochschulabschluss o. ä., Fremdsprachenkenntnisse, gute Berufsausbildung, Streben nach „Professionalität“) zunehmen und stärker als in anderen Gruppen verbreitet sind. Sie werden darin je unterschiedlich unterstützt von modernen Managern, dem kritisch-pluralistisch orientierten Teil der Öffentlichkeit sowie zahlreichen westlichen Stiftungen, Bürgerinitiativen und Bildungsinstitutionen. Insgesamt liegt hier im Sinne *langfristigen* Wandels eine große Hoffnung für das Wachstum einer demokratischen politischen Kultur in Russland. Immer noch sind in der allgemeinen Krise des Landes die autoritär-paternalistischen Tendenzen so stark, dass sie Präsident *Jelzin* und seine Gefolgsleute strategisch geschickt ausnutzen konnten und einen bis Anfang 1999 weitgehend unbekanntem Mann aus dem Geheimdienst an die Spitze des Landes hieven konnten.

Wladimir Putin – Hoffnungsträger für ein demokratisches Russland?

Putin war im März 2000 der einzige Kandidat, auf den sich eine breite Mehrheit der Wähler einlassen wollte. Als Präsident tritt er ein außerordentlich schweres Erbe an. Ihm begegnet ein solches Arsenal struktureller Probleme und gewaltiger Hindernisse für jede Form der Stabilisierung und Modernisierung des Landes und die baldige Verbesserung des Lebensstandards der Bürger, dass er einfach Zeit braucht und erst einmal die Ressourcen mobilisieren muss für effiziente Reformen, bevor sich sichtbare Erfolge abzeichnen – vielleicht mehr Zeit, als er hat bzw. ihm die Bürger zubilligen mögen. Seit Mitte/Ende 1999 gibt es vielfältige Anzeichen einer langsamen Verbesserung der wirtschaftlichen Lage, vor allem dank der seit Mitte 1999 gestiegenen Preise für Erdöl und Erdgas, der Abwertung des Rubels im Laufe der Bankenkrise im Frühherbst 1998 und der langsamen Wiederankurbelung der Inlandsproduktion. Löhne und Gehälter werden seit Anfang 2000 wieder regelmäßig ausgezahlt (eine große Erleichterung für die Masse der Bürger), selektive Lohnerhöhungen sind in Aussicht genommen. Doch noch immer gibt es kein umfassendes, in einem breiten Konsens verabschiedetes und erfolgversprechendes Konzept für durchgreifende Wirtschafts-

reformen, geschweige denn entschiedene Schritte dazu (mit gewissen Ausnahmen in der Steuerpolitik und bei der Reform bzw. beim Abbau der Streitkräfte).

Andererseits mehren sich *im politischen Bereich* die Anzeichen dafür, dass Russland eher seinen Weg des Neo-Autoritarismus fortsetzt, als dass die gegenwärtige Führung eine durchgreifende Demokratisierung ernsthaft anstrebt oder gar praktisch realisiert. Nennen wir die wichtigsten:

(1) Die *Stärkung der Exekutive* im Kreml, von Militär, Geheimdienst und Polizei, eine Politik, die auf der Basis eines „starken Staates“ und der „Diktatur des Gesetzes“ (s. o.) „von oben“ Ordnung schaffen will und dabei auf „Einheit“, „Disziplin“ und Unterordnung in Staat und Gesellschaft setzt.

(2) Die *Einschränkung der Pressefreiheit* durch Ausgabe von Richtlinien für die Berichterstattung insbesondere über den Tschetschenien-Krieg, durch administrativen, justiziellen und propagandistischen Druck auf allzu deutliche öffentliche Kritik an seiner Amtsführung. Hier ist vor allem sein Vorgehen gegen die wichtigste unabhängige private Medien-Holding, die Gruppe *Media Most* von *W. Gussinskij*, zu nennen. Dabei mischen sich in sehr ambivalenter Weise zwei Momente: zum einen die legale und legitime Verfolgung wahrscheinlicher Rechtsbrüche, zum anderen eine unverhältnismäßige, politisch motivierte Intervention und Strafaktion des Präsidenten und der von ihm mindestens indirekt gesteuerten Organe (Generalstaatsanwaltschaft, Steuerpolizei, Miliz) gegen eine Bastion kritischer Berichterstattung und damit einer wichtigen Basis der Opposition. Ähnliches gilt für den Druck auf den seit Frühjahr 2000 in Opposition zu *Putin* gegangenen einstigen Förderer und Sponsor *Beresowskij*, der seine Anteile und damit die Vorherrschaft im staatlichen Fernsehsender ORT nolens volens verkaufen wird. Insgesamt fürchten viele kritische Beobachter und Journalisten in Russland weitere Restriktionen im Bereich der Informations- und Pressefreiheit, womöglich auch der Freiheit der Wissenschaft.

(3) *Ambivalent* ist ebenfalls die *Beschränkung der Macht der Gouverneure und Präsidenten* der Subjekte der Föderation oder „Regionen“ seit dem Sommer/Herbst 2000. Auf Betreiben *Putins* wurde schließlich mit Zustimmung der beiden Kammern der Bundesversammlung der Föderationsrat geschwächt: Mitglieder dieses Gremiums sind nicht mehr die Gouverneure bzw. Präsidenten und Parlamentspräsidenten der Subjekte der Föderation, sondern nur noch ihre Vertreter. Die Autonomie der Regionen wird beschnitten durch die Schaffung der Institution von „Bevollmächtigten Vertretern des Präsidenten“ in sieben, neu gebildeten „föderalen Distrikten“, Groß-Regionen, die im wesentlichen mit den Militärbezirken der RF übereinstimmen. Zu diesen neuen „Generalgouverneuren“ wurden vor allem ehemalige Militärs und Geheimdienstoffiziere ernannt. Ob und wie sich diese neue Kontrollinstanz des Zentrums gegenüber den Regionen durchsetzen

wird, ist allerdings noch offen. Erste Wirkungen zeigt schließlich die letzte Kompetenzweiterung des Präsidenten: Er kann die Chefs von Regionen absetzen (lassen), die sich weigern, innerhalb einer bestimmten Frist Rechtsnormen zu ändern oder Maßnahmen aufzuheben, die der Verfassung und den Gesetzen der Föderation widersprechen. Einerseits ist es dringend nötig, mehr Rechtseinheit und Rechtssicherheit in den Regionen zu erreichen. Andererseits ist ernsthaft zu befürchten, dass Präsident *Putin* diese neuen Instrumente für rein politische Zwecke in Macht- und Interessenkonflikten mit einzelnen Regionen und ihren „Fürsten“ einsetzen wird.

(4) Der *Tschetschenien-Krieg* wird mit unverminderter Härte und weiterhin hohen Verlusten für die russische Armee und schweren Beeinträchtigungen für die Zivilbevölkerung fortgesetzt. So legitim das Vorgehen gegen Rechtsbrüche in Tschetschenien war und ist, so unverhältnismäßig, vielfach menschenverachtend und brutal war das Vorgehen und die Rhetorik der russischen Befehlshaber (aber auch etlicher Rebellengruppen). *Putin* hat sich gegen jede Kritik gewehrt und es scheint, dass ihm die Wahrung der Menschenrechte hier nicht wichtig ist. Überdies ist eine politische Lösung nicht in Sicht. *Putin* spielt auf Zeit – und verliert vor allem international, aber langsam auch national an Ansehen und Glaubwürdigkeit in diesem grausamen „Spiel“.

Eine Politik der Stabilisierung und Modernisierung, aber nicht der Demokratisierung

Alle Präsidenten und Parteien nehmen auf sehr unterschiedliche und z.T. gegensätzliche Weise für sich in Anspruch, „der Demokratie“ zu dienen. Doch was für *Jelzin* galt, je länger er im Amt war, scheint nun auch für *Putin* zu gelten: Beide sind nicht wirklich interessiert an einer Demokratisierung von Staat und Gesellschaft, am Abbau autoritärer Strukturen und Verhaltensweisen, an der Durchsetzung der Menschenrechte in allen Bereichen der Gesellschaft. Sie hätten sonst Kritik und lebendige Diskussion in den Medien wie in allen Bereichen der Öffentlichkeit, bürgerschaftliches Engagement in Nicht-Regierungsorganisationen (NGO's) und Parteien, die politische Bildung, Mündigkeit und Urteilsfähigkeit in den Schulen und Hochschulen ebenso stärken können wie die Mitbestimmung am Arbeitsplatz und den Aufbau einer vom Staat unabhängigen Bürger- oder Zivilgesellschaft.

Zwar haben beide Präsidenten manche dieser Ziele verbal befürwortet, doch in der Praxis der Machtausübung spürt man nur wenig davon. Menschenrechte und die Demokratisierung von Staat und Gesellschaft stehen nicht weit oben auf ihrer Prioritätenliste, sie sind für sie persönlich keine Herzensangelegenheit. So hat *Putin* bisher mit keinem Wort die Untaten des KGB, die Verfolgung der Dissidenten in der Sowjetzeit, als er im Geheimdienst arbeitete, bedauert oder Rechtsbrüche der Exekutive offen kriti-

sirt – eine traurige Kontinuität an der Spitze der Macht. Im Gegenteil: *Putin* bekundet öffentliche Wertschätzung für die Traditionen des sowjetischen Geheimdienstes seit *Dzershinskij*, für militärische Werte und Rituale, für die offensive Demonstration der Staatsmacht. Symbolisch wichtig ist auch die Übernahme der Melodie der alten Sowjethymne, die schon unter *Stalin* und *Breschnew* erklang und an den „Glanz“ des Sowjetimperiums erinnert. Nun erklingt sie am Neujahrstag 2001 zu Beginn eines neuen Jahrtausends, versehen mit einem neuen Text und erfüllt von patriotisch-schwülstigem Pathos. Dieser Akt mag eine taktisch geschickte, populistische Integrationsleistung *Putins* sein. Aber er symbolisiert auch den fragwürdigen Wunsch, bruchlos anzuknüpfen an den angeblich „ewigen Bund brüderlicher Völker“ auf sowjetisch-russischem Boden und an die „guten Traditionen“ der Sowjetzeit. Zu Recht haben viele Demokraten diesen Beschluss von Präsident und Duma kritisiert – doch sie blieben in der Minderheit.

Auf dem Hintergrund dieser Analyse erscheint die These vom Neo-Autoritarismus der Präsidenten *Jelzin* und *Putin* insgesamt gerechtfertigt. Sie wurden zwar weitestgehend frei, aber nicht fair gewählt. Ihr Bemühen um Stabilität, wirtschaftliche Effizienz und ein Minimum an Ordnung verdient Respekt und Förderung. Doch kann man ihre Herrschaftspraxis unter den Gesichtspunkten von mehr Demokratie und einer sozial balancierten Marktwirtschaft in einigen Politikfeldern nur als ambivalente (und unter *Jelzin* inkonsequente) *Politik der Stabilisierung und Modernisierung* bezeichnen. Diese Politik und mancher robuste Gebrauch der Macht können jedoch in wesentlichen Bereichen keine materielle demokratische Legitimität für sich in Anspruch nehmen.

Die meisten Beobachter sind sich darin einig, dass weder das Parlament noch die unabhängigen, nunmehr bedrohten Medien oder die erst in Ansätzen vorhandene Bürger- oder Zivilgesellschaft jenes demokratische und kritische Potenzial darstellen, das notwendig wäre, um ein hinreichend starkes Gegengewicht zu bilden gegen den Neo-Autoritarismus unter den Präsidenten *Jelzin* und bisher (*Anfang 2001*) auch *Putin*. Russlands Weg zwischen Autoritarismus und Demokratie ist (nach dem ersten Amtsjahr *Putins*) offener denn je. Sollten Eliten und eine Mehrheit der Bürger eine nachhaltige Demokratisierung von Staat und Gesellschaft anstreben, so hat das Land noch einen weiten Weg zu gehen.

Literaturhinweise

- Aktuelle Analysen und Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien (BIOST), (<http://www.biost.de/biopubl.htm>).
- BIOST (2000) (Hrsg.): Russland in Europa. Innere Entwicklungen – Internationale Beziehungen, Böhlau Verlag, Köln.
- Bonavita, Petra (1999): Russland im Griff der Mafia: Paten, Bürokraten, Businessmen. Heilbronn.
- Bos, Ellen/Mommsen Margareta/Steinsdorff, Silvia von (Hrsg.): Das russische Parlament. Leske und Budrich, (erscheint 2001).
- Brown, Archie (2000): Der Gorbatschow-Faktor: Wandel einer Weltmacht, Insel Verlag, Frankfurt/Main.
- Eichwede, Wolfgang (Hrsg.) (1998): Das neue Russland in Politik und Kultur, Bremen, Edition Temmen, Bremen
- Ennker, Benno (1996): Historisch blockierte Demokratisierungschancen?, in: Bürger im Staat, 46. Jahrgang, Heft 2, S. 94–103.
- Gnauck, Gerhard/Harms, Michael (1997): Das Parteiensystem Rußlands. In: Segert, Dieter/Stöss, Richard/Niemeyer, Oskar: Parteiensysteme in postkommunistischen Gesellschaften Osteuropas. Opladen, Westdeutscher Verlag, S. 285–339.
- Koryushkin, Alexander/Meyer, Gerd (1999): Communitarianism, Liberalism and the Quest for Democracy in Postcommunist Societies. St. Petersburg University Press. St. Petersburg.
- Kropp, Sabine (1995): Systemreform und lokale Politik in Russland, Opladen.
- Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.): Russland. Der Bürger im Staat. Heft 2, 46. Jahrgang 1996.
- Levada, Juri (1997): Die Sowjetmenschen 1989–1991. Soziogramm eines Zerfalls, dtv, München.

- Levada, Juri (2001): Tshelovek sowjetskij desjaty let spustja: 1989–1999 (Der Sowjetmensch – zehn Jahre später: 1989–1999). <http://www.polit.ru/documents/393366.html> am 17. 1. 2001.
- Luchterhandt, Galina (1998): Parteien in der russischen Provinz. Politische Entwicklung in den Gebieten des Ural und der Wolgaregion. Bremen: Temmen.
- Luchterhandt, Galina (2000): Politische Parteien in Rußland, Edition Temmen, Bremen.
- Meyer, Gerd (1999): Kleine Lebenswelten im Sozialismus – ein ambivalentes Erbe für die politischen Kulturen in Ostmitteleuropa. In: Merkel, Wolfgang / Busch, Andreas (Hrsg.): Demokratie in Ost und West. Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- Meyer, Gerd (1977): Bürokratischer Sozialismus. Eine Analyse des sowjetischen Herrschaftssystems. (Reihe problemata Bd. 65) Verlag Frommann Holzboog Stuttgart.
- Mommsen, Margareta (1996): Wohin treibt Rußland?: Eine Großmacht zwischen Anarchie und Demokratie, Beck, München.
- Riese, Michaela/Riese, Hans-Peter (1997): Moskauer Machtspiele. Aufbau, Berlin.
- Sakwa, Richard (1996): Russian Politics and Society. Routledge, London.
- Schneider, Eberhard (1997): Die Formierung der neuen rußländischen politischen Elite. Berichte des BIOST, 1997/51.
- Schneider, Eberhard (1999): Das politische System der Russischen Föderation. Eine Einführung. Opladen – Westdeutscher Verlag.
- Schrötter, Dieter von: Parteien und politische Bewegungen im nachsowjetischen Rußland. Erscheint demnächst in: Eith, Ulrich/Mielke, Gerd (Hg.): Gesellschaftliche Konflikte und Parteiensystem. Länder und Regionalstudien 2001, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Stöss, Richard/Segert, Dieter (1997): Entstehung, Struktur und Entwicklung von Parteiensystemen in Osteuropa nach 1989 – Eine Bilanz. In: Segert, Dieter/Stöss, Richard/Niedermeyer, Oskar (Hg.): Parteiensysteme in postkommunistischen Gesellschaften Osteuropas, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 379–428.
- Tismaneanu, Vladimir (Ed.) (1995): Political Culture and Civil Society in Russia and the New States of Eurasia. M. E. Sharpe, England/New York.
- Trautmann, Ljuba (1995): Russland zwischen Diktatur und Demokratie, Baden-Baden.
- Tschinarichina, Galina (1999): Die russische Parteienlandschaft verändert sich. In: Wostok 44. 1999–4. SS.52–55.
- White, Stephen/Batt, Judy/Lewis, Paul G. (Hrsg.) (1997): Developments in Russian Politics. Basingstoke.
- White, Stephen/Rose, Richard/MacAllister, Ian (1997): How Russia Votes. Chatham, NJ Chatham House Publ.
- Wyman, M./White, S./Oates, S. (1998) (Hrsg.): Elections and Voters in Post-communist Russia (Studies of Communism in Transition). Cheltenham.
- Internetadressen:
<http://www.rferl.org/newsline/>
<http://pubs.carnegie.ru/english/>
<http://www.iews.org/>
<http://ksgnotes1.harvard.edu/BCSIA/Library/nsf/russiawatch>
<http://www.biost.de>

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Im Jahr 2000 lief die Konjunktur der mittel- und osteuropäischen Reformländer ganz ordentlich: Alle Volkswirtschaften wuchsen, keine schrumpfte. Es gab weder Währungs- noch eine Bankenkrise, und alle konnten den Ölpreis-Schock einigermaßen gut auffangen. Dazu stärkte die gute Konjunktur in den USA und in Europa die Exportgeschäfte. Und doch: Nur vier Länder haben nach dem Zusammenbruch der alten Zentralverwaltungswirtschaft die Wirtschaftskraft von 1990 wieder erreicht oder übertroffen. Alle anderen liegen unter dem Niveau von 1990. Als Musterland steht Polen da. Nur zwei Jahre schwere Rezession – 1990 und 1991 – standen am Anfang des Reformprozesses, seitdem wuchs die polnische Wirtschaft zwischen drei und sieben Prozent pro Jahr. Heute liegt die Wirtschaftskraft um 43 Prozent über der von 1990. Ganz anders dagegen Russland. Im vergangenen Jahrzehnt gab es nur drei Jahre Wachstum, aber acht Jahre mit teils schwerstem Rückgang der Wirtschaftskraft. Daher liegt Russlands Wirtschaftsleistung heute bei 64 Prozent der Leistung von 1990. *Globus*

Die Wahlen sind frei, aber nicht fair

Parteien, Wahlen und Wählerverhalten

Der Stellenwert von Parteien und Wahlen im politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess

im heutigen Russland

Von Gerd Meyer

Für einen westlichen Beobachter ist das Parteiensystem Russlands kaum überschaubar, Wahlen und Wählerverhalten sind nur schwer einzuordnen. Freie Wahlen fanden in Russland zum ersten Mal als Präsidentenwahlen im Juni 1991 statt. Parteien waren in Russland – von der Monopolpartei KPdSU abgesehen – bis dato unbekannt, feste Parteibindungen konnten sich deshalb nicht herausbilden. Die Parteien von heute haben sich weniger entlang sozialer Konfliktlinien entwickelt, sondern sie definieren sich eher nach ihrer Nähe oder Ferne zur politischen Macht. Entsprechend stark fluktuieren Wähler und Parteien, vor allem in der Mitte, die meist dem Präsidenten nahestehen. An den Flügeln stehen Kommunisten und Nationalisten. Konsequenter liberal und demokratisch ausgerichtet ist vor allem die Partei „Jabloko“; ihre meist besser ausgebildeten, städtischen Wähler votieren für ein modernes, westliches Russland. Doch wieviel demokratische Legitimität verleihen Parteien und Wahlen dem politischen System?

Red.

Nach drei Präsidenten- und drei Duma-Wahlen

Die ersten freien Wahlen in Russland fanden im Juni 1991 statt, als Boris Jelzin in direkter Volkswahl zum Präsidenten Russlands gewählt wurde. Seitdem gab es in der Russländischen Föderation (RF) zwei weitere Präsidentenwahlen (Juni 1996, März 2000) und drei (Parlaments-) Wahlen zur Staatsduma, der 1. Kammer der Bundesversammlung (1993, 1995, 1999). Kritische Beobachter im In- und Ausland haben seitdem immer wieder gefragt: Welche Bedeutung haben eigentlich Wahlen in einem Land, in dem Staat und Gesellschaft noch immer mindestens „halb-autoritär“ sind? Sind diese Wahlen nicht nur frei, sondern auch fair, d.h. gibt es reale Chancengleichheit für alle, die kandidieren? Und: Inwieweit sind die Parteien in der Gesellschaft verankert? Wird die russische Politik nicht von wenigen „Führern“ und ihren „Clans“ statt von Parteien beherrscht?

Um diese Fragen zu beantworten, schauen wir uns zunächst die um die Macht konkurrierenden politischen Kräfte an, dann das Wahlsystem sowie Verlauf und Ergebnisse der Wahlen, um abschließend ihren Stellenwert im politischen System zu bestimmen. Dabei werden wir uns auf das Parteiensystem und Wahlgeschehen der zentralen Ebene konzentrieren.

Die weitverbreitete Skepsis der Bürger gegenüber Parteien und Politikern

Im Vergleich zu Deutschland haben Parteien in Russland einen deutlich geringeren Stellenwert im Prozess der politischen Meinungs- und Willensbildung. Das gilt insbesondere für die Artikulation und Zusammenfassung von gesellschaftlichen Interessen, für die politische Sozialisation und die Rekrutierung der Machtelite, aber auch für die Kontrolle bzw. die (Mit-) Gestaltung der Arbeit der Exekutive. In der russischen Politik dominieren der Präsident und die von ihm beherrschten Organe (Präsidentenadministration, Sicherheitsrat, Geheimdienst, Regierung und Ministerialbürokratie). Die relativ schwache Position der Staatsduma, seit Ende 1999 mit sicheren Mehrheiten für die Politik des Präsidenten, die starke Rolle der „Finanzoligarchen“ und von Elitenkartellen in den Regionen schränken den Spielraum der föderalen Parteien weiter ein. Umgekehrt gibt es in den Regionen eigene Machtstrukturen, Elitegruppen und Parteiformationen mit überwiegend autoritär-oligarchischen Grundmustern, die – z.T. in Kooperation mit zentralen Instanzen – wiederum starken Einfluss auf die Auswahl der Duma-Kandidaten und faktisch auch den Wahlausgang nehmen. Fast das gesamte Machtsystem ist überdies durchsetzt vom Krebsübel der Korruption.

Die große Mehrheit der Bürger begegnet Parteien, Politikern und generell den „Mächtigen in Moskau“ mit großer Skepsis. Für dieses geringe Vertrauen gibt es viele Gründe, vor allem sind es die mangelnden Erfolge in der Verbesserung der Lebensverhältnisse und hier das Erscheinungsbild der Parteien selbst. „Die Partei“ – das war für drei Generationen die Kommunistische Partei der Sowjetunion (KPdSU). Ihre Rolle bzw. die der KP Russlands (KPRF) bis Oktober 1993 und die Erfahrungen mit einer Mitgliedschaft in der KPdSU werden heute von der Mehrzahl der Russen ambivalent, wenn nicht negativ bewertet. Sie begründen Skepsis gegenüber fast allem, was mit „Partei-Politik“ zusammenhängt. Trotz eines Jahrzehnts im Umgang mit den neuen Parteien und ihren Führern mangelt es noch immer an nachhaltig positiven Erfahrungen mit einem organisierten Parteienpluralismus, mit öffentlichem Streit und Toleranz gegenüber Andersdenkenden.

Die Präsidenten Jelzin und – soweit erkennbar – auch Putin verstehen sich als politische Führer der Gesamtnation „über den Parteien“ und nicht als Repräsentan-

ten eines bestimmten parteipolitischen „Lagers“ (wenn auch meist in Distanz zu den Kommunisten). Sie arbeiten mit wechselnden Mehrheiten in der Staatsduma und im Föderationsrat. Sie konsultieren Politiker aller nicht-extremistischen Parteien. Nicht selten versuchen sie, ihre Kritiker oder Konkurrenten zu integrieren, in beratende Gremien zu berufen oder mit einem (Minister-)Amt an der Regierung zu beteiligen. Die Suche nach Konsens oder Duldung, nicht offene Konfrontation überwiegen bis heute – das verringert Spielraum und Bedeutung parteipolitischer Profilierung und Konkurrenz. Eine starke Hand, die alle Kräfte bündelt, ein „guter Zar“ als Präsident, so meint die Mehrheit der Wähler, könne die Probleme des Landes besser lösen als eine Vielzahl von konkurrierenden Gruppen und selbst ernannten „Führern“, die doch „irgendwie alle nur an sich selber denken“. Ehrlich, solide und volksnah, ohne schmutzige Geschäfte und zu viel Wodka solle es in der Politik zugehen.

Die Machtelite und ihre Führer schaffen sich Parteien, nicht umgekehrt

Ein weiterer Grundzug der russischen Politik spielt hier eine entscheidende Rolle: die kaum kontrollierte Macht kleiner Elitegruppen, ihre „Clan-Struktur“ und die Personalisierung von Politik. Mächtige Elitegruppen und die Tendenz zur Personalisierung beobachten wir auch in westlichen Demokratien, aber sie sind in Russland aus historischen und strukturellen Gründen viel stärker ausgeprägt.

Historisch gesehen begann die grundlegende Reform des Sowjetsystems als Reform aus den Zentren der Macht heraus. Gorbatschows Perestrojka war eine Reform „von oben“, nicht das Ergebnis einer Massenbewegung „von unten“ oder eines ausgehandelten Systemwechsels zwischen Machteliten und Oppositionsgruppen (wie in den meisten ostmitteleuropäischen Staaten). Sie beruhte auch nicht auf einem Macht- und Richtungswechsel zwischen Parteien aufgrund von freien Wahlen, sondern zunächst auf einem Politikwechsel von Personen und ihren informellen Koalitionen innerhalb der allein regierenden KPdSU. Erst dieser Wandel an der Spitze der Macht öffnete die Tür für die Bildung von informellen Richtungen innerhalb der Partei, dann zur Gründung von informellen politischen Gruppen als einer Art Vorstufe von Parteien („Proto-Parteien“). Im März 1990 verzichtete die KPdSU auch formell auf die bis dahin in Art. 6 der Verfassung

verankerte „führende Rolle“ im Staat. Damit einher ging die Unterstützung von Reformen durch einen Teil der Funktionäre und Mitglieder der KPdSU sowie von Angehörigen vor allem der großstädtischen Intelligenz. Die Wahlen zum *Volkskongress* und aus ihm heraus zum Obersten Sowjet der UdSSR im März 1989 waren allenfalls „halbfreie“ Wahlen, die im wesentlichen noch von der KPdSU und den alten Machteliten dominiert wurden. *Glasnost* eröffnete allerdings schon damals die Möglichkeit, offener als je zuvor die Regierenden zu kritisieren und über politische Alternativen zu diskutieren.

Neben den *nationalen Emanzipationsprozessen* dominierten *Richtungskämpfe* die sowjetische Politik. Seit 1988 entwickelte sich ein Machtkampf zweier politischer „Giganten“: *Michail Gorbatschow*, seit März 1985 Generalsekretär der KPdSU und seit März 1990 Präsident der Sowjetunion, und *Boris Jelzin*, als langjähriger 1. Gebietssekretär von Swerdlowsk zunächst ein Outsider in Moskau, dann 1986/1987 selbst für kurze Zeit Mitglied des Politbüros der KP und 1. Parteisekretär in Moskau. Beide stritten um den rechten Weg der Transformation – ein Ringen zwischen dem schwankenden „Zentristen“ an der Macht, der sich seit Herbst 1989 zunehmend mit den konservativen Kräften in der Partei arrangiert hatte, und dem aufstrebenden *Jelzin*, der sich als „Radikalreformer“ für Demokratie und Marktwirtschaft einsetzte und sich immer offener als Gegner der KP bekannte. *Jelzin* arbeitete seit 1989 zielstrebig auf eine Machtübernahme innerhalb der *Russischen Unionsrepublik* (RSFSR) und faktisch auf deren Unabhängigkeit hin. Im Mai 1990 wurde *Jelzin* indirekt durch den Volkskongress der RSFSR, am 12. Juni 1991 in direkten, freien Wahlen zum Präsidenten der RSFSR gewählt. Das neue politische System Russlands bildete sich also im Zuge des Zerfalls der Sowjetunion heraus. Anfangs nur halbherzig und am Ende ohne Erfolg hatte *Gorbatschow* 1990/1991 versucht, Konsens über einen neuen Unionsvertrag zu erreichen. Der sog. August-Putsch konservativer Kräfte im Jahr 1991, in dessen Verlauf *Jelzin* und seine Verbündeten „die Demokratie“ in Russland verteidigten und *Gorbatschow* faktisch entmachteten, führte bald darauf zum Verbot der KP in Russland.

Nach dem Ende der Sowjetunion am 31.12.1991 und nach der Formierung der *Russländischen Föderation* im Jahr 1992 bestimmten – unter der Vorherrschaft des bereits im Juni 1991 direkt gewählten Präsidenten *Jelzin* – rivalisierende Politiker, Gruppen und Institutionen, aber nicht wohl organisierte Parteien die russische Politik. Im Oktober 1993 löste *Jelzin* den noch zu Sowjetzeiten im März 1989 gewählten Obersten Sowjet des Landes, der sich mit aller Macht gegen ihn und seine Politik gewandt hatte, entgegen den Bestimmungen der Verfassung und einem Referendum im April 1993 mit gewaltsamen Mitteln auf. Aus eigener Machtvollkommenheit setzte er Neuwahlen und eine Volksabstimmung über eine unter seiner Federführung erarbeitete neue Verfassung am 12.12.1993 an. Erst seitdem spielen Parteien (oder politische

Bewegungen) eine wichtige Rolle in der neu konstituierten Staatsduma bzw. in der politischen Öffentlichkeit des Landes.

Die meisten Parteien „schweben“ nur über der Gesellschaft

Struktur und Funktion von Parteien, der Stellenwert ihrer Konkurrenz und Kooperation sind nur im Kontext der widersprüchlichen und oft unübersichtlichen politischen Entwicklung Russlands zwischen Demokratisierung und Autoritarismus zu verstehen. Strukturell gesehen handelt es sich bei den seit 1993 in Russland aktiven „Wählervereinigungen“ (so die juristische Bezeichnung im Wahlgesetz) nicht um traditionell, sozialstrukturell und emotional stark verankerte, dauerhaft etablierte Parteien, wie wir sie aus westlichen Demokratien kennen. Eine gewisse Ausnahme stellen dabei die KPRF und in anderer Weise *Jabloko* dar. Parteien wurden und werden in Russland meist von einem oder wenigen „Führern“ gegründet. Es sind eher lose Zusammenschlüsse, die vor allem dazu dienen, Wähler „von oben“ zu mobilisieren und die Interessen bestimmter Personen oder relativ kleiner Gruppen im Kampf um Macht und Geld und die „richtige Politik“ durchzusetzen. Dabei spielt es keine Rolle, wie sie sich bezeichnen – als Partei oder Bewegung, als Block oder Union.

Diese Gruppierungen sind ihrem Charakter nach vor allem Instrumente der Machteroberung und des Machterhalts in der Hand von Elitegruppen. Ihre Führer bilden politische Zweckbündnisse auf Zeit. Hinter ihnen stehen oft *politische Clans*, die in einem undurchsichtigen Geflecht von persönlichen Beziehungen wie von organisatorischen und finanziellen Verflechtungen agieren. Einzelne politische Führer, die sich für berufen halten, ein kleiner Kern von Gefolgsleuten und „Beratern“, die Spitzen der Exekutive im Zentrum und in den Regionen („Parteien der Macht“), „Finanzoligarchen“ und ihre Beauftragten, Netzwerke und Seilschaften von Spitzenbeamten und Managern, die Repräsentanten von Industrieunternehmen oder -branchen sowie ehrgeizige Berufspolitiker der jüngeren Generation geben den Ton an und ringen um Einfluss. Es sind meist „Promi-Parteien“, Sammlungsbewegungen oder Elitengruppierungen auf der Suche nach Gefolgschaft oder im Dienste einer bestimmten Klientel, die nach Wählern Ausschau halten. Die politische Elite wächst hier also nicht aus Parteien heraus, sondern umgekehrt: Demokratisch kaum legitimierte Machtgruppen schaffen sich ihre wechselnde „Basis“. Instabilität und starke Fluktuation kennzeichnen die meisten dieser Formationen, organisatorisch wie in ihrer Unterstützung durch die Wähler.

So setzen diese *Organisationen* (mit Ausnahme der KPRF und von „*Jabloko*“) ganz überwiegend nicht auf die Aktivierung vieler Mitglieder von unten, sondern auf die Beeinflussung oder Manipulation der Wählerschaft „von oben“, vor allem über das Fernsehen. Es sind gleichsam „über der Gesellschaft“ schwebende Parteien, nicht „Volksparteien“ auf breiter sozialer Basis und mit großen Mitgliederzahlen

(meist sind es nur wenige Hundert oder Tausend, höchstens aber einige Zehntausend, außer bei der KPRF). Nur die KPRF verfügt über einen größeren Parteiapparat: Hauptamtliche Funktionäre („die Parteibürokratie“) spielen, soweit überhaupt vorhanden, eine relativ geringe Rolle. Sie werden meist beherrscht von oligarchischen Führungszirkeln, eine demokratische Struktur ist eher die Ausnahme. Auch sind sie meist nur in den großen Städten, viel weniger in Klein- und Mittelstädten und sehr selten auf dem Lande organisiert. Die *Finanzierung* der Parteien und Kandidaten, ihrer Aktivitäten und vor allem ihrer Wahlkämpfe ist weithin undurchsichtig. Sie leben von dem Reichtum ihrer Führungszirkel oder ihnen nahestehender Sponsoren, von „Spenden“ großer Unternehmen oder „abgezweigter“ Gelder aus der Staatskasse (vor allem in den Regionen). Die zweifelhafte Herkunft und Verwendung von Geldern wird allenfalls von einigen wenigen Medien und den Konkurrenten thematisiert, nicht aber effektiv durch staatliche Organe „kontrolliert“. Ein Parteiengesetz ist seit Jahren in der Diskussion.

Die *Programmatische* der Parteien ist – wiederum mit einer gewissen Ausnahme für die KPRF und *Jabloko* – meist sehr allgemein gehalten, oft diffus und ohne theoretische Fundierung. Führungsfiguren, ein attraktiver Name, Symbole sind oft wichtiger als konkrete Ziele und Schritte, geboten werden eher Parolen als Problemlösungen. Zwar haben sich die Parteien in den letzten Jahren bemüht, ihre Programme zu präzisieren und Profil zu gewinnen. Aber diese bleiben doch von ziemlich geringer Bedeutung für ihr Selbstverständnis wie für ihr konkretes, weithin taktisch bestimmtes Handeln unter der Ägide eines die politische Szene beherrschenden Präsidenten.

Was heißt schon „links“ oder „rechts“?

Das „klassische“ Modell der Parteienformation in westlichen Demokratien beruht auf einigen grundlegenden, teilweise miteinander verbundenen oder sich überlagernden Trenn- und Konfliktlinien (sog. *cleavages*) in der Gesellschaft. Sie verlaufen entlang sozialer, ökonomischer, regionaler oder nationaler bzw. ethnischer Unterschiede und normativ-kultureller Differenzen (Wertorientierungen, Ideologien, Religionen bzw. Konfessionen; dominante Kultur versus Subkulturen). Diese werden politisch repräsentiert durch Parteien und politische Führungseliten, die diese Unterschiede wiederum selbst „politisieren“ und organisatorisch verstärken können.

In den postkommunistischen Gesellschaften stehen jedoch zunächst nicht die Repräsentation *sozialer* Unterschiede, sondern die *politisch-strategischen Grundentscheidungen des Transformationsprozesses* im Vordergrund politischer Auseinandersetzungen. In Russland ist die Formation des Parteiensystems außerdem stark abhängig von den politischen Strategien und wechselnden Bündnissen des Präsidenten. Wir müssen also von einem

Primat der *politischen* Trenn- und Konfliktlinien ausgehen. Dabei sind die Nähe oder Ferne „zur Macht“ (Präsident, Präsidi- alverwaltung, Regierung, Gouverneure, „Finanzoligarchen“) und das Taktieren in wechselnden Koalitionen oft wichtiger als proklamierte Positionen und Parteizu- gehörigkeit.

In vielen Fragen müssen die Parteien ihr Profil erst noch schärfen. Aber nicht nur deshalb ist es kaum möglich, sie in ein ein- faches *Rechts/Links-Schema* einzuordnen. Denn „rechte“ Positionen wie Nationalis- mus oder der Ruf nach einem starken

Staat in Wirtschaft und Gesellschaft fin- den sich auch auf der „Linken“. „Konservativ“ heißt in Russland für viele teilweise festhalten am Sowjetsozialismus. „Libera- le“ paktieren mit einem autoritären Präsi- denten etc. Gleichwohl bleiben die weit- hin gebräuchlichen Kategorien „links“ und „rechts“ für die grobe Orientierung wichtig.

Die *Übersicht* (s. Kasten) enthält eine *Kurzcharakteristik* der wichtigsten politi- schen Parteien der letzten fünf Jahre. (Hinzu kommt eine wechselnde Zahl von direkt gewählten „unabhängigen Abge-

ordneten“, die in der Duma eigene Grup- pen bilden oder sich einer Fraktion an- schließen.) Es würde hier zu weit führen, die oft verwirrende *Entwicklung* des Par- teiensystems in Russland seit 1987 mit ihren z.T. schnell wechselnden Akteuren und Konstellationen nachzuzeichnen. Es war und ist ein Parteiensystem sui generis mit stark fließenden Größen und Gren- zen. Wir konzentrieren uns hier auf vier politische „Grundströmungen“ oder *Lager*, die seit 1995 in der Duma vertreten und bis heute (2001) von Bedeutung sind. Jede Einteilung dieser Art vereinfacht und

DIE POLITISCHEN PARTEIEN RUSSLANDS 1993–2000 – EINE ÜBERSICHT

Kommunistische Partei der Russischen Föderation (KPRF), Vorsitzender: *Gennadij Sjuganow*.

Mit ca. 550.000 Mitgliedern in ca. 20.000 Grundorganisationen baut die KP auf Grundstrukturen der ehemaligen Staatspartei, der KPdSU, auf. Innerhalb der Partei existieren drei Richtungen: „Nationalpatrioten“ (u.a. *Sjuganow* als Theoretiker der „russischen Idee“), „marxistische Erneuerer“ und „Sozialdemokraten“ sowie stalinistische Nostalgiker. Das Partei- programm hält fest an „marxistisch-leninistischen Idealen“ und fordert: Keine Gewaltenteilung, Verfassungsreformen; Recht auf Arbeit, Wohnung, kostenlose Bildung, medizinische Versorgung, Altersversorgung. In der Praxis Schwanken zwischen Anti-Kapita- lismus und Akzeptanz der Marktwirtschaft unter Betonung der lenkenden Rolle des Staates, der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und der Verhinderung der Kapitalflucht. Die außenpolitischen Konzepte der Partei sind vom Nationalismus geprägt und betonen die Rolle Russlands als Weltmacht.

Vaterland/Ganz Russland (VGR), Vorsitzende: *Jurij Luschkow, Jewgenij Primakow*.

Die Bewegung „Vaterland“ des einflussreichen Moskauer Bürgermeisters *Luschkow* profilierte sich in den letzten Jahren vor allem durch Kritik an der Politik und Person *Jelzins*. Am ehesten kann die Bewegung im „Zentrum links der Mitte“ angesiedelt werden: sozialdemokratische Werte, nationale Töne und Paternalismus kennzeichnen ihre wenig entwickelte Programmatik. Zentrale Ziele sind: Stärkung der regulierenden Rolle des Staates, Reform des Steuersystems, Unterstützung sozial benachteiligter Gruppen. Die Staatsduma und die regionale Autonomie sollen durch eine Verfassungsreform gegenüber der Präsidi- almacht verstärkt werden. Zu den Dumawahlen 1999 schloss „Vaterland“ ein Wahlbündnis mit regionalen Machtgruppen („Stimme Russlands“, „Ganz Rus- sland“), die vor allem Interessen der reichen „Geberregionen“ vertreten. Für die Führung konnte außerdem der populäre Ex-Premier *Primakow* gewonnen werden.

Unser Haus Russland (UHR), Vorsitzender: *Wiktor Tschernomyrdin*.

Die frühere „Partei der Macht“, die 1995 zur Unterstützung *Jelzins* gegründet wurde, verfehlte 1999 den Einzug in die Staatsduma. Sie forderte eine starke Exekutive und die Erhöhung der Effektivität des Staatsapparates, den Kampf gegen Extremismus und Kor- ruption, die Neudefinition der Rolle des Präsidenten und die Stärkung des Zentrums gegenüber den Regionen. In der Wirtschafts- politik vertrat die UHR vor allem korporatistische Interessen der großen Industriekonzerne, betonte den Schutz einheimischer Pro- duzenten und trat für vorsichtige Reformen vor allem in der Eigentums-, Sozial- und Steuergesetzgebung ein.

„**Einheit – Bär**“, Vorsitzender: *Sergej Schojgu* (Minister für Katastrophenfälle).

Diese Bewegung wurde zur Unterstützung *Putins* zwei Monate vor den Duma-Wahlen 1999 ins Leben gerufen. Mitgliederzahl und Organisationsstrukturen der neuen „Partei der Macht“ waren bis zur Wahl *Putins* unbekannt. Im Jahr 2000 wurde der Aufbau als reguläre Partei forciert (ca. 12 000 Basiskomitees). Das programmatische Profil ist immer noch vage. Ziele sind: Stärkung der Duma und der Regierung, der regulierenden Rolle des Staates in der Marktwirtschaft, Steuersenkungen, Bekämpfung der Kapitalflucht und der Korruption, Förderung der Mittelklasse und des militärisch-industriellen Komplexes, Wahrung der territorialen Einheit der Russischen Föderation.

Jabloko („Apfel“), Vorsitzender: *Grigorij Jawlinskij* (ursprünglich „Wahlblock Jawlinsky, Boldyrew, Lukin“)

Die sozial-liberale Partei hat 10.000 bis 15.000 Mitglieder, die in Regionalorganisationen in 75 Föderationssubjekten aktiv sind. In der Innenpolitik verfolgt Jabloko Ziele wie die Begrenzung der Präsidi- almacht, eine klare Abgrenzung der Kompetenzen zwischen den drei Staatsgewalten, strikte Rechtsstaatlichkeit, Dezentralisierung bzw. Stärkung der regionalen Selbstverwaltung; Aufbau einer Zivilgesellschaft „von unten“. Als einzige bedeutende Partei lehnt sie den Tschetschenienkrieg ab. Das Wirtschaftsprogramm gründet auf Unterstützung des Mittelstandes und betont die Notwendigkeit marktwirtschaftlicher Reformen, die durch Sozialpro- gramme abgedeckt werden sollen.

Union Rechter Kräfte (URK), Vorsitzende: *Sergej Kirijenko, Boris Nemzow, Irina Chakamada*.

Das liberale Wahlbündnis vereint seit Mitte 1999 die Bewegungen der Ex-Premiers *Kirijenko* („Neue Kraft“) und *Gajdar* („Demo- kratische Wahl“), des Ex-Vizepremiers *Nemzow* („Junges Russland“) und der „Mittelstandspartei“ *Irina Chakamadas* und wird unterstützt von *A. Tschubajs*, Chef des größten Stromkonzerns Russlands, REES. Die genaue Mitgliederzahl ist unbekannt, das Bünd- nis ist aber in 65 Föderationssubjekten vertreten. Hauptziele sind: Aufbau einer Bürgergesellschaft, Schutz der Menschenrechte und demokratischen Institutionen, Stärkung der Regierung gegenüber dem Präsidenten; Bekämpfung von Kriminalität und Kor- ruption; Förderung der sozialen Marktwirtschaft und des Unternehmertums, Modernisierung der Industrie. Zunächst unterstützte das Bündnis Putin, ging dann aber zunehmend auf Distanz.

Liberaldemokratische Partei Russlands (LDPR), Vorsitzender: *Wladimir Schirinowskij*.

Die Partei hatte 1995 ca. 200.000 Mitglieder mit Parteiorganisationen in 80 Subjekten der RF (mit stark sinkender Tendenz). Die poli- tischen Positionen des „Block Schirinowskij“ (1999) sind rechtsextrem, national-chauvinistisch, z.T. antisemitisch. Die populistische Protest-Partei fordert: Rettung Russlands vor dem Zusammenbruch, der Unterjochung und Überfremdung durch den Westen oder den Islam; Schaffung eines mächtigen russischen Einheitsstaates auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion, Errichtung eines autoritären Regimes und Aufbau einer starken Armee. Wirtschaftspolitisch unterstützt die LDPR die Begrenzung der Privatisierung, Staatsprotektionismus und die Förderung des militärisch-industriellen Komplexes.

Quelle: Schneider 2000; Zusammenstellung: Aron Buzogany, Gerd Meyer

verteilt Etiketten, um Übersicht und Orientierung zu bieten. Über einzelne Zuordnungen kann man diskutieren. Plausibel erscheint die vielfach so oder ähnlich vorgenommene Unterscheidung der Parteien in vier Hauptrichtungen (mit ihren jeweiligen Führungsfiguren und den deutschen Abkürzungen des Parteinamens):

Die vier Hauptrichtungen

1. „Die rechten Nationalisten“: LDPR / *Schirinowsky*; rechtsextreme Organisationen
2. „Die Demokraten und liberalen Reformer“: „Jabloko“ / *Jawlinsky*; „Wahl Russlands (WR)“ / *Gajdar* bis August 1999; seit 1999 „Union der Rechten Kräfte (URK)“ / *ITschubajts, Nemzow, Kirijenko, Chakamada*
3. „Das Zentrum“ / „Parteien der Macht“: „Unser Haus Russland (UHR)“ / *Schochin, Tschernomyrdin, Kuznezow, E. Berezowskij*; Regionale Machtgruppen z. T. separat, z. T. integriert in föderale Parteien („Neue Regionalpolitik“; Kongress der Regionen und Gemeinden, KRO); „Einheit (*edinstwo*) – Bär (*medved*)“ / *Schojgu, Gryslow* – faktisch „die Unterstützer Putins“; Sammelbewegungen, u. a. „Vaterland/Ganz Russland (VGR)“ / *Luschkow, Primakov*. Inzwischen haben diese Gruppierungen ihren Willen zur Fusion bekundet.
4. „Die kommunistische, meist nationalisistische Linke“: Kommunistische Partei Russlands (KPRF) / *Sjuganow* (1997/98 vorübergehend mit den Gewerkschaften in der Sammlungsbewegung „Volkspatriotische Union“); Agrarpartei / Agrarindustrielle Gruppe / *Lapschin* (z. T. zentristische Tendenzen); linke Traditionalisten (marxistische/leninistische/stalinistische Splitterparteien)

Jelzins Versuch 1994/95, im Vorfeld der Dumawahlen zwei Parteien „rechts und links der Mitte“ („Unser Haus Russland“ / UHR unter *Wiktor Tschernomyrdin* und der Wahlblock *Iwan Rybkins*) „von oben“ zu gründen, um so in der Duma eine breite Mehrheit für seine Politik zu erreichen, schlug fehl bzw. nur die UHR errang Parlamentsmandate. Erfolgreicher war dagegen Präsident *Putin*, der sich seit seinem Amtsantritt auf eine relativ stabile Mehrheit in der Duma verlassen kann. Bis zum September 1996 nahmen nur die KPRF und ihre Verbündeten sowie *Jabloko* die Rolle der politischen Opposition gegenüber Präsident und Regierung konsequent wahr. Danach waren Teile der KP an der Regierung indirekt oder seit Herbst 1998 auch direkt beteiligt. Außerdem gehört es zum Stil beider Präsidenten, die Duma-Parteien in zentralen Fragen formell oder informell zu konsultieren. Die LDPR gebärdet sich gerne verbal als „nationale“ Opposition, stimmt dann aber meistens doch mit der „präsidialen Mehrheit“. Die „Oppositionsparteien“ waren insgesamt viel zu heterogen, als dass sie die Regierungen *Jelzins* durch ein politisches Bündnis hätten ablösen können. Die Kommunistische Partei mit einem starken „sozialdemokratischen“ Flügel, die mit ihr eng verbündeten „Agrarier“ und diverse Kleinparteien besetzen

weitgehend die – potenziell durchaus – mehrheitsfähige „linke Mitte“. Mehrfache Versuche, „sozialdemokratische“ oder „sozialistische“ Parteien zu konsolidieren, schlugen fehl, u. a. weil sie die 5%-Hürde für den Einzug in die Duma nicht schafften.

Eine Mischung von Mehrheits- und Verhältniswahl

Die 450 Abgeordneten der Staatsduma werden je zur Hälfte nach dem Prinzip der Verhältniswahl auf der Basis von Listen von „Wählervereinigungen“ (meist Parteien) und der Direkt- bzw. Mehrheitswahl von Kandidaten in Wahlkreisen mit je einem Mandat gewählt. Jeder Wähler hat zwei Stimmen. Aber anders als in Deutschland werden in Russland die Direktmandate nicht auf die Zahl der Sitze, die nach der Listenwahl auf eine Partei entfallen, angerechnet (keine Überhang- und Ausgleichsmandate). Es handelt sich um ein sog. duales System oder *Graben-Wahlsystem*.

Um Parlamentsmandate können sich vor allem „Wählervereinigungen“ bzw. „gesamtföderale politische Bewegungen“ oder „Wählerblöcke“ (Zusammenschlüsse von zwei und mehr Wählervereinigungen) bewerben. Wählervereinigungen bezeichnen sich sehr unterschiedlich, oft nicht als „Parteien“. Für ihre Registrierung benötigen sie mindestens 200 000 Unterschriften (aus mindestens 15 Subjekten oder „Regionen“ der RF, also nicht mehr als 7% aus einer Region); oder sie müssen (1999 neu) eine Kautions (sog. Wahlsicherheitssumme) von ca. 150 000 DM hinterlegen. Die Listen der Wählervereinigungen sind in einen zentralen Teil mit 18 Politikern der föderalen Ebene (1995: 12 sog. Apostel) und in regionale Listen gegliedert (insgesamt nicht mehr als 270 Kandidaten). Ferner kann man in allen Wahlen „gegen alle“ stimmen.

Eine Wahl ist nur gültig, wenn sich mindestens 25% der Wahlberechtigten beteiligt haben. Eine Partei/Liste zieht nur dann in die Duma ein, wenn sie mehr als 5% der abgegebenen Stimmen erhält. In den Wahlkreisen ist gewählt, wer die relative Mehrheit der Stimmen errungen hat (also kein „zweiter Durchgang“ bei weniger als 50% der Stimmen). Dadurch können relativ viele Stimmen „unter den Tisch fallen“ bzw. starke Disproportionen zwischen den Stimmenanteilen auf der Liste und der Zahl der insgesamt erreichten Mandate in der Duma entstehen. Dies wird noch dadurch verstärkt, dass sich „unabhängige“ Kandidaten nach der Wahl bestimmten Fraktionen anschließen oder die Fraktionen wechseln. Das Wahlsystem begünstigt gut organisierte Parteien/Listen mit landesweitem Einfluss, über die Direktmandate auch prominente Personen sowie regional starke Gruppierungen und Machtkartelle.

Die Finanzierung des Wahlkampfes unterliegt strengen Regeln. Jede Liste bzw. jeder Kandidat hat das Recht auf kostenlose Sendezeit im Fernsehen (und kann weitere dazukaufen). Auch werden (relativ geringe) Mittel aus einem staatlichen Wahlkampffonds zur Verfügung gestellt.

Für den Wahlkampf gibt es eine Obergrenze der Ausgaben pro Liste bzw. Kandidat. Es ist verboten, Spenden aus dem Ausland, von föderalen Einrichtungen oder von Betrieben mit mehr als 30% Staatsbeteiligung entgegenzunehmen. Alle Kandidaten müssen ihr Strafregister sowie ihre Vermögensverhältnisse und die ihrer engeren Familie offenlegen. Diese 1999 präzisierten Bestimmungen werden jedoch faktisch häufig umgangen, u. a. auch, weil sie wenig realistisch sind. So schätzt man, dass ein Wahlkampf für einen Sitz in der Duma 100 000 bis 200 000 Dollar kostet, erlaubt sind jedoch nur ca. 20 000 \$.

Schließlich gibt es immer wieder Vorwürfe oder einzelne Berichte über *Wahlfälschungen*, illegale Akte von Wahlkommissionen oder Eingriffe der Exekutive (auch des Präsidenten!) bei der Zulassung von Parteien und Kandidaten. Unregelmäßigkeiten dieser Art gab und gibt es (1999/2000 weniger als früher). Umstritten bleiben einzelne Wahlergebnisse. Einzelne Beobachter sprechen von +/- 2–3% bei den Stimmenanteilen; es ließen sich aber bisher keine wesentlichen Auswirkungen auf die Verteilung der Mandate nachweisen. Zweifelhaft bleibt, ob die Wahlbeteiligung 1993 bei der Abstimmung über die Verfassung wirklich über dem Quorum von 50% lag; genaue Wahlergebnisse und ein kritischer Prüfbericht wurden nie veröffentlicht.

Fluktuation und Fixpunkte

Bis heute haben die meisten Wähler erhebliche Probleme, die Parteien zu unterscheiden, sich zu orientieren und in diesem Sinne eine rationale Wahl zu treffen. Noch immer kennt die große Mehrheit der Wähler keine dauerhafte Bindung an Parteien, Programme und Personen. Das gilt vor allem für die Wähler „rechts und links der Mitte“. Eine ausgeprägte Fluktuation kennzeichnet bis heute sowohl das Wahlverhalten als das Parteienangebot selbst. In fast allen Wahlen mussten sich die Wähler neu orientieren; nur die KPRF, die LDPR und *Jabloko* bilden in ihren Grundpositionen relative Fixpunkte.

Die soziale Zusammensetzung der Wählerschaft der Parteien ist ebenfalls starkem Wandel unterworfen und wegen der „fließenden“ Schichtstruktur der russischen Gesellschaft schwierig zu bestimmen. Die *Kommunistische Linke* (KPRF, „Agrarier“) verfügt über einen relativ konstanten Anteil an der Wählerschaft von etwa 25–35%. Für sie stimmen vor allem die „Verlierer der Transformation“: die Älteren und Rentner, Landbewohner, kinderreiche Familien, Alleinerziehende schlecht bezahlte Staatsangestellte in unteren Positionen, unter *Jelzin* z. T. die Polizei und das Militär, Arbeiter aus unrentablen Staatsbetrieben und Teile der sozial bedrohten technischen Intelligenz. Marxisten und Sowjet-Nationalisten finden hier ihre politische Heimat. Die Linke ist besonders stark im sog. roten Gürtel der Regionen um Moskau (nicht in Moskau selbst!).

Die sozialliberale Partei *Jabloko* stützt sich auf einen konstanten Anteil von 5–10 %

der Wählerschaft. Für sie stimmen vor allem Teile der liberalen Intelligenz, der modernen Technokraten, Angestellten und mittelständischen Unternehmern, allgemein eher Jüngere (Studierende) und besser Gebildete in den großen Städten. Hochburgen sind Moskau und St. Petersburg. Ähnliches gilt für die anderen Gruppen im demokratischen Lager der „Westler“.

Die LDPR vereinte 1992–1996 nationalistische und sozial deklassierte *Protestwähler* aus fast allen Schichten (ähnlich wie die KPRF), die *Zentristen* und die *Parteien der Macht* große Teile der Beamtenschaft, von Polizei und Militär, die Nutznießer und Karriereaspiranten in den Zentren des Regierens. Die 1999 gegründete *Putin-Partei Einheit* beerbte vor allem die LDPR, die „zentristischen“ Wähler von *Lebed* 1996, der UHR und der *Frauen Russlands* sowie etwa 15% der KPRF-Wähler (vgl. *White/Rose/MacAllister* 1997; *Whyman/White/Oates* 1998; *Ovtshinikow* 2000) sowie nach 1999 zunehmend andere zentristische Gruppen.

Der starke Einfluss der Wahlkampagnen

Die Mehrzahl der Wähler entscheidet sich relativ kurzfristig erst einige Wochen oder Tage vor der Wahl. Das Wahlverhalten scheint relativ leicht zu beeinflussen durch einen geschickten oder auch skrupellosen Einsatz der Medien und durch attraktive Slogans. „Wahltechnologie“ und *imagemakerij* zählen denn auch zu den beliebtesten Begriffen im neu-russischen Politvokabular. Man darf auch nicht unterschätzen, dass der Durchschnitt der Wähler in Russland nicht über dasselbe Maß an allgemeiner und politischer Bildung verfügt wie etwa in Westeuropa. Wahlkampagnen und Massenmedien erlangen so überragende Bedeutung für die politische Meinungsbildung – allen voran das *Fernsehen*, das als einziges Medium fast alle Haushalte erreicht. Der Durchschnittsbürger orientiert sich bis heute vor allem an *Personen* und deren (*Selbst-)**Darstellung im Fernsehen*, an Eindrücken und knappen Argumenten. Erfolg als Partei hat nur, wer vor allem persönlich überzeugende Spitzenkandidaten medienwirksam präsentieren kann.

Was aber zählt inhaltlich für die Wähler?

Was aber zählt dann politisch-inhaltlich für die Wähler? Seit dem Beginn der Transformationskrise 1992 fragen die Russen vor allem dies: Wer hilft uns am ehesten aus der Misere des Landes, wer sorgt für Arbeit und soziale Sicherheit? Wer ist in der Lage, Löhne und Gehälter regelmäßig zu zahlen, die Inflation einzudämmen und die kümmerlichen Renten aufzubessern? Wer kämpft gegen die Armut der Massen und sorgt für mehr soziale Gerechtigkeit? Wer kämpft gegen die Mafia, gegen Korruption und Verbrechen, wer sorgt für Ruhe und Ordnung? Wer versteht uns am besten, wer ist stark und glaubwürdig als paternalistischer Lenker

des Staates? Wer gibt uns unsere nationale Würde und Größe wieder? Viele Russen bedauern den Zerfall der Sowjetunion und den Verlust der Weltmachtrolle Russlands. Angesichts leerer Kassen und ökonomischer Dauerkrise fördern diese Erwartungen bei Politikern und Parteien den Hang zum Populismus, zur emotionalen Ansprache und vollmundigen Versprechen, zu neuem Nationalismus und trotziger Selbstbehauptung. Die Wähler schwanken seit Jahren zwischen Skepsis und Hoffnung, zweifeln an den schönen Worten der Politiker – und setzen doch immer wieder auf „starke Männer“, auf vernünftig klingende Ziele und Reformvorhaben.

Wahlbeteiligungen zwischen 60 und 70% seit Mitte der 90er-Jahre zeigen, dass die Bürger nationale Wahlen ernst nehmen (die Beteiligung ist meist deutlich geringer auf regionaler und extrem schwach auf kommunaler Ebene). Aber dahinter steht kein sehr starker Glaube, dass Wahlen und neue Machthaber die Situation in absehbarer Zeit grundlegend verbessern könnten. Ganz allgemein bleibt die Überzeugung schwach, dass man mit eigenem Engagement, mit Bürgerbeteiligung und Selbstorganisation im politischen Feld Wesentliches bewirken könne.

Ebenso wenig sind die Bürger überzeugt, dass die Mehrzahl der Abgeordneten wirklich den *Interessen der Wähler* und nicht primär ihren eigenen dienen will. Nur die KPRF, soweit sie die Partei der „Verlierer der Transformation“ ist, und die mit ihr verbündeten „Agrarier“ der nur wenig reformierten Kollektivwirtschaften, die Parteien „der Macht“ und die Verbündeten der Unternehmer lassen eine deutliche Interessenbasis erkennen. Bei den Direktmandaten herrscht eine starke Orientierung an den Interessen der Region oder Stadt vor. Das Parlament ist durchsetzt von zahllosen Lobbyisten, die faktisch von Unternehmen und Gouverneuren ausgewählt wurden und dann als deren „Beauftragte“ in Moskau fungieren. Jene, die finanzstarke „Sponsoren“ (gelegentlich mit kriminellen Hintergrund) bzw. eine größere Klientel hinter sich scharen können, haben die besten Wahlchancen. Das ist dann oft nicht weit entfernt von einer mehr oder weniger direkten „Käuflichkeit“ von Stimmen, besonders wenn die Mächtigen großen Druck ausüben und politische Loyalität einfordern (und belohnen) können, oder aber wenn – wie z.B. im Militär oder auf dem Dorf – die soziale Kontrolle noch stark ist. *Administrativer Druck* in Institutionen, im lokalen und regionalen Bereich, Anpassung, vorauseilender Gehorsam oder paternalistische Erwartungshaltungen führen in vielen Bereichen dazu, dass die Mächtigen die Wähler in ihrem Sinne lenken können.

So sehen die Wahlergebnisse seit 1993 aus

Eine Reihe von Übersichten (Tabellen 1–3) zeigt die wichtigsten Wahlergebnisse in Russland seit 1993 (vgl. u.a. die

Wahlanalysen von *Schneider* 1993ff.; *Schejnis* 2000; eigene Zusammenstellungen). Für die Wahlen zur Staatsduma (1993, 1995, 1999) zeigt Tab. 1 die Machtverteilung zwischen den politischen Parteien und Gruppen nach ihrem Anteil an *Mandaten*, Tab. 2 dagegen die *Stimmenanteile* aller „Wahlvereinigungen“ nach Lagern, einschließlich jener, die unterhalb der 5%-Hürde blieben. Tab. 3 gibt die Ergebnisse der Präsidentenwahlen 1991, 1996 und 2000 wieder. Für die Bestimmung der Gruppen- bzw. Fraktionsstärke muss jeweils die Zahl der Mandate über Listenstimmen und die der Direktkandidaten addiert werden. Dabei sind noch etliche „Unabhängige“ (meist Direktmandate) und Fraktionslose bzw. Fraktionswechsler (1993–Juli 1995: 81 = 18 %!) zu berücksichtigen. Sie schließen sich nach der Wahl entweder Fraktionen an, die ihnen politisch sympathisch sind und Vorteile bringen, oder sie bilden eigene Gruppen (wie z.B. nach der Dumawahl 1999). Wahlergebnisse am Wahltag und Listenanteile sagen also nur *ungefähr* etwas aus über die politischen Kräfteverhältnisse im Parlament, die im Lauf der Legislaturperiode nach innerer Struktur und Koalitionsverhalten noch erheblich schwanken können. Zunächst sollen jeweils knapp die Ausgangssituation und der Wahlverlauf, dann die Ergebnisse, also die Mandatsverteilung und ihre Bedeutung, schließlich Trends im Wählerverhalten aufgezeigt werden – zunächst für die Ära *Jelzin*, dann für die Wahlen 1999 und 2000, die bereits unter dem Vorzeichen der Kandidatur *Putins* standen.

Die Duma-Wahlen 1993 und 1995: Nationalisten und Kommunisten auf dem Weg zur „neuen Mehrheit“

Die kurzfristig anberaumten Wahlen zur neu geschaffenen Staatsduma am 12. 12. 1993 konfrontierten die Wähler in Russland zum ersten Mal mit der „Qual der Wahl“ unter einer Vielzahl von Parteien. Die Kommunistische Partei hatte Ende 1992 per Gerichtsurteil das Recht zum Neuaufbau erhalten und wurde im Frühjahr 1993 als neue KPRF offiziell registriert. Die anderen Parteien wurden meist kurzfristig gegründet bzw. traten erstmals als mögliche „Parlamentsparteien“ auf. Zwar waren ihre Führungsspitzen mehr oder weniger bekannt, kaum jedoch die Parteien als solche. Ohne Erfahrung mit dem neuen Wahlrecht und einem pluralistischen Parteiensystem gingen die Bürger zur Wahl. Das Informationsangebot der meisten Parteien war ebenso gering wie die Motivation der großen Mehrzahl der Wähler, sich gründlich zu informieren. Präsident *Jelzin* und seine Gefolgsleute beherrschten die öffentliche Szene, jedoch weniger die Entscheidung in den Wahlkabinen.

Neben der *Bestätigung der neuen Verfassung* mit einer Mehrheit von 58,4 % der abgegebenen Stimmen wurden für eine halbierte Legislaturperiode (2 Jahre) die Machtverhältnisse in der Staatsduma ermittelt. Überraschend erhielt die recht-nationalistische LDPR (keine liberalen

Tabelle 1: Ergebnisse der Dumawahlen 1993–1999 (1): Mandate der Parteien und Bewegungen

Politische Lager: Parteien und Bewegungen	1993			1995			1999		
	Stimmen in %			Stimmen in %			Stimmen in %		
	absolut	in %	davon nach Liste	absolut	in %	davon nach Liste	absolut	in %	davon nach Liste
„Kommunistische, nationalistische Linke“									
Kommunistische Partei der Russländ. Föderation	45	10,1	32	146	33,1	99	88	20,4	67
„Agrar-Partei“/„Landwirtschaft und Industrie“	55	12,4	21	36	7,8	0	42	8,8	0
„Rechte Nationalisten“									
Liberaldemokratische Partei Russlands	60	14,2	59	51	11,3	50	16	3,9	16
Großmacht („Derzhava“)	6	1,3	0	–	–	–	–	–	–
Russischer Weg	10	2,2	0	–	–	–	–	–	–
„Zentrum / Parteien der Macht“									
Volksmacht	–	–	–	38	8,2	0	–	–	–
Frauen Russlands	23	5,2	21	–	–	–	–	–	–
PRES („Einheit und Eintracht“)	30	6,6	18	–	–	–	–	–	–
Demokratische Partei Russlands	15	3,4	14	–	–	–	–	–	–
„Volksdeputierte“	–	–	–	–	–	–	58	12,9	0
Neue Regionalpolitik – Russische Regionen	66	15,1	–	43	9,3	0	41	9,3	0
Unser Haus Russland	–	–	–	55	12,2	45	–	–	–
Einheit („Bär“)	–	–	–	–	–	–	83	18,6	64
Vaterland – Ganz Russland	–	–	–	–	–	–	48	10,2	37
„Demokraten/liberale Reformer“									
Wahl Russlands – Demokratische Wahl Russlands – Union Rechter Kräfte	73	16,5	40	9	2	0	32	7,3	24
Jabloko	27	6,1	20	46	10,2	31	21	4,8	16
Fraktionslos	43	9,7	0	35	7,8	0	17	3,9	0

Quelle: Überarbeitete Zusammenstellung nach Schejnis, V.: Wie Russland gewählt hat. In: Osteuropa 7/2000, S. 769; Schneider, E.: Die russische Staatsdumawahl 1999, Berichte des BIOST, 2000, S. 34

Demokraten im westlichen Sinne) unter *Schirinowskij* die meisten Listenstimmen (21,4 %), wenn auch nicht die meisten Mandate (nur 14,2 %). Im wesentlichen waren dies sog. Proteststimmen, die auf die Wahlversprechen ihres exzentrischen Führers vertrauten („Für alle Gruppen im Volk wird bald alles besser“). Die „Demokraten“ und liberalen Reformer, unter ihnen als „Partei der Macht“ *J. Gajdars* „Wahl Russlands“, erhielten überraschend wenig Stimmen, wurden aber dennoch stärkste Fraktion (30 %). *Jelzin* drängte sie jedoch fortan in den Hintergrund; denn er musste nun viel stärker auf die Zentristen (23,6 % der Mandate), aber auch auf die bis dahin strikt oppositionelle kommunistisch-nationalistische Linke (22,5 %) und die Nationalisten der LDPR zugehen, um in der Duma Mehrheiten für Reformgesetze zu erhalten. Er reagierte auf dieses Wahlergebnis mit der Ernennung des „zentristischen“ Ministerpräsidenten *Tschernomyrdin*. Außerdem baute er verfassungswidrig seine Macht aus, indem er sich per Dekret das Recht auf die direkte Ernennung von loyalen Politikern in Schlüsselministerien nahm. Die „Demokraten“ gingen zunehmend in die Opposition, besonders nachdem *Jelzin* 1994 den heftig umstrittenen 1. Tschetschenien-

Krieg begann. Kurzum: die neue Duma förderte einen verstärkten Staatsinterventionismus unter Führung des Präsidenten, der nun wechselnde Bündnisse „links und rechts der Mitte“ einging. Dieser Trend setzte sich in den Dumawahlen 1995 verstärkt fort. *Jelzin* galt immer mehr als „schwacher Präsident“ und glückloser Reformator, der die Lebensverhältnisse der Menschen nicht verbessern konnte, der die Kontrolle über die Machtapparate und die Regionen verlor, der Russlands Rolle und Ansehen als Großmacht nicht wiederherstellen konnte. Die Quittung der Wähler sah so aus: Die kommunistisch/nationalistische Linke (KPRF, „Agrarier“) konnte ihren Mandatsanteil fast verdoppeln (40,9 %) und stellte zusammen mit den leicht geschwächten „rechten Nationalisten“ der LDPR (statt 14,2 noch 11,3 %) die „neue Mehrheit“ in der Duma dar. Als von *Jelzin* unterstützte „Partei der Macht“ war erstmals *W. Tschernomyrdins* UHR angetreten und gewann 12,2 % der Mandate. Andere Gruppen aus dem sehr heterogenen Lager der „Zentristen“ (u.a. die „Regionen-Partei“) konnten sich weniger gut behaupten. Diesem „Quasi-Zentrum“ (*V. Schejnis*) sind ca. 17,5 % hinzuzurechnen. Katastrophal aber war das Ergebnis für das Lager der „Demokraten“: statt 30 % landeten sie

nun bei 12 % der Mandate, von denen die meisten (10 %) auf die konsequent oppositionelle Fraktion *Jabloko* unter *G. Jawlinskij* entfielen (*J. Gajdars* Partei erhielt nur noch 9 von einst 76 Sitzen). Die Demokraten litten unter ihrer inneren Zersplitterung und wurden für die Misserfolge der Wirtschaftsreformen verantwortlich gemacht. Bemerkenswert ist, dass bei der Listenwahl nur vier Parteien die 5 %-Hürde schafften und auf diese Weise 49,5 % der Listenstimmen unberücksichtigt blieben. Insgesamt aber waren über die *Direktmandate* eine große Zahl weiterer Gruppierungen im Parlament vertreten. Dieses Resultat schwächte *Jelzins* Position als „Reformer“, wechselnde Bündnisse wurden nötiger denn je. Er verminderte erneut den Einfluss „liberaler Demokraten“, u. a. entließ er Außenminister *A. Kosyrew* und Privatisierungsminister *A. Tschubajts*. Zugleich war die Wahl ein Misstrauensvotum für ihn und seine Politik im Vorfeld der Präsidentenwahlen 1996. Im Blick auf den Niedergang des Landes wurden die Forderungen der Wähler nach einer schnellen und nachhaltigen Verbesserung ihres sinkenden Lebensstandards und einem Ende des Tschetschenien-Krieges immer drängender: War eine kommunistisch-nationalistische Wende die einzige Alternative?

Die Präsidentschaftswahlen 1996: Die politische Wiederauferstehung Jelzins

Anfang des Jahres 1996 schien Jelzin kaum noch Chancen auf eine Wiederwahl zu haben: nur noch 8 % der Bevölkerung unterstützten ihn, die anderen Kandidaten lagen alle vor ihm, dem persönlich blassen Chef der KPRF G. Sjuganow sprachen 15 % ihr Vertrauen aus. (Schneider 1996: 25) Nach dem Verzicht des Ministerpräsidenten W. Tschernomyrdin auf eine Kandidatur unterstützte er Jelzin, so wie die meisten zentristischen Kräfte und auch die Demokraten um Gajdar, um einen Sieg der nationalistischen Kommunisten zu verhindern. Jelzin mobilisierte im In- und Ausland Finanzmittel und Wahlstrategen und versprach, die Löhne und Renten auszu zahlen. Das westliche Ausland unterstützte ihn politisch und wohl auch indirekt finanziell (am stärksten H. Kohl) und er bereitete eine politische Lösung für den Tschetschenien-Konflikt vor. Im ganzen Land organisierte Jelzin emotional aufgeladene, publikumswirksame Auftritte. Im Mai war seine Popularität auf 18% gegenüber 26% für Sjuganow gestiegen. Jelzin erhielt wie alle anderen neun Kandidaten kostenlose Sendezeit im Fernsehen, seine Auftritte als Staatspräsident sicherten ihm jedoch dreimal mehr Fernsehzeit als seinem Hauptkonkurrenten. Jelzin gewann durch ein politisches Bündnis mit den „Finanzoligarchen“ weitere Unterstützung und verfügte über erheblich mehr Ressourcen als alle anderen Konkurrenten zusammen. Insgesamt waren die Wahlen frei, aber nicht fair.

Weniger ein Votum für Jelzin als gegen Sjuganow

Alle, die an der Macht waren oder von ihr profitierten, die Mehrheit des Militärs, der Gouverneure und regionalen Eliten, die meisten Medien und die privaten Unternehmer, die „Reformer“ und die „liberale Intelligenz“, schließlich die Mehrzahl der Wähler wollten vor allem eines: die Wiederkehr der Kommunisten an die Macht verhindern und noch schlechtere Bedingungen für die Realisierung ihrer Interessen vermeiden. Die anderen Konkurrenten konnten oder wollten dies nicht gewährleisten, weder der „Zauderer“ G. Jawlinskij noch der schneidige General A.

Lebed, mit dem Jelzin für den 2. Wahlgang ein Bündnis auf Zeit einging, das ihm schließlich am 3. Juli 1996 den Sieg sicherte (vgl. Tab. 3). Diese Stimmenmehrheit war aber weniger ein Votum für Jelzin als gegen Sjuganow und die Kommunisten, die ihren Stimmenanteil immerhin auf 40,3 % steigern konnten.

Dieses Personalplebiszit sicherte Jelzin jenes Maß formal-demokratischer Legitimität, das er dringend benötigte, um die Probleme des Landes anzugehen. A. Lebed schloss in seinem Auftrag eine Art Stillhalte-Abkommen mit den Tschetschenenführern – dann ließ Jelzin ihn fallen. In den nächsten viereinhalb Jahren seiner Amtszeit ging er noch viel stärker als bisher schnell wechselnde Bündnisse ein, tauschte mehrfach die Ministerpräsidenten aus und suchte einen „Konsens der Mitte“ mit fast allen Gruppen. Doch nicht nur seine Gesundheit, sondern vor allem die ungelösten Strukturprobleme von Wirtschaft und Politik, die sich in der Banken- und Wirtschaftskrise im Herbst 1998 manifestierten, den Widerstand gegen seine Politik in der Duma und die zunehmende Ablehnung im Volk machten die sich 1996/97 anbahnenden Erfolge seiner Reformpolitik weitgehend zunichte. Im Oktober 1998 wurde schließlich eine Art Allparteien-Regierung unter dem bisherigen Außenminister J. Primakow gebildet. Sie stabilisierte die Situation, agierte jedoch im ganzen glücklos. Jabloko und die KPRF übten überwiegend Opposition, die Kommunisten versuchten vergebens, den rundum angeschlagenen Jelzin des Amtes zu entheben. So wurde der Ruf nach einer starken ordnenden Hand in der Führung des Staates immer lauter. Doch wer sollte dies sein, welche Kräfte würden ihn stützen? Hatte der im August 1999 als Ministerpräsident ernannte, bis dahin fast unbekannt Geheimsdienstchef Wladimir Putin eine Chance?

Putin ante portas: die Dumawahlen 1999

Die Dumawahlen im November 1999 standen im Zeichen der ungelösten Struktur- und Führungskrise des Landes. Neue Wahlblöcke und -bündnisse begannen sich seit dem Spätherbst 1998 zu formieren: die UHR unter Tschernomyrdin zerfiel weitgehend. Zentristen und die „Parteien

der Macht“ wurden nun vor allem repräsentiert durch das Bündnis des populären Bürgermeisters von Moskau J. Luschkow (Bewegung „Vaterland“) und mit zwei Wahlbewegungen, die überwiegend von mächtigen Gouverneuren getragen und von dem angesehenen J. Primakow geführt wurden. Diese Allianz nannte sich Vaterland/Ganz Russland und hatte zunächst sehr gute Wahlaussichten, Primakow womöglich auch als künftiger Präsident. Doch je näher der Wahltag rückte, desto mehr verminderten sich ihre Siegchancen. Zunächst schuf ein enger Vertrauter Jelzins, der Finanzier und einflussreiche Kontrolleur des Ersten Programms des staatlichen Fernsehens (ORT) Boris Beresowskij, aus dem Nichts eine – wie es später spöttisch hieß: „virtuelle“ – Partei namens „Einheit (edinstwo) – Bär (medwed)“, faktisch um W. Putin zu unterstützen. Es war (und ist) eine Partei ohne Programm, ohne Leistungen und ohne bekannte Führer, erst seit Mitte 2000 mit einer – nun allerdings schnell wachsenden – Organisation und Mitgliederzahl. Zugleich startete Jelzins Clan in ORT eine üble Schmutzkampagne gegen Luschkow und Primakow, die deren Popularität stark sinken ließ. Parallel formierten sich die versprengten Demokraten außerhalb von Jabloko: einige prominente Reformer und Finanziers schmiedeten das Wahlbündnis Union Rechter Kräfte (URK).

Das Ergebnis der Dumawahl 1999 barg einige Überraschungen. Zwar konnten die Kommunisten ihren Stimmenanteil mit 24,3 % sogar leicht erhöhen und wurden zusammen mit der ihr eng verbundenen „Agrar-Industrie-Gruppe“ (an die sie in der Duma etwa 23 Abgeordnete „delegierte“) erneut das stärkste politische Lager (20,4 + 8,8 = 29,2 % der Mandate). Doch die virtuelle Partei Einheit erhielt fast ebenso viele Listenstimmen (23,3 %), wenn auch deutlich weniger Mandate (18,6 %). Sie bildete zusammen mit Vaterland/ Ganz Russland (48 = 10,6 %) sowie den politisch zunächst kaum definierbaren, aber ihnen nahestehenden zentristischen Gruppen der Volksdeputierten (12,9 %) und der Regionen Russlands (9,3 %) bald ein starkes kremltreues Lager. Hinzu kommen die von 11,3 auf 3,9 % dezimierten rechtsnationalistischen Schirinowsky-Anhänger. Zusammen mit einigen „Fraktionslosen“ bilden sie heute die Basis für eine starke neue präsidentiale Mehrheit unter Putin (ca. 55 %). Das demokratische Lager teilt sich in die URK (7,3 % der Mandate) und die immer noch isoliert wirkende Jabloko-Fraktion (mehr als halbiert von 10,2 auf 4,8 %). Beide gingen bald in eine verhaltene Opposition zum neuen starken Mann. Bemerkenswert ist, dass 1999 nur noch ca. 19 % der Listenstimmen unberücksichtigt blieben (1995: 49,5 %). Das Parteiensystem oder besser: die politischen Lager beginnen sich langsam zu konsolidieren (vgl. auch Tab. 2).

Anders als Jelzin sieht sich Putin also nicht mehr einer nationalistisch-kommunistischen Mehrheit gegenüber. Vielmehr kann er sogar mit „oppositionellen“ Gruppen punktuell oder problembezogen kooperieren. So zum Beispiel auf fast skandalöse Weise, als er die wichtigsten

Tabelle 3: Präsidentschaftswahlen in Russland 1991–2000

Kandidaten	Stimmenanteile in %			
	1991	1996/1	1996/2	2000
Boris Jelzin	57,3	35,3	53,8	–
Gennadij Sjuganow	–	32,0	40,3	29,2
Alexander Lebed	–	14,5	–	–
Wladimir Putin	–	–	–	52,9
Aman Tuleev	6,8	–	–	3,0
Grigorij Jawlinskij	–	7,3	–	5,8
Nikolaj Ryzhkov	16,8	–	–	–
Wladimir Schirinowskij	7,8	5,7	–	2,7
Gegen alle	1,9	1,5	4,8	3,8
Wahlbeteiligung	77,7	69,8	68,9	68,7

Quelle: Überarbeitete Zusammenstellung nach Schejnis, V.: Wie Russland gewählt hat. In: Osteuropa 7/2000, S. 773.

Tabelle 2: Ergebnisse der Dumawahlen 1993–1999 (2): Anteile der politischen „Lager“ an der Gesamtzahl der gültigen Stimmen

Politische Lager	Stimmenanteile in %		
	1993	1995	1999
„Kommunistische, nationalistische Linke“	19,0	32,2	27,7
„Rechte Nationalisten“	21,4	19,8	7,2
„Zentrum“ / „Parteien der Macht“	20,7	16,2	39,9
„Demokraten“ / „Liberale Reformer“	25,6	15,3	15,0
Wahlbeteiligung	54,3	64,7	61,8

Quelle: Überarbeitete Zusammenstellung nach Schejnis, V.: Wie Russland gewählt hat. In: Osteuropa 7/2000, S. 769; Schneider, E.: Die russische Staatsdumawahl 1999, Berichte des BLOST, 2000, S. 34

Parlamentspositionen zwischen seinen Anhängern und den Kommunisten aufteilte, so dass wider alle Gepflogenheiten die anderen Fraktionen weitgehend leer ausgingen. In allen Parteien verstärkte sich nach Putins Wahl zum Präsidenten im März 2000 noch einmal die Orientierung am Zentrum der Macht, an einem starken Staat und nationalistischem Großmachtgedanken. Etliche Gouverneure (sogar *Luschkow!*) wechselten bald das Lager und bekundeten ihre Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit Putin. Die Duma verliert so als mögliches Gegengewicht gegen die Macht des Präsidenten an Einfluss.

Die Präsidentenwahl 2000: Putin als Garant von Ordnung, Wohlstand und Frieden

Das Vorspiel zu den Präsidentenwahlen im Jahr 2001 hatte also schon im Herbst 1999 begonnen. Überraschend trat Jelzin am 31. 12. 1999 zurück und empfahl Putin in quasi-monarchischer Manier als seinen Nachfolger. Putin übernahm als Ministerpräsident die Aufgaben eines amtierenden Präsidenten bis zu den vorgezogenen Neuwahlen am 26. März 2000.

Sie fanden in einer *Situation* statt, die sich seit den Dumawahlen zwar nicht grundsätzlich, aber doch langsam zum Besseren gewandelt hatte. Vor allem aufgrund der gestiegenen Preise für Erdöl und Erdgas war seit Mitte 1999 erstmals wieder ein erheblicher Anstieg des Brutto-sozialproduktes zu verzeichnen. Das wiederum erhöhte die Staatseinnahmen beträchtlich und ließ im Jahr 2000 z. B. die rechtzeitige Auszahlung von Löhnen und Renten zu. Überdies hatte die Abwertung des Rubels die Inlandsproduktion angekurbelt. Doch drückten weiterhin hohe Auslandsschulden und massive Kapitalflucht. Der Tschetschenien-Krieg dauerte an, aber es schien, als könne man ihn „erfolgreich“ im Sinne der russischen Befehlshaber beenden: die vollständige Unterwerfung der „Rebellen und Banditen“ und der Verbleib der Republik in der Föderation, allerdings um den hohen Preis des Todes von Tausenden von Zivilisten und Soldaten. Ordnung, Wohlstand, Frieden – das vor allem wollten die Wähler.

Putin wurde bei einer Wahlbeteiligung von 68,7 % mit einer Mehrheit von 52,9 % der abgegebenen Stimmen bereits im ersten Wahlgang gewählt. Nur KP-Chef *Sjuganow* konnte mit 29,2 % größere Unterstützung vor allem unter seinen Stamm-

wählern mobilisieren, alle anderen erhielten weniger als 6 %. Wahlfälschungen sind vor allem im Süden vorgekommen, in welchem Umfang ist strittig. In einem zweiten Wahlgang hätte Putin sicher gewonnen. Was waren die Gründe für diesen klaren Sieg Putins?

Im Wesentlichen war diese Wahl eine Art *plebiszitäre Bestätigung* für den haushohen Favoriten *Wladimir Putin*. Nach der systematischen Diskreditierung *Primakows* und *Luschkows* konnte nur KP-Chef *Sjuganow* als Konkurrent gelten, für alle anderen gab es keine Aussicht auf Erfolg. Putin agierte schon drei Monate vor der Wahl als eine Art „Quasi-Präsident“, als Staatsmann „über“ den Parteien und Konkurrenten. Es gab keinen offenen Wahlkampf gegen seine Mitbewerber, keine Fernsehdiskussionen oder Pressekonferenzen mit Fragemöglichkeiten. Statt dessen reiste Putin im ganzen Lande umher, inszenierte spektakuläre Auftritte im Lande (u. a. einen Flug als Pilot im Kampfjet nach Grosny). Oder er traf sich, Russlands internationales Gewicht betonend, mit westlichen Staatsmännern.

Über Putin wurde ständig ausführlich im staatlichen Fernsehen berichtet, so dass sich de facto ein sehr ungleicher Zugang zu den Medien ergab. Dasselbe gilt für die ungleiche Verteilung von finanziellen Ressourcen im Wahlkampf. Trotz gesetzlicher Beschränkung auf ca. 1,8 Mio. DM wurde diese Grenze zwar nicht nur von Putin überschritten, aber er gab etwa das Zehnfache aus. So wie früher Jelzin konnte er außerdem auf den Regierungsapparat der Föderation zurückgreifen. Etliche Gouverneure, Militärs und Beamte übten erfolgreich Druck auf Untergebene oder von ihnen Abhängige aus. Kurzum: die Wahlen waren im ganzen frei, aber nicht fair.

Der Mann war das Programm

Wichtig für den Wahlerfolg war zunächst das persönliche Image in Umfragen, auch im Kontrast zu Jelzin: jung, dynamisch, drahtig, sportlich; offen, rational, informiert, problembewusst, argumentierend; energisch und durchsetzungsfähig, aber nicht nur befehlend; allerdings auch kühl, ohne Lächeln und Humor; hart, ja „metallen“, konsequent und ausdauernd. Er kam dem Bild des Politikers (oder des „guten Zaren“), wie ihn sich das Volk wünschte, sehr nahe: ein tatkräftiger und umsichtiger starker Mann, der Ordnung schaffen, den Staat und das Recht stärken will. Vor allem aber einer, der für das Volk in wirt-

schäftlicher und sozialer Hinsicht sorgen werde; ehrlich, moralisch integer und „persönlich sauber“; nicht abhängig von Alkohol und dunklen Drahtziehern, entschieden im Kampf gegen Korruption, Verbrechen und „die Mafia“. Ein Mann, der Russland Würde, Größe und internationales Ansehen wiedergeben könnte. Der Mann war das Programm, ein Stabilisator und Reformier mit Augenmaß, so schien es. Ohne konkrete Vorschläge lieferte Putin allen die Stichworte, die sie hören wollten. Er gab sich demokratisch und autoritär, markt- und staatsorientiert, konservativ und progressiv, traditionsbewusst und modern, ein „Westler“ und zugleich ein „echter Russe“, nationalpatriotisch und international offen.

Zugleich beeindruckte er im *Tschetschenien-Konflikt* als „erfolgreicher Kriegsherr“ und „Wahrer der staatlichen Einheit Russlands“. Im engen Bündnis mit Militär, Geheimdienst und den anderen „Machtministerien“ führte er diesen Krieg hart, brutal und mit menschenverachtender Rhetorik. Besonders nach den verheerenden Bombenexplosionen in Moskau unterstützten ihn 60–70 % der Bevölkerung. So machte sich *Jawlinskiju* a. wegen seiner Gegnerschaft zum Krieg unbeliebt, die damals nur wenige offen bekundeten. Demonstrativer Patriotismus war ein wesentliches Moment in der Popularität Putins.

Während die Konkurrenten einen Wahlkampf in der zweiten Reihe ausfochten, lautete die zentrale Frage: Wer ist Putin, was will Putin? Soweit ein konkreteres Programm erkennbar war, nannte er als *vorrangige Ziele*:

- Verbesserung der Lebensverhältnisse, als erste Schritte die regelmäßige Auszahlung von Löhnen und Renten sowie der Kampf gegen die Armut.
- Ausarbeitung eines Wirtschaftsprogramms mit dem Ziel, eine sozial ausgewogene, in wichtigen Bereichen vom Staat kontrollierte Marktwirtschaft zu schaffen.
- Ordnung, Sicherheit und Stabilität durch einen starken Staat („Diktatur des Gesetzes“); Eindämmung der Autonomie der Regionen, Stärkung der Zentralmacht.
- Patriotismus: Wiederherstellung der Rolle Russlands als angesehener Großmacht, Erhaltung der territorialen Integrität, Beendigung des Krieges in Tschetschenien; Eintreten für nationale Interessen, gegen eine Vorherrschaft des Westens, aber für internationale Kooperation.

Nicht im Vordergrund seiner Programmatik standen die Wahrung der Menschenrechte, die Freiheit der Medien, die Entwicklung der Demokratie, einer demokratischen politischen Kultur oder einer aktiven Bürgergesellschaft (*civil society*). Man gewann den Eindruck, dass diese Prinzipien ihn nur leiten, soweit sie nicht hinderlich sein würden für den Erhalt der Macht und die Durchsetzung seiner Politik. Insgesamt sprach Putin auf diese Weise gekonnt zentrale Werte und Bedürfnisse der Bevölkerung an und weckte nach den Jahren der Wirren (*smuta*) unter Jelzin Hoffnung, ja versprach Aussicht auf

Erfolg. Er gewann breite Wählerschichten in fast allen sozialen Gruppen und eroberte zahlreiche Regionen, die sonst mehrheitlich für die Linke gestimmt hatten. *Putin* erhielt auch früh vielfältige Unterstützung bei den Eliten des Landes, die sich gut mit dem Favoriten stehen wollten: ein Teil der Gouverneure und „Oligarchen“, große staatliche und private Unternehmen, die regierungstreuen Medien und die *Jelzin-Familie*, nicht zuletzt die meisten Politiker im Ausland. So entwickelte sich z. T. schon vor der Wahl eine breite Bereitschaft zur Kooperation und faktischen Unterordnung gegenüber dem neuen Herrn im Kreml.

Demokratische Legitimität durch Wahlen?

Welche Qualität, welcher Stellenwert kommt den Wahlen für die demokratische Legitimität des politischen Systems und der gewählten Machtelite zu?

Zweifellos ist es in historischer Perspektive ein großer demokratischer Fortschritt, dass in Russland seit 1991 insgesamt freie Wahlen entsprechend Verfassung und Gesetz regelmäßig stattfinden. Einzelne Wahlfälschungen, politische Interventionen der Exekutive und vor allem administrativer Druck auf die Wähler in etlichen Regionen und auf dem Lande begründen allerdings Einschränkungen dieses positiven Gesamturteils. Auch waren die ersten Dumawahlen noch belastet durch die zweifelhafte Legitimität ihres Zustandekommens nach der gewaltsamen Auflösung des Obersten Sowjet im Oktober 1993.

Wahlen in Russland sind zwar grundsätzlich frei, aber in wichtigen Punkten nicht fair. Die „Parteien der Macht“, Präsidenten und Gouverneure und die von ihnen unterstützten Kandidaten verfügen als Amtsinhaber faktisch und trotz aller gesetzlichen Beschränkungen über ein so ungleich höheres Maß an *Ressourcen*, dass man nicht von einem fairen Wettbewerb aller Parteien und Kandidaten sprechen kann. Entscheidend sind hier die Kontrolle der Medien, besonders des Fernsehens, der Zugriff auf den Regierungsapparat und staatliche Finanzen, schließlich Geld und Medienzeit, die von „Sponsoren“ zur Verfügung gestellt werden, ob dies nun „Finanzoligarchen“, private und staatliche Unternehmen oder „kriminelle Strukturen“ sind.

Der überragende *Einfluss des Fernsehens* führt dazu, dass Stimmungsmache, Emotionen und das „image“ von Personen weithin mehr zählen als Sachargumente, überzeugende Problemlösungen und die professionelle bzw. persönliche Qualität der Kandidaten. Symbolische Politik und geschickt inszenierte Selbstdarstellung haben oft größeres Gewicht als politische Inhalte. So besteht besonders bei der Masse der politisch weniger gebildeten Wähler die Gefahr, dass Stil mehr zählt als Substanz, Personen mehr als vernünftige Programme, vage Versprechen mehr als konkrete Alternativen oder ausgewiesene Leistungen, die Demonstration der Macht mehr als Erfolge im Kampf gegen Armut und Korruption. Vorrangig für die meisten Wähler sind „Brot- und Butter-Fra-

gen“, ein Minimum an Ordnung, sozialer Sicherheit und persönlicher Lebensperspektive, auch eine „patriotische“ Ausrichtung der Politik.

Den Parteien kommt wie den Wahlen zur Staatsduma wegen ihrer schwachen Stellung gegenüber der Exekutive geringere Bedeutung zu als der Entscheidung über den Präsidenten. In Russland wächst nur langsam die Einsicht, dass Parteien unerlässlich und förderlich sind für die öffentliche Wohlfahrt und eine stabile Demokratie. Unübersehbar sind Defizite in der programmatischen Profilierung der Parteien vor allem der „Mitte“ wie im Blick auf ihre wenig demokratische innere Struktur. Die *Auswahl der Kandidaten* für die Duma ist oft wenig durchsichtig. Ihre Qualifikation lässt weithin zu wünschen übrig, das sagen selbst viele russische Beobachter. Die Duma-Abgeordneten sind vor allem als Lobbyisten für verschiedene „Auftraggeber“ aus der Wirtschaft und den Regionen tätig. Man unterstellt ihnen gerne (und dies bei vielen nicht ganz zu Unrecht), sie seien vor allem an Posten und Privilegien (z. B. der Immunität, gerade auch bei kriminellem Hintergrund) interessiert. Das Niveau der *Parlamentsarbeit* ist im letzten Jahrzehnt zwar langsam gestiegen. Doch Parlamentsdebatten und parteipolitischer Streit, wenn sie denn überhaupt wahrgenommen und verstanden werden, orientieren sich in den Augen der meisten Wähler weniger an der Sache oder am Gemeinwohl, sondern vor allem an den Lobby- bzw. Eigeninteressen und Rivalitäten der Politiker. Unklare Positionen und wechselnde Koalitionen, die leichte „Vereinnahmung“ vieler Abgeordneter durch den Präsidenten wecken Zweifel daran, ob und inwieweit die Duma die Exekutive überhaupt kontrollieren will und kann.

Freie und faire Wahlen sind *notwendig*, aber nicht hinreichend für die Begründung demokratischer Legitimität. Auch die *Ausübung der Macht* muss demokratisch sein. Das heißt: die politische Elite muss sich an Recht und Gesetz halten und im Rahmen demokratischer Institutionen und Verfahren verantwortlich handeln, d. h. die legitimen Interessen der Bevölkerung und nicht nur partikularer Mächte vertreten. Daran aber mangelt es in Russland. Demokratische Wahlen und eine weithin immer noch autoritäre *Herrschaftspraxis*, die sich unter *Putin* bisher noch verstärkt, bilden einen unaufgelösten Gegensatz. Viel weniger als in westlichen Demokratien üben die Bürger in Russland durch Wahlen und ein starkes Parlament Einfluss auf die Verteilung und Kontrolle der Macht, auf die Zusammensetzung der Regierung und die Richtung der Politik aus. Unter diesem Gesichtspunkt herrscht in Russland eine Mischung aus Demo- und Autokratie, eine „Demokratie“ oder mit einem Fachausdruck eine „delegative Demokratie“.

Für die Konsolidierung einer pluralistischen Demokratie und die Überwindung autoritärer Muster bedarf es der Herausbildung einer demokratischen politischen Kultur bei Wählern und Gewählten. Die große Mehrzahl der Wähler in Russland hat in und durch die Wahlen einen wichti-

gen Prozess demokratischer politischer Sozialisation durchlaufen. Dennoch gibt es in Russland, so sagen die Demokraten im Lande selbst, noch zu viele Untertanen und zu wenige mündige Bürger, zu viele Autokraten an der Macht und zu wenige Demokraten. *Wahlpraxis* und *Wählerverhalten* verleihen den Gewählten in Russland, so das Fazit, also *nur begrenzte demokratische Legitimität*. Viele weitere Schritte auf dem Weg zur Demokratie sind also noch zu gehen.

Literatur

- Aktuelle Analysen und Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien (BIOST), (<http://www.biost.de/biopubl.htm>).
- Beyme, Klaus von (1994): Systemwechsel in Osteuropa. Frankfurt am Main (Suhrkamp).
- Beyme, Klaus von (1997): Parteiensysteme in Osteuropa. In: Segert, Dieter/Stöss, Richard/Niedermeyer, Oskar (Hg.): Parteiensystem in postkommunistischen Gesellschaften Osteuropas. Opladen; Westdeutscher Verlag.
- Bos, Ellen/Steinsdorff, Silvia von (1997): Zu viele Parteien – Zu wenig System. Zur verzögerten Entwicklung eines Parteiensystems im postsozialistischen Rußland, in: Merkel, Wolfgang/Sand Schneider, Eberhard (Hrsg.): Systemwechsel 3, Opladen; S. 101–141.
- Bos, Ellen/Mommsen Margareta/Steinsdorff, Silvia von (Hrsg.): Das russische Parlament. Leske und Budrich, (erscheint 2001).
- Franzen, Wolfgang/Haarland, Hans Peter/Niessen, Hans-Joachim: Transformationsbarometer Osteuropa 2000. Frankfurt/New York: Campus Verlag, 2000.
- Luchterhandt, Galina (2000): Politische Parteien in Russland, Edition Temmen, Bremen.
- Luchterhandt, Otto (1999): Rußlands unsicherer Weg zum Rechtsstaat. In: Osteuropa 49, 1999-11/12, S. 1108–1125.
- Merkel, Wolfgang (1999): Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung. Opladen: Leske und Budrich.
- Merkel, Wolfgang/Puhle, Hans-Jürgen (1999): Von der Diktatur zur Demokratie. Transformationen, Erfolgsbedingungen, Entwicklungspfade. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Mommsen, Margarete (1999): Das „System Jelzin“. Struktur und Funktionsweise des russischen „Superpräsidentalismus“. In: Merkel/Busch (1999) (Hg.): Demokratie in Ost und West. Für Klaus von Beyme. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 290–309.
- Steinsdorff, Silvia von (1999): Kalkulierter Konflikt und begrenzte Kooperation. Zum Verhältnis von Präsident, Regierung und Parlament in Rußland. In: Osteuropa 49, 1999-1. S. 16–34.
- Ovtschinikov, B.V. (2000): Elektoralnaja evolucija: prostranstvo regionov i prostranstvo partii v 1995 i 1999 godah (Entwicklung des Wählerverhaltens: Raum der Regionen, Raum der Parteien in den Jahren 1995 und 1999). In: Polis 2/2000, S. 69–79.
- Rose, R./Tichomirov, E. (1997): Understanding Multi-Party Choice: The 1995 Duma Election, in: Europe-Asia Studies No. 5, S. 799–824.
- Schejnis, Viktor (2000): Wie Russland gewählt hat. Zum Fazit der Parlaments- und Präsidentschaftswahlen Dezember 1999/März 2000. Osteuropa, 7/2000, S. 758–778.
- Schneider, Eberhard (2000): Der Entstehungsprozess neuer politischer Parteien und Bewegungen in Russland, in: Russland in Europa. Innere Entwicklungen – Internationale Beziehungen, Hrsg. vom BIOST, Böhlau Verlag, Köln, S. 87–107.
- Schneider, Eberhard: Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien (BIOST) 1996/50, 1997/51, 1998/50, 2000/3, 2000/29.
- Schröder, Hans-Henning (1998): *Jelzin* und die „Oligarchen“. Materialien zum Bericht des BIOST 1998, 40.
- Segert, Dieter/Stöss, Richard/Niedermeyer, Oskar (Hrsg.) (1997): Parteiensysteme in post-kommunistischen Gesellschaften Osteuropas. Opladen – Westdeutscher Verlag, Berlin.
- Timmermann, Heinz (1998): Die KP Russlands – Struktur, Programm, Aktionsmuster. Bericht des BIOST Nr. 9.
- Heinz Timmermann (1996): Die Wiederkehr der KP Russlands. Programm, Struktur und Perspektiven der Sjuganow-Partei.
- White, Stephen/Rose, Richard/MacAllister, Ian (1997): How Russia Votes. Chatham, NJ Chatham House Publishers.
- Wyman, M./White, S./Oates, S. (1998) (Hrsg.): Elections and Voters in Post-communist Russia (Studies of Communism in Transition). Cheltenham.
- Internetadressen:
<http://www.elections.ru/english.html>
<http://www.elections99.com/english/>
<http://www.russiavotes.org/>
<http://pubs.carnegie.ru/english/>
<http://www.iewvs.org/>
<http://ksgnotes1.harvard.edu/BCSIALibrary.nsf/russiawatch>
<http://www.biost.de/dumawahl/wahlindex.htm>

Eine Sphinx auf dem Zarenthron?

Putins Welt

Versuch eines Porträts

Von Roland Haug



Roland Haug war Korrespondent des ARD-Hörfunks in Moskau. Er ist jetzt Nachrichtenchef des SWR in Stuttgart.

Wer ist Putin? Und was will Putin? Ist er Modernisierer oder Stabilisator überkommener russischer (Groß-)Macht? Der Geheimdienst-Mann Putin verspricht die „Diktatur des Gesetzes“, er will Ordnung, den Erhalt der Weltmacht. Doch die alten sowjetischen Verhältnisse wiederherstellen, will er wohl kaum, dafür ist der Geheimdienstler zu kenntnisreich, zu sehr Realist. Aber steht er für Demokratie, Gewaltenteilung, Pressefreiheit, Zivilgesellschaft? Wohl kaum. Dafür ist er zu sehr Machtmensch. In vielem kommt er dabei den Sehnsüchten der russischen Gesellschaft nur allzu sehr entgegen.

Red.

Eine Diktatur des Rechts?

Die Erwartungen waren groß. Als *Wladimir Putin* von *Boris Jelzin* das Präsidentenamt übernahm, kündigte er den Bürgern Russlands eine „Diktatur des Rechts“ an. Nach den Erfahrungen mit einer wuchernden Korruption, der frühkapitalistischen Ausplünderung des Landes, der offensichtlichen Inkompetenz und Indisposition des Vorgänger-Präsidenten, dem Zusammenbruch des Bildungs- und des Gesundheitswesens und einer sich in alle Bereiche der Gesellschaft ausdehnenden Gesetzlosigkeit schien *Putin* für viele Russen eine verlockende Alternative, wenn nicht gar die Rettung zu sein.

Wladimir Putin galt in Russland als „Macher“. Zugleich haftete ihm aber das Image eines unnahbaren Staatsdieners an. Für viele Menschen in Russ-

land war er aber die letzte Hoffnung. Zumindest vorübergehend – bis zum Untergang des Atom-U-Boots „Kursk“ – hatte er es verstanden, dem Land neues Selbstbewusstsein einzuflößen. Dabei zeichnen die Aussagen *Putins* ein sonderbar verschwommenes Bild von der derzeitigen Krisensituation. Jeder konnte in dem Bild entdecken, was ihm wichtig und interessant erschien. Eine gewisse Unschärfe war sogar gewollt. *Putin* wollte sich ein Höchstmaß an Unterstützung sichern. Jeder konnte in ihn hineininterpretieren, was ihm persönlich wichtig erschien.

Inhaltlich immer noch ein unbeschriebenes Blatt

Wie positioniert sich nun das *Putins*che Russland im europäischen Haus? Geht es um politische Inhalte, so ist *Wladimir Putin* noch immer ein unbeschriebenes Blatt. Durch programmatische Aussagen, die dann auch überzeugende politische Gestaltungsakte zur Folge hatten, ist der Präsident jedenfalls kaum aufgefallen. Zu stark sind die Beharrungskräfte der Bürokratie. *Putins* wirtschaftspolitische Reformschritte waren bis jetzt nur recht halbherzig. Aufhorchen ließ aber die Feststellung *Putins*, dass er im militärisch-industriellen Komplex weiterhin die „Lokomotive der Wirtschaft“ sehe. Doch in mancher Hinsicht erweist sich der Präsident dann wieder als Modernisierer. Auf dem Teilgebiet der *Steuerpolitik* lassen sich durchaus Verbesserungen feststellen. Das Heer der Beamten ist heute größer

als in der Ära der Sowjets. Von einer Stärkung des Rechtsstaates, vom Schutz des Privateigentums oder der Schaffung eines funktionierenden Bankensystems kann keine Rede sein. Ein besonders miserables Bild bietet die *Justiz*. Sie wird laufend politisch instrumentalisiert. Für russische Kriegsverbrechen in Tschetschenien besteht faktisch Straffreiheit.

Ein cleverer und durchsetzungsfähiger Machtpolitiker

Die Selbstfindung der Macht ist im Kernland der ehemaligen UdSSR ein Prozess, der noch lange nicht abgeschlossen ist. Keiner weiß so recht, wohin *Putin* das Land führen will und wofür er wirklich steht. Für die einen bleibt er ein KGB-Spion, der zu einem ehrgeizigen und machthungrigen Volks(ver)führer mutierte und – wie im Tschetschenien-Krieg – jeden nationalen Widerstand zusammenschließen lässt. Für die anderen ist er ein blutleerer Bürokrat, der von mächtigen Drahtziehern auf die politische Bühne geschoben wurde und aus dem Hintergrund gelenkt wird. Eine dritte Gruppe wiederum sieht in *Putin* einen entschlossenen Reformier, der das Land mit dem Elan und in der Manier des großen Zaren *Peter* führen, modernisieren und gegenüber dem Westen öffnen will.

Keine dieser Charaktereigenschaften *Putins* trifft voll zu. Doch jede der drei Versionen enthält Elemente der Wahrheit. Besonders weit von der Wirklichkeit entfernt ist ohne Frage das Bild von der „Marionette auf dem Präsidentensessel“. Ziemlich nahe am Untersuchungsgegenstand sind aber jene, die in *Putin* einen cleveren und durchsetzungsfähigen Machtpolitiker erkennen wollen. Dieser hat nichts unterlassen, um Macht und Einfluss des Kreml zu erweitern. *Putin* stärkte den Zentralstaat, indem er den Provinz-Fürsten (Gouverneure und Präsidenten) Kompetenzen entriß. Im Bereich der Medien bemühte er sich, die Kontrolle über alle nationalen Fernseh-Stationen zurückzugewinnen. Mit der Unabhängigkeit der Medien ist es nicht gut bestellt. Eine regierungsunabhängige Arbeit wird immer schwieriger.

Meisterhaft kann er mit Worten jonglieren

Putins Welt, wie sieht sie aus? Wie früher die Kommunisten versteht es der KGB-Zögling *Putin* meisterhaft, mit Worten zu jonglieren. Ausländische Gäste und Gastgeber bekommen das zu hören, was sie hören wollen. Schlüsselbegriffe wie „Demokratie und Pressefreiheit“ kommen ihm leicht von der Zunge. Doch was er dar-

unter versteht, deckt sich nur selten mit den Vorstellungen, die der Westen von diesen Begriffen hat. „Die Freiheit des Wortes verstehen wir unterschiedlich“, so belehrte *Putin* einen Journalisten. Sie endet für ihn dort, wo russische Journalisten die Linie der Staatspropaganda verlassen und (im Tschetschenien-Krieg bot sich das an) auch die andere Seite zu Wort kommen lassen. Das sei, so der neue Präsident weiter, „viel gefährlicher als das Schießen mit automatischen Waffen“. *Putin* hat kein Problem damit, wohlklingende Begriffe wie eben „Demokratie“, „Pressefreiheit“ und „Marktwirtschaft“ so umzudeuten, dass sie mit der ursprünglichen Idee, für die sie stehen, nur noch wenig zu tun haben.

Die zentrale Botschaft *Putins* ist unüberhörbar. Sie lautet: Die Macht in der Russländischen Föderation konzentriert sich im Kreml und nicht anderswo. Also: nicht im Parlament, nicht in den Regionen, nicht bei den Finanz-„Oligarchen“ und schon gar nicht bei den Medien. Viele russische Bürger haben längst die neuen Töne (und Zwischentöne) vernommen. Sie haben sich auf die neue Situation eingestellt. Es wird ein Verhalten eingeübt, von dem man annimmt, dass es dem Kreml-Herrn wohlgefällig sei. Nationalismus, die Anbetung der militärischen Macht und eine gewisse Militarisierung des Alltags stehen wieder hoch im Kurs. Auch hat die Wahnvorstellung, gegen eine Welt von Feinden angehen zu müssen, wieder Anhänger gefunden. Es bleibt die Frage, ob *Putin* nach seiner Wahl die rückwärts gewandten Kräfte wieder in die Schranken weisen kann. Die Intelligenzia, seit zehn Jahren Wendezeit als Gewissen der Nation verstummt, sehnt sich nach Teilnahme an einer neuen Volksgemeinschaft, geführt von einem strengen, aber gerechten Zaren. Etliche Moskauer Intellektuelle sind geradezu süchtig geworden. Sie ersehnen sich den Schulterchluss mit der Staatsmacht.

Die starke Hand des Staates, nicht die unsichtbare Hand des Marktes

Ohne Zweifel tritt *Putin* ein für „Ordnung“ und „Demokratie“ – eben so, wie er beides versteht. Dabei bemüht er sich, Realist zu sein. Wie fast alle halbwegs gebildeten Köpfe des Inlandgeheimdienstes FSB (früher KGB) weiß er natürlich, dass eine Neuaufgabe des Sowjetsystems in einem Land wie Russland keine Zukunft mehr haben kann; das Heil des Landes kann nach *Putins* Auffassung auch nicht in einer Rückkehr zu den planwirtschaftlichen Methoden früherer Tage bestehen. *Putin* plädiert für den Wandel. Er will Russland modernisieren. Die „gemäßigte Reformpolitik“ seines Vorgängers will er fortsetzen. Dabei hält er die Demokratie nicht unbedingt für die geeignete Methode, um diesen Wandel zu realisieren. Der Verdacht, dass er letztlich autoritäre Absichten verfolgt, bleibt bestehen. *Putin* bemüht sich nach Kräften, die Schmalspur-Ideologie vom paternalistischen, also den Bürgern bevormundenden Staat, wieder zu beleben. Er ist der Protagonist einer pragmatischen Regierungsform, die aber jederzeit ins Diktatorische abzustürzen

kann. Sicher verfügt seine Mannschaft über ein (zumindest in Teilen) liberales Reformprogramm. Von dieser Gruppe aber die Förderung von Demokratie und Zivilgesellschaft zu erwarten, wird wohl eine eitle Hoffnung bleiben. Auch ist der Präsident insofern ein Kind der Sowjetzeit, weil er noch immer einer fatalen Kontroll-Mentalität verhaftet ist. Sein Leitbild ist die starke Hand des Staates und nicht die unsichtbare Hand des Marktes. Wie lange eine in Teilen unabhängige Justiz sich *Putins* Präsidialapparat und den Pressionen der Geheimdienste entziehen kann, ist allenfalls eine Frage der Zeit, nicht aber der Prinzipien.

Dem Land zu neuer Stärke verhelfen

Dem westlichen Individualismus hat *Putin* eine klare Absage erteilt. Im Internet propagiert er denn auch die Schlagworte „Patriotismus, staatliche Größe und Solidarität“. Diese Worte erinnern nicht von ungefähr an die alte zaristische Losung von „Orthodoxie“, „Selbstherrschaft“ und „Volkstümlichkeit“. Es ist der verzweifelte Versuch, in einer nur schwach entwickelten Gesellschaft die Leerstelle „öffentliche Meinung“ auszufüllen. Ansonsten liebt *Putin* – wenn auch wohl dosiert und genau kalkuliert – die unterschiedlichen Töne. *Putin* verkörpert Russlands Großmacht-Ambitionen. Er sieht sich und das eurasische Riesenreich als den einzigen Gegenspieler der USA. Zugleich ist er von der Absicht geleitet, Russland den Rang einer Großmacht, des zweiten Akteurs auf der internationalen Bühne, zu erhalten. Den westlichen Regierungen führt er vor, dass die Russländische Föderation ihrem eigenen Bewegungsgesetz folgt und er, der Präsident, nach eigenen Maßstäben handelt. Vor dem Westen buckelt *Putin* nicht. Das gefällt den Russen. Mit den innerrussischen Missständen beschäftigt sich *Putin* vor allem deshalb, weil er seinem Land zu neuer Stärke verhelfen will. *Putin* hat verinnerlicht, dass Ambitionen auf eine neue Großmacht-Rolle ohne wirtschaftliche Sanierung illusorisch sind. Je mehr Härte *Wladimir Putin* zeigt, desto mehr Erfolg hat er beim russischen Volk.

Die Katastrophe der „Kursk“: Putin entzaubert

Doch dann passierte die Sache mit dem U-Boot „Kursk“. In diesen Tagen zeigte die Obrigkeit das Gesicht der alten UdSSR und nicht das des neuen Russland. Es wurde vertröstet und gelogen, dass sich die Balken bogen.

Putin, der vermeintliche Hoffnungsträger, gab eine denkbar schlechte Figur ab. Niemals lässt er sich in die Karten blicken. Die Öffentlichkeit hat an seinen Gefühlen keinen Anteil. Der Präsident hat – wie zu Sowjet-Zeiten – das systematische Vertuschen von unangenehmen Fakten zum Kennzeichen seiner Regierung gemacht. Dahinter steht die wahnhaftige Vorstellung, dass sich das „neue Russland“ eine demokratische Opposition, *glasnost* und Pressefreiheit nicht mehr leisten kann. Als jugendlicher Draufgänger, der an Silvester großspurig im Kampf-Jet nach Tschetschenien flog, war er angetreten. Doch dann konnte er sich nicht einmal dazu durchringen, seinen Urlaub abzubrechen, als sich in der Barents-See eine menschliche Tragödie abzeichnete. Mitten im Frieden war ihm das nationale Prestige wichtiger als das Leben der Soldaten. Seitdem gilt der Präsident als „entzaubert“. Das Vertrauen in einen Neuanfang ist zumindest erschüttert. Viele Russen würden *Putin* wegen seines Verhaltens in der Kursk-Affäre nicht mehr wählen. Der sinnlose Tod der „Kursk“-Besatzung bestätigte westliche Experten in ihrer Auffassung, Moskau unterhalte eine „Wegwerf“-Armee, in der der Mensch wenig zählt. Zudem verstärkte die U-Boot-Katastrophe die Zweifel an der Fähigkeit *Putins*, das neue Russland zu vollenden. Diese Affäre ist symptomatisch für Stil und Substanz von *Putins* Präsidentschaft. *Wladimir Putin* ist bestrebt, den im Grunde erfolglosen Lockerungsübungen *Gorbatschows* und *Jelzins* seine eigenen gegen-reformatorischen Bestrebungen entgegenzusetzen. Da ist auf der einen Seite der immer noch öffentlich bekundete Wille *Putins* zur einschneidenden Veränderung. Auf der anderen Seite wird erneut eine militärische Staatsführung begründet. Eine verschärfte Zensur und Propa-

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Der Zerfall der Sowjetunion

ließ Russland wiedererstehen. Das Ende des Kommunismus ist untrennbar mit dem Namen Michail Gorbatschow verbunden wie auch das Ende der Sowjetunion und der Zerfall des Ostblocks. Nach seiner erzwungenen Abdankung 1991 war der frühere sowjetische Präsident Gorbatschow im Kreml zur Unperson geworden, erst Präsident *Putin* empfing ihn wieder, am 10. August 2000.

Foto: dpa – Fotoreport

ganda-Politik verhinderten diese Änderung, die offiziell noch immer in der Agenda steht. Zum ersten Mal in den vergangenen Jahren steht Russland vor der Gefahr, in die zweite oder gar dritte Klasse der Staatenwelt abzurutschen.

Der zweifelhafte Triumph im Kaukasus

Putin will das Bild des Mannes abgeben, der von der Vorsehung dazu bestimmt ist, die Sehnsucht vieler Russen nach einer Großmacht-Rolle zu stillen. Der Erfolg des Präsidenten gründete sich auf seine von markigen Sprüchen geprägte Tschetschenien-Politik. Sein zweifelhafter Trumpf war lange Zeit der Krieg im Kaukasus. Eine desorientierte Bevölkerung hat er reichlich mit grober Kriegs- und Verleumdungs-Propaganda füttern lassen. Das brutale Vorgehen gegen das kleine Kaukasus-Volk hatte ihm zunächst ein erhebliches Maß an Popularität eingebracht und schließlich dann auch zu seiner Wahl geführt. Nach wie vor lässt *Wladimir Putin* jedes Bemühen um eine politische Lösung des Konflikts vermissen. *Putin* bezeichnete es als einen Fehler, der Kaukasus-Republik 1996 faktisch die Unabhängigkeit gewährt zu haben. Dann sprach er dem tschetschenischen Präsidenten *Aslan Maschadow* auch noch jegliche Legitimität ab. Er begründete das damit, dass es *Maschadow* nicht gelungen sei, die islamischen Fundamentalisten zu entwerfen. Den Westen verschreckte er, als er sich trotz aller Friedensappelle jegliche Einmischung von außen verbat.

Putin gilt noch immer als das lebendige Symbol des Generationenwechsels in Russland. Es keimte denn auch die Hoffnung, dass mit der neuen Generation an der Staatsspitze vielleicht auch ein neues Politik- und Wirtschaftsverständnis an Boden gewinnen möge.

Ein personeller Drahtseilakt

Personell musste der neue Kreml-Chef einen Drahtseilakt vollziehen. Er selbst verfügte über kein komplettes Expertenteam, das auch noch sein Vertrauen besaß. Bekanntlich spielen im post-sowjetischen Russland die Parteien nur eine geringe Rolle. Und so konnte *Putin* auch nicht über ein entsprechendes Personal-Reservoir verfügen. Er musste mit den Kräften arbeiten, die vorhanden waren. Es boten sich die Technokraten aus der *Jelzin*-Ära und die alten Seilschaften aus den bürokratischen Apparaten an. Seiner Hausmacht konnten allein die Vertrauensleute aus dem ehemaligen KGB und aus seiner Zeit als St. Petersburger Vizebürgermeister zugerechnet werden. Das heruntergewirtschaftete Land wurde also in einigen Schlüsselstellungen dem Geheimdienst anheim gegeben. Obwohl die Gräueltaten der Vorgängerorganisation des heutigen FSB und die korrupten Machenschaften des Dienstes sehr wohl bekannt sind, meinen die meisten Russen und auch viele westliche Geschäftsleute, ein Geheimdienst-Regime bringe endlich mehr Ordnung ins russische Chaos.

Doch die Widersprüche bleiben. So legt *Putin* Blumen am Grab des sowjetischen

KGB-Chefs *Andropow* und am Grab des von *Andropow* verfolgten Friedensnobelpreisträgers *Sacharow* nieder. Dann erklärt *Putin*, dass er Anhänger eines Sonderdienstes zur Korruptionsbekämpfung sei. Fast zeitgleich empfängt er Leute, die in seinen Diensträumen auf *Stalin* anstoßen. Der demokratische Oppositionspolitiker *Jawlinski* hat derartige Manöver zurecht als „absolut pragmatische und zynische Linie“ bezeichnet.

Ein geheimes Abkommen mit der Kreml-Kamarilla?

Nach und nach tritt *Putin* aus dem Schatten seines Vorgängers *Jelzin*. Zug um Zug hat er es verstanden, seine Machtstellung auszubauen. Insbesondere beschnitt er den Einfluss der Regionalfürsten, der Finanz-„Oligarchen“ und der Medien. Gleich nach seiner mehrfach abgesicherten Wahl im März 2000 zog er die Zügel an. Er setzte ein halbes Dutzend Statthalter ein, die im Kernland der untergegangenen UdSSR darauf achten sollen, dass der von *Putin* propagierten „Diktatur des Gesetzes“ auch Folge geleistet wird.

Wenn *Putin* seine Herrschaft halbwegs demokratisch zementieren will, dann wird er unter dem Kreml-Klüngel gründlich aufräumen müssen. Solange der Ludergeruch von Korruption und Vetternwirtschaft nicht verschwindet, solange werden alle guten Absichten nur ein schöner Traum bleiben. Die russische Bevölkerung will nämlich eine starke Führung. *Putin* wird dies im Alltag erst beweisen müssen – vor allem bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Eine erste Möglichkeit, Stärke zu demonstrieren, bestand in der Entlassung der *Jelzin*-Tochter *Tatjana*. Diese wird vom Volk als „Kreml-Prinzessin“ bezeichnet, weil ihr Hang zum Luxus und zu lukrativen Manipulationen nachgesagt wird. Mit diesem Schritt wollte *Putin* seine Unabhängigkeit beweisen. Doch offen ist eben noch immer, wie weit *Putin* tatsächlich Herr seiner Entscheidungen ist. Das Bild vom energischen und siegreichen Staatsmann war schon vor der U-Boot-Tragödie im Nordmeer etwas verblasst. Das hatte folgenden Grund: Vor allem russische Kommentatoren vermuten ein geheimes Abkommen zwischen *Putin* und der alten Kreml-Kamarilla, dem Korruptionszirkel um *Jelzin*. Ein solches geheimes Einverständnis setze die *Jelzin*-Familie in die Lage, weiterhin Einfluss auf Politik und Wirtschaft zu nehmen. Richtig ist, dass *Putin* noch am selben Tag, an dem er zum Präsidenten ernannt worden ist, per Dekret dem zurückgetretenen *Jelzin* Immunität sowie andere Privilegien garantiert hat. Tatsächlich hat es *Putin* bis jetzt vermieden, die alte Garde allzusehr zu verschrecken. Viele hoch gestellte Amtsträger behielten ihre Posten. Den in der Öffentlichkeit verhassten Clan um die beiden *Jelzin*-Töchter lässt er im Wesentlichen unangetastet. Es gibt Anzeichen, dass sich *Putin* selbst in den Stand der Unangreifbarkeit versetzen will. Er findet Gefallen daran, sich als Repräsentant eines starken Staates mit neo-byzantinischen Zügen zu repräsentieren.

Die wenigen bekannten Details der Putin-Vita

Die wenigen bekannten Details der *Putin*'schen Vita sind schnell erzählt. *Wladimir Putin* wurde am 7. Oktober 1952 als Sohn eines Schlossers im heutigen St. Petersburg geboren. Mit 48 Jahren ist er der jüngste Kreml-Chef. Menschen aus seiner Umgebung verweisen auf seine flinke Intelligenz, seine Schlagfertigkeit und den unterkühlten Charme des früheren Geheimdienst-Offiziers. Als Karatekämpfer versteht er es, mit eiskaltem Lächeln seine Gegner aufs Kreuz zu legen. *Putin* ist aber auch ein geschickter PR-Mann. Vor Fernseh-Zuschauern präsentiert er sich als durchtrainierter und entschlossener Kämpfer. Und der erledigt seine Gegner bekanntlich nicht durch die bloße Kraft seiner Hände, sondern eben auch durch seine Intelligenz und seinen Charakter. *Putin* bot damit einen wohlthuenden Gegensatz zu dem seit Jahren hinfälligen, bei öffentlichen Auftritten fast roboterhaft wirkenden *Jelzin*. Westliche Journalisten und Staatschefs verweisen auf einen gewissen, wenn auch spröden Charme, mit dem sie *Putin* immer wieder in seinen Bann zu ziehen verstehe.

Doch der Präsident macht auch gravierende Fehler. Mitunter verlässt ihn sein politischer Instinkt. So tauchte er ab, als es ernst wurde. Fünf Tage verstrichen, bis der Präsident auf den Untergang der „Kursk“ im Nordmeer reagierte. Ein anderes Beispiel ist die Verhaftung *Andrej Babitzkys* von „Radio Liberty“ in Tschetschenien im Frühjahr des Jahres 2000 und die vorübergehende Festnahme des Medienunternehmers *Wladimir Gussinski*. Bei all dem offenbarte sich ein Grundprinzip seines Denkens und Handelns. Es lautet: Wer nicht für mich ist, ist gegen mich. Wie ein schlauer Fuchs wittert *Putin* fast jede Falle. Er schleicht um sie herum. Einige wollen darin die typische Berufskrankheit des ehemaligen KGB-Mannes erkennen. Andere bezeichnen diese Eigenschaft als notwendig, um in chaotischer Zeit überleben zu können.

Mit dem Abgang *Jelzins* hatten auch die PR-Berater den Kreml verlassen. Der neue Präsident *Putin* glaubte wohl, die Autorität des Amtes und sein (im Vergleich zu seinem senilen Vorgänger) drahtiges Auftreten seien Image genug. Hier zeigte sich, dass das alte autoritäre Denken eben noch aktuell ist. Das heißt auch: Die Gesellschaft hat keinen Anspruch, von der Staatsmacht anständig behandelt zu werden. Die Bedürfnisse und Gefühle der Bürger sind zweitrangig.

Die Jahre in Deutschland blieben nicht folgenlos

Putin ist verheiratet. Er hat zwei Kinder, die beide die deutsche Botschaftsschule in Moskau besucht haben. Nach dem Jura-Studium an der damaligen Leningrader Universität war er 1975 in den Auslands-Geheimdienst eingetreten, der damals Teil des KGB war. Insgesamt 15 Jahre diente er dem Dienst. Mehrere Jahre arbeitete *Putin* als Agent in Deutschland. Anders als seine Vorgänger hat *Putin* den Westen intensiv

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Russland und Deutschland vielfältig miteinander verbunden und getrennt

in Partnerschaft, als Feinde, in kritischer, doch wohlwollender Distanz. Das Bild zeigt Bundeskanzler Gerhard Schröder während seines Besuchs bei Präsident Putin am 9. April 2001 in St. Petersburg: sich verneigend an der Gedenkstätte für die fast eine Million Opfer der Belagerung Leningrads durch Hitlers Wehrmacht während des Zweiten Weltkriegs. Bundeskanzler Schröder und Präsident Putin konnten sich mühelos auf Deutsch unterhalten, war Putin doch als Geheimdienstmann in der damaligen DDR.

Foto: dpa - Fotoreport

beobachtet. Als KGB-Resident in Dresden konnte er den Untergang der Stasi-Herrschaft beobachten. Die Ursachen des parallel verlaufenden Zusammenbruchs der UdSSR waren ihm bereits bekannt. *Putin*, der stille Russe, muss sich im sächsischen Teil der DDR bestens gefühlt haben. Vier-einhalb Jahre lang musste er nicht Schlange stehen wie daheim in der UdSSR. Es gab ausreichend zu essen. Die Straßen waren gefegt, die Fenster geputzt. Die Busse fuhren einigermaßen pünktlich. Von „nassen Anträgen“ (im Geheimdienst-Jargon steht das für blutige Unternehmungen) blieb er verschont.

Wladimir Putin schweigt heute über diese Zeit. Allenfalls gibt er die Erkenntnis preis, dass der Fall der Berliner Mauer „im Grunde unausweichlich“ gewesen sei. Drei Errungenschaften stammen aus dieser Ära. Zum einen spricht *Putin* ein fast akzentfreies Deutsch. Zum anderen ist er überaus penibel und pünktlich. Bei seiner Regierungsarbeit legt *Putin* ein beispielloses Tempo vor. Eine solche Arbeitswut ist die schläfrige Kreml-Bürokratie nicht gewohnt. *Putin* legt nämlich Eigenschaften an den Tag, die man eher den Deutschen als den Russen nachsagt. Im russischen Geheimdienst nannten ihn seine Mitstreiter deswegen *nemec*, den Deutschen oder ganz einfach „Stasi“.

Seine politische Karriere begann mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion

Nun zu seiner politischen Tätigkeit: In den Achtzigerjahren wurde *Putin* stellvertretender Rektor der St. Petersburger Universität. Seine politische Karriere begann also mit dem Ende der Sowjetunion. 1990 wurde er in seiner Heimatstadt St. Peters-

burg Berater des reformorientierten Bürgermeisters *Anatolij Sobtschak*. In seiner Heimatstadt wurde er schließlich stellvertretender Bürgermeister. St. Petersburg galt damals als besonders kriminell.

Putin verkörperte den Typ des aufstrebenden Politikers; eine atemberaubende Karriere nahm ihren Anfang. 1996 holte ihn der damalige Chefreformer *Anatolij Tschubais* in *Jelzins* Administration nach Moskau. Dort wurde er Stellvertreter von *Jelzins*, „Hofmarschall“ *Pavel Borodin*. Dieser verwaltet ein undurchsichtiges Imperium..., bestehend aus hunderten von Firmen und tausenden von Gebäuden und Grundstücken. Die nächste Stufe: Im Kreml wird *Putin* stellvertretender Stabschef. *Jelzin* ernennt ihn schließlich zum Direktor des Inland-Geheimdienstes FSB (*Föderaler Sicherheitsdienst*). Als er dann auch noch das Sekretariat des allmächtigen Nationalen Sicherheitsrates übernahm, war er mit einem Male eine der mächtigsten Figuren der Ära *Jelzin*. Seiner Nibelungen-Treue und dem Ruf, hart durchgreifen zu können, verdankte *Putin* im August 1999 seine Ernennung zum Premier und zum Wunschnachfolger *Jelzins* im Präsidentenamt.

Putin erwies sich als ein Mann der Tat, der auch Härte zeigen kann. *Wladimir Putin*, der seit 1996 vom *Jelzin*-Clan und dem Finanz-Tycoon *Beresowski* gefördert worden ist, gab sich als Machtmensch. *Beresowski* rühmte sich, ihn entdeckt, aufgebaut und zum Präsidenten gemacht zu haben. *Putin* wurde Kriegsherr in Tschetschenien. Er verstand es dort, effektiv aufzutreten. *Putin* empfahl sich als der starke Mann, den Russland jetzt brauchte, um den inneren Zerfallsprozess zu stoppen und Recht und Ordnung wieder herzustellen. *Wladimir Putin* konnte angeb-

lich virtuos mit dem Apparat umgehen. Das ist eine unabdingbare Voraussetzung, um in Russland (wo sich die Bürokratie weitgehend verselbstständigt hat) überhaupt etwas zu bewirken.

Es zeigt sich dabei, dass *Putin* noch immer seiner Vergangenheit verpflichtet ist. Das belegt die spezielle Auswahl seiner engsten Berater. Sie stammen häufig aus dem KGB-Milieu. Als Kompensation für die Schwäche des Staates besetzen in Russland Leute aus Geheimdiensten die Plätze, auf denen eigentlich zivile Beamte sitzen sollten. Im Geheimdienst sah *Putin* eine Instanz, die geeignet schien, die „Revolution von oben“ zu veranstalten. In Wirklichkeit exekutieren diese Kräfte die von *Putin* verordnete Zensur- und Propaganda-Politik. Sie verstärken auf diese Weise den repressiven Charakter seiner Herrschaft.

Was Russland am meisten wünscht, ist innenpolitische Ruhe

Die Öffentlichkeitsarbeiter im Kreml haben es heute schwer. Sie müssen an einer Image-Konstruktion arbeiten, die einfach nicht unter einen Hut zu bringen ist. Mit harter Hand soll *Putin* regieren. Zugleich aber soll er ein menschliches Antlitz tragen. Doch *Putin* ist ein Mann ohne Eigenschaften. Sein Lächeln ist kalt. Man sieht in ihm einen Politiker, der weder über ein besonderes Talent, noch über größere Laster verfügt. Für den Mann auf der Straße verkörpert er aber das Gegenprogramm zu den Machenschaften korrupter und halbkrimineller Politiker der *Jelzin*-Ära. Die gut orchestrierte Angst vor dem anonymen Bomben-Terror, den man (ohne den geringsten Beweis dafür zu erbringen) den Tschetschenen anhängen wollte, wirkt in derselben Richtung. Dass er von Gewaltenteilung, einer Kontrolle über die Macht, von der Herausbildung einer Zivilgesellschaft nicht allzu viel hält, wird in Russland nicht als Defizit empfunden. Viele Russen sehen in *Putin* noch immer einen bescheidenen, ehrlichen und prinzipientreuen Sachwalter russischer Interessen. Er ist damit für viele genau die Person, die die *Russländische Föderation* in dieser historischen Situation braucht. Der Helden, Revolutionäre, Radikalreformer und der Kriminellen ist man in Russland überdrüssig geworden. Diese haben das Leben der Russen sicher aufregend gestaltet. Sie haben aber keine Beständigkeit gebracht. Was man sich jetzt im Osten Europas am meisten wünscht, das ist innenpolitische Ruhe. Mit anderen Worten: Das Gesetz der Gewalt soll nicht länger über der Gewalt des Gesetzes stehen.

Der Verlust der Supermacht-Rolle und der ins Stocken geratene Modernisierungsprozess haben das Selbstwertgefühl der Russen verletzt. Seit der Kosovo-Krise beschäftigen sich die Öffentlichkeit und die politische Klasse fast nur noch mit sich selbst. Diese Art eines gesellschaftlichen Autismus – krankhaftes Ichbezogenensein, das Sichabschließen von der Umwelt – verstellt den Blick auf die Außenwelt; sie verhindert den Entwurf einer realistischen Außenpolitik.

Russlands Regionen in der Politik

Zum Verhältnis von Zentrum und Peripherie in der Russländischen Föderation

Von Galina Luchterhandt-Michaleva



Dr. Galina Luchterhandt-Michaleva ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen.

Die Föderalisierung Russlands entwickelte sich nach dem Zerfall der Sowjetunion im Wildwuchs. Anknüpfend an formal bestehenden Strukturen bildeten sich sehr verschiedenartige „föderale Subjekte“ mit sehr unterschiedlichem Status heraus, mit Kompetenzen, die man sich genommen oder durch Verträge mit der Zentrale sich hatte zusichern lassen. Mächtige Provinzfürsten konnten sich etablieren, sehr oft autoritäre Regimes, die sich wenig um bestehende Gesetze, die russische Verfassung, nicht einmal um die Grundrechte kümmern. Präsident Putin hat sich daran gemacht, den zentralen Föderalismus zu bändigen. Red.

Die Föderationsstruktur ist nach wie vor im Fluss

Wie schon in früheren Epochen der Geschichte Russlands gehen die heutigen tiefgreifenden Veränderungen wiederum vom Zentrum aus, das den Wechsel der nationalen politischen Ordnung initiiert hat. Innerhalb von zehn Jahren entstand an Stelle des unitarischen Sowjetstaats ein neues Staatsgebilde mit föderativen wie auch konföderativen Merkmalen. Im Unterschied zu den übrigen politischen Institutionen, die nach der Annahme der Verfassung Ende 1993 einigermaßen gefestigt sind, befindet sich die Föderationsstruktur seit dem Jahr 2000 erneut in einem intensiven Umbauprozess.

Zu den Besonderheiten der Transformation in Russland gehört der Prozess der Regionalisierung bzw. Dezentralisierung, der als Kampf der Regionen mit dem Zentrum um ihre Machtbefugnisse in Politik und Ökonomie definiert werden kann. Dabei wird der Begriff „Region“, nicht eigentlich präzise, im Sinne „Subjekt der Föderation“ gebraucht. Im Zuge der als Modernisierung verstandenen Transformationsprozesse vollziehen sich in den einzelnen Regionen Russlands nach Tempo, Charakter und Ausrichtung unterschiedene ökonomische und politische Veränderungen. Dazu gehören unter anderen die Neu- und Um-

verteilung des gesamtstaatlichen Eigentums und die Entwicklung neuer politischer Institutionen, die Herausbildung neuer Eliten sowie Veränderungen im Spektrum der politischen Parteien, Bewegungen und *pressure groups*; einem Wandel unterliegt ebenfalls das ökonomische und politische Verhalten verschiedener Bevölkerungsgruppen. Zugleich vollzieht sich ein Prozess der Herausbildung neuer Machtorgane in Exekutive, Legislative und Judikative und der Umverteilung von Machtbefugnissen auf der regionalen Ebene. Dabei drifteten die Subjekte der Föderation bis zum Jahr 2000 sowohl in ihren politischen Systemen und Regimes als auch in den Formen der Selbstorganisation von Gesellschaft und Kultur weit auseinander.

Ein komplizierter föderaler Aufbau

Der komplizierte Aufbau der RSFSR innerhalb der Sowjetunion mit ihren verschiedenen territorialen Einheiten – mit 49 Gebieten, 16 Autonomen Republiken, 5 Autonomen Gebieten, 10 Autonomen Bezirken, 6 Autonomen Kreisen und weit über 100 Ethnien – und das Fehlen einer Konzeption für den neuen Staatsaufbau nach dem Ende der Sowjetunion machte die Frage der Machtkompetenzen der Regionen zum Schlüsselproblem. Seit der Souveränitätserklärung Russlands am 12. 6. 1990 wurden die Regionalisierungsprozesse bzw. das Streben insbesondere der „autonomen Verwaltungseinheiten“ nach Selbstständigkeit im politischen Kampf instrumentalisiert, zuerst im Kampf der neuen Staatsführung Russlands gegen das damalige Unionszentrum, danach im Konflikt zwischen der Exekutive und Legislative in Russland selbst.

Die Zentralmacht sah ihre wichtigste Aufgabe in der Verhinderung des Zerfalls Russlands, in der Unterbindung separatistischer Tendenzen. Die Regionen hingegen versuchten, sich in dem Maße vom Zentrum zu emanzipieren, wie es für den Machterhalt ihrer Eliten und eine stabile Entwicklung in der Region selbst erforderlich war. Die Intensität, die Formen, ja, die Existenz solcher Tendenzen überhaupt hingen von einer Reihe von Faktoren ab, insbesondere vom Grad der industriellen Entwicklung, von Bodenschätzen, vom direkten Verkehr mit dem Ausland sowie von verschiedenen politischen und kulturellen Bedingungen und – nicht zuletzt – von den Personen in der Führung der Region.

Ein hohes Maß an Differenzierung zwischen den Regionen

Unterschiede in den Ausgangspositionen und die daraus folgenden Unterschiede in Richtung und Inhalt der ökonomischen

und politischen Entwicklung führten zu einer sich vertiefenden Differenzierung zwischen den Regionen. Diese Unterschiede betrafen den rechtlichen und realen politischen Status, das ökonomische Profil, das Ausmaß der Marktreform, den Aufbau der Macht- und Verwaltungsorgane, das regionale politische Spektrum sowie Charakter und Einflussmöglichkeiten der regionalen Eliten. Dies schlug sich auch in der Position einer Region gegenüber dem Zentrum und gegenüber anderen Regionen nieder.

Inzwischen differieren die Subjekte der Föderation – d. h. die Teilstaaten der Russländischen Föderation – nicht nur in ihren politischen Regimes, deren Spektrum von Autokratien mit sogar totalitären Zügen bis hin zu mehr oder weniger defekten Demokratien reicht. Sie differieren ebenfalls stark in ihren wichtigsten Institutionen: dem Wahlsystem, der Art der Gewaltenteilung und (falls vorhanden) dem Parteiensystem. Rechte und Freiheiten der Bürger werden von den Machtorganen in unterschiedlichem Maß geachtet. Manche Leiter der Exekutive halten alle Lebensbereiche unter Kontrolle; in anderen Regionen haben sie starke politische Rivalen in den Bürgermeistern der Hauptstädte oder in Großunternehmen. Die differierende Haltung von Gouverneuren und Präsidenten der Republiken gegenüber dem Zentrum reicht von absoluter Loyalität bis hin zu konsequenter Nichtachtung und dem Ignorieren von Entscheidungen des Verfassungsgerichts.

Die Demokratisierungsprozesse im Zentrum und an der Peripherie verlaufen in unterschiedlichem Tempo: schneller im Zentrum und viel langsamer in den Regionen. Darüber hinaus lässt sich in einigen nationalen Republiken eine Rückkehr zu vormodernen bzw. vorsowjetischen Normen und Lebensmustern beobachten.

Die vier Etappen eines ungesteuerten Dezentralisierungsprozesses

Die Voraussetzungen für die Dezentralisierung, die der Duma-Abgeordnete Sergej Mitrochin als „ungesteuert“ bezeichnet,¹ lagen sowohl im normativen Bereich als auch im Tempo der Transformation und der Handlungsweisen der politischen Eliten. Formal war die Sowjetunion eine Föderation, die auf dem Prinzip des Rechts der Völker auf Selbstbestimmung beruhte und dementsprechend den größten Nationalitäten Elemente eigener Staatlichkeit (Autonomie) zugestand. Zu Beginn der Transformation verfolgten die Reformer in der Führungselite ausschließlich kurzfristige Ziele im politischen Kampf und waren unter anderem überzeugt, dass die bloße Einführung föderaler Staatsstruktu-

ren automatisch alles weitere regeln wird, genau wie die Einführung des Marktes die Wirtschaftsbeziehungen regelt.

Deshalb setzte die Verkündung der Föderalisierung des Staates einen ungesteuerten Dezentralisierungsprozess in Gang, der im Großen und Ganzen bis zur Wahl von *Wladimir Putin* zum neuen Präsidenten im Frühjahr 2000 dauerte. In diesem Prozess kann man deutlich vier Etappen unterscheiden.

Während der *ersten Etappe*, der von oben gesteuerten Dezentralisierung von 1987 bis 1990, wuchs die Rolle der nationalistischen Bewegungen und diversifizierte sich die Rolle der Sowjets in den Regionen.

Die *zweite Etappe*, beginnend mit der Souveränitätserklärung Russlands im Jahr 1990, zeichnete sich durch die *Beschleunigung* der Dezentralisierungsprozesse aus. Um den Machtkampf gegen die sowjetische Führung zu gewinnen, versuchte *Jelzin*, die regionalen Eliten, vor allem die in den nationalen Republiken, auf seine Seite zu ziehen, und unterstützte die Souveränitätsbestrebungen innerhalb der RSFSR. Im Verlauf des Jahres 1990 verkündeten nicht nur die Autonomen Republiken, sondern auch eine Reihe von Autonomen Kreisen und Gebieten ihre Souveränität. *Tschetschenien* erklärt im Sommer 1991 sogar seine Unabhängigkeit von der UdSSR und der RSFSR.

Im Laufe der *dritten Etappe*, vom Putschversuch im August 1991 bis zur Verabschiedung der Verfassung Ende 1993, rückte der Konflikt zwischen dem Präsidenten und dem Obersten Sowjet in den Vordergrund; gleichzeitig gewannen die regionalen Eliten der nationalen Republiken mehr Selbstständigkeit. Am 31.03.1992 wurde von fast allen Subjekten der Föderation und den Vertretern des föderalen Zentrums der *Föderationsvertrag* unterschrieben. Allerdings machte die Republik *Tartastan* ihre verspätete Unterschrift von der Gewährung einer Reihe politischer und ökonomischer Privilegien abhängig, *Tschetschenien* verweigerte die Unterschrift. Der Föderationsvertrag legalisierte die Staatssouveränitätserklärungen der Republiken und festigte das Vertragsprinzip des föderalen Aufbaus.

Im Oktober 1993 begann die *vierte Etappe*, die bis 1998/99 dauerte, mit dem Versuch *Jelzins*, die regionalen Eliten zu *zähmen*. Die angeordnete Auflösung der Sowjets im Oktober 1993 betraf jedoch nur die russischen Gebiete (ohne ethnische Komponente), die Republiken blieben davon verschont. *Jelzin* unternahm einige Schritte, um die zentralistische („exekutive“) Vertikale zu festigen: Einige Gouverneure, die ihn bei der Suspendierung der Sowjets nicht unterstützt hatten, wurden entlassen; alle Souveränitätsbestrebungen wurden unterbunden. Das Prinzip der *persönlichen Verantwortung der Gouverneure gegenüber dem Präsidenten* und dementsprechend auch das der Bürgermeister und der Bezirksverwaltungsleiter gegenüber dem Gouverneur wurde verstärkt. Das bedeutete, dass die Exekutiven auf allen Ebenen von oben nach unten aufgebaut wurden. Horizontale Kontrollmechanismen existierten seit der Beseitigung des Systems der Sowjets nicht mehr.



Die Republik Tartastan

mit der Hauptstadt Kasan an der Wolga ist eines der 89 „territorialen Subjekte“, die zusammen die „Russländische Föderation“ bilden. Rund die Hälfte der Einwohner sind hier Tartaren, knapp die andere Hälfte Russen. Dementsprechend sind die Einwohner zum Teil Muslime, zum Teil russisch-orthodoxe Christen. Unser Bild zeigt den Präsidenten der Republik Tartastan Mintimer Scharipowitsch Schajmijew, der bereits in kommunistischer Zeit zur Nomenklatur gehörte.

Foto: Hartmut Paeffgen

Bis 1994/95 verblieben die meisten Gebiete ohne regionale Legislativorgane; darüber hinaus konnten die Exekutivleiter selbstständig die Wahlbestimmungen, die Größe und die Kompetenzen der ersten regionalen Vertretungsversammlungen festlegen. Mit Hilfe eines Moratoriums für die Gouverneurswahlen bis zur Präsidentschaftswahl 1996 behielt *Jelzin* die Kontrolle über viele Gebiete durch die von ihm 1993 ernannten Exekutivleiter. Dies betraf nicht die Republiken. Außerdem bekamen zwölf Föderationssubjekte Sondergenehmigungen und führten trotz des Moratoriums Gouverneurswahlen durch (u. a. Moskau, St. Petersburg, das Gebiet Swerdlowsk).

Diese „Generallinie“ wurde bis 1995 fortgesetzt. Der Krieg in *Tschetschenien* 1994–96 war der letzte gescheiterte Versuch einer Politik der „eisernen Hand“ in Bezug auf die Regionen. Nach der Niederlage und später – nach den Präsidentschaftswahlen, denen Wahlen in den Regionen folgten – wurden das Zentrum bzw. der Präsident und die Regierung den Regionen gegenüber immer machtloser. Die Voraussetzungen dafür waren aber schon in der Verfassung von 1993 enthalten.

Drei verschiedene Typen von „Subjekten der Föderation“

Die am 12.12.1993 verabschiedete *Verfassung* spiegelt die realen Kräfteverhältnisse zum Zeitpunkt der Verfassungsreform wider.

Unter den 89 „Subjekten der Föderation“ (einschließlich der Republik *Tschetschenien*) gibt es drei verschiedene Typen: erstens *Republiken* mit dem (formalen) Status eines (nationalen) Staates; zweitens Autonome Gebiete (*oblasti*) und Autonome Kreise (*okrug*) mit national-territorialem Status;

drittens Gebiete, Regionen (*kraja*) und die Städte Moskau und St. Petersburg mit einfachem territorialem Status.

Die Verfassung teilt die *Machtbefugnisse* ein in solche, die *ausschließlich der Föderation* zugehören (Art.71), solche, die die Föderation und die Subjekte der Föderation *gemeinsam* ausüben (Art.72), und solche, die *ausschließlich den Subjekten der Föderation* zugehören (Art. 76, 77, 78). Während die zwei ersten Gruppen von Kompetenzen inhaltlich relativ ausführlich definiert sind, sind die Kompetenzen der Subjekte der Föderation nicht ausreichend definiert. Dort, wo die Föderationssubjekte eigene Sachkompetenzen haben, verfügen sie über das Recht der Normenbildung und der Formierung ihrer Machtorgane. Eine Hauptschwäche liegt in der Tatsache, dass das Verfahren der *Interessenabstimmung* zwischen den Subjekten der Föderation und dem Zentrum im Bereich der gemeinsamen Kompetenzen *ungenügend* ausgearbeitet ist. Insofern spiegelt die Verfassung deutlich die fehlende Konzeption einer föderalen Politik wider. Konflikte waren daher sowohl zwischen dem Zentrum und den Regionen als auch zwischen verschiedenen „Arten“ von Subjekten der Föderation, vor allem den Republiken, unvermeidlich.

Ungleicher Status von Republiken und russischen Gebieten

Mit der neuen Verfassung, die alle Regionen grundsätzlich zu gleichberechtigten „Subjekten der Föderation“ mit denselben Kompetenzen erklärte, verloren die („nationalen“) Republiken das wichtigste Element ihrer Bevorzugung. Dennoch wurde das Problem der vor allem faktisch weiterbestehenden *Asymmetrie* nicht gelöst, denn die (russischen) Regionen

haben vor allem in ökonomischer Hinsicht unverändert viele Nachteile. Außerdem sind die Republiken im Vergleich mit den Gebieten durch Subventionen und hinsichtlich der Steuern begünstigt. Die Verfassungen der Republiken weichen von der föderalen Verfassung in nicht unerheblichem Umfang ab. Der enorme politische Druck des Zentrums auf die (russischen) Gebiete steht in Kontrast zu dem relativ „weichen Umgang“ mit den („nationalen“) *Republiken*. Gleichzeitig ist das Zentrum nicht bereit, die Kompetenzen der *Gebiete* zu erweitern und ihnen auch nur das Minimum zu gewähren, das ihnen nach der Verfassung zusteht. Während im Verhältnis zu den Republiken mehr oder weniger eine Politik des Föderalismus betrieben wird, weist das System der personellen Verantwortlichkeit der Gouverneure und der straffen „Exekutivvertikale“ alle Merkmale des Unitarismus auf.

Das deklarierte Prinzip der Gleichberechtigung der Subjekte der Föderation sowohl untereinander (Art. 5, Punkt 1) als auch im Verhältnis zur Föderation (Art. 5, Punkt 4) wurde unmittelbar durch die Einräumung besonderer Rechte für die *Republiken* in Frage gestellt. Weitere Statusunterschiede bestehen für die *autonomen Bezirke*. Die Verfassung bietet die Möglichkeit, diese Statusunterschiede durch *Verträge* substantiell auszubauen und zu vertiefen.² Die Konkretisierung der gemeinsamen Kompetenzen in 35 in der Verfassung aufgelisteten Tätigkeitsfeldern kann im Prinzip auf der Basis von föderalen Gesetzen geschehen, die für viele Bereiche jedoch fehlen. Das einschlägige Gesetz über die allgemeinen Prinzipien der Organisation und der Tätigkeit der Staatsorgane wurde erst im Juni 1999 verabschiedet. Bereiche wie Steuern und Abgaben, Rechte der nationalen Minderheiten, Nutzung von Böden und Bodenschätzen usw. waren lange (und sind zum Teil immer noch) nicht geregelt. Die Subjekte der Föderation versuchten, die entstandenen *normativen Lücken* recht oder schlecht durch eigene (regionale) Gesetze zu füllen, die nicht selten den föderalen Gesetzen oder sogar der Verfassung widersprechen.

Selbst in den Grundgesetzen der Republiken sind häufig krasse Widersprüche zur Verfassung der RF zu finden. Beispielsweise ist die Republik *Tatarstan* nach Art. 61 ihres Grundgesetzes ein assoziiertes Mitglied der Föderation und „definiert selbstständig ihren staatsrechtlichen Status“. Der Rechtsstatus der Republik *Burjatien* könnte nach Art. 60 ihrer Verfassung aufgrund eines Referendums geändert werden, wenn daran mehr als die Hälfte der Bürger burjatischer Nationalität teilnehmen. Nach der Verfassung der Republik *Tyva* kann der *Verchovnyj Chural* (das Parlament der Republik) „die Entscheidung über Krieg und Frieden treffen“ (Art. 78).³

Die Möglichkeit, die Kompetenzen vertraglich zu regeln

Das in der Verfassung der RF verankerte Prinzip möglicher vertraglicher Regelung der Kompetenzen zwischen dem föderalen Zentrum und den Subjekten der Föderation

wurde erstmalig im Vertrag mit *Tatarstan* am 15.02.1994 angewandt. Es folgten Verträge mit den zwei Republiken *Kabardino-Balkarien* und *Baschkortostan* und Anfang 1996 mit den Gebieten *Swerdlowsk*, *Kaliningrad*, *Orenburg* und der Region *Krasnodar*. Jeder dieser Verträge war Ergebnis von politischen Konflikten und wurde sowohl von den Subjekten der Föderation als auch vom Zentrum politisch instrumentalisiert.⁴ Dieser Prozess beschleunigte sich schlagartig während des Präsidentschaftswahlkampfes 1996, wobei einige der mittlerweile 15 existierenden Verträge von *Jelzin* ohne vorherige Abstimmung und Beratung auf seinen Reisen durch die Regionen unterschrieben wurden. Sie sollten dazu dienen, die Loyalität der regionalen Eliten und der Bevölkerung gegenüber dem Zentrum und dem Präsidenten zu vergrößern.

Nicht selten, jedenfalls in fast allen (russischen) Gebieten, wurde der *Gesetzgeber ausgeschlossen*, denn als Subjekte dieser Verträge traten der Präsident und der Leiter des Föderationssubjekts (Gouverneur) auf; zusätzliche Abkommen wurden vom damaligen Regierungsvorsitzenden *Tschernomyrdin* und dem jeweiligen Leiter der Exekutive, je nach Region dem Regierungschef oder Gouverneur, unterschrieben. Dabei wurden diese Verträge, die von einem Subjekt der Föderation zum anderen *sehr starke Unterschiede* aufwiesen, nur in Ausnahmefällen veröffentlicht.

Widersprüche zur Verfassung und geltenden Gesetzen sind die Regel

Widersprüche zu Verfassungsnormen und geltenden Gesetzen sind in solchen Verträgen der Regelfall. *Die häufigsten Verstöße* gegen die verfassungsrechtlichen Normen sind:

- die Übertragung von Zuständigkeiten der RF in den Bereich der gemeinsamen Kompetenzen (z. B. die Verteidigung der staatlichen und territorialen Einheit in den Verträgen mit *Baschkortostan*, *Kabardino-Balkarien* und *Nord-Ossetien*; Fragen der Konversion in den Gebieten *Swerdlowsk* und *Orenburg* sowie einer Reihe von Republiken; Fragen des Verkaufs von Waffen und Militärtechnik, z. B. mit *Tatarstan*);
- die Übertragung von Kompetenzen der RF an das Subjekt der Föderation (z. B. internationale Wirtschaftsbeziehungen, die Gründung von nationalen Banken, eine eigene Staatsangehörigkeit in *Tatarstan*, die Verhängung des Ausnahmezustands auf dem eigenen Territorium von *Kabardino-Balkarien*);
- die Übertragung von gemeinsamen Kompetenzen an das Subjekt der Föderation (z. B. Gewährleistung der Menschen- und Bürgerrechte, Fragen des Eigentums von Grund und Boden und dessen Nutzung, das System der Staatsorgane und die Organisation ihrer Tätigkeit u. a. in *Tatarstan* und *Baschkortostan*).

Die unterschiedliche rechtliche Stellung der Subjekte der Föderation, die dem Verfassungsprinzip ihrer Gleichheit widerspricht, wird ebenfalls beim Vergleich der

Anzahl von *Zusatzabkommen* deutlich; das Gebiet *Swerdlowsk* hat 13, das Gebiet *Orenburg* nur 5, *Baschkortostan* hat mit dem Zentrum 11 Abkommen und *Kabardino-Balkarien* kein einziges abgeschlossen. Im Ergebnis erodierte das Rechtsfeld, es entstanden Zonen, in denen durch separate Verträge die föderalen Gesetze außer Kraft gesetzt wurden. Genau wie die Präsidentendekrete lassen sich diese Verträge nur in einem umständlichen Verfahren vor dem Verfassungsgericht anfechten; es gibt jedoch keine verfassungsrechtlichen Schranken gegen den Abschluss weiterer Verträge.

Die Subjekte der Föderation verfügen über umfassende Kompetenzen im Bereich der Normensetzung, die Verfassung der RF enthält jedoch keine Einschränkungen, die Widersprüche zwischen der Gesetzgebung auf der föderalen und der regionalen Ebene tilgen bzw. ausschließen können. Letztlich können die Subjekte der Föderation kaum auf rechtlchem Weg gezwungen werden, ihre Normenbasis in Übereinstimmung mit föderalen Gesetzen und mit der Verfassung zu bringen. Außerdem führten die ungeregelten Kompetenzfragen zu verfassungsrechtlichen Konflikten der Subjekte der Föderation untereinander, insbesondere zwischen Gebieten und Autonomen Kreisen, die sich – selbst Subjekte der Föderation mit entsprechenden Rechten – auf ihrem Territorium befinden, wie beispielsweise die Bezirke der *Jamalo-Nenzen* und der *Chanten* und *Mansen* im Gebiet *Tjumen*. Andererseits können die Subjekte der Föderation ihr Recht der Gesetzesinitiative nicht auf föderaler Ebene realisieren, da sie nur über sehr schwache Einflussmöglichkeiten auf die Duma verfügen. Die Regionen versuchen zwar, die Entscheidungen in diesem Bereich zu beeinflussen, sie tun dies aber ausschließlich in Form von aktivem Lobbyismus, nicht auf formalem Weg. Die Folge ist eine tiefe Spaltung zwischen föderalen und regionalen Gesetzgebungsprozessen.

Noch zahlreicher sind die Widersprüche bezüglich regionaler Gesetze. Einerseits versuchen die regionalen Parlamente, durch eigene Gesetzgebung die auf der föderalen Ebene entstandenen Lücken zu schließen. Im Ergebnis spiegeln die Rechtsnormen die Interessen der regionalen Machteliten. Zur Festigung ihrer Positionen scheuten die regionalen Exekutiven nicht vor Verletzung grundlegender Verfassungsprinzipien und schon existierender Gesetze zurück. Die Gesetzgebung geht damit in den Verantwortungsbereich der Exekutive über. Viele Föderationsrepubliken und einige Gebiete haben mit eigenen Gesetzen die kommunalen Selbstverwaltungen durch Präfekturen ersetzt, was im krassen Widerspruch zum föderalen Gesetz über die Organe der kommunalen Selbstverwaltung steht.

Erhebliche Unterschiede in den regionalen politischen Systemen

Nach der Verfassungsreform kam es zu einem grundlegenden Wandel der regionalen politischen Systeme und Regimes. Zwischen 1993 und 1995⁵ fanden überall

konstituierende Wahlen zu den Regionalparlamenten und zwischen 1993 und 1996 die ersten Wahlen der Leiter deren Exekutiven statt. In einer Reihe von Subjekten der Föderation nahmen die Wahlordnungen bereits die Regelungen vorweg, die später im föderalen Rahmengesetz zu den Wahlen verbindlich gemacht wurden.⁶ Damit war das Fundament der *Institutionenbildung auf regionaler Ebene* gelegt. Die Unterschiede zwischen den regionalen politischen Systemen sind jedoch beachtlich. Die Palette der *Wahlssysteme* reicht von der reinen Verhältniswahl (Unterkammer im Gebiet *Swerdlowsk*) über so genannte nicht gebundene Mischsysteme, bei denen ein Viertel bis ein Drittel der Abgeordneten über Parteilisten gewählt wird (Gebiet *Kaliningrad*, Region *Krasnojarsk*), bis hin zum reinen Mehrheitsprinzip in den meisten Regionen. Auch die Größe der regionalen *Parlamente* ist höchst unterschiedlich. Die Interessen von über 6 Mio. Wählern in *Moskau* werden in der Stadtduma von 35 Abgeordneten vertreten, während in der Gesetzgebenden Versammlung des Gebiets *Kamtschatka* 43 Abgeordnete von lediglich ca. 280.000 Wählern gewählt werden.⁷ Unterschiedlich sind auch die *Kompetenzen der Regionalparlamente*, die oft zu reinen Anhängseln der Gouverneure verkommen.

Es gibt Ein- und Zwei-Kammer-Parlamente, wobei letztere oft in den Republiken zu finden sind, während die Gebiete meistens eine Kammer haben. Die Exekutiven haben sich in unterschiedlichem Maß Elemente eines *Präsidialsystems* zugelegt: Der Gouverneur ist der formale Leiter der Exekutive, doch in einer Reihe von Föderationssubjekten hat er eine Regierung mit einem Regierungsvorsitzenden und dazu eine eigene Administration.

Allmächtige Regionalfürsten

Die Regionen unternehmen alles, um dem Zentrum möglichst viele Vollmachten und Ressourcen zu entziehen, ohne von der föderalen Gesetzgebung darin beschnitten zu werden. Die Leiter der Exekutive sind zu allmächtigen Regionalfürsten geworden; sie kontrollieren weitgehend die regionalen Parlamente und die Judikative und versuchen überall, die kommunale Selbstverwaltung zu schwächen oder aufzuheben. Sogar die Regionalabteilungen föderaler Organe wie des Innenministeriums oder der Staatsanwaltschaft befinden sich in starker finanzieller und personeller Abhängigkeit von den Gouverneuren und den Präsidenten der Republiken. Die Gouverneure (Präsidenten) und die Vorsitzenden der Regionalparlamente hatten kraft Amtes seit 1995 ihren Sitz im *Föderationsrat* der RF und damit parlamentarische Immunität. Das machte die regionalen Führer für jede Art von Anschuldigung unangreifbar, nicht nur im *Verwaltungsrechtlichen*, sondern auch im *strafrechtlichen Bereich*. Garantiert wurde dies durch eine *korporative Solidarität*. So widersetzte sich der Föderationsrat im Sommer 1997 der Absetzung von *S. Nasdratenko*, dem Gouverneur der *Primorje-Region*, obwohl dieser den vollständigen

wirtschaftlichen Zusammenbruch seiner Region zu verantworten hat.

Die Öffentlichkeit und die Bürger sind in den Regionen oft ohne Schutz, die *Grundrechte* werden in vielen Subjekten der Föderation regelmäßig und grob verletzt. Die Staatsgewalt nimmt auf der Ebene der Regionen zunehmend klar zentralisierte und autoritäre Formen an. Die Opposition sowie die *Medien* werden stark kontrolliert oder unterdrückt. Die Wechselbeziehungen in der Politik verlaufen nach dem *Klientel- und Netzwerk-Prinzip*, die regionale politische Elite ist mit der Wirtschaftselite verwachsen und oft von kriminellen Gruppen abhängig. Das Paradoxe der Situation besteht allerdings darin, dass sämtliche genannten Erscheinungen mit demokratischen Verfahren einhergehen. Wahlen werden mit mehreren Wahlbewerbern und mit relativ hoher Wahlbeteiligung durchgeführt. Die Wähler in den Regionen sind bereit, die amtierenden Gouverneure bzw. Präsidenten trotz fehlender Freiheiten und trotz Gesetzesverletzungen zu unterstützen, weil sie von ihnen die bescheidene soziale Absicherung erwarten, die ihnen während des Wahlkampfes versprochen wird; viel seltener ist die Erfahrung, dass sie etwas davon auch bekommen.⁸

Die Institutionalisierung der regionalen politischen Regimes und ihre rechtliche Verankerung in den Verfassungen und Statuten bedeuten den Abschluß eines Zyklus politischer Umbildungen. Eine Teil-Demokratisierung mit beträchtlicher Dezentralisierung bei großen regionalen Unterschieden in allen Lebensbereichen sind zu den grundlegenden Merkmalen dieser Etappe der Transformation geworden. Alle führenden Vertreter der Exekutive und der Legislative auf regionaler und kommunaler Ebene sind durch Wahlen legitimiert und verfügen über umfassende Kompetenzen. Das Zentrum hat keine Möglichkeiten, auf rechtlichem oder politischem Weg die Entscheidungen in den Regionen zu beeinflussen; es kann nicht einmal Unrechtshandlungen gegenüber den Bürgern unterbinden.

Nicht ohne Grund wird Kritik an den föderalen Strukturen immer lauter

Eine *Kritik des Systems der entstandenen föderalen Strukturen* aus Wissenschaft und Politik wird immer hörbarer.

Rechtliche Argumente betreffen vor allem die zunehmende Souveränisierung der Subjekte der Föderation und das Erodieren des Rechtsfeldes infolge fortgesetzter Verletzung der Verfassung der RF und der Föderationsgesetze durch die regionale Gesetzgebung und durch die Verträge zwischen dem Zentrum und den Subjekten der Föderation.⁹

Zu den schwerwiegendsten *politischen Mängeln*, die aus dem Fehlen allgemein gültiger „Spielregeln“ resultieren, gehören die folgenden:¹⁰

- Abhängigkeit der Wechselbeziehungen zwischen dem Zentrum und den Regionen von privaten Beziehungen und Netzwerken;
- fehlende Koordination zwischen föderalen und regionalen Eliten;

- Bevorzugung der „nationsbildenden“ ethnischen Gruppen in den Republiken;
- Privatisierung der politischen und ökonomischen Ressourcen durch die regionalen Eliten;
- Unfähigkeit des Zentrums, bei den sich wiederholenden Konflikten anders als mit Gewaltanwendung oder mit der Androhung von Gewalt zu reagieren.

Die Kritik der *Wirtschaftsbeziehungen* richtet sich u. a. auf folgende Sachverhalte:

- Asymmetrie der ökonomischen Entwicklung der Regionen;
- Unfähigkeit des Zentrums, die Wechselbeziehungen zu den Regionen mit Hilfe des Fiskus zu kontrollieren;
- fortgesetzte administrative Eingriffe der regionalen Exekutiven in die Wirtschaft.

Erste Schritte in Richtung Re-Zentralisierung

Erste Ergebnisse dieser Kritik, die insbesondere von den Politikern des demokratischen Flügels des politischen Spektrums (*Jabloko*, *Union der Rechten Kräfte*), aber auch von Vertretern der administrativen Parteien *Vaterland* und *Einheit* geäußert wurde, fallen noch in die Zeit vor den Parlamentswahlen 1999. Mit dem Gesetz über die Prinzipien der Kompetenzabgrenzung zwischen den Staatsorganen der Russländischen Föderation und den Staatsorganen der Föderationssubjekte sowie dem Gesetz über die Prinzipien der Organisation der Exekutive und Legislative in den Föderationssubjekten, die im Juni bzw. im Oktober 1999 in Kraft traten, wurden die ersten Schritte in Richtung einer Rezentralisierung des Staates gemacht.

Diese zwei Gesetze sicherten ein Minimum an demokratischen Verfahren und Elemente der Gewaltenteilung auf regionaler Ebene, erweiterten die Kompetenzen der Regionalparlamente und begrenzten die der Exekutivleiter. Für die Tätigkeit der Staatsorgane auf regionaler Ebene wurde ein einheitliches Rechtsfeld geschaffen. Parallel dazu setzte das Verfassungsgericht im Sommer 2000 eine Reihe von verfassungswidrigen Normen zum Komplex der Souveränität in den Verfassungen von *Tatarstan*, *Baschkortostan*, *Inguschetien*, *Komi* u. a. außer Kraft.

Damit wurden die Voraussetzungen für eine schnelle Reform der Föderation geschaffen, die aber erst mit einem neuen Präsidenten mit einer starken Legitimation und einem starken Willen möglich wurde.

Putins Reform der Föderation

Die Ideen der Föderationsreform wurden von *Putin* zum ersten Mal deutlich in seiner Fernsehansprache am 19. Mai 2000 sowie in seiner Rede vor der *Föderalen Versammlung* am 8. Juli 2000 geäußert. Er forderte die Stärkung des einheitlichen Staates und sagte, dass es in Russland keinen vollwertigen Föderalismus gäbe. Es ginge darum, die föderalen Staatsorgane zentralistisch zu organisieren, die bisher praktisch handlungsunfähigen Vertreter des Präsidenten in den Regionen zu stärken und die erste Parlamentskammer zu

reformieren. Am 13. Mai 2000 wurde die Bildung von sieben föderalen Großkreisen – Wolga, Sibirien, Nord-Kaukasus, Nordwesten, Ural, Zentrum und Fernost – dekretiert, in denen jeweils ein bevollmächtigter Vertreter des Präsidenten die Arbeit der Regionalabteilungen der föderalen Staatsorgane koordinieren und die Übereinstimmung von regionalen und föderalen Normen überprüfen soll. Als bevollmächtigte Vertreter des Präsidenten wurden fünf Generäle sowie zwei Zivilisten benannt, nämlich der ehemalige Ministerpräsident und jetzige Fraktionsvorsitzende der *Union der Rechten Kräfte*, *Sergej Kirijenko*, und der ehemalige Minister für GUS-Fragen, *Leonid Dratschewskij*. Es war nicht nur ein symbolischer Akt von *Putin*, Generäle einzusetzen, um den Gouverneuren Stärke und Entschlossenheit zu demonstrieren; er zeugt auch vom Mangel an funktionsfähigen und nicht korruptierten Beamten in der zentralen Verwaltung.

Im Mai folgten der Gesetzesentwurf über die neue *Zusammensetzung des Föderationsrats* sowie Änderungsvorschläge zum Gesetz über die Organisation der Exekutive und Legislative in den Föderationssubjekten und zum Gesetz über die Organisation der kommunalen Selbstverwaltung.¹² Das Ziel des ersten Entwurfs war, die Gouverneure und Präsidenten der Republiken weitgehend zu entmachten, und zwar durch eine veränderte Zusammensetzung des Föderationsrats, der jetzt nicht mehr automatisch von den Leitern bzw. Vorsitzenden der regionalen Legislativen und Exekutiven, sondern von in diesen Organen benannten Vertretern gebildet werden sollte, wobei die Leiter der Exekutive mit ihrem Sitz auch ihre Immunität verlieren würden.

Der zweite Entwurf sollte den Präsidenten ermächtigen, die Leiter der regionalen Exekutiven abzusetzen und regionale Parlamente aufzulösen, wenn sie gegen die föderalen Rechtsnormen verstoßen. Vorausgehen sollte diesen Schritten allerdings ein Gerichtsentscheid über Verstöße von regionalen gegen föderale Rechtsakten und die staatsanwältliche Feststellung, dass die jeweiligen regionalen Staatsorgane daraus keine Schlussfolgerungen gezogen und die Normen unverändert gelassen hatten. Weiterhin räumte der Gesetzentwurf dem Präsidenten das Recht ein, einen Gouverneur nach Anschuldigung durch den Generalstaatsanwalt, ein schweres Verbrechen begangen zu haben, bis zu einem Gerichtsentscheid zu suspendieren.

Der dritte Entwurf sollte den Exekutivleitern eine Art von Entschädigung gewähren, indem er ihnen das Recht einräumte, nach denselben Regeln ihrerseits die Bürgermeister zu suspendieren.

In der *Duma* wurden die Gesetze mit großer Mehrheit verabschiedet. Der *Föderationsrat* leistete nur geringen Widerstand, trat mit dem Kreml in Verhandlungen ein und besiegelte sein eigenes Schicksal. Die Gouverneure bekamen das Recht, eigene Kandidaten in den Föderationsrat zu entsenden, wobei die regionalen Parlamente mit einer qualifizierten Mehrheit diese Kandidaten ablehnen können.

Auf der informellen Ebene wurden die Leiter der Exekutiven mit dem Versprechen auf ein neues, in der Verfassung nicht erwähntes Organ, den „*Staatsrat*“, zufrieden gestellt. Neben dem Präsidenten sowie Vertretern der Regierung und des Sicherheitsrats sollen an der Arbeit auch die Gouverneure und Präsidenten beteiligt werden, wobei die Arbeit ehrenamtlich ist. Außerdem versprach die Administration des Präsidenten, den Gouverneuren gesetzlich die Chance einer dritten Amtszeit zu eröffnen.

Mit der Verabschiedung dieser Gesetze entstand zum ersten Mal die Möglichkeit, die Vertreter der regionalen Elite rechtmäßig zur Verantwortung zu ziehen. Zu den wichtigsten Ergebnissen der neuen Gesetze gehören

- die Einführung des für eine Föderation unentbehrlichen Verfahrens des föderalen Zwanges ähnlich dem Bundeszwang in Deutschland;
- die Schaffung der Voraussetzungen für eine Aufsicht des Zentrums über die Regionen und Kommunen;
- die Begrenzung der Machtkompetenzen der Leiter der Exekutive.

Die Föderationsreform, deren wichtigste Aufgabe die Beseitigung der Mängel des dezentralisierten Staatsaufbaus ist, wird durch die Annahme dieser Gesetze nicht eingeschränkt, sondern konsequent weitergeführt. Erstes Ergebnis ist eine Welle von Änderungen von Verfassungen und Gesetzen in den Subjekten der Föderation, die sogar ohne jeglichen Widerstand seitens der Präsidenten der Republiken angelaufen ist.

Der neue Staatsrat

Am 1. September 2000 unterschrieb *Putin* das Dekret über die Bildung des Staatsrats, dem unter anderen führenden Amtsträgern die amtierenden oder ehemaligen regionalen Leiter angehören werden. Für die Lösung „operativer Fragen“ soll ein *Staatsrats-Präsidium* gebildet werden. Die Entscheidungen des Staatsrats sollen jedoch keinen bindenden Charakter haben, sondern Empfehlungen an den Präsidenten darstellen. Die Zusammensetzung des ersten Präsidiums wurde schon am nächsten Tag bekannt gegeben; zu den sieben Auserwählten gehören die Bürgermeister von Moskau und St. Petersburg, *Jurij Lushkow* und *Wladimir Jakowlew*, der Präsident von Tatarstan, *Mentimer Schajmijew*, der Vorsitzende des Staatsrates von Dagestan,¹³ *Magomedali Mamedow*, sowie die Gouverneure der Gebiete Tomsk, Tjumen und der Region Chabarowsk, *Wiktor Kress*, *Leonid Rokez-kij* und *Wiktor Ishaew*. Offenbar wurden bei der Zusammensetzung des Präsidiums des Staatsrats zwei Kriterien beachtet: Erstens sind die wichtigsten „Gruppen“ der (starken) Regionen, also Republiken, Gebiete und Städte von föderaler Bedeutung, vertreten. Zweitens – und das ist viel wichtiger – hat *Putin* seine potentiellen Rivalen (und ehemals starken Gegner von *Jelzin*) *Lushkow*, *Jakowlew* und *Schajmijew* in das Präsidium geholt. Damit wird ihr politisches Gewicht als Erste unter „Gleichen“ unterstrichen und, noch wich-

tiger, ihnen ein direkter Zugang zum Präsidenten eröffnet, was die Lösung von regionalen Problemen erleichtert und deswegen Konflikten zwischen Zentrum und Regionen vorbeugen hilft.

Als nächstes folgten die Erklärungen der Präsidentenvertreter und später der Administration des Präsidenten, dass die Verträge zwischen Zentrum und Regionen nicht verlängert und neue nicht abgeschlossen werden.

Seit September 2000 wurden parallel dazu eine Reihe von Verordnungen der regionalen Exekutivleiter, die den föderalen Normen widersprachen, durch Präsidentendekrete außer Kraft gesetzt, wie das Ausfuhrverbot von Vieh aus dem Gebiet *Orenburg* oder die Regulierung der Migration in der Republik *Inguschetien*.

Auch die Neuwahlen der Gouverneure und Präsidenten in 30 Regionen bis Ende 2000 stehen unter starkem Druck des Kreml. Dessen Präferenzen werden im Unterschied zu den entsprechenden Wahlen unter *Jelzin* nicht nur artikuliert, sondern mit formellen und informellen Methoden durchgesetzt. So wurde der Gouverneur von *Kursk*, *Alexander Ruzkoj*, kurz vor der Wahl wegen ungenauer Angabe persönlicher Daten gegenüber der Wahlkommission (was praktisch für alle Kandidaten bei allen Wahlen gegolten hat und bisher als unbedeutend eingeschätzt wurde) von der Wahl ausgeschlossen. Der einflussreiche Gouverneur der Region *Krasnodar*, *Nikolaj Kondratenko*, der von der Bevölkerung und der regionalen Elite breit unterstützt wurde, zog seine Kandidatur selbst zurück. Nach der Einschätzung von Journalisten sind dem Kreml von den 30 kandidierenden Exekutivleitern 10 nicht loyal genug oder passen ihm aus anderen Gründen nicht.¹⁴

Man kann kaum von einem konsequenten Widerstand seitens der Gouverneure sprechen. Scharfe Kritik in Bezug auf die drei erwähnten Gesetze hat im *Föderationsrat* lediglich der Präsident von *Tschuwaschien*, *Nikolaj Fjodorow*, geäußert; etwas vorsichtigere Kritik kam vom Präsidenten von *Baschkortostan*, *Murtaza Rachimov*, und vom Gouverneur des *Swerdlowsker Gebiets*, *Eduard Rossel*. Die zwei letzteren kritisierten später auch die Regionalpolitik des Kreml, insbesondere des Präsidentenvertreters in der *Großregion Ural*, *Pjotr Latyschew*. Typisch für die Mehrzahl der Gouverneure war jedoch ein anderes Verhalten: entweder die stille Unterstützung oder aber spektakuläre Schritte, wie des Gouverneurs des *Saratower Gebietes*, *Dmitij Ajazkow*. Dieser erklärte, er wolle sein Mandat als Mitglied des Föderationsrats niederlegen, weil in Zukunft der Föderationsrat an Macht verlieren, der Staatsrat dagegen zugewinnen würde.

Die Tendenzen sind widersprüchlich

Die ersten Schritte in Richtung Rezentralisierung der Russländischen Föderation sind vollzogen worden. Dies betrifft sowohl die normative als auch die reale politische Ebene. Zwar hat die Föderationsreform gerade erst begonnen, doch

schon jetzt werden zwei widersprüchliche Tendenzen deutlich.

Die eine hat zum Ziel, eine vollwertige Föderation mit ihren komplizierten Mechanismen der vertikalen Gewaltenteilung und des Finanzausgleichs aufzubauen. Die andere tendiert in Richtung autoritärer Verwendung von informellen und formellen Methoden, um den führenden regionalen Eliten vom Zentrum vorgeschriebene Regeln aufzuzwingen.

Literaturhinweise

¹ Mitrochin, S.: Die Etappen der Dezentralisierung der Staatsgewalt in Russland. Ein Überblick. Forschungsstelle Osteuropa. Arbeitspapiere und Materialien. April 1999, Nr. 22; Mitrochin S. Predposylki i osnovnye etapy decentralizacii gosudarstvennoj vlasti v Rossii, in:

Luchterhandt-Michaleva G./ Rysheikov S. (red.): Zentr. Regiony. Mestnoe samoupravlenie. M. – SPb., „Letnij sad“, 2001 (im Druck).

² Ausführlich dazu: Luchterhandt, Otto: Zum Entwicklungsstand des Föderalismus in Russland, in: Kappeler, Andreas (Hrsg.): Regionalismus und Nationalismus in Russland, Baden-Baden 1996, S. 248–251.

³ Vgl.: Michaleva N.A.: Konstitucionnye reformy v respublikach-subjektach Rossijskoj Federacii, in: Gosudarstvo i pravo, 1995, Nr. 4, S. 3–10.

⁴ Vgl. dazu: Činarichina, Galina: Dogovor kak sposob razgraničeniya polnomočej i predmetov vedenija mezdu sub'ektami federativnych otnošenij, in: Vlast', 1996, Nr.9, 20–25.

⁵ Mit Ausnahme der Republik Chakassien, wo das Parlament erst 1997 gewählt wurde.

⁶ Ausführlich dazu: Luchterhandt-Michaleva G. / Rysheikov S. (red.): Vyборы i partii v regionach Rossii. M-SPb., „Letnij sad“, 2000.

⁷ Vyборы v zakonodatel'nye (predstavitel'nye) organy gosudarstvennoj vlasti subjektov Rossijskoj Federacii 1995–1997. Elektoral'naja statistika. M., „Ves' mir“, 1998.

⁸ Gel'man V.: Regime Transition, Uncertainty and Prospects for Democratisation: The Politics of Russia's Regions in a Comparative Perspective. Europe-Asia Studies 1999, Nr. 6, S. 939 ff.

⁹ Lyssenko V. Razvitie federal'nych otnošenij v sovremennoj Rossii, M., 1995; Umnova I. Sovremennij rossijskij federalizm: sostojanie i tendencii razvitija, in: Federalizm, regional'noe upravlenie i mestnoe samoupravlenie. M., RAN, 1999, Nr.4, S. 46–51.

¹⁰ „Čto delat'?" Regional'naja ideja – real'nyj federalizm. Problemy, napravlenija, puti razvitija. M., 1997. Evoljucija vzaimootnošenij zentra i regionov: ot konfliktov k poisku soglasija. M., 1997.

¹¹ Region 1999. Ekonomika i sociologija. M., 1999; Regional'naja social'no-ekonomičeskaja asimmetrija i sposoby ee vyjavenija. M., 1998.

¹² Ausführlich dazu: Heinemann-Grüder A.: Putins Reform der föderalen Strukturen, in: Osteuropa, 2000, Nr. 9, S. 979–990; Schneider E.: Putins Rezentralisierungsinitiativen, Aktuelle Analysen des BIOSt, 2000, Nr.29.

¹³ Zur Zeit ist Dagestan das einzige unter den Subjekten der Föderation mit einer parlamentarischen Regierungsform, alle anderen hatten seit 1993 semipräsidentielle Systeme (mit der Ausnahme von Udmurtien, wo nach einem Referendum am 15.10.2000 die semipräsidentielle die vorherige parlamentarische Regierungsform ablöste).

¹⁴ Fischman M. Četvertyj proekt reformy prezidenta Putina. <http://www.poli.ru> 26.10.2000.

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Wer die gestiegenen Kraftstoff- und Heizölpreise erklären will, der sollte sich die deutsche Öl-Einfuhrrechnung näher ansehen. Im vergangenen Jahr importierte Deutschland 103,6 Millionen Tonnen Rohöl und musste dafür 46 Milliarden Mark bezahlen. Im Jahr 1999 waren es 103,9 Millionen Tonnen für nur 24,9 Milliarden Mark. Die Kosten für das importierte Rohöl haben sich – bei annähernd gleicher Menge – also fast verdoppelt. Der Durchschnittspreis je Tonne betrug im Jahr 2000 rund 444 Mark; im Jahr 1999 waren es nur 240 Mark. Deutschland deckt einen Großteil seines Rohölbedarfs nicht mehr bei den Ölscheichs im Nahen Osten, sondern bei befreundeten Staaten in Europa. Die bedeutendsten Öl-Lieferanten sind Russland, Norwegen und Großbritannien. Aus diesen drei Ländern stammte im Jahr 2000 weit mehr als die Hälfte des benötigten Rohöls.

Globus

Die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung

Zum Verhältnis von Zentralstaat, regionalen Einheiten und Gemeinden

Von Sergeij Mitrochin



Dr. Sergej Mitrochin ist Direktor des Instituts für regionale und kommunale Forschungen. Er ist Mitglied der Duma und stellvertretender Vorsitzender des Ausschusses für Regionalpolitik und kommunale Selbstverwaltung.

Zügig wurde nach dem Zerfall der Sowjetunion der Aufbau einer kommunalen Selbstverwaltung vorangetrieben. Die Rahmenbedingungen wurden vom Zentralstaat (gemäß russischer Terminologie: vom Föderalstaat) gesetzt, der – im Gegensatz zu Deutschland – auch für die kommunale Selbstverwaltung zuständig blieb. Die Kontrollmöglichkeiten der Gemeinden durch die regionalen Einheiten (Länder, Regionen usw.) sind demgegenüber schwach ausgebildet – was nicht unproblematisch ist: Allzu leicht schleichen sich Misswirtschaft und Korruption ein. Unbefriedigend geblieben ist die Ausgestaltung der Finanzverfassung Russlands. So verfügen die Gemeinden nicht über ausreichende Finanzquellen. Diese sind gegenwärtig sogar noch zusätzlich durch die Zentralregierung gefährdet, die durch Kürzungen unten ihre eigenen Finanzprobleme im Gefolge der allgemeinen wirtschaftlichen Lage zu lösen versucht. Dadurch gerät die kommunale Selbstverwaltung in Russland als Ganze in Gefahr.

Red.

Zwei Etappen

Die Institution der kommunalen Selbstverwaltung besteht im heutigen Russland schon seit über 12 Jahren und blickt auf eine recht komplizierte und widersprüchliche Geschichte zurück. Die Herausbildung dieser Institution lässt sich in zwei Hauptetappen einteilen: Der Zeitraum 1987–1993 ist durch die Versuche der Zentralgewalt (zunächst der sowjetischen und später der russischen) gekennzeichnet, die unterste Ebene des Sowjetsystems zu dezentralisieren. Die sowjetische Entwicklungsetappe der kommunalen Selbstverwaltung fand im Oktober 1993 ihr Ende, als das System der Sowjets (Räte) durch den Präsidenten Russlands abgeschafft wurde.

Die zweite Etappe, die mit der Verabschiedung der Verfassung im Dezember 1993 begann, beinhaltet einen radikalen Bruch mit der Sowjettradition und die

Erarbeitung eines absolut neuen Konzepts der kommunalen Selbstverwaltung.

Mit der Perestrojka begann die Dezentralisierung

Die ersten Maßnahmen zur Dezentralisierung des politischen Sowjetsystems fielen in die Zeit der so genannten *Perestrojka*. Den politischen Kontext dieser Periode bildete der Prozess der Demokratisierung des gesamten Sowjetsystems von oben bis unten und seine Befreiung von der Kontrolle der KPdSU.

Einen wesentlichen Impuls zur Dezentralisierung auf kommunaler Ebene gab das Gesetz der UdSSR *Über die allgemeinen Grundsätze der kommunalen Selbstverwaltung und der Kommunalwirtschaft in der UdSSR* vom 9. April 1990.¹

Die Verabschiedung und nachfolgende Durchführung dieses Gesetzes stellten das erste reale Projekt einer Kommunalisierung der unteren Verwaltungsebene, die mit der untersten Ebene des Sowjetsystems übereinstimmte, nach 1917 dar. Es war auch das erste umfassende und systematische Projekt einer Dezentralisierung der Verwaltung in der Sowjetunion im allgemeinen und in Russland im besonderen. Das erste russländische Gesetz über die kommunale Selbstverwaltung wurde im Juli 1991 angenommen; im Oktober 1992 wurden Abänderungen und Ergänzungen dazu verabschiedet. In seinen Grundzügen teilte dieses Gesetz die Ideologie seines Vorläufers, des sowjetischen Kommunalgesetzes.

Obgleich die kommunale Selbstverwaltung in einigen Artikeln des Gesetzes als Institution definiert wurde, die von der staatlichen Macht und Verwaltung getrennt sei, konnte man nicht behaupten, dass die örtlichen Räte durch seine Annahme aus dem System der Staatsbehörden herausgelöst worden seien beziehungsweise darin eine ganz besondere Stellung bekommen hätten. Das Gesetz führte keine konsequente Teilung der Gewalten von oben nach unten durch. Obwohl von einer strengen hierarchischen Unterordnung der Räte schon keine Rede mehr sein konnte, ließ sich zum Beispiel lediglich eine weichere Hierarchievariante darin sehen, dass die übergeordneten Räte und Verwaltungen das Recht behielten, die der Gesetzgebung widersprechenden Beschlüsse untergeordneter Organe ohne Einschaltung eines Gerichts aufzuheben (wenn diese auch das Recht hatten, diese Aufhebung später anzufechten).

Unter Jelzin gab es eine „Kommunale Revolution“

Als Folge des von *Boris Jelzin* im Oktober 1993 vollbrachten Staatsstreichs wurde

die bisherige Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung unterbrochen. Der Bruch mit der vorhergehenden Tradition war derart tief und radikal, dass man allen Grund hat, die Ereignisse 1993 bis 1997 als „kommunale Revolution“ einzustufen.

Der Hauptunterschied zwischen dem „revolutionären“ (postsowjetischen) und dem „reformistischen“ (sowjetischen) Projekt besteht darin, dass das zweite eine allmähliche Transformation schon vorhandener politisch-rechtlicher Beziehungen vorsah, während die Urheber des ersten gleichsam „auf grüner Wiese“ eine neue politische und rechtliche Realität aufbauen wollten. Deshalb wirkt das postsowjetische Projekt theoretischer und abstrakter als sein Vorgänger, man hat den Eindruck, dass es eher auf ideologischen und wertmäßigen Ansätzen beruht, als dass es unmittelbar mit dem realen Leben verbunden ist.

Ideologen der „kommunalen Revolution“ waren Fachleute und Politiker, die ungefähr gleiche Ansichten („revolutionäre Ideologie“) hatten und eine Lobby in verschiedenen Strukturen des Bundes bildeten. Die praktische Umsetzung übernahmen kommunale Politiker, hauptsächlich Bürgermeister großer Städte.

Kern war die Herauslösung aus der Staatsverwaltung

Die erste und bedeutendste Leistung der „Revolutionäre“ waren die der kommunalen Selbstverwaltung gewidmeten Artikel der Verfassung. Der Eckstein des postsowjetischen Kommunalisierungsprojekts war Artikel 12, der die kommunale Selbstverwaltung aus dem System der staatlichen Verwaltungsorgane herauslöste. Es wäre keine Übertreibung zu sagen, dass die gesamte nachfolgende föderale Kommunalisierungspolitik sich an der Umsetzung dieses Grundsatzes orientierte.

Diese Bestimmung der russischen Verfassung hat in der Gesetzgebung der meisten Länder mit entwickelter kommunaler Selbstverwaltung keine Parallelen. In Deutschland zum Beispiel gilt die kommunale Selbstverwaltung als Bestandteil der staatlichen Exekutivgewalt, obgleich sie anders organisiert ist als die staatlichen Strukturen. In den USA werden die Kommunen nicht exakt aus dem Gesamtsystem der Staatsmacht der Bundesstaaten herausgehoben. Dies bedeutet gewiss nicht, dass der Unterschied zwischen der kommunalen und der staatlichen Verwaltung nicht gesehen wird. Er hat jedoch einen ausgesprochen analytischen Charakter und zieht keine konkreten juristischen Folgen nach sich.

Widerstände von Seiten der regionalen Behörden

Die Verfassung 1993 brachte einen grundsätzlich neuen Typus der Anordnung der verschiedenen Verwaltungsebenen mit sich. Der Typus der administrativen Unterordnung (die kommunalen Organe sind den regionalen und diese den föderalen Behörden untergeordnet) wurde durch das rechtlich-regulative Prinzip der Beziehungen zwischen ihnen abgelöst. Im Verhältnis zwischen den Regionen und Kommunen wurde die direkte administrative Kontrolle durch die politische und rechtliche Kontrolle ersetzt. An Stelle der Subordination, die auf dem Modell Weisung-Erfüllung beruht hatte, traten die Beziehungen der rechtlichen Abhängigkeit, bei denen der Einfluss der regionalen Administration auf die Selbstverwaltungseinheiten ausschließlich durch den Rahmen des Gesetzes begrenzt war. Die regionalen Behörden, die sich sehr schnell von den Elementen der Unterordnungsmentalität gegenüber den Zentralbehörden befreit hatten, waren oft nicht in der Lage, auf das administrative Denken gegenüber den untergeordneten Verwaltungseinheiten zu verzichten. Gerade damit ist zum Teil der starke Widerstand zu erklären, der in einigen Regionen gegenüber der Idee der kommunalen Selbstverwaltung geleistet wurde und der auf die Unfähigkeit der regionalen Eliten zurückzuführen war, die neuen Instrumente der Regionalverwaltung einzusetzen, und zwar die gesetzgebende Initiative in ihren Händen zu konzentrieren und auf dem Rechtswege die strikte Erfüllung der für sie vorteilhaften Gesetze durchzusetzen. Die „revolutionäre“ Umstrukturierung des gewohnten Systems der Machtbeziehungen provozierte in einigen Regionen eine Art „Konterrevolution“, die im Versuch der Gouverneure, die Amtspersonen der Selbstverwaltungen ihrer Befugnisse zu berauben, zum Ausdruck kam.

In der Verfassung Russlands dagegen wurde diese Abgrenzung von vornherein als strenges juristisches Postulat formuliert, das in krassem Gegensatz zu den Traditionen der russischen Verwaltungskultur stand. Durch ihren Versuch also, Garantien gegen eine willkürliche Einmischung in die kommunalen Angelegenheiten zu geben, haben die Autoren der Verfassungsartikel, die die kommunale Selbstverwaltung betreffen, eine Grundlage für einen systematischen Konflikt zwischen der kommunalen und der regionalen Verwaltungsebene geschaffen.

Die Föderalisierung Russlands insgesamt ist keine Erfolgsstory

Artikel 12 der Verfassung bestimmte eine der Hauptrichtungen in der Kommunalpolitik des föderalen Gesetzgebers: Garantien für die kommunale Selbstverwaltung. Der konkrete Inhalt dieser Garantien kommt hauptsächlich darin zum Ausdruck, dass die willkürliche Einmischung in die kommunalen Angelegenheiten seitens der russischen Bundesländer unterbunden wird. Diese

Bemühungen sind besonders aktuell, weil die Föderalisierung Russlands, das Föderationsprojekt, das in einigen anderen Artikeln der Verfassung konzipiert worden ist, ein Fiasko erlitten hat. Der Konfliktgeist von Artikel 12 wäre zu verurteilen, wäre die regionale Staatsebene nach allen Regeln des Aufbaus einer Föderation gebildet worden. In der Situation aber, wo diese Regeln nicht erfüllt worden sind, während die Kontrolllosigkeit der regionalen Behörden immer größere Gefahren für die ganze Gesellschaft heraufbeschwört, tragen die harten Normen des Artikels 12 dazu bei, dass die Institution der kommunalen Selbstverwaltung gegen die zerstörerischen Angriffe der regionalen Eliten – wenigstens teilweise – geschützt wird. Diese Normen lassen diese Institution außerdem auch als Bestandteil eines Systems von Schranken und Gegengewichten betrachten.

Keine wirksame Aufsicht gegenüber den Kommunen

Eine weitere Folge dieser Verfassungsnorm besteht darin, dass es in Russland nicht möglich ist, eine Institution der *professionellen Aufsicht* über die Aktivitäten der kommunalen Verwaltungen zu schaffen. Die Möglichkeiten des Staates, auf die Organe der Selbstverwaltung in Russland einzuwirken, gehen nicht über den Rahmen der rein rechtlichen (staatsanwaltschaftlichen und gerichtlichen) Kontrolle hinaus. Bei Fehlen einer professionellen Aufsicht als Instrument, mit dessen Hilfe der Staat die Ursachen eventueller Verstöße hätte beseitigen können, kann die rechtliche Kontrolle jedoch nicht effektiv sein, besonders wenn man berücksichtigt, dass die Anzahl der Gemeinden riesengroß ist und dass die Staatsanwaltschaft und die Gerichte keine Erfahrung des Zusammenwirkens mit dieser Institution haben.

Das kann zu Gesetzesverstößen und Korruption verleiten

Diese Tendenz zu einem Übermaß an kommunaler Freiheit stellt einen Faktor dar, der die Entstehung eines günstigen Klimas für Korruption in den kommunalen Verwaltungsorganen fördert und letztendlich die eigentliche Idee der kommunalen Selbstverwaltung in Misskredit bringen kann. Eine Vorstellung über die Ausmaße der Ordnungswidrigkeiten auf kommunaler Ebene vermittelt das Schreiben des Generalstaatsanwalts an den Vorsitzenden der Staatsduma vom 25. Februar 1997, wo es heißt, dass man allein in den letzten einhalb Jahren im Verlaufe von staatsanwaltschaftlichen Prüfungen in den Vertretungsorganen und Verwaltungen von Städten, Kreisen und Dorfgemeinden über 70 000 Rechtsverletzungen festgestellt habe.² Die wichtigsten Arten der Rechtsverletzungen sind folgende:

- Amtsanmaßung (insbesondere bei der Vergabe von Lizenzen und der Besteuerung),
- Gesetzwidrige Einführung von Geldbußen,

- Einmischung ins Wirtschaftsleben von Unternehmen,
- Verstöße gegen die Normen der Bodengesetzgebung.

Die negativen Folgen einer fehlenden Finanzaufsicht

In letzter Zeit wird den kommunalen Behörden auch immer häufiger Zweckentfremdung von Finanzmitteln vorgeworfen, was angesichts der chronischen Verschuldung des Staatshaushalts gegenüber den Ärzten und Lehrern besondere Aktualität erlangt. Der Teil der Verantwortung für die *Nichtzahlung von Löhnen und Gehältern*, den die kommunalen Haushalte zu tragen haben, wird in Artikel 12 der Verfassung direkt bestimmt. Der föderale Gesetzgeber hat jedoch keinen entsprechenden Mechanismus für eine direkte Einmischung des Staates in die Finanzangelegenheiten der kommunalen Verwaltungen erarbeiten können. Als dessen Folge entstand eine Situation, in der die einzige Instanz (außer den Wählern), die einige finanzielle Entscheidungen der kommunalen Verwaltungen kontrolliert, ihr eigenes Gewissen ist. Insbesondere ist keine staatliche Stelle imstande, folgenden Praktiken entgegenzuwirken:

- Übermäßige und unbegründete Erhöhung der Ausgaben für die Verwaltungsfunktionen der kommunalen Organe (einschließlich der Gehälter der Leiter und ihres Apparats), wobei die Gehälter der Lehrer und Ärzte nicht entsprechend erhöht, mitunter aber auch nicht rechtzeitig ausgezahlt werden;
- Erfüllung und Übererfüllung der Pläne zur Finanzierung nicht lebenswichtiger Posten der kommunalen Haushalte, wobei geschützte (d. h. gerade lebenswichtige) Posten derselben Haushalte nicht erfüllt werden;
- Aktive Förderung der Praxis gegenseitiger Schuldenverrechnung mit Wirtschaftssubjekten, die Waren und Dienstleistungen für kommunalen Bedarf liefern.

Da die staatlichen Finanzbehörden keine Möglichkeit haben, die kommunalen Haushalte zu kontrollieren, haben es die Rechtsschutzorgane besonders schwer, Fakten zweckfremder Verwendung von Finanzmitteln und andere finanzielle Verstöße festzustellen.

Somit wurde die durchaus begründete Politik zur Festigung der Garantien für die kommunale Selbstverwaltung, die sich aus Artikel 12 der Verfassung Russlands ergibt, nicht durch Maßnahmen ausgeglichen, die die Verantwortung der kommunalen Verwaltungen festigen und rechtliche Mechanismen schaffen würden, die einem rechtsbeziehungsweise vernunftswidrigen Vorgehen der kommunalen Verwaltungen im Finanzbereich entgegenwirken würden. Gerechtigkeitshalber sei jedoch gesagt, dass das Vorhandensein dieses Artikels an und für sich schon die Durchführung solcher Maßnahmen wesentlich erschwert.

In Russland fällt die Kommunale Selbstverwaltung in die Zuständigkeit des Bundes

Die zweite grundlegende Bestimmung der Verfassung, die die Besonderheit des postsowjetischen Kommunalprojekts bedingt hat, ist die Zuordnung der Fragen der kommunalen Selbstverwaltung in die gemeinsame Zuständigkeit der Russischen Föderation und ihrer Subjekte. Dabei verpflichtet die Verfassung (Artikel 72, Punkt 1) die Föderation, die gemeinsamen Regulierungsgrundsätze festzulegen, wobei die konkreten Normen in die Zuständigkeit der Bundesländer fallen. Die *Kontinuität* des postsowjetischen Kommunalprojekts gegenüber dem sowjetischen kommt in der Erhaltung seiner *föderalen Provenienz* zum Ausdruck. Der oben genannte Punkt der Verfassung von 1993 bestätigte, dass die kommunale Selbstverwaltung in Russland Angelegenheit des Zentralstaates ist, welcher laut Verfassung die Grundprinzipien auszuarbeiten hat. Dies unterscheidet Russland von den anderen föderativen Staaten der Welt. So kann man in den Verordnungen des Obersten Gerichts der USA die Maxime finden, die Kommunen seien „Kreaturen der Einzelstaaten“. Aus diesem Grunde wird die Tätigkeit der Gemeinden ausschließlich durch die Gesetze der Staaten reguliert. Im Grundgesetz Deutschlands gibt es nur allgemeine Bestimmungen über die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung. Die Hauptgesetze, die ihre Tätigkeit regulieren, werden jedoch auf der Ebene der Bundesländer erarbeitet. Von diesen Bundesstaaten unterscheidet sich Russland dadurch, dass die kommunale Selbstverwaltung hier eine Kreatur des Bundes ist. Die Bundesländer haben hier faktisch nur die Pflicht, die föderalen Gesetze auf dem Gebiet der kommunalen Selbstverwaltung zu konkretisieren und zu präzisieren. Der Unterschied des postsowjetischen Projekts liegt darin, dass es in Übereinstimmung mit den in der neuen Verfassung deklarierten Grundsätzen des Föderalismus den Regionen eine viel größere Rolle bei der Regulierung der kommunalen Angelegenheiten beimisst als vorher. Dies lässt uns von einer Dezentralisierung bzw. Regionalisierung der Kommunalpolitik im postsowjetischen Projekt sprechen.

Ein Legitimationsvorsprung der Kommunalen Selbstverwaltung gegenüber dem Föderalismus

Neben dem Kommunalprojekt enthielt die Verfassung 1993 auch noch ein föderales Projekt, das die Staatsverwaltung auf regionaler Ebene zu organisieren hatte. Über die Ergebnisse der Umsetzung des föderalen Projekts kann man an Hand folgender Fakten urteilen:

- Die rechtliche Basis des russischen *Föderalismus* beschränkt sich bis jetzt auf die recht spärlichen Bestimmungen der Verfassung; es gibt keine zusätzliche Regulierung in Form föderaler Gesetze;

- die Wahlen der Gouverneure verliefen ohne das von der Verfassung vorgeschriebene (Artikel 77, Punkt 1) Rahmengesetz über die allgemeinen Organisationsgrundsätze der Staatsmacht in den Bundesländern der Russischen Föderation;
- andererseits: die *kommunale* Gesetzgebung hat in Russland eine recht solide rechtliche Basis, die außer der Verfassung noch vier föderale Rahmengesetze bilden;
- die Wahlen der kommunalen Selbstverwaltungen wurden (mit wenigen Ausnahmen) überall erst nach dem Inkrafttreten (im September 1995) des Gesetzes *Über die allgemeinen Grundsätze der Organisation der kommunalen Selbstverwaltung in der Russischen Föderation* durchgeführt, wie dies auch Artikel 72 Punkt „n“ der Verfassung vorsieht.

Aus diesem Vergleich folgt, dass

- die Institution der kommunalen Selbstverwaltung einen höheren Grad an Legitimität besitzt als die Institution des Föderalismus;
 - das Vermögen der föderalen Behörden, den Prozess der Kommunalisierung zu lenken, d. h. die Kommunalpolitik durch die Korrektur der Gesetzgebung durchzuführen, in krassem Gegensatz zu deren Unfähigkeit (auf Grund fehlender Gesetze) steht, zielgerichtet die Beziehungen im Bund zu beeinflussen, d. h. irgendeine föderative Politik durchzuführen.
- Das konstitutionelle Projekt der Kommunalisierung unterscheidet sich also positiv vom Projekt der Föderalisierung, und zwar dadurch, dass die aus dem Geist der Verfassung resultierende Reihenfolge bei seiner Umsetzung nicht verletzt wurde. Somit wurde die Voraussetzung dafür geschaffen, dass
- die Institution der kommunalen Selbstverwaltung in Russland einen hohen Grad an Legitimität erlangt hat,
 - sich die Möglichkeit bot, die rechtliche Basis der kommunalen Selbstverwaltung auszubauen,
 - die föderalen Strukturen die Möglichkeit bekamen, den Prozess der Kommunalisierung zu kontrollieren und zu regulieren,
 - die föderalen Behörden einen absolut legitimen Verbündeten erhielten, welcher potentiell in der Lage ist, einer spontanen Dezentralisierung auf regionaler Ebene entgegenzuwirken.

Ein Basisgesetz regelt die Grundsätze

Das föderale Gesetz *Über die allgemeinen Grundsätze der Organisation der kommunalen Selbstverwaltung in der Russischen Föderation*, das am 1. September 1995 in Kraft getreten ist, ist ein Basisgesetz, in welchem die Quintessenz des postsowjetischen Kommunalprojekts formuliert worden ist. Seine Hauptmerkmale, die die Bestimmungen der Verfassung konkretisieren und ergänzen, sind folgende:

- die Festlegung der *allgemeinen Prinzipien* zur Organisation der Organe der kommunalen Selbstverwaltung, nicht jedoch eines Systems der Organe der kommunalen Selbstverwaltung, wie

- dies in dem sowjetischen Kommunalprojekt der Fall gewesen ist;
- die *Vielfalt von Organisationsmodellen* der kommunalen Selbstverwaltung, die sich aus Artikel 131 der Verfassung ergibt;
- ein *einheitliches* Herangehen an alle Subjekte der kommunalen Selbstverwaltung (Gemeinden) im Unterschied zu der differenzierten Einstellung der Sowjetzeit, als der rechtliche Status der Stadt-, Kreis- und Dorfsowjets ungleich war;
- exakte Festlegung der *Kompetenz* der Staatsmachtorgane in den Bundesländern der Russischen Föderation im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung;
- Konkretisierung der *ökonomischen Rechte* der kommunalen Selbstverwaltungsorgane wie das Recht auf kommunale Aufträge, Außenwirtschaftstätigkeit, selbstständiges Verfügen über die Gewinne usw.
- Verzeichnis der *Haupteinnahmen* der kommunalen Haushalte.

Die institutionellen Regelungen wurden weitgehend realisiert

Die Hauptaufgaben der Politik des Zentralstaates waren

1. die russischen Bundesländer dazu zu bewegen, durch einschlägige regionale Gesetze und die Durchführung von Kommunalwahlen ein System von Selbstverwaltungsorganen zu bilden;
 2. die notwendige finanzökonomische Selbstständigkeit der Selbstverwaltungsorgane zu gewährleisten.
- Es war nicht realistisch, die erste Aufgabe in dem Zeitraum zu bewältigen, der dafür im Gesetz (bis zum 1. März 1996) vorgesehen war. Deshalb wurde die Frist bis Ende 1996 verlängert. Um einer Sabotage dieses Gesetzes von Seiten einzelner russischer Bundesländer vorzubeugen, fasste der föderale Gesetzgeber einen recht ungewöhnlichen Beschluss, der die Form des föderalen Gesetzes *Über die Gewährleistung der konstitutionellen Rechte der Bürger der Russischen Föderation, zu den kommunalen Selbstverwaltungsorganen zu wählen und gewählt zu werden*, welches im November 1996 in Kraft trat, annahm.

Dieses Gesetz stellt an und für sich einen Präzedenzfall der föderalen Einmischung in die Kompetenz der Regionen dar, die die Anforderungen der föderalen Gesetzgebung nicht erfüllen. Für solche Fälle wurden die Gerichte mit dem Recht ausgestattet, die Wahlen anzusetzen, die Regeln ihrer Durchführung aber wurden in einer Sonderanlage zum Gesetz „Über die Gewährleistung der konstitutionellen Rechte ...“ festgelegt.

Somit könnte man die föderale Politik in der ersten, organisatorischen Etappe der Durchführung des Gesetzes „Über die allgemeinen Grundsätze ...“ als recht erfolgreich einstufen, wenn man natürlich von den „souveränen Gebieten“ absieht. Bis zum 1. Februar 1997 wurden in 76 Subjekten (Bundesländern) der Russischen Föderation die Gesetze über die kommunale Selbstverwaltung angenommen, in den meisten von ihnen wurden auch die Kommunalwahlen durchgeführt.

Unerledigt blieb jedoch das Problem der Finanzausstattung der Gemeinden

Die zweite Aufgabe, und zwar die Gewährleistung der finanziellen Unabhängigkeit der kommunalen Selbstverwaltung, ist indessen faktisch bis heute nicht bewältigt worden.

Die wichtigsten Ursachen dafür, dass diese Aufgabe ungelöst bleibt, sind folgende:

- die allgemeine Wirtschafts- und Finanzkrise;
- die aus der Sowjetzeit stammende Ungleichmäßigkeit der Wirtschaftsentwicklung;
- die Unvollkommenheit des Steuer- und Haushaltssystems Russlands;
- die impulsiven und nicht koordinierten Aktionen der Bundesbehörden zur Transformation dieses Systems.

In den meisten Ländern mit entwickelter kommunaler Selbstverwaltung sind das Vermögen und die Einkommen der Bürger die Hauptquelle, aus welcher sich die Gemeinde versorgt. Im gegenwärtigen Russland können diese Quellen höchstens 20 bis 25 % der minimalen Finanzbedürfnisse der Gemeinden decken, wenn man die Ausgaben berücksichtigt, die sie laut Verordnungen des Staates zu übernehmen haben. Unter diesen Verhältnissen bilden die föderalen Steuern, unter denen neben der Einkommenssteuer die Betriebsgewinnsteuer, die Mehrwertsteuer und die Verbrauchssteuern die entscheidende Rolle spielen, die wichtigste Existenzgrundlage für die überwiegende Mehrheit der Kommunen. Ein besonderes Problem besteht darin, dass die Kommunen selbst diese Quelle nicht unter ihrer Kontrolle haben, denn hier hat die Verwaltung des Bundeslandes das Sagen. Gerade sie bestimmt, wie groß der Teil des gesamtstaatlichen Steueraufkommens ist, den die Städte und Landkreise bekommen, sie kann diese Quoten auch willkürlich von Jahr zu Jahr ändern.

Das Ende 1997 in Kraft getretene Gesetz *Über die Finanzgrundlagen der kommunalen Selbstverwaltung* sollte diese Willkür einschränken. Danach sollten die kommunalen Haushalte einen fixen Anteil an den föderalen Steuern zugewiesen bekommen. Laut Gesetz muss jedes Subjekt (Bundesland) der Russischen Föderation den Kommunen mindestens

- 50 % des Aufkommens an Einkommenssteuer der natürlichen Personen,
- 5 % der Gewinnsteuer,
- 10 % der Mehrwertsteuer
- und 10 % der Verbrauchssteuern zuweisen.

Der föderale Gesetzgeber rechnete damit, dass diese Maßnahme erlauben würde, die kommunalen Finanzen etwas zu stabilisieren und die Möglichkeiten für Manipulationen von Seiten der regionalen Administrationen einzuschränken. Heute muss man jedoch feststellen, dass dieses Gesetz noch keine lebensfähige Regelung der kommunalen Finanzen hat hervorbringen können.

Vor allen Dingen ist der Hauptzweck des Gesetzes nicht erreicht worden, und zwar eine gerechte Verteilung der Finanzressourcen unter den Kommunen auf dem Territorium eines Bundeslandes der Russischen Föderation

zu gewährleisten. Die wichtigste Fehlkalkulation des Gesetzgebers bestand darin, dass die Formel der Ressourcenverteilung („im Bundeslandesdurchschnitt“) einen Hinweis auf die sogenannten „sozialen Mindeststandards“ enthielt, die vom Gesetz „Über die allgemeinen Grundsätze ...“ ins Kommunalrecht eingeführt worden waren. Diese Normative sind auf der föderalen Ebene – trotz der wiederholten Versprechungen der Regierung – immer noch nicht erarbeitet worden, ein neues Modell der Finanzressourcenverteilung hat man ebenfalls noch nicht erfunden. Dies erlaubt den Subjekten der Russischen Föderation, die Transfers und die Anteile der föderalen Steuern genauso willkürlich zu verteilen, wie sie es auch vor der Verabschiedung des Gesetzes getan haben. Hier haben wir es mit einer offensichtlichen Lücke in der auf der föderalen Ebene durchgeführten Kommunalpolitik zu tun, wobei es keinerlei Aussichten gibt, dass sie in absehbarer Zeit beseitigt wird.

Gerechtigkeitshalber muss man aber feststellen, dass das Gesetz „Über die Finanzgrundlagen ...“ einen wichtigen Markstein auf dem Wege zum Aufbau einer vollwertigen Institution der Kommunalfinanzien darstellt.

Die Steuerinitiativen der Regierung als Gefahr

Nachdem die Aufgabe, die finanzökonomische Selbstständigkeit der kommunalen Selbstverwaltungsorgane zu gewährleisten, einen Rückschlag erlitten hat, sahen sich die Initiatoren im Sommer 1998 einer neuen Gefahr gegenüber, die sie nicht abwenden konnten. Die steuerlichen Initiativen der Regierung *Kirijenko* versetzten der Einnahmenbasis der kommunalen Haushalte einen schmerzlichen Schlag. Als Folge ihrer Durchführung

- ging das Aufkommen an kommunalen Steuern zurück,
- wurde die Steuerinitiative der Kommunalverwaltungen praktisch abgeschafft,
- verstärkte sich die Abhängigkeit der kommunalen Selbstverwaltungen von den Finanzentscheidungen der regionalen Behörden bedeutend
- und verringerte sich die Stabilität der Einnahmenbasis der kommunalen Haushalte.

Besonders gefährlich wirken unter diesem Aspekt die Abänderungen des Gesetzes *Über die Grundlagen des Steuersystems*, die die Einführung einer *Verkaufssteuer* und die Abschaffung der meisten Kommunalsteuern, unter denen sich solche wichtigen Abgaben befanden wie zum Beispiel die Marktgebühr, vorsehen.

Andererseits fließt das Aufkommen der Verkaufssteuer laut diesem Gesetz zu 40 % dem regionalen und zu 60 % dem kommunalen Haushalt zu. Experten haben bereits berechnet, dass der Abbau der Kommunalsteuern bei weitem nicht überall durch die Einführung der Verkaufssteuer ausgeglichen wird. In vielen Gebieten, besonders in ländlichen Räumen, wird viel auf Märkten, also ohne Kassenbelege, verkauft. Auf diese Art und Weise verlieren die kommunalen Haushalte, die die Hauptlast der

sozialen Infrastruktur (Instandhaltung der Schulen, Gehälter der Lehrer, Ärzte usw.) zu tragen haben, einen Großteil ihrer üblichen Einnahmen.

Eine andere gefährliche Folge der Novellierung der Verkaufssteuer ist, dass damit den Kommunalverwaltungen die Steuerinitiative entzogen wird, denn sowohl die Sätze dieser Steuer als auch das Verzeichnis der Waren, die mit dieser Steuer nicht belegt werden, werden vom Bundesland festgelegt. Somit geht die Steuerpolitik fast gänzlich in die Kompetenz der Regionen über.

Das gleiche lässt sich auch über die Initiative der Regierung sagen, eine *einheitliche Ertragssteuer* für die Kleinunternehmer einzuführen, deren Hauptparameter, insbesondere die Einnahmenschätzung und die Bestimmung der Zahlergruppen, in die Kompetenz der Subjekte (Bundesländer) der Russischen Föderation fallen sollen. Dies bedeutet, dass die kommunalen Selbstverwaltungsorgane keine Möglichkeit mehr haben, eine eigene Politik zur Entwicklung kleiner Unternehmen auf ihrem Territorium durchzuführen.

Die Hauptgefahr, die das *Steuergesetzbuch* in sich birgt, besteht darin, dass es die Liste der Kommunalsteuern rigoros kürzt. Ihre Zahl verringert sich faktisch auf fünf, dabei geht man aber davon aus, dass drei Kommunalabgaben zu einer einheitlichen Objektsteuer vereinigt werden, welche im Steuergesetzbuch als Regionalsteuer qualifiziert wird. Somit verwandelt sich die Objektsteuer in eine neue *regulierende* Steuer, über die nicht die kommunalen, sondern die regionalen Behörden verfügen. Obwohl diese Steuer den kommunalen Selbstverwaltungsorganen zufließen wird, werden sie nicht imstande sein, sie zu verwalten und auf ihrer Grundlage irgendeine Steuerpolitik zu gestalten. Sollten diese Artikel des Steuergesetzbuches in Kraft treten, kann dies einfach zu einer Vernichtung der kommunalen Selbstverwaltung in Russland führen.

Gerade diese Perspektive, die noch vor einem Jahr unwahrscheinlich schien, wird heute immer realer. Unter den Bedingungen, da die Schlüsselentscheidungen der Regierung eindeutig den Interessen der kommunalen Selbstverwaltung widersprechen, geht es schon nicht um eine Weiterentwicklung, sondern lediglich um das Überleben dieser Institution. In diesem Kontext klingen die Äußerungen von Mitgliedern der Regierung über die Wiederherstellung der vertikalen Verwaltungsstrangs geradezu unheilvoll, denn dies kommt einem totalen Verzicht auf die Kernideen des postsowjetischen Kommunalprojekts gleich. Dies alles zeugt davon, dass dieses Projekt gegenwärtig eine tiefe Krise durchmacht und dass die Überwindung dieser Krise vom Vermögen der föderalen Politiker abhängen wird, neue Ideen, Ansätze und Lösungen anzubieten.

Anmerkungen

¹ Vedomosti Soveta Narodnych Deputatov i Verchovnogo Soveta SSSR, 16/1990, S. 267.

² „Über die negativen Prozesse in der Anwendungspraxis der Gesetzgebung über die kommunale Selbstverwaltung“, Schreiben des Generalstaatsanwalts Ju. I. Skuratow an den Vorsitzenden der Staatsduma G. N. Selesnjow vom 25. 2. 1997, Nr. I-GP-24-97, S. 1.

Auf dem Weg zur Zivilgesellschaft

Der nichtkommerzielle Sektor in Russland

Von Tatjana Jarygina



Dr. Tatjana Jarygina ist Mitglied der Staatsduma der Russländischen Föderation. Dort ist sie Vorsitzende des Ausschusses für Internationale Angelegenheiten. Außerdem ist sie Präsidentin

der Russischen Akademie für die Zivilgesellschaft.

Eine Demokratie kann nicht funktionieren ohne ein Geflecht zivilgesellschaftlicher Organisationen, in denen die Bürger sowohl für ihre Rechte und Interessen eintreten als auch viele gesellschaftliche Belange in eigener Zuständigkeit erledigen. In Russland hat sich die Zahl solcher nichtkommerzieller, nichtstaatlicher Organisationen im letzten Jahrzehnt kräftig vermehrt. Das ist ein ermutigendes Zeichen, verdeutlicht es doch Russlands Weg zu Zivilgesellschaft und Demokratie. Allerdings stehen einer solchen Entwicklung eine Fülle bürokratischer Hemmnisse entgegen, nicht zuletzt auch im Steuerrecht, die es zu überwinden gilt.

Red.

Inzwischen eine halbe Million nichtkommerzieller Organisationen

Anfang 2000 waren in Russland etwa 485 000 nichtkommerzielle Organisationen (NKO) registriert, von denen 56,5 % (274 300) keine staatlichen Organisationen sind¹. Auf je 10 000 Einwohner Russlands entfallen im Durchschnitt etwa 19 nichtstaatliche NKO. Wenn man berücksichtigt, dass es hier 1989 laut der *Weltbank* weniger als 100 solche Strukturen (ohne religiöse Vereinigungen, politische Parteien, Genossenschaften und Gewerkschaften) gab, dann scheint der Fortschritt offensichtlich zu sein. Nichtsdestoweniger verhalten sich die Forscher in ihrer Mehrheit zum Stand und zur Entwicklungsdynamik des russischen nichtkommerziellen Sektors sehr kritisch.

Die meisten Experten sind sich vor allem darin eins, dass tatsächlich lediglich 20 bis 25 % der registrierten gemeinnützigen nichtstaatlichen Organisationen funktionieren. Die offiziellen Statistiken widerspiegeln sehr nebelhaft die Entwicklung des nichtkommerziellen Sektors. Mit gewisser Wahrscheinlichkeit lässt sich nur ein langsames Wachstum der Gesamtzahl der nichtkommerziellen Strukturen im Lande feststellen.

Die letzten Jahre kennzeichnen sich im Unterschied vom Anfang der 90er-Jahre durch eine gleichmäßigere Verteilung der nichtkommerziellen Strukturen auf dem Boden Russlands. Die Zentralgebiete und vor allem die Metropole sind in dieser Hinsicht zwar nach wie vor führend, aber die nichtkommerziellen Nichtregierungsorganisationen sind jetzt auch in der Provinz keine exotische Erscheinung mehr. Anfang 2000 waren laut dem Staatlichen Komitee der Russländischen Föderation (RF) für Statistiken etwa 25 % aller nichtstaatlichen NKO im zentralen Landesteil, darunter 11 % in Moskau, etwa 8 % im nordwestlichen Landesteil (die Hälfte davon in Sankt Petersburg), 11 % im Wolgaland, 14 % im Ural und 10 % in Westsibirien registriert. Die unterschiedliche Bevölkerungsdichte beeinflusst dieses Bild bezeichnenderweise nicht.

Langsam verändert sich die Struktur des gemeinnützigen Sektors. Sie verschob sich in den letzten Jahren spürbar zugunsten der sozialen praktischen Tätigkeitsarten und näherte sich somit internationalen Standard. Laut den Expertenberechnungen der *Incorvuz*² hat sich der Anteil der Rechtsschutz- und Ökoorganisationen, der 1994 etwa 23 % aller nichtstaatlichen NKO betrug, 1999 auf 8 % reduziert (siehe Abb.). Andererseits ist wesentlich die Zahl der Organisationen angewachsen, die sich auf Wohlfahrt, Bildung, Kultur und andere Sozialfragen ausrichten. Das sind eben die Bereiche, auf die sich auch ausländische Nichtregierungsorganisationen konzentrieren, obwohl die Prioritäten im nationalen Kontext natürlich variieren können.

Der russische nichtkommerzielle Sektor muss häufig Sozialprobleme lösen, welche die Staatsorgane aus verschiedenen Gründen nicht bewältigen können. Auf diese Weise wird das Misstrauen zur Tätigkeit beliebiger freiwilliger Organisationen, das sich im Bewusstsein unserer Mitbürger fest eingebürgert hat, überwunden. Laut Einschätzungen des *Zentrums für Entwicklung der Demokratie und Menschenrechte* nahmen 1998 mehr als 21 % der Landeseinwohner NKO-Dienstleistungen in Anspruch. Unabhängige Forschungen weisen aus, dass die Dienstleistungen des nichtkommerziellen Sektors für die Region nicht einfach nur effizient, sondern überhaupt einmalig sind und keine Entsprechungen im staatlichen oder kommerziellen Bereich kennen.

Die finanzielle Lage der nichtkommerziellen Organisation

Im Unterschied zu den ausländischen Nichtregierungsorganisationen, die von nationalen Regierungen aktiv unterstützt

werden, wurden die Etats der russischen gemeinnützigen Organisationen ungeachtet der vielfältigen potenziellen Einkommensquellen zu 60 % aus Privatspenden aufgebracht. Zudem konnte ein bedeutender Teil von ihnen wegen ihrer Haupttätigkeit überhaupt nur auf Spenden zählen, wobei es sich um Rechtsschutz- und Ökoorganisationen sowie einige Freizeitvereinigungen handelt. Nach der August-Krise 1998 war diese Einnahmequelle, wie übrigens auch die staatliche Unterstützung des nichtkommerziellen Sektors, wesentlich geschrumpft. Im Haushalt der Stadt Moskau waren z. B. 1998 für die Bezahlung der Dienstleistungen der nichtkommerziellen Organisationen lediglich 2,7 Mio. Rubel vorgesehen. Um zu überleben, mussten viele dieser Organisationen ihre Kommerzstätigkeit ausbauen. Das Ergebnis wirkte sich sofort aus: Die Steuerorgane richteten ihren scharfen Blick auf die NKO. Es ist nicht verwunderlich, dass die NKO, die Leistungen für die Bürger erbringen, 1998 ihr Geld bereits zu 33 % aus Entgelten bezogen, während die Bereitstellungen aus dem Staatshaushalt unwesentlich über 6 % lagen und die Spenden 12 % betrug (Angaben des Staatlichen Komitee der RF für Statistik). Andererseits haben die Abführungen dieser Organisationen an den Staat im gleichen Zeitraum 8,5 % aller Ausgaben betragen, während die Unterhaltskosten für die Organisation, inklusive Entlohnung der Arbeitskräfte und anderer laufender Kosten, 60 % überstiegen. Nach diesen Berechnungen werden Meinungen in der Bevölkerung verständlich, dass der gemeinnützige Sektor nicht zum Dienst an der Gesellschaft bestimmt ist, sondern dem Überleben seiner Mitarbeiter dient. Andererseits bleibt die Frage offen, ob daran die gemeinnützigen Nichtregierungsorganisationen schuld sind, wenn man berücksichtigt, dass ihr Jahresetat laut CAF (*Charities Aid Foundation*) 10 000 US\$ nicht übersteigt, während viele von ihnen überhaupt kostenlos und mit einem Null-Haushalt arbeiten.³

Man kann feststellen, dass NKO gegenwärtig bei schrumpfender Finanzierung, mit begrenzten Arbeitskräften und einer spärlichen materiellen Basis überfordert sind. Diese Lage hängt vor allem damit zusammen, dass dieser Bereich nach wie vor nicht als ein notwendiger, integrierender Bestandteil einer demokratischen Gesellschaft angesehen wird. Der Staat und die Bevölkerung unterschätzen die Rolle der gemeinnützigen Nichtregierungsorganisationen, obwohl diese eine sehr effiziente Tätigkeit betreiben können. 1998 setzten die nichtkommerziellen Organisationen in Sankt Petersburg und

im Gebiet Leningrad im Sozialbereich mehr als 20 Mio. US\$ und in der Region Krasnodar etwa 14 Mio. US\$⁴ aus den haushaltsfremden Quellen ein. Laut den Experten wird das riesige Potential des nichtkommerziellen Sektors heute bestenfalls zu 10 bis 15 % genutzt. Der russische gemeinnützige Sektor wird bisweilen in der Statistik nicht ausreichend erfasst. Die verfügbaren offiziellen Einschätzungen der nichtstaatlichen NKO sind eher mit einem Gutachten als mit statistischer Erfassung vergleichbar. Es ist z. B. überhaupt unmöglich, den Gesamtumsatz der russischen nichtstaatlichen NKO und deren Anteil am BIP und den Arbeitsaufwand der Freiwilligen einzuschätzen. Das führt zur Unterschätzung von deren realen Möglichkeiten und Problemen.

Die russische Verfassung garantiert das Recht auf freie Vereinigung

In Art. 30 der geltenden Verfassung der RF (1993) ist festgeschrieben, dass jeder Bürger „das Recht auf Vereinigung“ hat, wobei „die Freiheit der Tätigkeit der öffentlichen Vereinigungen garantiert ist“. Dieses Recht beinhaltet auch das Recht, öffentliche Vereinigungen auf freiwilliger Grundlage zum Schutz der gemeinsamen Interessen und zur Erreichung der gemeinsamen Ziele zu gründen, das Recht, den bereits bestehenden Vereinigungen beizutreten bzw. nicht beizutreten, sowie das Recht, aus ihnen ungehindert auszutreten. Das Recht kann von den Bürgern, die ihr 18. Lebensjahr und bei Gewerkschaften und öffentlichen Jugendvereinigungen das 14. und bei Kindervereinigungen das 10. Lebensjahr überschritten haben, ausgeübt werden. 1994 wurden die Verfassungsbestimmungen im Zivilgesetzbuch weiter entwickelt, indem in einigen Artikeln der Begriff der nichtkommerziellen (gemeinnützigen) Organisation als juristische Person, einige Formen der nichtkommerziellen Organisationen (insbesondere der gesellschaftlichen und religiösen Vereinigungen, Stiftungen, Fonds, deren Assoziationen und Verbände) sowie die Rechtsgrundlagen ihrer Tätigkeit festgehalten sind. Der Begriff der nichtkommerziellen Organisation als Rechtssubjekt wurde erstmals in die Zivilgesetzgebung der UdSSR und der Republiken vom 31. Mai 1991 eingeführt. Zudem galt bis 1995 auf dem Gebiet Russlands das Gesetz der UdSSR „Über die öffentlichen Vereinigungen“ (verabschiedet im Oktober 1990), das die *Genehmigung* öffentlicher Organisationen in unserem Land erstmals durch die *Registrierung* ersetzt und die rechtliche Regelung der Beziehungen im nichtkommerziellen Sektor eingeleitet hat. Im weiteren wurde auf seiner Basis das gleichnamige Gesetz der RF erarbeitet, das im Mai 1995 in Kraft gesetzt worden war.

Großzügigere rechtliche Regelungen sind erforderlich

Gegenwärtig gibt es bereits mehrere hunderte Gesetze und Durchführungsbestimmungen mit Normen, welche die Tätigkeiten der NKO regeln, während die Normen



Die russische Orthodoxie

als christliche Kirche weist ihre Besonderheiten auf, die entdeckt werden wollen, nicht zuletzt in der Begegnung. Unser Bild zeigt den gegenwärtigen katholischen Bischof von Rottenburg-Stuttgart, Dr. Gebhard Fürst, mit einer Delegation im russischen Frauenkloster Makarijew an der Wolga.

Foto: Hartmut Paeffgen

selbst in unterschiedliche Rechtsbereiche gehören. Die nichtkommerziellen Organisationen sind vollwertige Rechtssubjekte, obwohl sie auch spezifische Rechtsfähigkeit besitzen, d.h. berechtigt sind, nur die Tätigkeiten zu betreiben, die in ihren Satzungen festgeschrieben sind. Die Regelung der NKO-Tätigkeiten deckt eine breite Palette von Problemen ab, darunter die gegenseitigen Beziehungen zwischen NKO, den Bürgern, dem Staat und den Geschäftskreisen. Entscheidend ist jedoch ihr Rechtsstatus.

Die Grundlagen der Tätigkeit des nichtkommerziellen Sektors auf dem Gebiet Russlands hat das Föderationsgesetz der RF *Über die nichtkommerziellen Organisationen* geschaffen, das am 12. Januar 1996 in Kraft getreten ist. Im Gesetz sind der Rechtsstatus, die Verfahrensordnung zur Gründung, Umgestaltung und Auflösung der nichtkommerziellen Organisationen als juristische Personen, Regeln zur Bildung und Nutzung der Vermögenswerte der nichtkommerziellen Organisationen, Rechte und Pflichten ihrer Gründer und eventuelle Unterstützungsformen der Organe der Staatsmacht und der örtlichen Selbstverwaltungsorgane festgelegt worden. Im Einklang mit diesem Gesetz können NKO für unterschiedliche gesellschaftsnützliche Zwecke gegründet werden.

Um die Rechtsregelung der verbreiteten NKO-Formen zu verbessern, wurden spezielle Gesetze verabschiedet. Am 19. Mai 1995 (noch vor dem Föderationsgesetz „Über die nichtkommerziellen Organisa-

tionen“) trat das Föderationsgesetz „Über die öffentlichen Vereinigungen“ in Kraft, nach dem „unter öffentlicher Vereinigung eine freiwillige, selbstverwaltende, nichtkommerzielle Formation zu verstehen ist, die auf Initiative der Bürger geschaffen wurde, welche sich aufgrund gemeinsamer Interessen zur Realisierung der gemeinsamen, in der Satzung der öffentlichen Vereinigung aufgeführten Ziele vereinigt haben“.

Im Gesetz sind Untergliederungen der öffentlichen Vereinigungen festgelegt worden, die sich vor allem nach der Mitgliedschaft und den Zielen unterscheiden:

- öffentliche Organisation;
- öffentliche Bewegung;
- öffentliche Stiftung;
- öffentliche Einrichtung;
- Selbsthilfeeinrichtungen.

Die rechtliche Regelung der Wohlfahrts-tätigkeit begann 1995 mit der Verabschiedung des Föderationsgesetzes „Über die Wohlfahrtstätigkeit und Wohlfahrtsorganisationen“, in dem Gründung und Tätigkeit der Wohlfahrtsorganisationen, Ziele der Wohlfahrtstätigkeit und Formen festgeschrieben sind, in denen sie von den Organen der Staatsmacht und örtlichen Selbstverwaltung unterstützt werden können. Die Wohlfahrtsorganisationen haben nur die Wohlfahrtstätigkeit zu betreiben und Geld ausschließlich für die Wohlfahrtsprogramme zu verwenden. Hierbei wird besonders unterstrichen, dass „die Bereitstellung von Geldmitteln und anderen Sachwerten für Erwerbszwecke sowie die Unterstützung von poli-

tischen Vereinigungen und Wahlkämpfen keine Wohlfahrtstätigkeit darstellen". Für die Wohlfahrtsorganisationen gilt zudem striktere Kontrolle über die Verwendung der Geldmittel und Vermögenswerte als für andere NKO.

Das Gesetz funktioniert jedoch leider immer noch nicht, da es durch andere Gesetzgebungsakte unzulänglich abgeschert ist.

Neben den aufgezählten Dokumenten werden einzelne Organisationen durch Gesetze der RF „Über die Gewissensfreiheit und religiöse Vereinigungen“ vom 26. September 1997, „Über die Gewerkschaften, ihre Rechte und Tätigkeitsgarantien“ vom 12. Januar 1996, „Über die Unterstützung der öffentlichen Jugend- und Kinderorganisationen“ vom 28. Juni 1995 bestimmt. In der Gesetzgebung ist hinlänglich genau die Tätigkeit der nichtkommerziellen Organisationen im Bereich der Bildung, Wissenschaft und Kultur (z. B. im Gesetz der RF „Über die Bildung“, in der Fassung vom 13. Januar 1996) definiert worden.

Ungeachtet der zahlreichen rechtlichen Regelungen des nichtkommerziellen Sektors gibt es immer noch sehr viele wesentliche Aspekte, die weitere rechtliche Definition erfordern. Hierzu gehört natürlich auch die gewerbliche Tätigkeit, welche NKO zwangsläufig betreiben müssen. Sie wird mit Gewinnsteuern belegt, die mit den Steuern für Kommerzorganisationen identisch sind, wobei als Gewinn in der russischen Besteuerungspraxis alle Einnahmen gelten, darunter auch solche, die z. B. auf der Verkaufsausstellung von Kindererzeugnissen erlöst wurden, oder Teilnehmer- und Mitgliedsbeiträge von Organisationen. Daher besteht das wichtigste Problem des geltenden Besteuerungssystems der NKO heute darin, dass die zielgebundene nichtkommerzielle Tätigkeit von der unternehmerischen Tätigkeit der NKO nicht strikt abgegrenzt ist. Somit entsteht die Gefahr, dass die nichtkommerzielle Tätigkeit und die zielgebundenen Einnahmen mit „unternehmerischen“ Steuern belegt werden und NKO beliebige Vertragsarbeiten zwangsläufig werden ablehnen müssen. Die letztgenannten dienen weltweit als die wichtigsten Einkommensquellen der NKO, sichern ihnen die Finanzstabilität und erhöhen das NKO-Potenzial bei der Lösung der Sozialaufgaben. In Russland liegt mittlerweile dieses Potenzial brach und kann durch die Staatsmacht jederzeit sogar noch mehr begrenzt werden.

Um diese und eine Reihe anderer angrenzender Fragen zu regeln, wurde Anfang 2000 in der Staatsduma der Entwurf des Föderationsgesetzes „Über die Verfahrensordnung der satzungsmäßigen und unternehmerischen Tätigkeit der kommerziellen Nichtregierungsorganisationen“ eingebracht. Im Gesetz sind die satzungsmäßige und die unternehmerische Tätigkeit der NKO voneinander deutlich abgegrenzt worden, da auf diese Abgrenzung der Status der Organisation, ihre Rechte und Pflichten hochgradig angewiesen sind.

Der Gesetzentwurf beinhaltet mehrere Rechtsnormen über die Arbeit der Freiwilli-

gen, deren Rechtsstand nicht definiert ist und denen aus diesem Grund die Spesen auf gesetzlicher Grundlage nicht bezahlt werden können; ihre Unterschriften sind rechtlich unverbindlich; sie verursachen zahlreiche Konflikte mit den haushaltsfremden Fonds. Im Moment wird dieser Gesetzentwurf überarbeitet. Es ist aber auch heute schon klar, dass seine Verabschiedung für die Entwicklung des nichtkommerziellen Sektors förderlich sein wird. Folglich kann man feststellen, dass die geltende Gesetzgebungsbasis des russischen nichtkommerziellen Sektors wesentlich konkretisiert werden muss, dass sie hinter der Entwicklung des Sektors selbst zurückliegt und in einigen Fällen seinen weiteren Fortschritt behindert. Ein Ausdruck dieser Tatsache ist die Bewegung von 647 Organisationen – Mitgliedern der Gesamtrussischen Koalition der gemeinnützigen Organisationen „Für gerechte NKO-Besteuerung“.

Die Steuergesetzgebung trifft die nichtkommerziellen Organisationen empfindlich

Laut dem *Zentrum für Entwicklung der Demokratie und Menschenrechte* gibt es gegenwärtig in der Russischen Föderation mehr als 40 verschiedenartige Steuern, die für die russischen NKO gelten (siehe Übersicht).

Übersicht

BESTEUERUNG DER NICHT-REGIERUNGSORGANISATIONEN (NRO)

Die wichtigsten Steuern und Abgaben für

NRO, die keine unternehmerische Tätigkeit betreiben

Nur bei unentgeltlichem Verkauf (Erhalt) der nicht mehr benötigten Vermögenswerte oder bei unentgeltlicher Übergabe (unentgeltlichem Verkauf) der Vermögenswerte
Darunter NRO mit stellenplanmäßige Personal, denen Verdienste angerechnet werden

Gewinnsteuer

Mehrwertsteuer

Vermögenssteuer

Einkommenssteuer

Verkehrsmittelsteuer

Zollgebühren

Abgaben für die Bildungseinrichtungen

Steuer für den Unterhalt des Wohnraumbestands und der Objekte des sozialkulturellen Bereichs

Staatliche haushaltsfremde Sozialversicherungs- und Sozialfürsorgefonds

NRO, die unternehmerische Tätigkeit betreiben

darunter NRO mit stellenplanmäßige Personal, denen Verdienste angerechnet werden

Steuern

Federale Steuern

Regionale Steuern

Örtliche Steuern

NRO kann als Steuerzahler auftreten bei NRO kann ein Besteuerungsobjekt entstehen

Auch ein Überblick über die Steuerpolitik gegenüber dem nichtkommerziellen nichtstaatlichen Sektor weist aus, dass es in Russland keine vereinheitlichten Steuerregeln gibt, welche die Besonderheiten der nichtkommerziellen Organisationen berücksichtigen würden, die eine Tätigkeit zum öffentlichen Wohl betreiben. Daher werden NKO praktisch mit allen Steuern belegt und sind gezwungen, ihr Recht auf einzelne Begünstigungen nachzuweisen. Eine Ausnahme sind lediglich einige NKO-Kategorien (Behindertenorganisationen, religiöse Organisationen), deren Tätigkeit z. B. von der Gewinnsteuer freigestellt ist.

Das geltende Steuersystem veranlasst viele lautere Organisationen zwangsläufig, an der Gesetzesgrenze zu balancieren und unterbindet andererseits nicht den Missbrauch der unehrlichen Geschäftemacher, da die entsprechende Transparenz der Finanzberichte der NKO und die staatliche und gesellschaftliche Kontrolle nicht gesichert sind.

Offensichtlich sind die Probleme der Steuerpolitik gegenüber dem nichtkommerziellen nichtstaatlichen Sektor in Russland; genau so offensichtlich sind eventuelle Lösungsmöglichkeiten dieser Probleme.

Erforderlich sind Wille und Wunsch. Sie wurden vor allem durch die Nichtregierungsorganisationen selbst verdeutlicht.

„Wir bitten nicht um Vergünstigungen. Wir fordern gerechte Steuern“ – unter diesem Motto wurde eine öffentliche Kampagne durchgeführt, an der sich praktisch 700 Organisationen aus 50 Regionen beteiligten. Die Kampagne dauerte beinahe zwei Jahre und wurde mit einem Paket von Gesetzentwürfen beendet, das den Abgeordneten der Staatsduma zunächst einmal zur Diskussion und auch zur gemeinsamen Arbeit vorgelegt wurde.

Die eingereichten Gesetzentwürfe strebten keine zusätzlichen Begünstigungen für NKO an. Sie enthalten keine Gliederung der gemeinnützigen Organisationen in irgendwelche Typen oder Kategorien: Sie werden für den ganzen Sektor vorgesehen. Letztendlich bringen sie konkrete Steuergesetze mit den Besteuerungsprinzipien in Einklang, die im ersten Teil des Steuergesetzbuches festgeschrieben sind. Die Aktivität der nichtkommerziellen Organisationen führte dazu, insbesondere durch Parlamentshearings, Abänderungen zum Steuergesetzbuch einzureichen, die im Moment in der Staatsduma geprüft werden. Das war der erste Verteidigungsversuch. Entscheidend ist jedoch etwas anderes, und zwar: Der nichtkommerzielle Sektor hat sich zu Wort gemeldet. Jetzt muss seine Stimme gehört werden.

Es ist ziemlich kompliziert, von einem systembezogenen und erst recht rechtlichen Zusammenwirken zwischen dem nichtkommerziellen Sektor und der Staatsmacht in Russland zu sprechen. Die Exekutive steht in Kontakt sowohl auf der föderalen als auch auf der örtlichen Ebene mit verschiedenen nichtkommerziellen Nichtregierungsorganisationen. Dieses Zusammenwirken hängt vor allem mit dem wissenschaftlichen Gutachten oder

der Erstellung der sozialökonomischen Programme zusammen. Der nichtkommerzielle Sektor wird auch bei der Realisierung der Soziallösungen in Anspruch genommen. Diese Beziehungen haben sich jedoch bislang noch nicht endgültig ausgestaltet. Daher werden sie statistisch nicht beschrieben und sind schwierig zu verallgemeinern. Es handelt sich in der Regel um Kontakte zwischen einzelnen Ämtern und Organisationen. Im Moment ist es sehr schwierig, Modelle der für die russischen Verhältnisse effektivsten Formen des Zusammenwirkens des staatlichen und nichtstaatlichen Sektors zu definieren. Es besteht allerdings Hoffnung darauf, dass die neue Regierung nach deren endgültiger Etablierung der Gesellschaft gewisse Varianten des Zusammenwirkens mit dem nichtkommerziellen Sektor vorschlagen wird.

Prägnanter kommen die Beziehungen zwischen den Bürgern und den Behörden im Zusammenwirken mit den Gesetzgebungsorganen, insbesondere mit der Staatsduma der RF, zum Vorschein.

Da jeder einzelne Abgeordnete das Recht der Gesetzgebungsinitiative besitzt, genügt es theoretisch, den Bürgern bzw. deren Vereinigungen, nur von einem einzigen Volksabgeordneten unterstützt zu werden, um die Aufmerksamkeit der Parlamentsmitglieder auf ihren Vorschlag zu lenken.

Besonders beachtenswert ist die Einflussnahme verschiedener Vereinigungen der Bürger auf den Gesetzgebungsprozess. Häufig handelt es sich um das Einbringen entsprechender Gesetzgebungsinitiativen, die die Aufmerksamkeit der Gesellschaft auf ein bestimmtes Problem lenken sollen, entsprechende Lösungsvarianten vorschlagen und zu Verhandlungen mit den Parlamentsmitgliedern führen sollen. Seltener werden Vertreter der jeweiligen interessierten Organisationen in die Arbeitsgruppe für den vorgelegten Gesetzentwurf aufgenommen, da „von außen“ in die Gruppe nur Sachverständige berufen werden können. Für einen Unabhängigen ist es sogar problematisch, an der Sitzung des Ausschusses teilzunehmen, obwohl solche Praktiken dem Reglement nicht zuwiderlaufen.

Wesentlich leichter ist es, an den Parlamentsanhörungen teilzunehmen, die vor der ersten Lesung des Gesetzentwurfs durchgeführt werden. Die Funktionen dieser Anhörungen sind allerdings ziemlich nebelhaft und reduzieren sich hauptsächlich auf die Darstellung des Gesetzentwurfs vor dem breiten Publikum.

Ein anderes geläufiges Verfahren der Einflussnahme der Öffentlichkeit auf die Gestaltung der Gesetzgebung besteht in der Erstellung unabhängiger Gutachten. Darauf spezialisieren sich hinlänglich viele öffentliche Vereinigungen, die vor allem ökologisch und sozial ausgerichtet sind, sowie die Gewerkschaften.

Das Beispiel des Ausschusses für internationale Angelegenheiten der Staatsduma

Ein Beispiel des organisierten und institutionalisierten Zusammenwirkens ist der Beratungsrat der Nichtregierungsorganisationen (BR der NRO) beim Ausschuss der Staatsduma der RF für internationale Angelegenheiten. Der Beratungsrat der NRO wurde auf Empfehlung der Parlamentsanhörungen „Rolle und Stelle der Nichtregierungsorganisationen in der internationalen Zusammenarbeit“ 1996 gebildet und setzt sich zum Ziel, das Zusammenwirken zwischen dem nichtkommerziellen Nichtregierungssektor und der Föderalversammlung auszubauen und die Nichtregierungsorganisationen in den Gesetzgebungsprozess zunehmend einzuschalten. Mitglieder des Beratungsrates der NRO sind beinahe 60 Nichtregierungsorganisationen, die sich durch die aktiven Tätigkeiten in verschiedenen Lebensbereichen gut bewährt haben. Dem Beratungsrat kann eine beliebige Organisation beitreten, die nach dem Registrierungsdatum drei Jahre besteht. Im Beratungsrat sind sechs Sektionen vorgesehen:

- humanitäre Zusammenarbeit im Bereich der Bildung, Kultur und Wissenschaft,
- internationale Zusammenarbeit, Bürgerdiplomatie, friedensstifterische Bewegung (Kultur der Welt),
- Frauenbewegung, Genderprobleme,
- Sozialökonomische Probleme der Gesellschaft und stabile Entwicklung,
- Zivilgesellschaft und Demokratie,
- Öko-Probleme und Umweltschutz.

Nachstehend Formen des Zusammenwirkens zwischen dem Beratungsrat und der Staatsduma:

- Vorbereitung und Teilnahme an den Parlamentsanhörungen über die Fragen, die den nichtkommerziellen Sektor betreffen,
- Teilnahme an den Arbeitsgruppen, die von den Ausschüssen der Staatsduma zur Erstellung von Gesetzentwürfen über die Regelung der Tätigkeiten des nichtkommerziellen Sektors gebildet werden,
- Gutachten der Gesetzentwürfe und anderer Dokumente, die von der Staatsduma verabschiedet werden.

Die Arbeitserfahrung des Beratungsrates der NRO in der Staatsduma ist sicherlich ein zukunftsreicher Schritt, allerdings noch ein sehr zaghafter Schritt, der bei weitem nicht von allen entsprechend aufgenommen wird. Nichtsdestoweniger ist das eine gute Tradition der Abgeordneten aus der vorherigen Legislaturperiode. Jetzt gilt es, dieses Modell des Zusammenwirkens zu entwickeln und zu verbessern. Intensive Einschaltung des nichtkommerziellen Sektors in die mit den Staatsorganen gemeinsame Besprechung und Erarbeitung der Föderalprogramme und -projekte, die im Rahmen des staatlichen Sozialauftrags erfüllt werden, sowie die Koordi-

nierung der Programme, die auf der Föderationsebene verabschiedet werden, mit den Programmen, welche die nichtkommerziellen Nichtregierungsorganisationen durchführen, weisen ein riesiges Potenzial auf. Zum ersten erhöht sich wesentlich die Wahrscheinlichkeit, dass sich unkonventionelle Lösungen der aktuellen sozial bedeutsamen Probleme ergeben. Zum zweiten bietet sich die Möglichkeit, die Ressourcen, darunter Finanzen des Staates und des nichtkommerziellen Sektors, effizienter und rationeller zu verwenden. Zum dritten wird eine Rückkopplung zwischen der Bevölkerung und dem Staat hergestellt, wodurch die sozialpolitische Stabilität in der Gesellschaft sicherlich gefördert wird. Der russische nichtkommerzielle Sektor ist in Entstehung begriffen. Einerseits ist das eine Leistung der zurückliegenden zehn Jahre, die den demokratischen Charakter der Umgestaltungen in Russland tatsächlich nachweisen. Andererseits ist das ein besonders verwundbarer, ungeschützter und unerforschter Sektor der Wirtschafts- und Gesellschaftsbeziehungen. Eben das neue Millennium wird eine Antwort auf die Frage geben, ob der nichtkommerzielle Sektor und die Zivilgesellschaft in Russland existieren und wenn ja, dann in welcher Form sie existieren werden.

Hellblau: im Bereich der Bildung, Wissenschaft, Kultur

Braun: Wohlfahrtsorganisationen

Gelb: Berufsorganisationen

Grün: Frauenorganisationen

Dunkelblau: Rechtsschutzorganisationen

Rot: Öko-Organisationen

Blau: Jugendorganisationen

Violett: religiöse Vereinigungen

Dunkelblau: sonstige Organisationen

Anmerkungen

¹ In staatlichen Statistiken werden die nichtkommerziellen Nichtregierungsorganisationen nicht gesondert erfasst. Aufgrund der geltenden russischen Gesetzgebung wird die Gesamtheit der Organisationen in den offiziellen Statistiken in kommerzielle und nichtkommerzielle (NKO) unterteilt. Hierbei sind unter nichtkommerziellen Organisationen Einrichtungen einer beliebigen Eigentumsform zu verstehen, deren Hauptziel nicht in der Gewinnerzielung besteht und die die erwirtschafteten Gewinne nicht unter den Gesellschaftern verteilen. Einige Kennwerte, welche den Stand eben des nichtkommerziellen Nichtregierungssektors (d. h. nichtstaatlichen und nichtmunicipalen Sektors) charakterisieren, kann man durch Umrechnung der offiziellen Angaben erhalten. Aber auch in diesem Fall schließt die Gesamtheit der nichtkommerziellen Nichtregierungsorganisationen politische, religiöse Organisationen, Gewerkschaften und eine Reihe anderer Organisationen (z. B. Konsumgesellschaften) ein, die in der Weltpraxis im Rahmen dieses Sektors nicht berücksichtigt werden.

² Die Datenbasis der Forschungs- und Produktionsvereinigung wurde vom Internationalen Konzern IncoVuz nach dem Projekt des UNESCO-Programms Nr. 96 INC 301 geschaffen. Die Angaben werden vom Internationalen Lehrstuhl UNESCO/INCORVUZ für Entwicklung der Nichtregierungsorganisationen ergänzt und bearbeitet.

³ Bericht des Zentrums für Entwicklung der Demokratie und Menschenrechte „Über den Stand des nichtkommerziellen Sektors in Russland und seinen Beitrag zur sozialökonomischen Entwicklung des Landes“, November 1999 bis März 2000.

⁴ Bericht des Zentrums für Entwicklung der Demokratie und Menschenrechte „Über den Stand des nichtkommerziellen Sektors in Russland und seinen Beitrag zur sozialökonomischen Entwicklung des Landes“, November 1999 bis März 2000.

Religion in Russland

Religiosität und Religionsgemeinschaft in Russland zwölf Jahre nach Zusammenbruch des Kommunismus

Von Sergej Filatow



Dr. Sergej Filatow ist Direktor des Soziologischen Zentrums bei der Moskauer Stiftung für Gesellschaftswissenschaft und Leiter des internationalen Großprojekts für Religionssoziologie.

Nach dem Zusammenbruch des Sowjetkommunismus spielen Religion und Religionsgemeinschaften in Russland wieder in erheblichem Maße eine Rolle. Insbesondere die Russisch-Orthodoxe Kirche wird als Kern der russischen Kultur und als Identitätssymbol empfunden. Die Staatsmacht förderte sie, in der Hoffnung, dadurch Ansehen zu gewinnen. In anderen Teilen der ehemaligen Sowjetunion mit anderen Religionen, insbesondere Islam und Buddhismus, war es nicht anders, in dem sich die nationale Wiedergeburt mit der Rückkehr zur angestammten Religion verband.

In deutlichem Kontrast dazu stehen religiöses Wissen und vor allem die Praktizierung von Religiosität. Nach wie vor ist es eine kleine Minderheit, die sich kirchlich gebunden fühlt.

Das ideologische Vakuum, das der Kommunismus hinterlassen hatte, schien für andere Konfessionen sowie für alle nur denkbaren Sekten und obskuren Kulte ein gefundenes Fressen. Doch dauerhaften Erfolg hatten nur protestantische Gruppen und Seiten aus ihrem Umfeld – sehr zum Missfallen russisch-orthodoxer Kreise, die zusammen mit Nationalisten die Glaubensfreiheit zu beschränken suchten.

Nach wie vor offen ist in Russland, welchen Beitrag die Religion zum Aufbau der Demokratie und einer Zivilgesellschaft leisten wird. Red.

Was blieb an Religiosität nach 74 Jahren Sowjetmacht?

Die zurückliegenden 74 Jahre der Sowjetmacht stellen ein bisher einmaliges soziales Experiment zur totalen Vernichtung der Religion dar.

1988, als die Bevölkerung der UdSSR die religiöse Freiheit erhielt, hatten mehrere Generationen der sowjetischen Menschen in ihrer überwiegenden Mehrheit keinerlei Beziehungen zu den institutionellen Kirchenorganisationen und waren mit Glaubenslehren nur minimal vertraut. Das auf einen Mindeststand reduzierte institutionalisierte religiöse Leben begrenzte

sich für jene, die sich daran beteiligten, auf gelegentliche Besuche der Gottesdienste. Da es im Lande keine Predigten, religiöse Literatur, kein Gemeindeleben gab, waren diese Besuche nicht im Stande, ein vollwertiges religiöses Gefühl auch bei einer kleinen Anzahl der Gläubigen aufrechtzuerhalten. Verschiedene Befragungen, die Ende der 70er- bzw. Anfang der 80er-Jahre durchgeführt wurden, zeigten, dass nur 5 bis 10 Prozent der Befragten „an Gott glauben“, wobei es sich vornehmlich um Senioren handelte. Aber auch diese wenigen Gläubigen hatten eine verschwommene Vorstellung vom Glauben.

In einer Situation, in der die Zensur wirkte, die kirchliche und überhaupt religiöse Tradition praktisch vollständig aufgeweicht wurde, die ganzheitliche religiöse Weltanschauung verschwunden war, verbreiteten sich in der Gesellschaft spontan primitivierte religiöse Ideologeme und Konfessionen unterschiedlichsten Ursprungs. Die Fragmente des Christentums, der Orthodoxie waren nur ein Teil dieser Brownschen Bewegung der religiösen Gedanken, wobei das Christentum selbst wie auch die Religion überhaupt nicht als lebenspendende Verbindung mit Gott, sondern eher als eine spezifische Form der Ideologie und Kultur (wie dies auch in den Bildungseinrichtungen beigebracht wurde) aufgefasst wurden. Wenn die Bolschewiken den Sieg des Marxismus-Leninismus in der Mentalität der Menschen für alle Zeiten auch nicht erreicht haben (wie dies die Ereignisse 1988–1991 nachgewiesen haben), so war die Bekämpfung der Religion trotzdem erfolgreicher: Beim Zusammenbruch des Kommunismus war Russland bei der Säkularisierung am weitesten vorangekommen.

Nach der erlangten religiösen Freiheit stand Russland am Kreuzweg der religiösen Entscheidung. Es war unmöglich, in Bezug auf andere Länder die religiöse Entwicklung unseres Landes vorherzusagen, denn kein einziges Land erlebte diese Situation. Damals, am Ausgang der 80er-Jahre, wurden mit Angst und Hoffnung unterschiedlichste Zukunftsprognosen geäußert.

Als grundsätzlich wichtig galten damals für das Land (gelten aber auch jetzt) vor allem die tieferliegenden Probleme:

- Wird sich der religiöse Charakter der gegenwärtigen Gesellschaft, die zwangsweise säkularisiert wurde, massenhaft wieder aktivieren und wenn ja, was verbleibt in diesem religiösen Charakter von der bisherigen Säkularisierung?
- Wird sich die traditionelle Religion des russischen Volkes – die Orthodoxie – als

Religion der überwiegenden Mehrheit wiederherstellen? Werden sich entsprechend die nationalen Religionen – der Islam, der Buddhismus, die animistischen Religionen – der nationalen Minderheiten wiederherstellen?

- Welche Konfessionen, die für Russland neu sind, werden sich besonders erfolgreich durchsetzen?
- Wird sich in Russland eine Staatsreligion etablieren, und wenn ja, inwieweit wird die Gewissensfreiheit eingehalten?
- Welche soziale und politische Rolle wird die Religion spielen?

Die zurückliegenden zwölf Jahre zeigten die wichtigsten Trends und Richtungen, in denen sich das religiöse Leben in Russland entwickelte. In diesem Artikel wird versucht, die wichtigsten Merkmale dieser Entwicklung zu analysieren.

Eine Phase ungeheurer religiöser Vielfalt ...

In der *Gorbatschowschen Perestroika* wurde die Religion sofort nach deren Befreiung aus der kommunistischen Gefangenschaft (in der Öffentlichkeit und in der Haltung der Behörden) ohne jegliche Konfessionsunterschiede „rehabilitiert“. Gleichzeitig mit dem allgemeinen Jubel über 1000 Jahre Christianisierung Russlands und der massenhaften Eröffnung der orthodoxen Kirchen und Klöster entwickelte sich ausbruchsartig das Interesse für den Katholizismus und Protestantismus (westliche Missionare lösten nie – vorher oder nachher – solche Sympathien aus), den Buddhismus und Hinduismus. Praktisch alle neuen Kirchen, Denominationen, „Kulte“ und „neue Konfessionen“ (sowohl ausländischen Ursprungs als auch solche, die direkt in Russland entstanden), die heute im Lande existieren, entstanden eben in dieser Zeit der uferlosen Interessen und Sympathien für das „Geistliche“. Nach 1992 wurden in die Nachschlagbücher über die religiösen Organisationen Russlands praktisch keine „Neuen“ mehr eingetragen.

Die wahllose Akzeptanz der religiösen Vielfalt war jedoch zeitlich kurz bemessen. Bereits 1991–1992 trat eine grundsätzliche Wende in der religiösen Ausrichtung der russischen Menschen ein. Diese Wende stellte hierbei lediglich einen Teil der weltanschaulichen Umorientierung der russischen Öffentlichkeit dar, wobei die neue Einstellung zur Religion auch nur ein Teil dieser Umorientierung war. Die westlich orientierte „demokratische“ und marktbezogene Euphorie und die Erwartungen, dass die neu aufgefasste „lichte Zukunft“ schnell und schmerzlos eintreten wird, wurden durch Enttäuschung und Apathie abgelöst. Zahlreiche Befra-

gungen zeigten, dass bis Mitte 1991 mindestens 66 Prozent der Bevölkerung den Standpunkt vertraten, dass Russland den Westen zum Vorbild nehmen und ihn in jeder Hinsicht nachahmen muss; 1992 glaubte jedoch die gleiche überwiegende Mehrheit, dass Russland seinen eigenen Weg gehen muss, eine grundsätzlich andere Zivilisation darstellt und der Westen für unser Land kein Musterbeispiel ist.

... wurde abgelöst durch die Rückkehr zur Orthodoxie

Gleichzeitig beginnt die Orthodoxie, als Kulturkern und Symbol für die nationale Identität, ganz besonders an Bedeutung zu gewinnen. In dieser Zeit erhöht sich ständig bis zum Jahr 2000 hin die Zahl der Befragten, die sich orthodoxe Christen nennen (dieser Prozentsatz wird in einzelnen soziologischen Forschungen mit 82 % angegeben)¹. Im Laufe der 90er-Jahre ist die Russische Christlich-Orthodoxe Kirche eine Institution, der das größte Vertrauen und Respekt entgegengebracht werden. Mit dem wachsenden Ansehen der *Russischen-Orthodoxen Kirche* (ROK) erhöht sich die Anzahl ihrer Gemeinden. Die Zahl der registrierten ROK-Gemeinden erhöhte sich 1990–2000 von 3451 auf 9200. Eröffnet werden die Kirchen, die von den Behörden zurückgegeben wurden. Gebaut werden neue Kirchen. Die Diözesenzahl erhöhte sich in Russland von 38 auf 71.

Neben den Wandlungen im öffentlichen Bewusstsein veränderte sich die Politik gegenüber der Religion. Ab 1992 wurde die geltende Rechtslage verletzt. 1997 funktionierten die Föderationsgesetze über die Gewissensfreiheit, laut denen die Kirche vom Staat getrennt ist, in ihren wichtigsten, grundsätzlichen Bestimmungen im Wesen nicht mehr – es gab keine Trennung der Kirche vom Staat oder der Schule von der Kirche; es gab schon spezielle Staatsorgane (die gesetzlich verboten sind), die sich mit der Religion befassen (allerdings lediglich in Regionen); die Kirche wurde in den Bildungseinrichtungen zugelassen, die als orthodoxe Gymnasien oder als Fakultativunterricht, als Lehrgänge der „orthodoxen Kultur“ und in anderen Formen „orthodox existierten“. Das Moskauer Patriarchat schloss Verträge über die Zusammenarbeit mit Ministerien, die ihm umfangreiche Möglichkeiten boten, in Armee, Polizei und einigen staatlichen Einrichtungen präsent zu sein. Der akute Finanzbedarf der Kirche, der vornehmlich mit der Restaurierung und dem Bau ihrer Bauanlagen zusammenhängt, konnte nur durch den Staat gedeckt werden, obwohl dies auch dem Gesetz zuwiderlief. Diese Gelder wurden zunächst einmal zaghaft und dann immer offener und in zunehmenden Beträgen zur Verfügung gestellt. Einerseits werden sie, wie z. B. in Nischni Nowgorod, Kemerowo oder Syktywkar, aus dem örtlichen Haushalt bereitgestellt; andererseits werden sie von den Unternehmen unter direktem Druck der Behörden, z. B. in Moskau, Tula oder Orel, vergeben.

Der Staat setzt somit Fakten, um dem Moskauer Patriarchat mehr Rechte und



Ein Symbol für Russland

stellt die Russisch-Orthodoxe Kirche dar, als Religionsgemeinschaft wie als Bauwerk mit seinem unverwechselbaren Kirchtürmen. Das Bild zeigt das Kloster in Sergijew Posad, in sowjetischer Zeit in Sagorsk umbenannt.

Foto: Wehling

Vorrechte zu gewähren und den offiziellen Status der Kirche aufzuwerten, wobei er die Gesetzgebung nicht verändert, sondern verletzt.

Der Staat wurde in gewissem Maße in dieser Hinsicht zur Geisel der Öffentlichkeit. Die Orthodoxie wird für die Mehrheit der Bevölkerung Russlands zum nationalen Kultursymbol: Die Menschen freuen sich über die Wiederherstellung der Kirchen und Klöster, Volksfeste und Traditionen. Der Staat folgt nicht nur dieser Geisteshaltung. Er fördert sie und versucht, sie andererseits als eine Stütze zu nutzen. In Russland besteht nämlich ein derart niedriges Vertrauen gegenüber der Staatsmacht, das vermutlich nirgendwo anders so ist. Daher bemüht sie sich, alle Möglichkeiten

zur Aufbesserung ihres Ansehens wahrzunehmen. Die Kirche ist hierfür sehr gut geeignet.

Doch immer noch praktiziert nur eine kleine Minderheit

Das oben Dargelegte sollte auf den ersten Blick eigentlich deutlich machen, dass sich in Russland eine starke und zuversichtliche Wiederbelebung des christlich-orthodoxen Glaubens vollzogen hat. Das stimmt jedoch nicht ganz. Die soziologischen Befragungen weisen aus, dass sich am Gottesdienst mindestens einmal im Monat 6 bis 7 % russische Menschen beteiligen, wobei dieser Kennwert in den 90er-Jahren unverändert stabil bleibt. Es gibt

gewichtigen Grund zur Annahme, dass auch diese Zahl im Vergleich zum Realwert zu hoch angesetzt ist. Laut Innenministerium in Moskau beteiligten sich 1999 am Gottesdienst zu Weihnachten weniger als 2 % der erwachsenen Stadteinwohner,² obwohl Moskau nach dem Glaubensbekenntnis bei weitem nicht die letzte Stadt ist. Nach den Befragungen zu urteilen, empfangen die heiligen Sakramente weniger als 8 % der Russen. Die Angaben über die Einstellung zu den wichtigsten christlich-orthodoxen Glaubenssätzen geben kaum Anlass zu Hoffnung. An die Existenz des lebenden Gottes glaubten 1999 laut den Befragungen 18 %, ans Leben im Jenseits bis 24 % und an die Wiederauferstehung nach dem Ableben bis 10 %.

Die Säkularisierung schreitet siegreich durch die ganze Welt. Russland ist in dieser Hinsicht keine Ausnahme. Trotzdem gibt es auch spezifische russische Gründe dafür, dass das formell deklarierte und zunehmende Bekenntnis zur Orthodoxie kein Wachstum der realen Religiosität bewirkt. Die Orthodoxie (nicht als ideologisches Bekenntnis, sondern als realer Glaube) bedeutet für die überwiegende Mehrheit der russischen Bürger einen Glauben, der die „nichttraditionelle Religiosität“, den Okkultismus, die Astrologie, Fragmente der orientalischen Religionen, den Glauben an die Seelenwanderung, Wunderheilung und paranormale Erscheinungen überlagert. Das Wiederbekenntnis zur Orthodoxie ist vor allem ein Ergebnis der natürlichen und spontanen Restaurierungsevolution des Massenbewusstseins. Die Interpretation der Religion erfolgt im Begriffskontext der weltlichen Kultur – Massenmedien, schönggeistigen Literatur, Filme, politischen Propaganda. Daher ist es kein Zufall, dass die Menschen auf die Frage „Was ist die Religion in Ihrem Verständnis?“ wie folgt antworten: Kultur, Treue zu den nationalen Traditionen. Nur einer von zehn Befragten sagt: „Meine persönliche Rettung“, „Beziehungen des Menschen zum Gott“.

Die Russisch-Orthodoxe Kirche hat im Grunde die religionsfremde Aufnahme der Religion gefördert

Die Russische-Orthodoxe Kirche fördert eigentlich in den letzten 12 Jahren im Wesen selbst die religionsfremde Aufnahme der Religion. Patriarch *Alexi II.*, andere Hierarchiemitglieder, führende Geistliche verweisen die Gesellschaft sehr häufig auf die Notwendigkeit, die nationalen Traditionen zu pflegen, auf den unvergänglichen Wert der nationalen orthodoxen Kultur, den Patriotismus und den Zusammenhalt. Hinter dieser kulturpolitischen Rhetorik verlieren sich die Worte über den Glauben, die Erlösung, den leidenden, liebenden, gekreuzigten und wiederauferstandenen Gott und gelangen nicht an die Hörer (die zudem noch entsprechend nicht vorbereitet sind, um sie aufzunehmen). Die Kirche selbst fördert die Einstellung zur Orthodoxie nicht wie zum lebenspendenden Glauben, sondern wie zu einer Form der Kultur und Ideologie. Daher ist es kein Wunder, dass die Zahl der

praktizierenden Gläubigen wie auch der Glaube an die wichtigsten Dogmen der Orthodoxie nicht zunehmen. Die Befragungen weisen aus, dass die „Gläubigen“ und „Orthodoxen“ vielmehr an Seelenwanderung, Astrologie und übersinnliche Kräfte zunehmend glauben.

Analog zu den Beziehungen des russischen Volkes zu seiner „nationalen“ Kirche entwickeln sich auch die Beziehungen der nationalen Minderheiten, die sich traditionell nicht zur Orthodoxie, sondern zu anderen Konfessionen bekennen. Nach 1991 richteten sich die Menschen bei der Suche nach ihrer Identität an den ethnischen Quellen aus. Im Unterschied zu den Russen, deren Nationalismus sich schleppend und faul entwickelte, erlebten andere Völker Russlands einen Ausbruch der „nationalen Wiedergeburt“.

Die „nationale Wiedergeburt“ auch bei den anderen Ethnien

Die Ideologien der „nationalen Wiedergeburt“ erfassten alle Ethnien Russlands, wobei die Religion praktisch für jedes Ethnos eine Komponente seiner nationalen Wiedergeburt darstellte. In vollem Einklang mit dem Vorgehen der Moskauer Zentralmacht unterstützen auch die Organe der russischen Regionen und die Führung der jeweiligen Nationalrepubliken ihre „nationale Religion“ und bemühen sich, sich auf sie zu stützen – in Tatarien, Baschkirien, den nordkaukasischen Republiken auf den Islam, in Kalmykien und Tywa auf den Buddhismus. Die soziologischen Befragungen zeigen, dass die niedrige institutionelle Religiosität nicht lediglich für die Russen typisch ist; die soziologische Forschung von *Rosalinda Mussina* ermittelte z. B. die gleichen 4 % der praktizierenden Gläubigen (in diesem Fall Moslems) unter den Tataren, die Einwohner der Republik Tatarstan sind.³ Die zahlreichen Studien zeigen einen unglaublich eklektischen und wahllos akzeptierenden Charakter des zeitgenössischen religiösen Bewusstseins der meisten, wenn nicht aller Völker Russlands. (Zum besonders konsequenten traditionellen religiösen Bekenntnis muss man feststellen, dass sich dadurch lediglich die Völker Tschetscheniens und Dagestans kennzeichnen; aber auch bei ihnen ist dieses Bekenntnis wesentlich schwächer im Vergleich zum Beispiel zur Religiosität der Türken oder Ägypter ausgeprägt.)

Die „nicht-traditionelle Religiosität“

In den 90er-Jahren war die „nicht-traditionelle Religiosität“ für die russische Öffentlichkeit ein besonders sensibles Thema. Praktisch alle führenden Massenmedien beschäftigen sich mit den schädlichen Tätigkeiten der „totalitären Sekten“, vor allem ausländischen Ursprungs. Auf den Föderalwahlen 1995–1996 versprach beinahe jeder zweite Kandidat, Maßnahmen gegen die totalitären Sekten und ausländische Missionare zu treffen. Die ROK-Bischöfe und viele angesehene Vertreter der orthodoxen Geistlichkeit verwiesen ständig auf den Kampf gegen die nicht-

traditionelle Religiosität und die totalitären Sekten als eines der Hauptanliegen. Nirgendwo im Westen konzentriert sich die Öffentlichkeit so sehr auf dieses Thema.

In religiöser Hinsicht kennzeichnet sich die geistige Situation vor und nach der *Perestroika* durch eine Erscheinung, die im Westen üblicherweise „nichttraditionelle Bekenntnisse“ genannt wird. Es handelt sich um die Ausbreitung des Okkultismus, Fragmente der orientalischen Bekenntnisse, den Glauben an allerhand Zauberkunst, UFOs, den Schneemenschen und die Seelenwanderung. Vor der *Perestroika* betrafen diese „informellen Religionen“ vornehmlich die Jugend und Intelligenz, d. h. die Schichten, die zum Gären im Bereich der Weltanschauung besonders veranlagt sind. Aber nicht nur sie. In den letzten Jahren geht aus verschiedenen Quellen hervor, dass Vertreter der obersten sowjetischen Nomenklatura Interesse für die „nicht-traditionelle Religion“ zeigten und Dienstleistungen der Träger übersinnlicher Kräfte bzw. Geistheiliger und Astrologen in Anspruch nahmen.

Die „nicht-traditionelle Religiosität“ ist weit verbreitet auch im Westen. In Russland bestehen allerdings völlig andere Verhältnisse. Man muss vermerken, dass die Anhänger der Marktformen in ihrer Mehrheit keine orthodoxen Christen und keine Atheisten, sondern Träger eines amorphen, eklektischen religiösen Bewusstseins waren. Die adogmatischen Menschen, die an gewisse „übersinnliche Kräfte“, UFOs, Seelenwanderung, „orientalische Weisheit“ und andere Sachen dieser Art glaubten, engagierten sich häufiger als Christen oder Atheisten für den Übergang zur Marktwirtschaft. Das eklektische und adogmatische religiöse Bewusstsein oder sozusagen die religiöse Entropie entwickelte sich parallel zu den wachsenden Marktstimmungen. Die *Perestroika* hat das strikte ideologische System aufgeweicht und allgemeine weltanschauliche Unbestimmtheit der Gesellschaft – einer Gesellschaft provoziert, die leicht ins „Spiel ohne Regeln“ des post-sowjetischen Regimes eingetreten ist.

Das ideologische Vakuum als „gefundenes Fressen“

Das ideologische Vakuum und das weltanschauliche Gären stellen naturgemäß einen günstigen Nährboden für Kulte und sogenannte totalitäre Sekten dar. Eben von diesen Überlegungen gingen zweifellos die Spitzenvertreter der einflussreichsten und reichsten Weltkulte aus, die Russland als einen „Leckerbissen“ betrachteten. In den ersten *Perestroika*-Jahren entwickelten sich besonders merklich einige ausländische missionarische Sekten, vor allem die Moon Sekte, Aum Shinriko, Sri Chinmoy und Scientologen. Die gesellschaftliche Atmosphäre war für sie Ende der 80er- bzw. Anfang der 90er-Jahre günstig wie nie nachher: Die Religion war rehabilitiert, wobei viele sowjetische Menschen – ob der Präsident der UdSSR oder ein einfacher Bürger – bei der allgemeinen Unwissenheit in diesem Bereich zwischen Aschura und Moon einerseits und z. B. dem



Eine Angelegenheit nur für alte Frauen

ist die Russisch-Orthodoxe Kirche längst nicht mehr. Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion bekennen sich immer stärker die Menschen zu ihr, auch wenn nur eine Minderheit praktiziert.

Foto: Wehling

Römischen Papst, Patriarch *Alexi* oder *Billy Graham* andererseits schlecht unterscheiden konnten. Nur während der *Perestroika* in Russland waren solche Ereignisse wie das Treffen *Gorbatschows* mit Moon im Kreml im April 1990, die Beteiligung des Sekretärs des Sicherheitsrates *O. Lobow* an der Führung der Aum-Assoziation der Russisch-Japanischen Universität, die festliche offizielle Eröffnung eines Labors der Scientologen an der führenden Hochschule des Landes – der Moskauer Staatlichen Universität – möglich.

Genauso intensiv lenkten die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf sich auch die authentischen neuen religiösen Bewegungen (NRB), die nach dem Zusammenbruch des Kommunismus entstanden, z. B. das Maria-Zentrum, die Weiße Bruderschaft, die Kirche des Dritten Testaments (Wissarioniten), Radasteja u. a.

Doch insgesamt waren die Erfolge bescheiden

Die zurückliegenden Jahre widerlegten jedoch die Vermutung, dass sich Russland in eine Art Reservat der nicht-traditionellen religiösen Organisationen verwandeln wird. Sie erreichten Mitte der 90er-Jahre sehr bescheidene Erfolge (laut einem der führenden Spezialisten im Bereich der modernen russischen NRB *Marat Sterin*⁴ hatte keine dieser Bewegungen sogar in ihren besten Zeiten in ihren Reihen mehr als 5000 Mitglieder) und begannen – abgesehen von der Kirche der Zeugen Jehovas – zu stagnieren und ihre Anhänger zu verlieren. Ihre Gesamtzahl ist im Vergleich zum Westen auch bescheiden. Sogar die zu hoch angesetzten Einschätzungen der Missionarischen Abteilung der ROK übersteigen nicht 200, wobei die meisten dieser Organisationen nur einige Zwanzig Mitglieder haben.

Eine bestimmte zurückhaltende Wirkung hatte auf die Verbreitung der NRB auch

die Antisektenkampagne, welche mehrere gesellschaftliche und politische Organisationen, ROK und Massenmedien 1994–1999 entfaltet haben. Die Behörden stellen langsam ihre Kontakte zu den Sektierern ein, wobei es 1997 praktisch keine Bildungseinrichtungen mehr gab, zu denen sie zugelassen wurden.

Die Öffentlichkeit, ROK, westliche Missionare und Führer der authentischen Kulte begingen den gleichen Fehler: Sie alle glaubten, dass in Russland „ein geistliches Vakuum“ herrscht, das ein begabter Prophet des neuen Glaubens leicht ausfüllen könnte. Die frischgebackenen Kulte erreichen jedoch keinen großen Erfolg. Der ganze „institutionelle Charakter“ dieser Religionen besteht im Gerede über sie, im Lesen der okkultistischen Literatur und allenfalls in der Mitgliedschaft in solchen Organisationen, die man nicht als Sekten oder Kulte, sondern eher als Seminare oder Klubs bezeichnen kann. Kennzeichnend ist in dieser Hinsicht die Entstehung der Beratungs- und Informationszentren, die Angaben über die frischgebackenen Gurus, Heiler, Kontaktleute usw. sowie okkultistische Literatur unter den zahlreichen „Religionsfans“ im ganzen Land. Die Mitglieder dieser Klubs hören auf den neuen Lehrer, da „sie alle etwas geben“. Das größte Koordinierungszentrum dieser Art „Der Weg zu sich“ (Moskau), dem *Alexandra Jakowlewa*, Tochter des bekannten liberalen Journalisten *Jegor Jakowlew*, vorsteht, arbeitet landesweit mit mehr als 100 Klubs zusammen.

Die Bedeutung von Protestantismus und seinen Sekten

Der religiöse Anspruch entwickelt sich und erweist sich nicht als eine Übergangsphase zur neuen Religion, sondern als ein beständiges System. Damit verwandelt sich der Kampf gegen die „totalitären Sekten“ in einen Kampf gegen die Geister. Sie werden auch durch die leichtesten

Repressalien auseinandergetrieben und existieren dann nur noch als ein kleines Häuflein. Die Bekenntnisse an sich verschwinden jedoch nicht. Der Kampf des Staates und der Gesellschaft sowie der ROK gegen die Bekenntnisse selbst erweist sich jedoch als ein Krieg gegen den eigenen Schatten, da sie selbst reichlich durch die „nicht-traditionelle Religiosität“ angesteckt sind. Russland ist tatsächlich ein Reservat der „nicht-traditionellen Religiosität“, allerdings keineswegs der nicht-traditionellen religiösen Organisationen oder nicht-traditionellen dogmatischen religiösen Ideologien.

Vor dem Hintergrund einer sehr bescheidenen Wiedergeburt der realen orthodoxen Religiosität (sowie der traditionellen Religiosität der nationalen Minderheiten) und des offensichtlichen Misserfolgs der NRB entwickelte sich in den zurückliegenden zehn Jahren besonders erfolgreich der Protestantismus (und in wesentlich geringerem Maße der Katholizismus⁵).

Vor der *Perestroika* war der Protestantismus nur durch einige legal existierende Organisationen vertreten, wobei der Allunionsrat der Evangeliumschrillen-Baptisten, der die Mehrheit der russischen Protestanten vereinigte, und die Kirche der Siebentags-Adventisten die wichtigsten Organisationen waren. In diesen zwei Organisationen war die überwiegende Mehrheit der Protestanten vereinigt. Das religiöse Leben der legalen Protestanten konzentrierte sich auf den Gottesdienst. Die Gemeinden waren streng zentralisiert und standen unter der Staatskontrolle. In der sowjetischen Zeit gestaltete sich eine besondere russische protestantische Frömmigkeit heraus, die strikte Normen in der Kleidung und im Aussehen, einen besonderen andachtsvollen Gottesdienst, Gehorsam gegenüber den Behörden und Gleichgültigkeit gegenüber den theologischen Fragen voraussetzte und andererseits keine missionarische Tätigkeit erforderte.

Als Gegensatz zum legalen Protestantismus traten die illegalen Protestanten – der Kirchenrat der Evangeliumschrillen-Baptisten, die Vereinigte Kirche der Christen des evangelischen Glaubens (Pfungstler) und Adventisten-Reformer auf. Verwandt mit ihnen waren die lutherischen Gemeinden, die einen halblegalen Status hatten. Die andersdenkenden Protestanten widersetzten sich standhaft dem Druck der Behörden, leisteten Arbeit mit Kindern, betrieben missionarische Tätigkeit und richteten eigenständig ihr Kirchenleben ein. Aber eben so wie die legalen Protestanten kennzeichneten sie sich durch Abschottung, negative Einstellung zur weltlichen Kultur und traditionelle Einhaltung der konservativen Normen im Alltag. Die Staatskontrolle wurde durch interne Kirchenkontrolle ersetzt. Die spezifische pietistische Frömmigkeit kam bei den Andersdenkenden vermutlich noch stärker als bei den Konformisten zur Geltung.

Insgesamt nahm der russische Protestantismus im religiösen, gesellschaftlichen und kulturellen Leben des Landes eine ausgeprägt marginale Haltung ein. Die Protestanten hatten praktisch keinen

Anteil an der Intelligenz und verhielten sich sozial und kulturell passiv.

In den zurückliegenden Jahren hat sich jedoch die Lage von Grund auf verändert. Die Anzahl der registrierten protestantischen Gemeinden erhöhte sich von 923 im Jahr 1990 auf 3660 im Jahr 1997. Entscheidend sind jedoch die internen Wandlungen. Zum ersten sind die Pfingstler heute eine Protestantenströmung geworden, die sich besonders dynamisch entwickelt und zahlenmäßig die stärkste Strömung des Protestantismus ist. Einige Pfingstlervereinigungen prägen heute das Bild des russischen Protestantismus. Eine grundsätzlich neue Erscheinung war die Entstehung der Gemeinden der charismatischen Richtung (die heute schon überwiegend sind). Die dynamische charismatische Bewegung veränderte grundsätzlich das Sozialbild der russischen Pfingstler. Sie schaltete viele aktive Jugendliche ein. Einige charismatische Kirchen, z. B. „Die neue Generation“ in Jaroslawl und „Weingarten“, die Gemeinden in einigen Städten in Sibirien hat, haben in ihren Reihen viele gebildete Jugendliche (das ist eine völlig neue Erscheinung für die russischen Pfingstler).

Inzwischen sind alle Spielarten des Protestantismus vertreten

In vielen Regionen Russlands organisieren die Charismaten verschiedene ökumenische Vereinigungen der religiösen Minderheiten, die sich gegen die Verstöße im Bereich der Gewissensfreiheit einsetzen. Viele charismatische Kirchen schalteten sich intensiv ins politische Leben ein; in solchen Regionen wie Chakassien und Udmurtien, in den Gebieten Swerdlowsk, Omsk, Jaroslawl stellt die geschlossene und gut organisierte politische Aktivität der charismatischen Pfingstler einen merklichen Faktor des politischen Lebens dar. Die Pfingstler (darunter auch die Charismaten) sind häufig allgemein anerkannte Spitzenreiter im Bereich der Wohlfahrt und Sozialarbeit.

Zum zweiten evolutioniert grundsätzlich auch der russische evangelische Baptismus. Es sei vor allem auf eine zentrifugale Bewegung im evangelischen Baptismus hingewiesen, welche die ideologischen Strömungen bewirkte, die längst vergessen waren bzw. vorher in Russland nie existierten. Innerhalb des Allunionsrates der Evangeliumschrinen-Baptisten (rus. Abk.: ESEHB), der 1991 in die Russische Union der Evangeliumschrinen-Baptisten (rus. Abk.: RSEHB) umbenannt wurde, entstehen evangelische Strömungen, die größere soziale (mitunter auch politische) Aktivität fordern und langsam auch Interesse für Zusammenwirken mit der weltlichen Kultur zeigen. In dem für die dogmatischen Probleme gleichgültigen baptistischen Milieu aktiviert sich das Interesse für theologische Probleme, entwickeln sich prinzipielle Calvinisten. Die Baptisten äußern zunehmend Missfallen über die übermäßige Zentralisierung, den Paternalismus, Passivität der Führung der RSEHB und deren Servilität. Die Gemeinden treten massenweise aus der Union aus. Die Führung der RSEHB reformiert die

organisatorischen Prinzipien der Union, lockert die Zentralisierung und lässt einen viel größeren Pluralismus der Meinungen zu. Der Abstrom der Gemeinden lässt nach, aber bis zum Jahr 1999 entstehen trotzdem einige neue Vereinigungen der Baptisten und Evangelisten (in welche die Gemeinden, die aus RSEHB und dem Kirchenrat ausgeschieden waren und vorher als autonome Gemeinden existierten, sowie die Gemeinden eingetreten sind, die westliche Missionare geschaffen haben), die nicht durch die sowjetische Vergangenheit belastet sind und ins Leben des russischen Protestantismus einige prinzipiell neue Momente hineintragen.

Es entstehen neue Bewegungen, die in ihrer Arbeit Elemente der modernen Kultur verwenden, den sozialen und politischen Problemen offen stehen, weitgehend Wohlfahrts- und Kulturarbeit betreiben. Das Interesse für die theologischen Probleme verstärkt sich.

Zum dritten etablieren sich Bewegungen, die vorher in Russland entweder nicht vertreten waren oder wenn schon, dann nicht unter den Russen, sondern unter den nationalen Minderheiten. Hierzu gehören der Methodismus, lutherische Kirchen, Reformierte, Plymouth-Brothers, Presbyterianische Kirchen usw. In Russland haben sich jetzt praktisch alle Grundströmungen des Protestantismus durchgesetzt.

Zum vierten verbreitet sich der Protestantismus nicht nur unter den Russen, sondern auch unter den Völkern, die sich traditionell zum Islam, Buddhismus und heidnischen Kulturen bekennen.⁶

Der Protestantismus hört auf, eine marginale Erscheinung zu sein. In den vergangenen zwölf Jahren entwickelte sich eigentlich eine zahlreiche protestantische Intelligenz. Der Protestantismus spielt jetzt eine merkliche Rolle bei der Wohlfahrt, im Sozial- und Kulturbereich sowie in der Rechtsschutzstätigkeit. In einigen Regionen befassen sich die Protestantenvereinigungen erfolgreich mit der Politik. Angesichts der allgemeinen niedrigen Religiosität hat der Protestantismus besonders beeindruckende Erfolge zu verzeichnen.

Fragt man angesichts des allgemein niedrigen religiösen Stands der Bevölkerung Russlands: Inwieweit ist die Religion überhaupt ein wesentlicher Faktor des gegenwärtigen russischen Lebens?, dann heißt die Antwort: Sie ist jedenfalls viel wichtiger, als dies die Einschätzungen zeigen, die lediglich auf den soziologischen Befragungen beruhen.

Die Russisch-Orthodoxe Kirche als Stifter von Konsens und nationaler Einheit

Die kulturell-ideologische Rolle der Orthodoxie als russisches nationales Symbol, als Kernstück der nationalen Identität ist keine Kleinigkeit im ideologischen und politischen Leben des Landes. Diese Rolle weist nicht lediglich negative Aspekte auf. Die Restaurierungsstimmungen nach dem Zusammenbruch des Kommunismus waren unvermeidlich. Alle Völker des ehe-

mäligen sowjetischen Imperiums „kehren zu sich zurück“. Für die Völker, die in ihrer vorsowjetischen Vergangenheit eine demokratische Staatlichkeit hatten, ist es kein Problem, die Restaurierung mit der demokratischen Modernisierung zu verbinden: Das ist praktisch ein und dasselbe. Für die Russen (und andere Völker, die in ihrer vorsowjetischen Vergangenheit keine Demokratie kannten) stehen die Restaurierung und die demokratischen Bestrebungen der Gesellschaft im Widerspruch zueinander. Das Massenbewusstsein des russischen Volkes fand unerwartet aus diesem Widerspruch einen Ausweg: Die Restaurierungsträume erstrecken sich praktisch ausschließlich auf die „Geistigkeit“, die Kultur und in geringerem Maße auf die glänzenden Siege der russischen Armee im Laufe der russischen Geschichte. Die vorrevolutionäre Staatlichkeit, absolutistische (und nichtabsolutistische) Monarchie, die Gesellschaftsordnung des russischen Reiches und die Heldentaten der Weißen Bewegung sind kein Modell für den Bau des neuen Russlands. Ein weiteres Paradox besteht darin, dass die ROK-Geistlichen und die mit der Kirche verbundenen öffentlichen Kreise ebenso wie das Massenbewusstsein keine Absicht haben, den Widerspruch zwischen der Modernisierung und Restaurierung zu überwinden. Die gegenwärtige Öffentlichkeit, die in ihrem Wesen liberal gestimmt ist, und die Macht, die offensichtlich einen autoritären Trend aufweist, allerdings den demokratischen Charakter behält, nimmt die Kirche auf eine spezifische Weise auf, die ihr maßgeblich hilft, die unter Stalin entstandenen Leitsätze zu erhalten. Der Patriarch und die meisten Bischöfe verweisen in ihren sozial ausgerichteten Reden und Predigten pathetisch vor allem auf die Notwendigkeit, im Einvernehmen, Frieden, ohne Spaltungen zu leben sowie die Regierung zu respektieren. Das „Einvernehmen“ kann jedoch auf unterschiedlicher Grundlage, darunter auf Gesetzlosigkeit, Grausamkeit, Willkür beruhen. Die russische Geschichte besagt, dass ein besonders starkes Einvernehmen unter einer Diktatur besteht. Die obersten geistlichen Hierarchen gewöhnen sich langsam an ihre Rolle des „allgemeinen Friedensstifters“. Als das wichtigste Forum, auf dem das orthodoxe Patriarchat das „allgemeine Einvernehmen“ fördert, dient das Russische Weltkonzil – eine gesellschaftliche ständig wirkende Organisation bei der Kirche. Das Patriarchat bemüht sich, für die verschiedenen Maßnahmen des Konzils alle namhaften politischen Kräfte und Vertreter aller Machtzweige zu gewinnen. Den größten Erfolg erzielte es hierbei auf dem 3. Russischen Volkskonzil Anfang Dezember 1995, das direkt vor den Duma-Wahlen abgehalten wurde. Am Konzil beteiligten sich Vertreter aller politischen Kräfte von G. Sjaganow, W. Shirinowski bis G. Jawlinski und Je. Gaidar hin. Der Grundgedanke, den die Hierarchen der Kirche auf diesen Versammlungen an die Politiker richteten, lautet: Es gilt, „die Konfrontation in der Gesellschaft“ zu überwinden, Einvernehmen und Konsens zu erzielen. Wenn dieser Gedanke genauso konsequent

umgesetzt wird, wie er von den Geistlichen unterbreitet wird, dann werden die Abgrenzung zwischen den Zweigen der Macht und die demokratische Rivalität zwischen den politischen Parteien völlig ausgeschaltet.

In ihrem Streben, die Funktion des „geistlichen Vereinigers“ der Nation auszuüben, beginnt die Führung des Moskauer Patriarchat einen richtigen Kreuzzug gegen die religiösen Minderheiten, vor allem gegen die Protestanten und Katholiken. Entfaltet wird eine groß angelegte Kampagne gegen die „Sektierer“, westliche Missionare, „die Expansion des Vatikans“. Hierbei verwendet das Patriarchat nicht die religiöse, sondern eine politische Argumentation: „Die Anwesenheit der Andersgläubigen bringt Spaltung in die Gesellschaft“, „Sie zerstören die russische Kultur und die nationalen Sitten“ usw.⁷ Der im Moment entstehende Entwicklungstrend des religiösen Bewusstseins in Russland ist besorgniserregend, denn er fördert den Isolationismus, antidemokratische Trends und Konflikte zwischen den Nationalitäten. Im Wesen ist er allerdings schwach und kurzlebig. Die Öffentlichkeit und die Machtorgane wiesen in den letzten Jahren der Religion eine Rolle zu, die sie jetzt zu spielen beginnt, und förderten auf diese Weise die Verfestigung der Ideologeme, die sich noch in der Stalinschen Zeit herausgestaltet haben. Der widersprüchliche Charakter der Situation besteht allerdings darin, dass sich die Öffentlichkeit in ihrem Wesen nach wie vor zur Demokratie, den Menschenrechten, der nationalen und religiösen Toleranz bekennt. Die zunehmende ideologische Diskrepanz zwischen dem religiösen und politischen Bewusstsein der Gesellschaft (darunter der Gläubigen) und den ideologischen Leitsätzen der Kirchen scheint zu einem Konflikt zu führen, in dem die Kirche und die Gesellschaft selbst ihre Positionen werden revidieren müssen.

Antidemokratische Tendenzen in der russischen Orthodoxie

Die antidemokratischen Trends, die der ROK-Ideologie zugrunde liegen, kamen wie auch deren interne Schwäche umfassend 1997–1999 im Kampf um die Verabschiedung des neuen Gesetzes über die Gewissensfreiheit und dann bei der Bestätigung dessen Ausführungsverordnungen zur Geltung. Ungeachtet der wachsenden Vorrechte und Begünstigungen des Moskauer Patriarchats wurden auf der föderalen Ebene keine ernstzunehmenden religiösen Maßnahmen gegen die religiösen Minderheiten getroffen (obwohl die örtlichen Organe einiger Regionen eine ganze Reihe von harten repressiven Handlungen gegen die Protestanten und Katholiken setzten). Diese Sachlage passte den Nationalisten (sowohl unter den russischen Politikern als auch unter den orthodoxen Geistlichen) und Kommunisten natürlich nicht in den Kram. Unter ihrem starken Druck und mit Unterstützung der Führung der Russi-

schen Orthodoxen Kirche wurde 1997 ein neues Gesetz über die „Gewissensfreiheit“ verabschiedet, das die missionarische Tätigkeit der Ausländer praktisch untersagte, die religiösen Organisationen, die seit weniger als 15 Jahren existieren, um die wichtigsten Bürgerrechte brachte und die autonomen religiösen Gemeinden zwang, sich den seit den sowjetischen Zeiten existierenden religiösen Vereinigungen anzuschließen.

Der Sieg der Nationalisten und Kommunisten im Kampf um das neue repressive Gesetz war weder fest von der Öffentlichkeit unterstützt noch durch die Verfassung des Landes begründet. Eine schwache Gegenwirkung seitens der internationalen Organisationen, russischer Bürgerrechtler, religiöser Minderheiten selbst und einiger demokratischer Politiker hat eigentlich hingereicht, dass der Kreuzzug faktisch gescheitert ist. Die drei Jahre, die nach der Verabschiedung des Gesetzes vergangen sind, veranschaulichten umfassend, dass es keine religiösen Repressalien gibt: Die Bestimmungen des Gesetzes aus dem Jahr 1997 werden im Wesen nicht angewandt. Die Durchführungsbestimmungen und Anweisungen haben zudem seinen repressiven Charakter hochgradig ausgehöhlt.

Im Moment entsteht der Eindruck, dass das antidemokratische Potenzial der Ideologie der ROK langsam abnimmt. Das faktische Fiasko mit dem Gesetz aus dem Jahr 1997 bewirke somit keine Kampagne zur Unterbindung der „Proselytentätigkeit“. Die Rhetorik und konkreten Handlungen der ROK-Führung gewinnen in den letzten zwei Jahren einen friedlichen und liberalen Charakter. Von tragender Bedeutung werden vermutlich die auf dem Erzbischofskonzil verabschiedeten Dokumente sein (man muss berücksichtigen, dass solche Dokumente in der ROK-Praxis einen rein deklarativen Charakter haben und keine Folgen nach sich ziehen). Darunter ist auch das Dokument: „Die Grundlagen des Sozialkonzepts der ROK“, welches eine für ROK revolutionäre These über die Unabhängigkeit der Kirche vom Staat enthält. Die Analytiker dieser Dokumente sind sich bei ihren Einschätzungen praktisch darin einig, dass die Entscheidungen des Konzils einen Schritt zur Akzeptanz des demokratischen Aufbaus der Gesellschaft darstellen.⁸

Die Rolle der Kirche beim Aufbau einer Zivilgesellschaft

Bei der Einschätzung der Rolle der Religion im russischen Leben muss man berücksichtigen, dass die religiösen Organisationen im Werdegang der Zivilgesellschaft eine wesentlich größere Rolle spielen, als dies aus den Daten zur Religiosität der Bevölkerung hervorgeht. In Russland gibt es tatsächlich nur wenige Gläubige, die sich auch im praktischen Alltag wie Gläubige verhalten. Es stimmt, dass sogar die praktizierenden Gläubigen in ihrer Mehrheit nur die Gottesdienste besuchen und sich am Leben der Gemeinden nicht beteiligen. Es gibt jedoch landesweit ortho-

xe Klöster und Pfarreien, die merklich Sozialarbeit leisten und verschiedene Formen der Solidarität der Gläubigen fördern, obwohl sie offensichtlich in der Minderheit sind. Es gibt tatsächlich sehr wenige Protestanten, Katholiken, Angehörige anderer religiöser Minderheiten, für die das Gemeindeleben und der Sozialdienst üblich wäre. Im Vergleich zu den USA und den sogar am stärksten säkularisierten Ländern Europas sind die religiösen Organisationen als Subjekt der Zivilgesellschaft eine unbedeutende Größe. Diese Situation muss man jedoch auch unter einem anderen Blickwinkel betrachten: In den 75 Jahren Sowjetmacht hat das Volk die Fähigkeit zur Selbstorganisation völlig eingebüßt. Für ein Land, in dem es praktisch keine nichtkommerziellen öffentlichen Assoziationen und öffentlichen Selbstverwaltungsinstitutionen gibt, sind etwa 8000 religiöse Vereinigungen, welche die öffentliche Meinung real mitgestalten, ihre Mitglieder zusammenschließen und Sozialarbeit leisten, sehr viel, wobei sie sich qualitativ ständig verbessern (es handelt sich vor allem um Organisationen der religiösen Minderheiten; aber auch in der Orthodoxie ist ein gewisser Fortschritt sichtbar).

Vor zwölf Jahren erwachte die Religion in Russland zu neuem Leben. Ihre Weiterentwicklung war eine Frage, auf die eine Antwort unmöglich gegeben werden konnte. Heute gelangt die Entwicklung der religiösen Situation an eine Grenze, dies hängt vornehmlich von den grundsätzlichen Änderungen ab, die sich in der ROK abgezeichnet haben. Das hängt auch damit zusammen, dass sich der Protestantismus und der Katholizismus zu einer wesentlichen gesamt-nationalen Erscheinung entwickelten. Die nächsten zwölf Jahre könnten zu einer neuen, unvorhersagbaren Realität führen.

Anmerkungen

¹ Die im Artikel verwendeten Angaben der soziologischen Befragungen sind enthalten in: L. Woronzow, S. Filatow, D. Furman „Religion und Politik im modernen Massenbewusstsein“ - Sammelband „Religion und Politik im postkommunistischen Russland“. M., Verlag des Instituts der Philosophie der RAdV, 1994 und K. Kaariainen und D. Furman „Religiosität in Russland in den 90er Jahren“ - Sammelband „Alte Kirchen, neue Gläubige“, Moskau - St Petersburg, 2000, Verlag „Letni sad“, S. 7–48.

² „Blagowest-Info“, 1999, No. 18

³ R. Mussina „Der Islam und die Moslems im gegenwärtigen Tatarstan“ in: „Die Religion und der Staat im gegenwärtigen Russland“, Moskau, Moskauer Carnegie-Zentrum, „Forschungsreferate, Ausgabe 18“ 1997, S. 86.

⁴ M. Stern „Neue religiöse Bewegungen in Russland in den 90er Jahren“ in: „Alte Kirche, neue Gläubige“ ... S. 159–162.

⁵ S. Filatow, L. Vorontsova „Catholic and Anti-Catholic Tradition in Russia“ in: „Religion, State and Society“ (Oxford), 2000 No. 1, p. 69–84.

⁶ R. Lunkin „Russia's Native Peoples: Their Path to Christianity“ in: „Religion, State and Society“ (Oxford), 2000 No. 1, p. 123–134.

⁷ Siehe z. B. das Referat des Patriarchen von Moskau und ganz Russland Alexi II. auf dem Erzbischofskonzil der Russischen Orthodoxen Kirche am 18. Februar 1997, „Zeitschrift der Moskauer Patriarchie“, 1997, No. 3, S. 58–68.

⁸ Umfassende Analyse der Beschlüsse des Konzils unter verschiedenen Blickwinkeln ist angeführt in: „NG-Religiji“, 2000, No. 16–17.

Allzu oft wird das Klischee bedient

Alltag in Russland

Impressionen und Erklärungen

Von Roland Haug

Der Alltag in Russland offenbart Verhaltensgewohnheiten, die tief in der russischen Agrar- und Feudalgesellschaft früherer Zeiten verwurzelt sind. So werden beispielsweise Leistung und Leistungsbereitschaft nicht belohnt, Sozialneid drückt in Richtung auf Gleichmacherei. Der Sozialismus sowjetischer Spielart hat solche Verhaltensdispositionen noch verstärkt. Desgleichen wird die Hoffnung vielfach auf den starken Vater gesetzt, der hart, aber gütig ist und für einen sorgt. Die Folgen sind sichtbar. Angesichts der Verschlechterung der sozialen Lage breiter Bevölkerungsschichten kommt Sowjet-Nostalgie auf, namentlich bei den älteren Menschen. Red.

Das Hantieren mit Klischees

Die Völker-Psychologie ist eine seltsame Wissenschaft. Kaum einer hat sie gelernt. Doch fast ein jeder betreibt sie. Nur ganz wenige haben verinnerlicht, dass gerade auf dem Gebiet der Mentalitätsgeschichte das Richtige und das Flasche vertrackt eng beieinander liegen. In unserem Moskauer ARD-Büro hatten wir zur allgemeinen Erheiterung eine „Völkertafel“ aufgehängt. Sie war im 19. Jahrhundert in Wien entworfen. Ihr Titel: „Kurze Beschreibung der in Europa befindlichen Völkern. Und Ihren Aigenschaften“. So kurios wie der Titel waren die Aussagen über Natur und Wesen bestimmter Völker. Da hieß es zum Beispiel von den Spaniern, sie seien „wunderbarlich“. Der Franzose gilt als „holdselig und gesprächig“. Der Welsche (gemeint war der Italiener) sei hingegen eifersüchtig. Bei den Untugenden kam es dann zu einem spannenden Endspurt. Ein „Verräter“ sei der Ungar, hieß es. Noch verräterischer sei der Türke und Grieche. Wir Heutigen, angeblich so Aufgeklärten, lachen gerne über das Apodiktische dieser früheren „Erkenntnisse“. Doch Hand aufs Herz: In unseren Stammtisch-Urteilen sind wir kaum differenzierter. Nur dass wir, wenn wir etwa dem Schweizer das Etikett „Highlife-Spießer“ anheften, die salvatorische Klausel hinterherschoben: Es gibt natürlich solche und solche. Wenn es aber um die Beurteilung der Russen geht, hantieren wir nur allzugerne mit Klischee. Doch wie sind die Ostslawen wirklich? Gibt es sie überhaupt: „Die Russen“? Was sind ihre Alltagssorgen, ihre Interessen? Die folgenden Impressionen und Beispiele können darauf keine verbindliche Antwort geben. Möglich sind lediglich Annäherungen an eine widersprüchliche Wirklichkeit. Sicher gibt es keine genetisch bedingte Mentalität, der man nicht entrinnen kann, weil sie angeblich Ewigkeitswert hat. Ein Wirtschaftswissenschaftler wird ohnehin die Nase rümpfen,

wenn man ihm mit dem Begriff „Mentalität“ kommt. Bei ihm müssen ganz einfach die ökonomischen, sozialen und rechtlichen Rahmenbedingungen stimmen. Dann ergibt sich der Rest schon fast von alleine.

Ein warmherziges und gefühvolles Volk sind die Russen

Die Russen sind (wenn man ausnahmsweise einmal diesen Kollektiv-Begriff benutzen darf) ein warmherziges und sehr gefühbetontes Volk. Sie schließen Freundschaft mit Menschen, mit denen sie sich auf derselben Wellenlänge unterhalten können. Ich bekenne mich offen dazu: Auch mir geht die russische Geselligkeit ans Herz. Sie ist nicht so oberflächlich wie bei uns in Mitteleuropa. Weniger wahrgenommen wird aber, dass dieser Hang zur Geselligkeit, die Mentalität der einfachen Menschen, für die Politik der Reformen ein schier unüberwindliches Hindernis darstellt. Sicher gibt es auch heute in russischen Büros Streß. Die Umstellung auf das westlich-effiziente Zeit-Management hat mancherorts das allzu gemächliche Leben von einst, den alten Schlendrian, beseitigt. Russische Geschäftspraktiken lassen häufig an Effizienz zu wünschen übrig. Das mag damit zusammenhängen, dass man in Russland noch immer keine Dringlichkeit kennt. Das fängt schon an nach der Landung auf dem Moskauer Flughafen Seremet'ewo II. Da hat man zum ersten Mal Gelegenheit, sich an eine russische Bedächtigkeit zu gewöhnen. Vor den Schaltern der Paßkontrolle wachsen die Menschenschlangen. Die murrende Ungeduld der Wartenden ist nicht zu überhören. Doch die überwiegend weiblichen Grenzbeamten lassen sich sehr viel Zeit, um ihre Existenzberechtigung eindrucksvoll zu demonstrieren. Auch sonst im russischen Alltag verhält man sich eher nach dem Grundgesetz: „Renne niemals einem Bus hinterher. Es kommt immer wieder ein anderer!“.

Die Flucht vor den Anforderungen des Lebens

Gerade dann, wenn man (wie die Angehörigen der Intelligenzia) ein so genanntes geistiges Leben führt, ist mitunter ein Hang zum Eskapismus feststellbar. Viele intellektuelle Russen befinden sich in einer permanenten Schaffens- und Lebenskrise. Da ist gar mancher, der an seinem Weltgebäude baut. Sterben wird er vor Weltschmerz, ohne das Richtfest gefeiert zu haben. Extensiv setzt er sich seinen Gefühlen aus. Er philosophiert, sinniert und wehklagt. Es fehlt ihm aber der Mut, in den Lauf der Dinge einzugreifen

und etwas zu gestalten. Noch immer gilt der Vorrang des passiven Leidens an der Wirklichkeit vor dem Drang, diese zu verändern.

Viele leben in einer Scheinwirklichkeit. Sie flüchten vor den Anforderungen des Lebens. Viele lieben das faule, träumerische Philosophieren. Sie zählen schon die Tage bis zum Weltende. Nostradamus wird von Russen gläubig gelesen. Hat er nicht den Dritten Weltkrieg geweissagt, zeitlich übereinstimmend mit der Sonnenfinsternis und beginnend auf dem Balkan? Wer denkt da nicht an *Oblomow*, die berühmte Hauptfigur des gleichnamigen Romans von *Iwan Gontscharow*. Nicht, dass wir uns falsch verstehen: *Oblomow* ist eine liebenswerte und sympathische Figur, ein Anti-Held sozusagen. Doch er haßt die Arbeit und meint, dass Disziplin und Anstrengung schlichtweg unmöglich seien. So braucht er ein ganzes Buchkapital, um überhaupt einmal aufzustehen. Und so ist er die symbolhafte Verkörperung für jene Russen, die lieber träumen, reden und philosophieren als zu arbeiten, zuzupacken und etwas zu unternehmen. Die großen russischen Reformen der vergangenen 300 Jahre – von *Peter I.* über *Alexander II.* bis zu *Stolypin* – scheiterten eben auch am *oblomowschen* Zug der russischen Mentalität. Begabt, aber energieelos, versinkt *Oblomow* im Nichtstun. Die Rettung erwartet er von außen.

In Russland liebt man es endlos zu debattieren, zu schwadronieren, zu argumentieren, zu philosophieren oder – jetzt wird's ästhetisch – Gedichte zu rezitieren. Nur vom seriösen Geschäft, von der qualitätsbesessenen Arbeit, da versteht man nicht allzu viel. *Maxim Gorkij*, der nach Italien emigrierte Schriftsteller hat das so ausgedrückt, als ihn *Lenin* zur Heimkehr nach Russland bewegen wollte: „Weißt du, *Wladimir Iljitsch*, zu Hause, in Russland, laufen sie alle herum, schütteln einander die Hände, reden die ganze Zeit und tauschen Anekdoten aus. Aber kein Mensch arbeitet.“

Der weitverbreitete Sozialneid

Die Sonne hat Flecken. Wer länger in Russland lebt, der lernt dieses aufregende Land auch sehr bald von einer recht unangenehmen Seite kennen. Wichtig wäre zum Beispiel die praktische Erfahrung, dass sich Leistung lohnt. Nur so ließe sich die Mentalität eines Volkes verändern, das mehr als 70 Jahre Kommandowirtschaft hinter sich hat. Doch derartige Gedankengänge sind nicht immer schwer zu vermitteln. Besonders negativ wirkt sich der weitverbreitete Sozialneid auf die Wirtschaft aus. In keinem Land der Welt ist diese Untugend so ausgeprägt wie in

Russland. Dieser Neid richtet sich aber keinesfalls nur gegen die Mafia und gegen die Neureichen, die häufig recht unsympathische Figuren sind. Er richtet sich gegen jeden, der sich über das Mittelmaß erhebt, gegen jeden, der härter, erfolgreicher arbeitet als der russische Normalbürger. Sogar Wohltäter können Opfer einer grassierenden Missgunst werden. Als zum Beispiel in Tomilino, in der Nähe einer ehemaligen Moskauer Müllkippe, ein SOS-Kinderdorf errichtet wurde, da zog die Stadt Moskau durchaus mit. Das Kinderdorf kostete Russland keinen Rubel; es wurde finanziert aus dem deutschem *Hermann-Gmeiner-Fonds*. Die Moskauer Stadtverwaltung ließ neue Wasser-, Gas- und Stromanschlüsse legen. Sogar eine Zufahrtsstraße wurde gebaut. Doch die Einwohner von Tomilino nahmen dennoch Anstoß. Sie protestierten. Das ganze Projekt kam ihnen einfach übertrieben vor. Obwohl das SOS-Kinderdorf von Russen geleitet wurde, glaubte man den Gräuelmärchen der Kommunisten: Die Deutschen – so hatten ihnen diese erzählt – würden in dem Heim „russische Kinder versklaven“.

Der Sozialismus paßte ganz gut dazu

Ansätze einer Zivilgesellschaft und eines Bürgertums haben sich seit der Mitte des 19. Jahrhunderts in Russland durchaus entwickelt. Sie sind aber durch die Oktoberrevolution des Jahres 1917, durch den Sieg der Bolschewiki, zunichte gemacht worden. Für die unter *Stalin* massiv einsetzende Industrialisierung und die sich entwickelnde Bürokratie musste man weitgehend auf die bäuerliche Bevölkerungsmehrheit zugreifen. In Verwaltung, Armee und Wirtschaft verbreitete sich die traditionelle Mentalität des Bauerntums. Der kommunistische Egalitarismus kam diesem Denken durchaus entgegen. Die Tatsache, dass jemand mehr verdient als ein anderer, verletzt das lange eingepflichte gleichmacherische Ideal des Sozialismus: „Gleiches Geld und gleiche Armut für alle.“ Diese Devise gilt noch für viele. Der blinde, der verzehrende Neid auf den Erfolg des Nachbarn hat sich als eine starke Bremse der Wirtschaftsreform erwiesen.

Der Schlüsselbegriff des „sovok“

Es gibt im Russischen ein hässliches, ein abschätziges Wort für diese Haltung: Man spricht von einem „sovok“. Dieses Wort ist von dem Wort „Sowjet“ abzuleiten. Nach einem in den frühen Neunzigern herausgekommenen Wörterbuch des russischen Slangs hat man unter dieser Bezeichnung einen typischen Vertreter der alten sowjetischen Lebensform und der sowjetischen Denkweise zu verstehen. Es handelt sich also beileibe nicht um einen kommunistischen Revolutionär, der hoffnungsvoll in die Zukunft blickt. Dieser Typus sei längst ausgestorben, heißt es. Es handle sich vielmehr um den üblichen stumpfsinnigen Vertreter der sowjetischen Stagnationszeit. In diesem Begriff seien die Ergebnisse von 70 Jahren proletarischer Gleichmacherei, aufgezwungener und

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Russland-Klischees sind mit Wodka verbunden. Sind 15 Liter pro Russe im Jahr viel, zu viel? Im Sinne von Arbeitsdisziplin und Gesundheit hat die Regierung den Wodka-Verbrauch zurückzudrängen versucht, mit wenig Erfolg.

Foto: dpa - Fotoreport

falscher Kameraderie, das Gefühl der eigenen Minderwertigkeit und Ohnmacht und die verhinderte, die unterdrückte Eigeninitiative vereint. Meine Moskauer Sekretärin verband mit der Bezeichnung *sovok* nicht einen bestimmten Menschen, sondern „Zustände in der russischen Gesellschaft“. Es seien darunter „Mängel der Kultur im alltäglichen Leben“ zu verstehen, aber auch die „mangelnde Fähigkeit zur produktiven Arbeit“. Es gehören dazu aber auch die Verachtung der menschlichen Persönlichkeit, die Geringschätzung der Gesetze und die „Verherrlichung unehrlicher Geschäfte und des Faustrechts“. Nach Ansicht von Lena, ihrer Freundin, ist der Begriff *sovok* unter Jugendlichen und unter Studenten entstanden. Man bezeichnet damit (in einem verächtlichen Sinne) einen primitiven, rückwärtsgewandten Spießbürger, einen Menschen, der sich aus der grauen Masse nicht heraushebe. Der *sovok* sei unfähig, etwas Originelles zu bewerkstelligen, ein Synonym für das Wort *sovok* sei der Begriff des *homo sovieticus*.

Die liberale Zeitung „*Nezavissimaja gazeta*“ drückt es noch drastischer aus: Ein *sovok*, das sei eine Person, die fanatisch auf Gleichheit und Gleichmacherei poche und der der Erfolg der anderen, der Fleißigen und Tüchtigen, zutiefst verhaßt sei. Dieser Typus sei selbst stinkefaul. Hier ein paar Beispiele aus dem täglichen Leben: Ein *sovok*, das ist etwa ein Bürokrat, der einem alles mögliche verspricht, später aber nichts mehr davon weiß. Ein *sovok*, das kann zum Beispiel ein Omnibusfahrer sein, der die Tür zuschnappen läßt, obwohl noch nicht alle Fahrgäste eingestiegen sind. Es kann aber auch ein Kellner sein, der einen anschnauzt und behauptet, es gebe keine freien Tische, obwohl das Restaurant kaum besetzt ist. Ein *sovok*, das ist ein Türsteher, der alle Leute abwimmelt, die ihm kein Bestechungs-

geld in die Hand drücken. Die russische Gastfreundschaft kenne ich in zwei Ausprägungen: Bei privaten Einladungen biegen sich noch immer die Tische. Bei den meisten Betreibern von Restaurants hat man aber noch häufig das Gefühl, man sei ein Eindringling, ein Feind sogar, den es abzuwimmeln gelte. Nicht besser ergeht es einem an den Zollsaltern des Moskauer Flughafens Tschereemetjewo II. Vor diesen Schaltern stauen sich die Wartenden mit ihrem Gepäck. Die Abfertigung erfolgt im Schneckenang. Einem Zöllner fällt plötzlich ein, dass er Pause machen muss. Zwei weitere Beamte haben ihren Arbeitsplatz ebenfalls verlassen. Andere lassen sich (obwohl der Abflugstermin immer näher rückt) viel Zeit mit dem Durchsehen der Dokumente. Ordentliches Auftreten und höfliche Umgangsformen im Geschäftsleben machen den halben Erfolg aus. Diese Erkenntnis hat sich in Russland nicht überall durchgesetzt. Häufig gibt man sich übellaunig und missmutig. Russische Verkäuferinnen tragen recht häufig die Freundlichkeit von Bull-Terriern zur Schau. Ein weiteres Beispiel: Eine Verkäuferin telefoniert in aller Seelenruhe mit ihrem Freund, obwohl eine lange Schlange darauf wartet, von ihr bedient zu werden. Oder: Ein Fahrkartenverkäufer der Vorortbahn von St. Petersburg zieht sein Vesperbrot hervor und schließt den Schalter. Die lange Warteschlange davor ignoriert er. Er grinst zwar verlegen. Aber er hat jetzt eben Pause – und isst uns was vor. Sein Kollege, eigentlich die personelle Alternative, tut desgleichen.

Der einfache Mann stellt sich die Regierung als Superpatriarchen vor

Der einfache Mann in Russland stellt sich die Regierung als einen Super-Patriarchen vor, der wie ein starker, gütiger und weiser

Vater für ihn sorgt. Es gibt noch immer ein naives Vertrauen in „Väterchen Zar“ oder „Väterchen Stalin“. Eine Einzelherrschaft ist für eine Mehrheit der Russen nicht von vorneherein von Übel. Nur stark muss er sein, der Zar, und dazu noch gütig und weise. Dieser Wunsch nach dem starken Herrscher ist Ausdruck einer wenig entwickelten Initiative und der Unfähigkeit, sein Leben selbst zu organisieren. Dazu gehört aber auch der Vorrang der Gleichheit vor der persönlichen Tüchtigkeit. Es ist die über Jahrhunderte gewachsene Mentalität einer patriarchalischen Bauerngesellschaft, die sich nicht so schnell verändern lässt. Dazu muss man wissen, das in Russland die Leibeigenschaft er 1861 abgeschafft worden ist und dass die russischen Bauern im allgemeinen kein Privateigentum an Grund und Boden, sondern nur eine zeitlich befristete individuelle Nutzung kannten. Von wegen „freier Marktwirtschaft“. Ein weiteres Beispiel: Der Kunde ist in Russland noch immer der Dumme. Da wollte doch im Juni des Jahres 1997 die russische Fluggesellschaft AEROFLOT mit einem Top-Angebot ihr schwer lädiertes Image aufbessern. Am Ende der Aktion hatte die Fluggesellschaft dann aber mehr verärgerte Kunden als zuvor. Ihr Ansehen war noch mieser. Was war bloß passiert? AEROFLOT hatte in Zeitung und im Fernsehen ein Lockangebot platziert. Es lautete: „200 Dollar (damals 300 DM) für jeden Hin- und Rückflug, egal an welchen Ort“. Doch der Versuch, an eines dieser Tickets zu gelangen, scheiterte am „Sovokismus“. Denn: Verteilt wurde in alter Sowjet-Manier. „Sie werden doch nicht im Ernst annehmen, dass gerade Sie an eines dieser Billig-Billetts kommen“, schnauzte die Chefin der Zentralkasse der AEROFLOT am Moskauer Puschkina-Ufer eine Kundin an. „Wir haben die Tickets doch noch gar nicht im Computer. Und wenn sie dann endlich dran sind, dann haben wir so viele Freunde und Verwandte zu versorgen. Die wollen auch einmal billig fliegen.“ Und so kam es denn auch: Die billigen Plätze wurden an Kinder und Freunde von Mitarbeitern verramscht – wie „Bückware“ zu Zeiten des Spätsozialismus.

Die Pflicht, den Bürger zu versorgen, wird beim Staat gesehen

In Russland ist die Sehnsucht des darbenenden Volkes, einmal frei von Not, Mangel und Unterdrückung zu leben, übermächtig. Doch in der Vorstellungswelt der älteren Leute liegt die Pflicht, die Bürger zu versorgen, eben nach wie vor beim Staat. An ihn stellt man hohe Erwartungen. Angesichts der anarchischen Verhältnisse, die der Rückzug des sowjetischen Staates aus vielen lebenswichtigen Bereichen hinterlassen hat, ist der Wunsch nach einer ordnenden Hand natürlich verständlich. Die einfachen Leute sind zu Recht erschrocken über die negativen Auswirkungen des russischen Raubtier-Kapitalismus. Sie schwärmen von den alten Zeiten, damals in Moskau, als das Geld noch nicht funktionierte. Die Arbeitszeit war zum „Kräfteschonen“ da. Man dachte an die „Zeit danach“, an das Leben auf der Da-

tscha. Die alten Leute verklären heute jene Zeit, in der der Betrug an den Staatskassen zum Volkssport geworden war und in machen Kreisen Dissidenten Märtyrer-Status hatten. Der Alltag war obrigkeitlich geregelt, klar durchorganisiert. Die Spielregeln waren so eindeutig bestimmt, dass zumindest im zeitlichen Abstand das Leben damals als „leicht“ erscheint. Es ist dies ein Lebensgefühl, längst eingemottet und verstaubt, an das man sich in den Zeiten des „wilden“ Kapitalismus nur zu gerne erinnert. Viele dieser Zeitgenossen wollen sich von den oft unsympathischen Neureichen nicht das Fell über die Ohren ziehen lassen. Eigentlich wünscht man sich ja nur, dass man seinen Lohn, dass man seine Ration bekommt, auch wenn man (gemessen an westlichen Maßstäben) nur wenig leistet.

Zählt es sich denn aus, auf Eigeninitiative zu setzen?

Der Russe brauche eine starke Hand. Er neige zum Kollektivismus. Der westliche Individualismus sei ihm fremd. So und ähnlich lautet eine weit verbreitete, geradezu stereotyp anmutende Auffassung über Russland. In einer *Repräsentativ-Erhebung* über Werte, gesellschaftliche Vorstellungen und politische Identifikationen ist diese Ansicht im Wesentlichen bestätigt worden.¹ Fast die Hälfte der Befragten vertat die Auffassung, dass Liberalismus und westliche Demokratie Werte seien, die nicht zu ihnen passten. Wichtig in Russland seien: Gemeinschaftsgefühl, Kollektivismus und ein straff geführter Staat. Mehr als die Hälfte zieht es vor, in einer Gesellschaft mit sozialer Gleichheit zu leben, während nur jeder Vierte individuelle Freiheit für wichtiger hält. Nur etwa jedem Fünften der Befragten erscheinen Privateigentum, Reisefreiheit und Glaubensfreiheit als unverzichtbare Elemente einer echten Demokratie. Mehr als zwei Drittel wollen staatliche Eigentum an einem Großteil der industriellen Produktion. (Ausgenommen ist lediglich die Nahrungsmittelindustrie.) Jeweils we-

niger als fünf Prozent bevorzugen Privateigentum. Der Rest tritt für gemischte Eigentumsformen ein. Es liegt freilich der Schluss nahe, dass es sich hier nicht um unveränderliche Meinungen handelt, sondern um einen Teil des durch den Sowjet-Kommunismus geprägten Wertesystems. Die jüngere Generation (16 bis 24 Jahre) legt nämlich den Schwerpunkt auf die individuellen Freiheiten und nicht auf die Präferenz der sozialen Gleichheit.

Die niedrige Lebensqualität

Eigentlich müsste der größte Flächenstaat der Welt unermesslich reich sein, verfügt er doch über enorme Vorkommen an *Bodenschätzen*. Russland besitzt insgesamt mehr als ein Drittel der Erdgasreserven dieser Welt, knapp die Hälfte der Kohle und etwa ein Fünftel aller Goldreserven. Trotzdem ist die Russische Föderation nach Jahrzehnten kommunistischer Miswirtschaft und schmerzvoller, letztlich gescheiterter Wirtschaftsreformen in den Neunzigerjahren kein reicher Staat. Das *Brutto-Inland-Produkt* betrug 1999 je Einwohner umgerechnet lediglich 2.400 D-Mark (Deutschland liegt bei etwa 56.000). Über fünfzig Millionen Russen von etwa 145 Millionen Einwohnern lebten 1999 unter dem Existenzminimum von 980 Rubeln (72 D-Mark). Das durchschnittliche *Realeinkommen* der Bevölkerung sank im Jahre 1999 um 15 Prozent. Der Jahresbericht 1999 des russischen Amtes für Statistik wartet mit weiteren erschreckenden Zahlen auf: Nirgendwo in Europa ist die *Kindersterblichkeit* so hoch wie in Russland. Aber auch in den mittleren Altersgruppen ist die Sterblichkeit mit Abstand die höchste in Europa. Das liegt nicht zuletzt auch daran, dass die *Selbstmordrate* beunruhigend hoch geworden ist. Die politische Instabilität und der wirtschaftliche Niedergang sorgen dafür, dass Ehepaare sich immer seltener für *Kinder* entscheiden. Seit 1999 ging die Bevölkerung der Russischen Föderation um etwa fünf Millionen auf 145,4 Millionen zurück. Unter dem Gesichtspunkt der Lebensqua-



Alltag in Russland kann auch das Spiel sein.

Foto: Wehling

lität belegt Russland mittlerweile in der Welt nur noch den 72. Platz. Die Russen können ihre ehemaligen Verbündeten im ehemaligen Ostblock – Ungarn, die Tschechische Republik und die Slowakei – nur beneiden. Diese Länder liegen bei diesem Kriterium 30 Plätze weiter vorne.

Die wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede sind immer größer geworden

Die Finanzkrise vom 17. August 1998 hat den sich gerade herausbildenden „Mittelstand“, eine Stütze der neuen Ordnung und ein besonders aktiver Bevölkerungsteil, schwer getroffen. In ihrer großen Mehrheit gehören diese „white collars“ freilich zum oligarchischen Dienstpersonal. Damals war er der beste Teil der Generation der 25- bis 30-Jährigen: Sie waren Makler, Manager, Immobilienhändler, Werbefachleute, Selbstständige, Angestellte von Banken, Versicherungs- und Investment-Gesellschaften. Sie alle hatten irgendwie begriffen, dass einem Geld auch ein Gefühl von Freiheit und Unabhängigkeit vermitteln kann. Nachdem der Rubel in freiem Fall in den Abgrund gestürzt war und sich der Dollar extrem verteuert hatte, verloren diese Menschen auch ihren Optimismus. Sie fühlten sich überflüssig, denn die Gesellschaft brauchte sie nicht mehr. Man schätzt, dass die Moskauer Arbeitgeber nach der Finanzkrise bis zu siebzig Prozent ihrer Angestellten entlassen mussten.² Es hat vor allem jene getroffen, die (für russische Verhältnisse) ganz gut verdient hatten. Seitdem ist die Kaufkraft in Moskau um mehr als ein Drittel zurückgegangen. Im Zuge dieser großen Finanzkrise sind nicht nur zwei Drittel aller Ersparnisse der Russen vernichtet worden. Das Land hatte praktisch sein Bankensystem verloren. Die Zentralbank hatte keine Devisen mehr, die Unternehmen keine Umlaufmittel und die Beschäftigten keine Löhne. Noch schlimmer war, dass auch die letzten Reste des Vertrauens in die Staatsmacht in wenigen Tagen zerstört worden sind. Es setzte sich die Überzeugung durch, dass es sich in diesem Staat nicht auszahlt, auf Eigeninitiative zu setzen.

Innerhalb der Russischen Föderation werden die ökonomisch-sozialen Unterschiede immer größer. Region ist nicht gleich Region. Stadt ist nicht immer gleich Stadt. Zwar spielten die Hauptstadt Moskau und die für die Rüstung wichtigen Punkte schon immer eine privilegierte Sonderrolle. Je schwächer, handlungsunfähiger und ferner die Zentralgewalt jedoch ist, desto mehr unterscheidet sich in den verschiedenen Regionen auch das Lebens-Niveau. Viele der arbeitslosen oder unterbeschäftigten Männer im besten Erwerbsalter kommen mit Leichtigkeit auf die fünf Flaschen Wodka, die statistisch gesehen ein männlicher Erwachsener in Russland pro Woche trinkt. Das Wunder, dass (nicht zuletzt auch aufgrund einer weit verbreiteten Umweltverschmutzung) das Durchschnittsalter auf etwas mehr als 67 Jahre gesunken ist. Nach den Berechnungen des Staatlichen Amtes für Statistik leben russische Männer durchschnittlich 61 Jahre,



Die Öffnung nach Westen

zeigt sich auch im Warenangebot des Alltags, und sei es nur beim Verpackungsmaterial.

Foto: Hartmut Paeffgen

während russische Frauen auf 73 Jahre kommen. Für den Vergleich veröffentlichte das Amt für Statistik auch Zahlen aus Japan und den USA. In Japan liegt im Jahre 2000 die durchschnittliche Lebenserwartung von Männern bei 77 Jahren, von Frauen bei über 83 Jahren. In den USA kamen Männer auf über 72 und Frauen auf 78 Jahre.

Ein potemkinsches Dorf von unvorstellbaren Ausmaßen

Das Leben in der boomenden Metropole Moskau mit ihren glitzernden Einkaufspassagen ist sündhaft teuer geworden. Renter, die nicht von ihren Kindern versorgt werden, bleibt oft nichts übrig als ihre letzte Habe zu verhöckern. Eine karge Monatsrente von umgerechnet 100 D-Mark zwingt viele Pensionäre zum Nebenverdienst. Die Jobs der Garderobefrauen in Museen oder der Rolltreppenaufseherin in der Moskauer Metro sind fest in der Hand alter Menschen. Viele können sich nur die einfachsten Lebensmittel kaufen: Graupen, Gries, Brot, Salz und Tee. Wen wundert's, dass die über 50- und 60-Jährigen heute noch von den „guten alten Zeiten“ schwärmen. Damals habe man in Russland einfach besser und auch unbeschwerter gelebt, meinen sie. Ein Großteil der älteren Bevölkerung verknüpft mit der *Breschnjew-Zeit* Vorstellungen von sozialer Gerechtigkeit, aber auch von Lebensfreude und zwischenmenschlichem Vertrauen. Das gegenwärtige Russland wird hingegen als wirtschaftlich schwierig, kriminell, korrupt und krisenhaft empfunden. Man assoziiert damit auch geistige Kälte, Ellbogen-Mentalität und Unsicherheit im Hinblick auf die

Zukunft.³ Der Widerspruch zu dieser positiven Sicht der Vergangenheit besteht nun darin, dass bis Ende 1991 achtzig Prozent der Sowjetbürger die Segnungen der westlichen Konsumgesellschaft überhaupt nicht kannten. Westfernsehen war allenfalls in Estland und unmittelbar an der dünn besiedelten Grenze zu Finnland und Norwegen zu empfangen. Viele erlitten nach dem Zusammenbruch der UdSSR einen Kulturschock, von dem sie sich bis heute noch nicht erholt haben.

Russland ist ein potemkinsches Dorf mit freilich unvorstellbaren ökonomischen, wissenschaftlichen und geistigen Potentialen. Dieser Widerspruch macht das Riesenreich im Osten unberechenbar und mitunter auch gefährlich. Jede Katastrophe verunsichert Volk und Führung. Russland ist ein krankes, aber auch ein gekränktes Land.

Auch die Katastrophen haben durchaus reale Ursachen

Es war wie eine Verschwörung finsterner Schicksalsmächte. Ausgerechnet in der Urlaubszeit des Jahres 2000 wurde Russland von schweren Schicksalsschlägen heimgesucht. Das Imperium im Osten schlingerte von einer Katastrophe in die nächste. Kaum hatte sich die politische Führung in die Ferien verabschiedet, da detonierte in einer Unterführung des Moskauer Puschkin-Platzes jede Menge Sprengstoff. Es folgte bald darauf der Untergang des U-Boot-Riesen „Kursk“ in der Barents-See. Und schließlich brach im zweitgrößten Fernsehturm der Welt Feuer aus. Nun war eine beispiellose technische Meisterleistung, eben der Fernsehturm, in eine Schiefelage geraten. Dies passte genau zur allgemeinen

Katastrophen-Stimmung. Es war wie der Walhalla-Brand in der Götterdämmerung. Eindrucksvoller hätte die Oper des Bolschoj-Theaters den Untergang eines Imperiums auch nicht inszenieren können.

Die Menschen waren vor allem deshalb verzweifelt, weil die Staatsmacht erneut ihre Hilflosigkeit demonstriert hatte. Im unaufgeklärten Terroranschlag in der Stadtmitte Moskau, im Brand des Fernsehturms in Ostankino sahen viele Russen nicht irgendwie Unglück, sondern Unglück von Mütterchen Russland. Dem einfachen Bürger des größten Landes der Welt bleibt dann nur noch, sich im anarchischen Umfeld einzurichten.

Die Katastrophen der letzten Jahre haben durchaus reale Ursachen. Der Ostankino-Turm zu Moskau, als Prunkstück sowjetischer Ingenieurskunst gepriesen, war über seine Kapazität hinaus beansprucht worden. Auch waren im Vorfeld des Brandunglücks alle Vorhaltungen wegen Sicherheitsmängeln in den Wind gesprochen. Es fehlte an Geld, hieß es. Sendepausen, während deren der Feuerschutz verbessert werden sollte, waren nicht eingeplant. Alleine die Feuerwehr hatte 38 Mängel beanstandet. Nur 16 waren davon behoben worden. Die automatische Löschanlage funktionierte nicht.

Ein marodes Land

Es wäre unfair, Präsident *Putin* für diese Fehlleitung verantwortlich zu machen. An der Bewältigung der genannten Ursachen wird er sich aber zumindest mittelfristig messen lassen müssen. Die Katastrophen der jüngsten Zeit belegen nämlich eines mit aller Deutlichkeit: Die vermeintliche Stabilität, der sich angeblich mit *Putin* abzeichnende Aufschwung, lässt noch auf sich warten. Es wird sogar alles noch viel schlimmer kommen, bevor es besser wird. Die Restsubstanz eines untergegangenen und an seiner eigenen Unfähigkeit gescheiterten Imperiums ist nun endgültig aufgezehrt.

Russland ist ein marodes Land. Die Wirtschaft liegt am Boden. Der Maschinenpark in den Fabriken ist museumsreif. Einige wenige, die Reichen und Mächtigen, plündern das Land aus. Die Mehrheit muss ohnmächtig mit ansehen, wie die Grundlagen ihrer bescheidenen Existenz wegbrechen. Schlimmer noch: Der Militär- und Sicherheitsapparat träumt vom Glanz vergangener Größe, von der Weltmacht Russland. Doch diese Träume sind weltfremd. Sie passen nicht mehr in das neue Jahrtausend. Es ist nicht die Größe einer Kriegsmarine und auch nicht die Zahl der Atomwaffen, die einem Staat zu Ansehen und Stärke verhelfen. Es kommt auf die industrielle Leistungsfähigkeit, auf die wissenschaftliche Dynamik, die Qualität seines Bildungswesens und auf kulturelle Leistung an.

Die grassierende Misswirtschaft im ganzen Land hat die technischen Errungenschaften, derer sich die alte Sowjetunion schon immer gerühmt hat, entweder entwertet oder aber zu lebensbedrohenden Faktoren werden lassen. Tausende Kilometer löchriger Erdöl-Pipelines, ein wegen Versagens der Sicherheitstechnik brennender Fernsehturm, die Meldungen des „schwarzen August“ im Jahre 2000 hatten exemplarischen Charakter.

Im vergangenen Jahrzehnt ist ein völlig anderes Russland entstanden. Doch dies „verwandelte Russland“ gründet sich auf maroden Grundlagen. Lebenswichtige Einrichtungen befinden sich in einem miserablen Zustand. Nur durch eine vehemente wirtschaftliche Entwicklung des Riesenreiches könnte eine Situation geschaffen werden, die eine Häufung von Unglücken und Katastrophen nicht mehr zulässt oder aber erheblich vermindert. Klagen über Misswirtschaft kommen aus dem ganzen Land und aus allen Bereichen. Die Elektrizitätswerke sind zwanzig bis dreißig Jahre alt, manchmal sogar noch älter. Erdöl- und Gas-Pipelines brechen immer wieder. Das auslaufende Öl verursacht schlimmste Umweltschäden.

Viel zu einflussreich ist die Macht schlecht ausgebildeter und neidischer Bürokraten

Die Frage, warum in Russland so vieles schief läuft und sich keine militärische oder politische Elite herausbildet, ist kulturhistorisch zu erklären. Ein russischer Bürger, der sich vorgenommen hat, recht schaffen, intelligent und verantwortungsbewusst zu handeln, wird es schwer haben. Er stößt bald an seine Grenzen. Er muss nämlich in Konkurrenz treten zum landesüblichen, beschränkten und korrupten Mittelmaß. Viel zu einflussreich ist nämlich die geballte Macht schlecht ausgebildeter und neidischer Bürokraten. Für sie ist Erfolgs- und Qualitätsdenken schon fast eine Zumutung. Der Erfolg der anderen, der Fleißigen und Tüchtigen, ist ihnen zutiefst verhasst. So kommt es denn, dass zum Beispiel viele talentierte und gewissenhafte Offiziere der russischen Armee und Marine längst den Rücken gekehrt haben. Zurückgeblieben ist ein eher mieser Durchschnitt, eine Negativ-Auslese von besonders Angepassten. Anlass zur Sorge geben die langen Warteschlangen vor den Moskauer Konsulaten der klassischen Einwanderungsländer Kanada und Australien. Allein 1999 packten 390.000 Russen für immer ihre Koffer. Die meisten dieser Auswanderer waren hochqualifiziert und im besten Alter.

Anmerkungen

1 Das geht aus einer Studie hervor, die die Friedrich-Ebert-Stiftung in Zusammenarbeit mit einem russischen Forschungsinstitut durchgeführt hat. (Vergleich FAZ vom 9.1.98)

2 Vladimir Miljutenko. In: Vostok 1, 1999, S. 17

3 FAZ vom 9.1.98

4 Nach Auskunft von Alexander Sineľnikov, wissenschaftlicher Mitarbeiter des Zentrums für Demographie und Umwelt, sank die durchschnittliche Lebenserwartung bei Männern zwischen 1990 und 1998 von 65 auf 60 Jahre, bei Frauen von 73,3 auf 72,8 Jahre.



KARTE BADEN-WÜRTTEMBERG

physisch/Verwaltungsgliederung, farbig, A2 (offen)

LpB-Bestseller: knapp, verständlich, unparteiisch

KLEINE POLITISCHE LANDESKUNDE BADEN-WÜRTTEMBERG

informiert über Politik und ihre Grundlagen mit vielen Abbildungen. 1999, 109 Seiten.



POLITIK UND THEATER – THEATER UND POLITIK

Bilder und Texte zum 4. Festival „Politik im freien Theater“, Stuttgart 2000, 58 Seiten.

KOSTENLOS



Landeszentrale
für politische Bildung
Baden-Württemberg

erhältlich über:

Landeszentrale für politische Bildung
Marketing, Staffenbergstraße 38
70184 Stuttgart, Telefax 0711 164099-77
marketing@lpb.bwl.de

Putin und die Macht der Oligarchen

Zur Verflechtung von Politik und Wirtschaft in Russland

Von Hans-Henning Schröder



Dr. Hans-Henning Schröder ist apl. Professor am Lehrstuhl für Osteuropäische Geschichte der Ruhr-Universität Bochum und Referent am Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln.

Den Zerfall der Sowjetunion haben die bislang politisch Mächtigen genutzt, sich Staatseigentum in Form von Unternehmen anzueignen. Politische Macht wurde so in ökonomische Macht transferiert. Hinzu kamen Aufsteiger, besonders im Bankenbereich. Die Nähe zur politischen Macht, zu Jelzin, sicherte den wichtigsten von ihnen die Stellung als „Oligarchen“. Dieser Entwicklung entsprach eine tief greifende Veränderung der russischen Gesellschaft, die die Mittelschicht „auswusch“ und das gesellschaftliche Vermögen in wenigen Händen konzentrierte. Die Politik des Macht- und Besitzerhalts erweist sich als eine größere Gefahr für den Demokratisierungsprozess als die, die von den Verlierern ausgeht. Zwar wurden immer wieder Versuche unternommen, die Macht der „Oligarchen“ zu brechen, doch der Geldbedarf für die Wiederwahl von Jelzin und die Wahl von Putin war ihr Trumpf. Die Familie Jelzins selbst profitierte auch materiell, indem sie den Zugang zum Präsidenten kontrollierte. Putin, nunmehr an der Macht, sucht die Macht der „Oligarchen“ zu brechen, auch mit Hilfe von Strafverfolgung und Justiz. Ob das Russland der Demokratie näher bringt, ist zweifelhaft. Red.

Die politischen Kräfteverhältnisse haben sich von Grund auf verändert

In den letzten zehn Jahren haben sich die politischen Kräfteverhältnisse in Russland von Grund auf verändert. Das Monopol der Kommunistischen Partei ist beseitigt, die sowjetische Planbürokratie hat Banken und großen Industriekonzernen Platz gemacht. Dennoch kann man nur sehr bedingt von einer funktionierenden Demokratie sprechen. Zwar veränderten sich im Laufe der Neunzigerjahre die politischen Kräfteverhältnisse in Russland, doch im Verlauf der Neuverteilung politischer und wirtschaftlicher Macht konstituierte sich eine neue Führungsschicht – ein Konglomerat aus „alten“ und „neuen“ Netzwerken, die den politischen Prozess

dominierten und keinen Raum für die Entfaltung einer Zivilgesellschaft ließen. Im Zusammenspiel mit Finanzgruppen und regionalen Lobbies bestimmten politische Clans über weite Strecken hin russische Politik und ordneten sich die Institutionen des neu geschaffenen demokratischen Staats unter.

Die „Privatisierung von Politik“ durch wenige Führungsgruppen war Ergebnis einer tief greifenden Umschichtung in der russischen Gesellschaft. Bereits in der Breschnew-Ära (1964–1982) hatte ein Prozess sozialer Wandels eingesetzt, in dessen Rahmen sich die Inhaber von Nomenklatur-Positionen, d.h. die höheren Funktionsträger in Partei und Staat, faktisch das Verfügungsrecht über das Staatseigentum aneigneten. Der Zugang zu dieser Führungsschicht war über ein Rangsystem geregelt, in dem neben Bildung vor allem die Position in der Hierarchie der politischen Bürokratie entschied.¹ Die Wirtschafts- und Sozialreformen der Gorbatschow-Jahre beschleunigten diese Entwicklung. Teile der Nomenklatur-Elite begannen, sich auf die neuen Bedingungen einzustellen und – unter Nutzung ihrer bisherigen Vorrangstellung – Eigentum zu akkumulieren. Die Umsetzung alter politischer in neue ökonomische Macht war Teil des umfassenden Prozesses, in dem die russische Gesellschaft umgeschichtet wurde.

Tief greifende Veränderungen in der Binnenstruktur der russischen Gesellschaft

In den Transformationsjahren kam es zu einer tief greifenden Veränderung in der Binnenstruktur der russischen Gesellschaft. Das zeigen u. a. Sozialstatus-Untersuchungen, die das *Russische Unabhängige Forschungsinstitut* (RUFi) in den Jahren 1992 und 1998 durchgeführt hat.² Nimmt man die Selbsteinschätzung der Betroffenen als Messwert für den Sozi-

alstatus und vergleicht die russischen Daten für 1992 und 1998, so treten die Veränderungen der Gesellschaftsstruktur ganz deutlich hervor (vgl. Abbildung 1). Während am Ende der Sowjetzeit – nicht unähnlich der Situation in westlichen Industrieländern – eine Art Normalverteilung zu erkennen ist, mit einem Höchstwert im mittleren Skalenbereich, liegt das Maximum im Russland des Jahres 1998 deutlich im unteren Drittel der Statusskala. Die Bevölkerungsgruppen, die sich selbst als Mittelschicht begreifen, sind im Transformationsprozess ausgewaschen worden. Innerhalb der Gesellschaft stellen sie nur noch eine Minderheit dar.

Diese Beobachtung bestätigt die Auswertung der Einkommensstatistik: Gegenwärtig stellt die so genannte Mittelschicht keinen bestimmenden Faktor politischer und gesellschaftlicher Entwicklung dar. Eine stabile „Mittelklasse“ mit eigenem Selbstbewusstsein, die einen politischen Faktor darstellte, hat sich in Russland bisher eben nicht herausgebildet. Zwar gibt es zahlreiche Gruppen, aus denen sich eine solche gesellschaftliche Kraft speisen könnte, doch sind diese zahlenmäßig noch nicht stark genug und in ihrem Selbstverständnis wohl auch zu heterogen, um politisch Gewicht zu besitzen. Der ehemalige Ministerpräsident Primakow hat das Fehlen einer Mittelschicht denn auch sarkastisch mit dem Satz kommentiert: „Leute, die in der Börse mit den Armen wedeln, das ist noch keine Mittelklasse.“⁴

Transformation war mit Umverteilung gesellschaftlichen Reichtums verbunden – zu Gunsten Weniger

Während die russische Gesellschaft am Ende der Sowjetzeit im Kern den westlicher Industrieländern ähnelt, mit einer kleinen Oberschicht, einer relativ großen

Abbildung 1: Wandel der russischen Sozialstruktur 1992 und 1998³

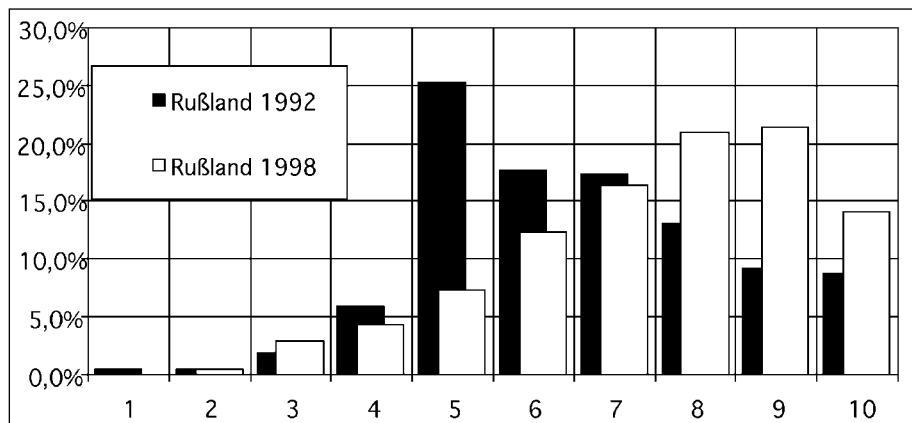
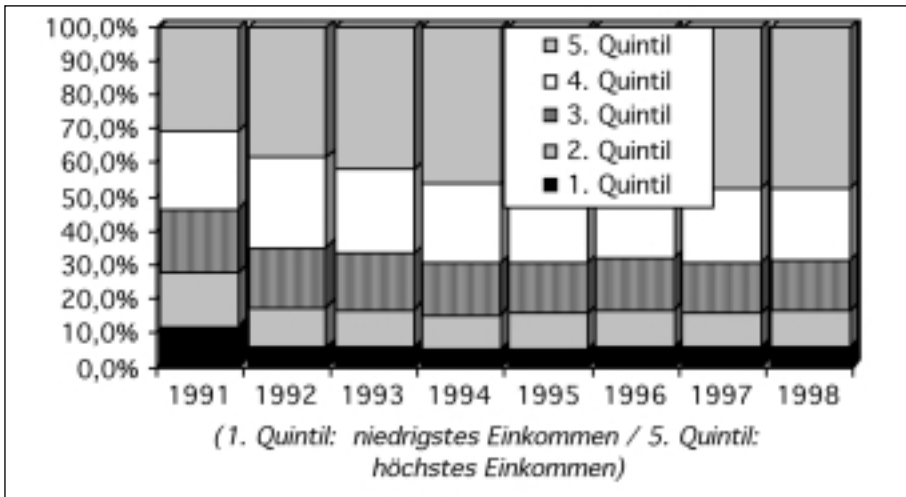


Abbildung 2: Verteilung des Geldeinkommens in Russland 1991–1998⁵



Mitte und einer schwachen Unterschicht, so stellt sich die Situation nach sechs Jahren Transformation entschieden anders dar. Die Mittelschichten sind deutlich verringert, die Mehrzahl ihrer Mitglieder ist in die Unterschicht abgesunken und der großen Masse sozialer „Absteiger“ steht eine kleine politische und ökonomische Elite gegenüber. Der kleinen Spitzengruppe ist es aber gelungen, sich den Löwenanteil des gesellschaftlichen Reichtums anzueignen. Das illustrieren die Angaben des statistischen Amtes über die Verteilung des Geldeinkommens (vgl. Abbildung 2).

Die Daten für die Jahre 1991–1998 zeigen, dass das bestverdienende Fünftel der russischen Bevölkerung 1990 ca. über 31% des gesamten Geldeinkommens verfügte, Mitte der 90er aber schon fast über die Hälfte des Geldeinkommens (46–47%) disponierte. Demgegenüber sank der Einkommensanteil der mittleren und unteren Quintile. Der Zugewinn der reichsten Gruppe geht vor allem auf Kosten der unteren Mittelschichten, deren Anteil am Einkommen im Laufe der Reformjahre von 34% auf 25% zurückging. Es ist also eine Konzentration des Geldeinkommens in einer zahlenmäßig kleinen Oberschicht zu beobachten, während der Anteil der unteren und mittleren Einkommensgruppen an den Gesamteinkünften der Gesellschaft im Verlauf der Jelzin-Jahre fortgesetzt gesunken ist.

Die Transformation – Übergang zu Marktwirtschaft und Demokratie – war in Russland also mit einem Prozess der Umverteilung gesellschaftlichen Reichtums verbunden. In der Gesellschaft tat sich ein tiefer Riss auf. Eine zahlenmäßig kleine Führungsgruppe, die sich im Übergangsprozess durchgesetzt hatte und die von der Gesellschaft nicht mehr kontrolliert wurde, benutzte die Ressource „Reform“ vor allem zum Erhalt und zum Ausbau ihrer neu erworbenen wirtschaftlichen und politischen Macht.

Der Wandel der Elitenstruktur: „alte“ und „neue“ Eliten

Diese „Gewinner“ der Reformära machen jene – zahlenmäßig kleine – Schicht aus, die von den russischen Soziologen als „herrschende Elite“ bezeichnet wird. Zu

ihr werden im Wesentlichen zwei Gruppen gerechnet – die Inhaber politischer Führungsämter und die Wirtschaftsführer.⁶ Sie rekrutieren sich zum Teil aus der „alten“ sowjetischen Elite, doch die Transformation hat wenigstens partiell zu einer Erneuerung geführt. Allerdings handelte es sich nicht um eine radikale Ablösung, sondern um einen allmählichen Übergang – *Beyme* bezeichnet ihn ironisch als „sozialverträglichen Elitenwechsel“⁷. Der Elitenwandel, der in der Transformationsphase stattfand, vollzog sich in Form einer Pluralisierung. Einerseits kam es zu einer Segmentierung der traditionellen sowjetischen Führungsschichten, zum andern stiegen im Rahmen der Neugestaltung des politischen und des wirtschaftlichen Systems *homines novi* auf. Die Segmentierung – d.h. die Ausdifferenzierung der sowjetischen Elite in Gruppen mit unterschiedlichen Interessen – setzte bereits in den Sechziger- und Siebzigerjahren ein, gewann in den Achtzigerjahren aber erheblich an Intensität. In der Zeit der Transformation haben sich diese Segmentierungstendenzen noch erheblich verstärkt. In den neunziger Jahren führten dann die politischen und gesellschaftlichen Veränderungen – u. a. die Entmachtung und der Zerfall der regierenden Partei, die Privatisierung, die Kadererneuerung in der Verwaltung und die Institutionalisierung der regionalen Selbstverwaltung – zu einer regelrechten Aufspaltung der „alten“ sowjetischen Elite: Sie zerfiel in konkurrierende Gruppen, die allerdings noch durch Herkunft, persönliche Beziehungen und institutionelle Strukturen miteinander verbunden waren.⁸ Die Übergangsphase Ende der Achtziger-, Anfang der Neunzigerjahre war darüber hinaus durch den Aufstieg einer Business-Elite und einer politischen Elite gekennzeichnet, die in der rasch entstehenden Geschäftswelt und in den neuen Partei- und Repräsentativstrukturen Einfluss gewannen und Verantwortung an sich rissen.

Um diese immer noch im Wandel begriffene Elitenstruktur begrifflich zu fassen, haben russische Sozialwissenschaftler eine Reihe von Modellen entwickelt. *Afanas'ev* etwa unterscheidet zwischen einer wissenschaftlichen, kulturellen und publizistischen Elite sowie einer Rechts-

elite, denen er die Gruppen gegenüberstellt, die sich den Zugriff auf Geld und Macht sicherten. Im Prozess der Aufspaltung verloren danach die sinn- und normenproduzierenden Gruppen an Einfluss, während die Wirtschafts- und Machtelite an Bedeutung gewann.⁹ Ähnlich klassifiziert auch *Natal'ja Lapina*, die politische, wirtschaftliche und kulturelle Eliten unterscheidet, wobei sie innerhalb der politischen Elite einen Unterschied macht zwischen der „bürokratischen“ oder „Apparatelite“, deren Position sich konsolidiert, und der „Reformelite“, die zunehmend an Bedeutung verliert.¹⁰ *Olga Kryschtanowskaja* stellt die Umgebung des Präsidenten, die Regierung und die regionale Elite den Parteiführern und der Geschäftselite gegenüber.¹¹

Noch stärker differenziert *V. Gel'man*, der u. a. folgende Gruppierungen identifiziert: *nationale Einflussgruppen* (pressure groups; u. a. Brennstoff- und Energiekomplex, Finanzgruppen, Agro-Industriekomplex, Rüstungskomplex), *föderale Verwaltungs- und Managerelite* (Präsidential- und Regierungsstrukturen, Fachminister, Abteilungsleiter usw.; Finanzministerium, Zentralbank, Staatlicher Eigentumsfond etc.), *nationale Militär- und Rechtsvollzugselite* (Armee, Sicherheitsdienste, Innenministerium u. a.), *föderale Partei- und Parlamentselite* (Führung der Häuser des Parlaments, der Fraktionen, Führung der großen Parteien, Gewerkschaften, gesellschaftliche Organisationen, Abgeordnete), *föderale Medienelite* (Fernsehen, Rundfunk, Nachrichtenagenturen, zentrale Zeitungen), und schließlich *regionale Elitegruppen* (strukturell ähnlich zu föderalen Eliten, mit Abweichungen in verschiedenen Regionen).¹²

Zentrale und regionale Eliten – Funktionseliten

Die Autoren sind sich in der Feststellung einig, dass im neuen Russland im Ergebnis eine Reihe konkurrierender Führungsgruppen entstanden sind, die in verschiedenen Bereichen der Gesellschaft wirken und ihre Macht aus unterschiedlichen Quellen herleiten. Es scheint sinnvoll, einerseits zwischen föderaler (zentraler) und regionaler Ebene, zum anderen nach Funktionsbereich (Wirtschaft, Politik, Medien usw.) zu differenzieren. Auch das Ausmaß der Teilhabe an staatlicher Macht stellt ein Unterscheidungsmerkmal dar. Schließlich sollte man auch nach Zeitpunkt des Aufstiegs „alte“ – sowjetische – und „neue“ – im Transformationsprozess nach oben gespülte – Führungsgruppen gegeneinander abgrenzen.

Diese Eliten des neuen Russland rekrutierten sich daher zum überwiegenden Teil aus „alten“ sowjetischen Führungsschichten, die ihre Stellung im alten Regime ausnutzten, um sich auch im neuen System einflussreiche Positionen zu verschaffen. Ende der 80er-, Anfang der 90er-Jahre stießen die Aufsteiger dazu – *homines novi* –, die in der rasch entstehenden Geschäftswelt und in den neuen Partei- und Repräsentativstrukturen Einfluss gewannen. Die neue Führungsschicht war daher ausgesprochen heterogen. Mitte

der 90er-Jahre rekrutierte sich die überwiegende Mehrheit der Angehörigen der Exekutive im Zentrum und in den Regionen aus der Bürokratie der Sowjetzeit – vor allem aus der Verwaltung und aus dem Wirtschaftsapparat. In den neu entstehenden Parteien und im Geschäftsleben dagegen war der Anteil „neuer“ Leute, also solcher, die in der Sowjetzeit keine Führungsstellen in Partei und Staat bekleidet hatten, ganz beträchtlich.¹³

Ein Reflex widerstreitender Prozesse der Übergangszeit

Die heterogene Zusammensetzung der neuen Oberschicht ist ein Reflex der widerstreitenden Prozesse der Übergangszeit. Anfangs spielten „Staatslobbies“¹⁴ eine starke Rolle, in denen „Seilschaften“ aus früherer Zeit – etwa die Unternehmen eines Industriezweiges in Verbindung mit den überlebenden Strukturen der sowjetischen Branchenbürokratie – fortexistierten. „Staatslobbies“, in denen sich ehemaliger Parteiapparat, alte Industrieverwaltung und Unternehmensführungen verbanden, spielten aber nur vorübergehend eine Rolle. Schon wenige Jahre nach dem Zerfall der UdSSR traten neue Akteure in Gestalt großer Industrie- und Finanzkonglomerate hervor. Unter diesen spielten die großen Unternehmen des Energiesektors, die ihre Gewinne über den Export von Erdgas oder Mineralöl erwirtschafteten, und die Banken die wichtigste Rolle. Sie standen in der Regel in enger Verbindung mit politischen Führungsgruppen auf föderaler und regionaler Ebene, mit deren Hilfe sie sich den Zugriff auf staatliche Ressourcen verschafften, und hatten es obendrein verstanden, erheblichen Einfluss auf die neu entstandenen Medien zu erlangen.¹⁵

Gas-Elite und Erdöl-Elite

Die konkurrierenden Teileliten lassen sich nicht immer scharf voneinander abgrenzen, da sie in der Regel in Gruppen übergreifende Netzwerke eingebunden waren, doch sind gewisse Grundmuster erkennbar. Ein spezifischer Typ wirtschaftspolitischer Einflussgruppen entstand aus den Leitungsapparaten der sowjetischen Branchenministerien, die Ende der 80er-Jahre zum Teil einfach in Konzerne umgewandelt worden waren.¹⁶ Diese Branchaneliten, die meist nach wie vor eng mit dem Regierungsapparat verschränkt waren, trieben intensive Lobbyarbeit, um die Interessen ihres Wirtschaftszweiges zu fördern. Grundsätzlich lassen sich zwei konkurrierende Gruppen identifizieren – die Repräsentanten der Rohstoffproduzenten und die Vertreter der verarbeitenden Industrien. In der ersten Gruppe dominierten vor allem die Vertreter der Erdgas- und Erdölförderung. Insbesondere die „Gas-Elite“, die es verstanden hatte, ihr Branchenministerium in einen modernen, exportorientierten Konzern umzuwandeln, trat sehr geschlossen auf und übte über den langjährigen Ministerpräsidenten *Tschernomyrdin* lange Zeit erheblichen Einfluss innerhalb der Regierung aus. Ähnliche Geschlossenheit zeigte die Erdöllobby, die

sich aus den Managern einiger großer Konzerne zusammensetzte und eng mit der Gas-Elite kooperierte. Beide Gruppen verfügten als Rohstoffexporteure über erhebliche Finanzmittel, die sie – wie im Vorfeld der Präsidentenwahlen 1996 – auch einsetzten, um die *Jelzin*-Administration finanziell zu stützen.

Gegenüber den Rohstoffproduzenten, die durch Außenhandelseinnahmen in einer sehr starken Position waren, konnten sich die Vertreter der maroden verarbeitenden Industrie kaum durchsetzen. Die *Rüstungsindustrie* etwa – vor 1990 eine Branche von erheblichem Gewicht, die über Positionen im ZK und im Politbüro direkt auf politische Entscheidungen einwirken konnte – stellt sich nicht mehr als geschlossene Einflussgruppe dar. Neu gegründete Konzerne wie *MAPO* oder *Suchoj*, die sich Chancen auf dem internationalen Markt ausrechnen, setzen eher auf Rüstungsexporte, während die Betriebe, die keine konkurrenzfähigen Produkte anbieten können – dazu gehört etwa die russische Elektronikindustrie – nach wie vor staatliche Unterstützung einfordern.

Die Banken-Elite als ganz neuartige Erscheinung

Eine ganz neuartige Erscheinung stellte die Bankenelite dar, die aus dem Führungspersonal der zahlreichen Kreditinstitute bestand, die in den 90er-Jahren wie Pilze aus dem Boden schossen. Allerdings mussten viele kleinere Institute im harten Konkurrenzkampf bald wieder aufgeben. Von den ca. 2.500 Banken, die 1994 aktiv waren, arbeitete ca. ein Viertel mit Verlust und etwa 1.000 verloren im Laufe der nächsten vier Jahre ihre Lizenz.¹⁷ Einige Banken – wie z. B. *SBS-Agro*, *ONÉSIM*, *Most-Bank*, *Al'fa-Bank* oder *MENATEP* – erlebten dagegen einen schwindelerregenden Aufstieg. Nachdem sie in den Jahren der Hochinflation 1992 bis 1994 durch Währungsspekulation enorme Gewinne erzielt hatten, bauten sie in den Folgejahren ihre Sonderstellung vor allem durch enge Bindungen an die Politik aus, die ihnen in Gestalt des Instituts der „bevollmächtigten Banken“¹⁸, durch kurzfristige Staatsanleihen, Pfand- und Privatisierungsauktionen lukrative Einnahmequellen verschaffte. Die Finanzinstitute wandelten sich in große Holdings, die in lukrativen Branchen – Mineralölwirtschaft, Aluminiumerzeugung, Telekommunikation, Medien oder Werbewirtschaft – Fuß zu fassen versuchten. Sie unterhielten mehr oder weniger enge Beziehungen zum Präsidialapparat und zur Regierung. Allerdings stellte diese neue Finanzelite keineswegs eine geschlossene Gruppe dar, die gemeinsame Interessen vertrat. Im Gegenteil, die Kapitalgruppen standen in scharfem Wettbewerb um Finanzressourcen, um Aktienkontingente von Großunternehmen, die zur Privatisierung anstanden, und um Anteile an zukunftssträchtigen Märkten.

Der „Sommer der Oligarchen“ 1996–1998

Während die Branchaneliten sich vorwiegend aus Wirtschaftsmanagern sowjeti-

schen Typs zusammensetzten, trat bei den Finanzeliten ein neuer Typ von Wirtschaftsführer in den Vordergrund – Unternehmer, die das amerikanische Wirtschaftsmagazin *Fortune* als „Russia's new fat cats“ beschrieb.¹⁹ Dies war eine Geschäftselite, die sich in den Jahren 1989 bis 1991 formierte²⁰ und mit ihrem Durchsetzungsvermögen, ihrem wenig rücksichtsvollen Geschäftsgebaren und einem Hang zur Selbstdarstellung zunehmend das gesellschaftliche Klima bestimmte.²¹ Waren sie zum Aufbau ihrer Finanzimperien zunächst auf die Hilfe politischer „Patrone“ angewiesen, so waren Mitte der 90er-Jahre einige von ihnen so erstarkt, dass sie ihrerseits auf Politik einzuwirken begannen.²² Das wurde Anfang 1996 augenfällig, als Präsident *Jelzin*, dessen öffentliches Ansehen zu diesem Zeitpunkt auf einem Tiefstand angelangt war, nur mit Hilfe einer Gruppe von Finanzmagnaten seine Wiederwahl erreichen konnte. Damit wurde eine enge Verbindung zwischen neuer „Hochfinanz“ und politischem Führungszirkel begründet, die bis zur Finanzkrise im August 1998 Bestand hatte.

Mit dem Hervortreten der großen Finanzgruppen gewann das politische System der *Ära Jelzin* in den Augen der russischen Öffentlichkeit einen neuen Charakter: als bestimmende Elemente galten nun die sogenannten „Oligarchen“.²³ Der Moskauer Politikwissenschaftler *Aleksej Zudin* skizzierte die Situation dieser Jahre folgendermaßen:

„Der wichtigste Teil der Beziehungen zwischen Business und Staat verlagerte sich in einen engen sozialen Raum, in dem institutionelle Beschränkungen nicht gab. [...] Im neuen, postkommunistischen Establishment hat sich ein ‚oligarchischer‘ Typ der Interessenabgleichung durchgesetzt. Einzelne Segmente der Macht und der mit ihnen verbundenen bürokratischen und politischen Eliten begannen sich den Geschäftseliten anzunähern. Eine kleine Gruppe von Direktoren und Geschäftsleuten wurde Bestandteil der neuen herrschenden Schicht und erhielt direkten Zugang ins Zentrum des politischen Systems.“²⁴

Wer aber sind diese „Oligarchen“?

Der Begriff „Oligarchen“ bezeichnete in dieser Phase eine kleine Gruppe von Finanzmagnaten – die „großen Acht“ oder auch die „Sieben Bankbarone“ –, die in enger Verbindung mit Präsident und Regierung standen und offenbar auf diese beträchtlichen Einfluss ausübten.²⁵ Wer zu den „Oligarchen“ gehörte, stand nicht eindeutig fest, doch die folgenden Personen und Großkonzerne wurden am häufigsten dazu gezählt: (siehe Tabelle 1). Die soziale – wie letztlich auch die politische – Entwicklung der Reformphase war also bestimmt durch die Formierung einer politischen und ökonomischen Elite, die sich einerseits aus der sowjetischen Nomenklatur schicht rekrutierte, andererseits aus Aufsteigern. Solche Klientelverhältnisse zwischen Wirtschaft und Politik existierten sowohl auf der Ebene der Föderation wie in der Mehrzahl der Regionen. Auf föderaler Ebene waren diese

Tabelle 1: Die „Oligarchen“ der Ära Jelzin

Holding/ Großkonzern	Herausragender Einzelakteur	Nahestehende Bank	Arbeitsfeld	Situation Frühjahr/Sommer 2000
Gazprom	Rem Wjachirew	Gazprombank	Erdgasförderung, Erdgasexport	Unternehmen finanziell vergleichsweise stabil, der Einfluss der Regierung wächst
EES Rossii	Anatolij Tschubajs		Stromerzeugung (Monopolist)	Kritik des Rechnungshofes am Finanzgebaren des Konzerns
LUKoil	Wagit Alekperow	Imperial	Erdölförderung, Mineralölverarbeitung	Steuerpolizei geht gegen Alekperow vor
Interros	Wladimir Potanin	ONEKSIMbank, MFK-Renessans	Breites Spektrum von Industriebetrieben (u.a. Noril'skij Nickel), Ölfirmen, Medienunternehmen und Handelsorganisationen	Finanziell stark geschwächt. Wegen des zu geringen Preises bei der Übernahme von Noril'skij Nickel droht die Staatsanwaltschaft mit Verfolgung
Most-Gruppe	Wladimir Gusinskij	Most-Bank	Medienunternehmen, Fernsehsender (Media-Most, NTV)	Konflikt mit dem Präsidenten. Staatsanwaltliche Untersuchungen. Gazprom will die Aktien übernehmen. Druck durch das Finanzministerium
JuKOS-Rosprom	Michail Chodorkowskij	MENATEP	Chemische, Bau-, Textil-, Mineralölindustrie	Politisch stabile Position
SBS-Agro	Aleksandr Smolenskij	SBS-Agro	Bankgeschäft, Agrarfinanzierung	Bankrott
Al'fa-Gruppe	Michail Fridman	Al'fa-bank	Handel mit Tee, Zucker, Bau und Betrieb von Supermärkten; Erdöl	Unterstützt Putin, hat enge Verbindungen zu Dumafraktionen
	Boris Beresowskij		Einfluss auf zahlreiche Firmen, „Kontrolle der Finanzströme“ (u.a. Sibneft', Aeroflot, LogoVAZ)	Im offenen Konflikt mit Putin. Staatsanwaltliche Untersuchungen.

Strukturen instabil. In den neun *Jelzin*-Jahren ist der engere Führungskreis mehrmals vollständig ausgetauscht worden. Fixpunkt war über lange Jahre hinweg allein der Präsident selbst. In den Provinzen installierten sich dagegen nach anfänglichen Konflikten und Unsicherheiten festgefügte lokale Eliten, die sich vor allem aus der sowjetischen Verwaltungsnomenklatur rekrutierten und das politische und wirtschaftliche Leben in ihrer Region effizient kontrollierten.

Die Demokratisierung scheint weniger durch die Verlierer als durch die Gewinner der Transformation gefährdet

Auf diese Weise liegt die Herrschaft im Zentrum wie in den Regionen in Hand von Clans, die von der Gesellschaft nicht mehr kontrollierbar sind. In Verbindung mit den politischen Eliten haben die großen Finanzmagnaten („die Oligarchen“) die Reformpolitik eigentlich gestaltet und den Prozess der Umverteilung manipuliert, der wesentlicher Teil der Reform war.²⁶ Sie handelten nach der Maxime: „Der Gewinner kriegt alles.“ Diese Gruppen haben den Verlauf der Transformation bestimmt und dem politischen System Russlands einen spezifischen Charakter gegeben. Die Gefahr, die von dieser Entwicklung ausging, hat vielleicht am prägnantesten *Joel Hellman*²⁷ ausgedrückt, der erklärte, dass die Durchsetzung und Konsolidierung demokratischer Systeme nicht durch die Verlierer der Transformation – den „short term losers of economic transition (striking workers, resentful former state bureaucrats, impoverished pensioners, or armies of the unemployed)“ – gefährdet ist, son-

dern vielmehr durch die „Gewinner“, die den Wandel nur so weit vorantreiben, als ihre eigenen Interessen es erfordern.

Die Wandlungen des Jelzin-Clans

In der Tat verdankte die Mehrzahl der Finanzmagnaten ihren Aufstieg der Nähe zur großen Politik. Allerdings war es in *Jelzins* Russland nicht einfach, den Kontakt zu dem präsidentialen Führungszirkel zu halten. Die Kräfteverhältnisse und die Personalkonstellationen im Umfeld des Präsidenten wechselten rasch. Nach 1993 war ein Kreis von Personen hervorgetreten, die dem Präsidenten nahe standen und – als Ausweis der Nähe – mit ihm regelmäßig Tennis spielten.²⁸ Bestimmende Figur dieser Gruppe, zu der u.a. der Verteidigungsminister und der Tenniscoach des Präsidenten gehörten, war der Leiter des präsidentialen Sicherheitsdienstes, *Korshakow* – eine nicht unproblematische Gestalt mit großem Machtwillen. Allerdings übte er seinen Einfluss nur wenige Jahre aus. Zwar gaben Ende 1995 noch konservative Kräfte den Ton an, die mit der Rüstungslobby verbunden waren und über *Korshakow* Zugang zum Präsidenten erlangt hatten. Doch wurde ihre Position immer schwächer, als *Jelzins* extrem niedrigen Umfragewerte befürchten lassen mussten, dass im Sommer 1996 nicht dieser, sondern der Kommunist *Sjuganow* zum Präsidenten gewählt werden würde. In dieser Situation schlossen sich eine Reihe von Finanzmagnaten zusammen und boten *Jelzin* an, seinen Wahlkampf zu finanzieren. Mit dem Reformpolitiker *Anatolij Tschubajs* plazierte sie einen Mann ihres Vertrauens in der Nähe des Präsidenten, der eine dynamische, in den

Mitteln nicht zimperliche Kampagne lancierte, die dem amtierenden Präsidenten im ersten Wahlgang (16.6.1996) eine knappe relative Mehrheit verschaffte. *Jelzin* erlitt zwar wenige Tage nach diesem Erfolg eine Herzattacke, doch da sein Zustand vor den Wählern geheim gehalten wurde, erhielt er im zweiten Wahlgang (3.7.1996) trotzdem eine Mehrheit. Nach dem Wahlsieg stand die Mannschaft *Jelzins* vor einer schwierigen Situation. Ihr Kandidat hatte zwar das Präsidentenamt errungen, doch war er physisch außer Stande, es wahrzunehmen. Statt den verfassungsmäßigen Weg zu wählen und den Ministerpräsidenten mit der Geschäftsführung zu betrauen, hielt der neu ernannte Leiter der Präsidentschaftsverwaltung, *Tschubajs*, die Illusion aufrecht, *Jelzin* sei handlungsfähig, und regierte Russland ein halbes Jahr auf eigene Faust. Zunächst entfernte er *Korshakow* und seine Freunde aus der Umgebung des Präsidenten. Dann baute *Tschubajs*, ein exzellenter Administrator und konsequenter Reformpolitiker, die Präsidentschaftsverwaltung zu einer Nebenregierung aus, die alle wichtigen Wirtschaftsentscheidungen an sich zog und den Ministerpräsidenten *Tschernomyrdin* faktisch entmachtete.

Die Position von *Tschubajs* wurde allerdings prekär, als die Allianz der „Oligarchen“ im Laufe des Jahres 1997 auseinanderbrach. Dabei ging es um die Verteilung lukrativer Vermögenswerte aus dem russischen Staatsbesitz: Die Öl- und Rohstoffgiganten und die zukunftssträchtigen Telekommunikationsunternehmen wurden erst in dieser Phase privatisiert. Sie wurden im Rahmen eines komplizierten Auktionsverfahrens abgegeben, an denen sich vor allem die Banken und Kapital-

gruppen beteiligten, die zuvor den Präsidentschaftswahlkampf finanziert hatten. Im Streit um die besten Stücke des Kuchens brach das Wahlbündnis der Finanzmagnaten auseinander und *Tschubajs*, der angeblich eine von ihnen, die ONEKSIM-Bank, bevorzugt behandelte, geriet in das Visier der konkurrierenden Kapitalgruppen. Mit ihrer Unterstützung konnte Ministerpräsident *Tschernomyrdin* die Position *Tschubajs* schwächen und ihn im Herbst 1997 aus der unmittelbaren Umgebung *Jelzins* entfernen.

Der Aufstieg der „Familie“

Nach dem Weggang von *Tschubajs* regelte der neue Leiter der Präsidentialadministration, *Jumaschew*, in enger Verbindung mit *Jelzins* Tochter, *Tatjana Djatschenko*, die nun als „Imageberaterin“ auch eine offizielle Funktion erhielt, den Zugang zum Präsidenten. Engen Kontakt zu dieser Gruppe hielt *Boris Beresowskij*, einer der Magnaten. Diese drei galten als Schlüsselfiguren des „Familienkonzerns“, der sich nun herauszubilden begann. Zwei weitere Personen von Gewicht wurden dem engeren Kreis zugerechnet: *Pawel Borodin*, der das nicht unbeträchtliche Vermögen der Präsidentialverwaltung verwaltete, und *Roman Abramowitsch*, der Bankier der *Jelzin*-Familie. In den Jahren 1998 und 1999 kontrollierte dieser Kreis, wer zum kranken Präsidenten vorgelassen wurde. Damit war er bis zu einem gewissen Grade in der Lage, *Jelzins* Weltansicht und damit seine politischen Aktionen zu manipulieren. Während die „Familie“ ihre Machtposition Schritt für Schritt konsolidierte, verloren die „Oligarchen“ in den Finanzkrisen von 1997 und 1998 an Boden. Im Frühjahr 1998 leitete ein überraschender Regierungswechsel eine Phase der Irritation im Verhältnis zwischen politischer Führung und Finanzmagnaten ein. Der neue Ministerpräsident *Kirienko* nahm bei der Bildung seines Kabinetts keine Rücksicht auf die Interventionen der Finanzgruppen.²⁹ Tatsächlich wurde unter *Kirienko* das in den letzten Jahren gewachsene System von Beziehungen zwischen Politik und „Oligarchen“ ernsthaft gestört.

Wie die „Familie“ ihre Machtstellung zu sichern versuchte

Der Konflikt zwischen Regierung und Finanzgruppen wurde öffentlich, als *Kirienko* versuchte, Steuerrückstände einzutreiben und dabei auf den massiven Widerstand von *Gazprom* stieß. Er war gezwungen, seine ursprünglichen Pläne aufzugeben, und handelte mit dem Erdgasgiganten einen Kompromiss aus, der es erlaubte, über den Verkauf von Staatsanteilen der Firma an ausländische Interessenten Mittel für den Staatshaushalt aufzubringen.³⁰ Auch die Erdölfirmen waren mit der Politik der Haushaltskonsolidierung, die *Kirienko* betrieb, in hohem Maße unzufrieden. Zwar nahmen sie von einer öffentlichen Protestaktion Abstand, doch versteifte sich ihr Widerstand gegen das amtierende Kabinett.³¹ Aber offensichtlich war die politische Führung im Sommer 1998 nicht stark genug, gegen die großen

Finanzgruppen eine unabhängige Wirtschaftspolitik durchzusetzen. Die Exekutive verlor aber bei dem Versuch, sich aus der Verflechtung mit den Finanzgruppen zu befreien, ihre politische Basis.

Im Kontext der *Rubelkrise* am 17. 8. 1998 wurde *Kirienko* abgelöst und durch Außenminister *Primakow* ersetzt. Diese Personalentscheidung zeigte allerdings, dass die Macht der „Oligarchen“ zu diesem Zeitpunkt stark geschwächt war, denn es gelang ihnen nicht, ihren Wunschkandidaten, den früheren Ministerpräsidenten *Tschernomyrdin*, durchzusetzen.³² Ein Grund dafür ist gewiss darin zu suchen, dass praktisch alle „Oligarchen“ im Verlaufe der Finanzkrisen des Jahres 1998 erhebliche finanzielle Einbußen hatten hinnehmen müssen. Eine Reihe großer Finanzinstitute waren nach dem Rubel einbruch praktisch bankrott und wieder auf Patronage durch die Politik angewiesen. Die Regierung *Primakow*, in der mit *Masljukow*, dem früheren Vorsitzenden der Staatsplankommission, ein Kritiker des bisherigen Reformkurses für Wirtschaftspolitik zuständig war, favorisierte aber keineswegs die neuen Magnaten, die ihre Vermögen in der russischen „Gründerzeit“ zusammengerafft hatten. Moskauer Beobachter sprachen daher vom „Herbst“ oder gar vom „Tod der Oligarchen“, da diese nicht nur finanzielle Einbußen erlitten hatten, sondern insbesondere ihre „politischen Kuratoren“ verloren hätten.³³

Einzelne Magnaten, wie *Beresowskij* oder *Roman Abramowitsch*, standen diese Krise allerdings durch, da sie ihre engen Beziehungen zur Umgebung *Jelzins* zu wahren wussten. Der „Familienkonzern“ suchte insbesondere in der Regierungszeit *Primakows* nach Bündnispartnern, da dieser in der Bevölkerung große Popularität genoss und geschickt einen Kurs steuerte, der die Macht des Präsidenten beschränkte und den politischen Konsens mit der Duma herstellte. Seine Politik, die darauf abzielte, die Exekutive aus der Abhängigkeit vom Präsidenten zu lösen und den Einfluss des Parlaments zu stärken, wurde von der „Familie“ als akutes Risiko für ihre Machtposition gesehen. Als Bedrohung empfand sie auch den Versuch der Duma, den schon lange nicht mehr handlungsfähigen Präsidenten mit einem *Impeachment*-Verfahren aus dem Amt zu entfernen. Die Schwächung der Position *Jelzins* oder gar seine Absetzung hätte für die „Familie“ das Ende ihrer Machtstellung bedeutet, auch eine Strafverfolgung war dann nicht mehr auszuschließen. Daher suchte sie *Primakows* Initiativen zu behindern und wehrte sich auch entschieden gegen das Amtsenthebungsverfahren. Nachdem diese Gefahr durch eine Reihe politischer Manöver, zu denen auch die Ablösung des Ministerpräsidenten gehörte, abgewandt werden konnte, war die Situation aber keineswegs bereinigt, da die Amtszeit *Jelzins* spätestens im Sommer 2000 zu Ende war. Daher wandte die „Familie“ nun ihre Mühe darauf, einen akzeptablen Kandidaten aufzubauen und mögliche Konkurrenten schon im Vorfeld der Wahlen zu beschädigen. Die politischen Winkelzüge der Präsidentialverwal-

tung, die gezielt gestreuten Gerüchte über ein Notstandsregime und der „Informationskrieg“ zwischen dem von *Beresowskij* kontrollierten „staatlichen“ Fernsehen und dem größten Privatsender NTV, der dem *Jelzin*-Clan kritisch gegenüberstand, waren Teil einer Kampagne, mit denen die Gruppe um *Jelzin* ihrem Wunschkandidaten den Weg ins Präsidentenamt ebnete. Nachdem sich „die Familie“ im Spätsommer 1999 auf *Putin* als *Jelzin*-Nachfolger festgelegt hatte, entfesselten die Spitzen der Präsidentialverwaltung und jene Finanzmagnaten, die zur „Familie“ gerechnet wurden, einen Werbefeldzug, der alle innen- und außenpolitischen Ereignisse dem Ziel der Durchsetzung *Putins* unterordnete. Ende 1999 instrumentierten sie auch *Jelzins* Rücktritt und *Putins* Ernennung zum amtierenden Präsidenten so geschickt, dass letzterer mit einem deutlichen Vorsprung in den Präsidentschaftswahlkampf eintreten konnte.

Putin gegen die „Oligarchen“

Die über die Maßen erfolgreiche Imagekampagne, die *Putin* im Frühjahr 2000 zum Wahlsieg verhalf, war ein Produkt des Systems *Jelzin*. Durch Zusammenwirken des politischen Führungskreises mit Finanzkreisen und den von diesen kontrollierten Medien gelang es, dem neuen Präsidenten breite öffentliche Zustimmung zu verschaffen. Doch bald wurde klar, dass das Verhältnis der *Putin*-Administration zur „Familie“ und zu den politiknahen Finanzmagnaten keineswegs ohne Brüche war. Wenige Tage nach der Amtsübernahme entfernte *Putin* mit *Pawel Borodin* und *Tatjana Djatschenko*, *Jelzins* Tochter, zwei Schlüsselfiguren der alten Führung von ihren Posten. Stattdessen besetzte er die wichtigsten Positionen der Präsidentialverwaltung mit Personen seines Vertrauens. Nach seinem überlegenen Sieg bei den Präsidentschaftswahlen am 26. März 2000 begann die *Putin*-Administration rasch, ihre verfassungsmäßig ohnehin starke Position weiter auszubauen. Gestützt auf die Macht, die ihr die Ressource „Präsidentschaft“ verlieh, machte sie sich daran, das politische System von Grund auf zu erneuern. *Putin* setzte die Regionen mit seinen Gesetzesinitiativen zur Änderung der Föderalverfassung unter erheblichen Druck. Zugleich begann auch für die Finanzmagnaten ein rauher Wind zu wehen. Die Justiz und Steuerbehörden begannen offensiv gegen die Führer der großen Kapitalgruppen vorzugehen. Im Mai ließ das Innenministerium die Büros des Medienkonzerns *Media-Most* durchsuchen. Wenig später ging die Steuerpolizei gegen den Kfz-Hersteller AvtoVAZ vor und durchsuchte in 26 Regionen Vertretungen dieses Unternehmens. Im Gefolge dieser Aktion wurde gegen AvtoVAZ ein Verfahren wegen Steuerhinterziehung eingeleitet. Im Juni wurde *Wladimir Gusinskij*, der Vorsitzende der Holding *Media-Most*, vorläufig festgenommen. Das Vorgehen gegen den Vorstand des wichtigsten privaten Medienkonzerns, dem Unterschlagung von Staatsgeldern vorgeworfen wurde, löste

heftige Kritik aus und nach wenigen Tagen wurde er wieder auf freien Fuß gesetzt. Die Generalstaatsanwaltschaft leitete ebenfalls im Juni ein Verfahren gegen die Finanzgruppe *Interros* ein, um die Privatisierung des Unternehmens *Noril'skij Nikel* rückgängig zu machen. In diesem Fall lautete der Vorwurf, dass die Übernahme von 38% der Anteile durch den Vorsitzenden der Holding *Interros*, *Oleg Potanin*, im Jahre 1997 ungesetzlich gewesen sei. Allerdings drang die Staatsanwaltschaft mit diesem Vorhaben nicht durch. Im Juli durchsuchte die Steuerpolizei Büros des Mineralölkonzerns *LUKoil* im Zusammenhang mit einem Verfahren gegen dessen Vorsitzenden, *Alekperov*. Gleichzeitig warf der Rechnungshof dem Stromgiganten EES Rossija vor, in den Jahren 1992–1998 wiederholt Gesetze verletzt zu haben.

So berechtigt die Vorwürfe im Einzelnen sicher waren, so überraschte doch die plötzliche Aktivität von Justiz und Kontrollbehörden, die über lange Jahre stillgehalten hatten. Offensichtlich hatten die großen Kapitalgruppen der *Jelzin-Ära*, die Gewinner der Transformationszeit, ihr politisches Schutzdach verloren. Das wurde ganz deutlich, als der Finanzmagnat *Beresowskij*, auf den die Umgebung des Präsidenten Druck ausübte, um ihn dazu zu bringen, die Kontrolle über den größten Fernsehkanal aufzugeben, sich öffentlich zur Wehr setzte. Der Präsident selbst drohte in der Öffentlichkeit damit, „den Knüppel“ zu gebrauchen:

„Nach der Revolution der Neunzigerjahre hat eine gewisse Anzahl von Personen Gewinn aus der Desorganisation des Staates gezogen. Nachdem sie dank ihrer Manipulation der öffentlichen Institutionen Kapital akkumuliert haben, wollen sie den *status quo* wahren. Ihr Interesse ist es, die Lage einzufrieren, indem sie das Instrument der Medien benutzen. Sie beabsichtigen, ihr Medienmonopol zu wahren, um die politische Macht besser einschüchtern zu können. Ich sage nicht, dass es zwei Feinde bis aufs Messer gibt – auf der einen Seite den Staat, auf der anderen Seite die Oligarchen. Ich glaube vielmehr, dass der Staat einen Knüppel in der Hand hat, mit dem man bloß einmal zuschlägt. Aber auf den Kopf. Gegenwärtig haben wir den Knüppel noch nicht benutzt. Wir haben ihn gerade erst in die Hand genommen, und das langt, um sie aufmerksam zu machen. An dem Tag, an dem wir wirklich wütend sind, werden wir nicht zögern, ihn in Gebrauch zu nehmen.“³⁴

Der Machtverlust der Finanzmagnaten spiegelt den wirtschaftlichen Strukturwandel

Von einer Symbiose zwischen Präsidenten und „großem Geld“ kann angesichts solcher Ausfälle kaum noch die Rede sein. Vielmehr nimmt *Putin* jene Finanzmagna-

ten, die ihm politisch in die Quere kommen, direkt an. Insofern hat der Wechsel im Präsidentenamt in der Tat eine tiefgreifende Wende in den politischen Kräfteverhältnissen herbeigeführt. Die durch die Finanzkrise des August 1998 ohnehin angeschlagenen Bankengruppen verloren endgültig ihre privilegierte politische Position. Als *Putin* Ende Juni 2000 eine Gruppe beunruhigter Wirtschaftsführer zu einer Aussprache empfing, fehlten eine ganze Reihe der ehemaligen „Bankbarone“. An ihre Stelle traten Vertreter aufstrebender Unternehmen aus der Aluminiumindustrie, aus dem Medienbereich, dem Mobilfunksektor und der Elektronikbranche.

Der Machtverlust der Finanzmagnaten aus der „Gründerzeit“ reflektiert den Strukturwandel der russischen Wirtschaft, in der nach einem Jahrzehnt spekulativer Finanzgeschäfte Produktion und Industrieausbau wieder an Bedeutung gewannen. Der Bruch mit den „Oligarchen“ könnte Signal für eine „Normalisierung“ der Verhältnisse sein, für das Ende des privilegierten Zugriffs einiger weniger auf staatliche Ressourcen. Doch er ist zugleich ein Versuch, die Massenmedien stärkerer Kontrolle durch die Präsidialadministration zu unterwerfen und damit politische Konkurrenz auszuschalten. Insofern ist die Unterdrückung der „Oligarchen“, die in der Transformationsphase den Ausbau der demokratischen Ordnung behindert hatten, keine Maßnahme, die Russland dem Ziel einer funktionierenden Demokratie näherbringt.

Literaturhinweise

- ¹ Vgl. V.V. Radaev; O.I. Skaratan: *Social'naja stratifikacija*, Moskva: Aspekt Press 1996, S. 282ff.
- ² Vgl. M.K. Gorškov u. a. (Hrsg.): *Srednij klass v sovremennom rossijskom obščestve*, Moskva 1999, S. 84–86.
- ³ Vgl. ebd., S. 84–86; Vorbild dieser Untersuchungen war „The International Social Survey Programme ‚Social Inequality II‘ (ISSP-1992)“, in dessen Rahmen eine integrierte Selbstbewertung des Sozialstatus auf einer Neun-Punkte-Skala ermittelt wurde; vgl. ebd. S. 83f.; die russischen Werte wurden analog auf Basis von Erhebungen des RUF1 errechnet; der Wert 1 bezeichnet die höchste, der Wert 10 die tiefste Position auf der sozialen Stufenleiter.
- ⁴ Evgenij Primakov: *Reformatorstvo dolžno vesti k uzkrepleniju gosudarstva*, in: *Izvestija*, 20.11.1998, S. 1.
- ⁵ Nach: *Rossijskij statističeskij ezegodnik*, 1998, S. 223; M. 1999, S. 155; Bei dem angewandten Verfahren ordnet man die Bevölkerung entsprechend ihrem Einkommen in fünf gleich große Gruppen (Quintile) und ermittelt dann, über welchen Teil des Gesamteinkommens das jeweilige Quintil verfügt.
- ⁶ R.V. Ryškina: *Vlijanie novoj pravjaščej elity na chod i rezul'taty ekonomičeskich reform*, in: *Sociologičeskije issledovanija*, 1995, Nr. 11, S. 35–43, hier S. 35f.
- ⁷ K.v. Beyme: *Systemwechsel in Osteuropa*, Frankfurt am Main: Suhrkamp Taschenbuch Verlag 1994 (= *Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft* 1130), S. 181, vgl. zu diesem Zusammenhang auch ebd. S. 190f.
- ⁸ M.N. Afanas'ev: *Pravjaščie elity Rossii: obraz dežel'nosti*, in: *Mirovaja Ekonomika i Meždunarodnye Otnošenija*, 1996, Nr. 3, S. 46–56, hier S. 47.
- ⁹ Ebd.
- ¹⁰ N. Lapina: *Die Formierung der neuen russländischen Elite. Probleme der Übergangsperiode*, Köln 15.1.1996 (= *Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien* 7–1996), S.12ff.
- ¹¹ *Kryštanovskaja, O.: Finansovaja oligarchija v Rossii*, in: *Izvestija*, 10.1.96, S. 5.
- ¹² Gel'man, V.: *K voprosu ob elitach v post-SSSR: kriterii i podchody*, o. O. (Moskva): MBIO/IGPI 1994 (= MBIO/IGPI Monitoring-Materialien. Typoskript), 6 S.; weitge-

hend identisch mit: Gel'man, V.: *On the Problem of Elites in the Former USSR: Criteria and Approaches*, in: Segbers, K.: *De Spiegeleire, S.: Post-Soviet Puzzle. Mapping the Political Economy of the Former Soviet Union*. 4 volumes, Baden-Baden: Nomos 1995 (= *Aktuelle Materialien zur Internationalen Politik* herausgegeben von der Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen Band 40/1–4), Band III, S. 15–23, hier S. S. 23.

¹³ Vgl. *Kryštanovskaja, O.: Finansovaja oligarchija v Rossii*, in: *Izvestija*, 10.1.96, S. 5.

¹⁴ Vgl. dazu N. Mögel; S. Schwanitz: *Staatslobbyismus als System. Entscheidungsstrukturen im russischen Rüstungssektor*, *Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien* 32–1995.

¹⁵ N. Lapina: *Die russländischen Wirtschaftseliten und Probleme der nationalen Entwicklung*, *Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien* 16–1997; vgl. auch H. H. Schröder: *El'tsin and the „Oligarchs“*. *About the Role of Financial Groups in Russian Politics Between 1993 and July 1998*, in: *Europe-Asia Studies* Jg. 51, 1999, Nr. 6, S. 957–988.

¹⁶ Die folgenden Ausführungen nach: Lapina 1997 (= *Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien* 16–1997).

¹⁷ Nach: *Ekspert*, 1997, No. 32, S. 33; 1998, No. 11, S. 21; 1999, No. 13, S. 16.

¹⁸ Da es in Russland zunächst keine Kassenbehörde (wie z. B. die Bundeskasse in Deutschland) gab, wurden von der lokalen, regionalen und föderalen Exekutive sogenannte „bevollmächtigte Banken“ mit der Einnahme und der Verteilung staatlicher Gelder (Zolleinnahmen, Agrarsubventionen u. ä.) betraut.

¹⁹ *Fortune*, 3.3.1997.

²⁰ N. Lapina: *Die Formierung der neuen russländischen Elite. Probleme der Übergangsperiode*, Köln 15.1.1996 (= *Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien* 7–1996), S. 16.

²¹ So jedenfalls B. Kagarlickij: *Suščestvujut (ekonomičeskije predposylki smeny elit. Budet skoree smuta, čem revolucija*, in: *Nezavisimaja Gazeta*, 22.2.1995, S. 3, der auch beklagt, dass dieser Gruppe „unternehmerische Kultur“ fehle.

²² Vgl. dazu Schröder, in: *Europe-Asia Studies* 51, 1999, Nr. 6, S. 957–988.

²³ Der Begriff „Oligarchen“ wird in dieser Zeit in der russischen Debatte als bloßes Schlagwort benutzt, das die Gruppe der großen Finanzmagnaten bezeichnet und keinen Bezug zu der staatswissenschaftlichen Kategorie „Oligarchie“ hat; zur Entwicklung des Begriffs vgl. H.H.Schröder: *Jelzin und „Oligarchen“*. Über die Rolle von Kapitalgruppen in der russischen Politik, Köln 1998 (= *Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien* 40–1998), S. 5 Am 1.

²⁴ Zudin, in: *Obščestvennye nauki i sovremennost'*, 1999, Nr. 1, S. 46.

²⁵ Vgl. dazu Schröder 1998 (= *Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien* 40–1998), S. 5 Am 1, mit weiteren Nachweisen; ferner: A. J. Zudin: *Oligarchija kak političeskaja problema rossijskogo postkommunizma*, in: *Obščestvennye nauki i sovremennost'*, 1999, Nr. 1, S. 45–65; vgl. oben S. 8.

²⁶ Vgl. dazu jetzt auch: *Christia Freeland, Sale of the century. The Inside Story of the Second Russian Revolution*, London: Little, Brown and Company 2000, xiii, 370 S.; *Paul Klebnikov, Godfather of the Kremlin. Boris Beresovskij and the Looting for Russia*, New York / San Diego / London: Harcourt Inc. 2000, xiv, 400 S.

²⁷ Vgl. J. S. Hellman: *Winners Take All. The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transition*, in: *World Politics*, 50, 1998, S. 203–234.

²⁸ Vgl. dazu die Erinnerungen der wichtigsten Beteiligten: *Boris El'cin: Zapiski prezidenta*, Moskva 1994; *Aleksandr Koržakov: Boris El'cin: ot rassveta do zakata*, Moskva 1997.

²⁹ So urteilen z. B. J. Latynina; T. Lysova: *Kompromiss na distancii. Sudja po poslednim naznačenijam v pravitel'stve i rjadom s nim*, Sergej Kirienko vser'ez nameren priderživat'sja principa ravnoudalennosti ot oligarchov, in: *Ekspert*, 1998, Nr. 17, S. 14.

³⁰ Vgl. u. a. N. Ivanov: *Gazovaja ataka na „Gazprom“ zadochmulas'.* *No pobeda Rema Vjachireva budet stoit' emu „Rosnefti“*, in: *Segodnja*, 3. 7. 1998, S. 1, 5; u. a.

³¹ P. Sažonnikov: *Fal'start*, in: *Kommersant daily*, 23.7.1998, S. 1; vgl. auch A. Bagrov: *Pod davleniem*, in: *Kommersant Vlast'*, 1998, Nr. 29 [281], S. 8–15.

³² A. Bagrov: *Berezovskij formiruet kabinet*, in: *Kommersant daily*, 25.8.1998, S. 1; N. Timakova: *Kremlevskie raskol'niki*, in: *Kommersant daily*, 11.9.1998, S. 1.

³³ O.V. Kryštanovskaja: *Smert' oligarchii*, in: *Argumenty i fakty*, 1998, Nr. 46, S. 5; „Berezovskij otkryto borolsja protiv nas“, in: *Kommersant*, 19.1.1999, S. 1–2, hier S. 2.

³⁴ Interview im *Figaro* am 25.10.2000, hier nach: www.lefigaro.fr, download 25. Oktober 2000.

„So selbstverständlich wie Wodka, Kraut und Birkenbäume“

Korruption und Kleptokratie

Ausmaß und Ursachen

Von Roland Haug

Korruption ist in Russland ein weitverbreitetes Übel, das bis in die höchsten Ebenen des Staates reicht und die wirtschaftliche wie auch demokratische Entwicklung behindert. Gegenwärtig wird eine Art von „Manchester-Kapitalismus“ praktiziert, wie aus einem sowjetischen Anti-Kapitalismus-Lehrbuch entnommen, in dem alles erlaubt ist, auch den Staat zu bestehlen und selbst kriminelle Mittel einzusetzen, um zum Ziele zu kommen. Doch die Wurzeln des Übels reichen weit in die Geschichte zurück, entsprechend schwer ist ihm beizukommen, zumal ein Schuldbewusstsein fehlt. Immer schon waren die Staatsdiener unterbezahlt, von daher ist die Versuchung groß, sein Einkommen aufzubessern. Zwar werden durchaus Versuche unternommen, Korruption zu bekämpfen, doch werden sie politisch instrumentalisiert. Zudem soll das mit noch mehr Staat geschehen. Doch die Heerschar der Staatsdiener umfasst gegenwärtig, Schätzungen zufolge, bereits 15 Millionen Menschen. Dieser Riesenapparat scheint ständig geschmiert werden zu müssen, damit er läuft. Ein Umdenken also tut Not. Red.

„In einem korrupten Volk kann die Freiheit nicht gedeihen.“ Edmund Burke

Gesetzlosigkeit und Raffgier der neuen Elite

Korruption ist in der Russischen Föderation so weit verbreitet, dass fast jede Staatsinitiative von ihr befallen zu sein scheint. Die Maßlosigkeit von Korruption und Kleptokratie beschädigt nicht nur die Autorität der Regierung, sondern das Ansehen des ganzen Landes. Der Unterdrückung dieser negativen Erscheinungen müsste deshalb die höchste Dringlichkeit zukommen.

Wladimir Putin ist angetreten als machtvoller Präsident, der einem „starken Staat“ vorzustehen gedenkt. Doch aus dieser Stärke des Staates kann auch in Russland kein funktionierendes Gemeinwesen erwachsen. In Wirklichkeit verhält es sich nämlich genau umgekehrt: Russland muss erst einmal die Grundlagen zu einem ordentlichen Gemeinwesen schaffen. Erst dann wird auch der Staat an Kraft gewinnen. Politische Stabilität und ein System der demokratischen Institutionen sind für die wirtschaftlich Handelnden so wichtig wie die Atemluft.

Eine Mega-Korruption auf höchster Ebene behindert indes die marktwirtschaftliche und demokratische Entwicklung des Riesen-Reiches im Osten. Sie lähmt auch die moralische Wiedergeburt der Gesellschaft. Nachdem in der Zeit der *Perestrojka* nach 1985 Zug um Zug das

kommunistische Regime demontiert worden war, um dann 1991 wie ein Kartenhaus zusammenzubrechen, machte sich eine besonders schlimme, geradezu kriminelle Art von Manchester-Kapitalismus breit. Was sich da herausbildete, bestätigte alle Propaganda-Schablonen aus der vorangegangenen Sowjet-Ära. Die Kommando-Wirtschaft ist mit der Privatisierung eben nicht, wie ursprünglich beabsichtigt, in eine offene Marktwirtschaft umgewandelt worden. Als plötzlich vieles erlaubt und alles möglich war, traten Mitglieder der früheren Partei-Nomenklatura, junge Aufsteiger und energische Strippenzieher auf den Plan: Die beherrschten alle Tricks der alten Schattenwirtschaft und verfügten über Verbindungen, die sie als Startkapital in den neuen Frühkapitalismus hinüberretten konnten. Für die Gesetzlosigkeit und Raffgier dieser neuen Elite gibt es im post-sowjetischen Russland viele Belege. Die Spur führt bis in die nächste Umgebung des Ex-Präsidenten Jelzin. Die „neuen Russen“ unter Jelzin hatten es unterlassen, die einmaligen staatlichen Betriebe dem Volk zu übereignen oder wenigstens das Konzept einer Sozialpflicht des Kapitals in Erwägung zu ziehen. Die Wirtschaft überließen die Gefolgsleute Jelzins einer Rotte von Halbkriminellen und deren oligarchischen Dienstpersonal. Die Letzteren besaßen auch die Fähigkeit, staatliches Geld in Privatkapital umzuwandeln. Sie verwalteten das Kapital jener „neuen Russen“, die die nationalen Reichtümer wie Parasiten abschöpfen. Die „neuen Russen“, die Neureichen also, bemächtigten sich der profitablen Rohstoffe. Ihre Erlöse verschoben sie ins Ausland. Das gemeine Volk stießen sie in die Armut. Der Staat blieb ebenfalls arm. Seinen Bürgern blieb er Lohn und Rente schuldig. Die Rentenzahlungen deckte er 1999 mit Krediten aus der EU und den USA.

Korruption gedeiht in unklaren Strukturen, wo es um Geld und Macht geht

Auch im chaotischen, vulgären und barbarischen Russland müsste Korruption nicht der vielbeschworenen „Krake“ ähneln. Auch brauchte sie nicht – so das andere Klischee – „wie ein Krebsgeschwür zu wuchern“. Korruption ist von Menschen gemacht. Sie gedeiht in unklaren Strukturen und taucht immer auf, wo es um Geld und um Macht geht. Es bedarf eines bestimmten Klimas, in dem die Korruption ihre Blüte treibt. Ursachen korrupter Praktiken sind:

– Ein Mangel an klaren, stabilen, vom Staat garantierten und geschützten Rechten der Unternehmer. Viele Bestim-

mungen der russischen Wirtschaftsgesetzgebung sind unpräzise formuliert, mit Endweder-Oder-Bestimmungen gespickt. Die Ausdeutung des Gesetzes wird „vertrauensvoll“ in die Hand von nicht wirklich unabhängigen Rechtsschutzorganen gelegt. Und sollte ein Gesetz einmal eindeutig abgefasst sein, so findet sich immer ein anderes, das ihm widerspricht.

- Es gibt keinen Schutz vor rechtswidrigen Ansprüchen anderer Aktionäre oder Geschäftspartner.
- Es gibt keinen Schutz vor Übergriffen krimineller Banden.
- Wichtige Entscheidungsträger in sensiblen Bereichen sind unterbezahlt.
- Im Beamtenapparat ist die Integrität der Beamten nur schwach entwickelt. Sachlichkeitsstreben und Verantwortlichkeit für das Gemeinwesen, hohe Leistungsanforderungen und eine entwickelte Berufsethik bestehen nicht einmal als idealtypische Forderung.
- Der Missbrauch von Machtbefugnissen und die Willkür örtlicher Machthaber. Bedeutende Verwaltungsvorgänge sind auf Einzelne konzentriert.
- Eine extreme Spezialisierung produziert Alleinherrscher. Im Alltag stellt die jeweilige Lokalgröße die Wohnung. Sie heizt die Stube und dreht das Wasser an bzw. ab. Die alten, noch geltenden leninistischen Normen sind geradezu eine Einladung für Erpressung, Kleptokratie und Korruption. Erst die Einschränkung bürokratischer Machtbefugnisse, die Zunahme von Öffentlichkeit und ein echter Wettbewerb können viele Erscheinungen der Korruption reduzieren.
- Alte Seilschaften und regionale Verfilzungen. Sie führen dazu, dass bestimmte Vorgänge „unter der Hand“ entschieden werden. Die ganze Volkswirtschaft wird beherrscht von einem System geschlossener Kreise.

Das Versagen eines ausufernden Staates soll durch noch mehr Staat bekämpft werden

Der Aufbau eines Rechtsstaates in der Russischen Föderation hätte mit dem Kampf gegen die Korruption beginnen müssen. Dieser Kampf wird aber auch unter Putin nicht geführt. Westliche Exporteure hoffen nun, dass der sympathisch lächelnde Putin mit dem großen Hobel Ordnung schafft und dem Chaos, der Mafia und der Korruption ein Ende bereitet. Doch alles geht weiter wie gewohnt. Nicht dass Putin untätig wäre. Sein Denkfehler besteht darin, dass er das Versagen des Staates mit noch mehr Staat kurieren will. Gegen die Korruption gründet er Anti-Korruptions-

Komitees. Doch populistische und demagogische Kampagnen führen am Ende zu nichts. Sie können sogar zu einer Verfestigung der Korruption führen, weil die wahren Ursachen, die Umtriebe der Schuldigen, verschleiert werden.

Realistische Beobachter schätzen die Zahl russischer Staatsangestellten auf über 15 Millionen. Dieser *Riesenapparat* benötigt der stetigen Ölung, damit er die Wirtschaft nicht behindert. Das von Putin eingesetzte Anti-Korruptions-Komitee berichtet, dass Russland im Jahr 15 bis 20 Milliarden Dollar durch Bestechung verliert. Beamte mit Gehältern von allenfalls 150 Dollar im Monat entscheiden mitunter über Geschäfte von mehreren Millionen. Da ist die Versuchung naturgemäß groß, die Hand auf zu halten. Diskret überreichte finanzielle Nachhilfen oder Naturalien in Gestalt von Zigaretten und Spirituosen gehören zu den geläufigen Tricks des russischen Geschäfts- und Ausreiseverkehrs. Sie können z.B. Gepäckkontrollen erheblich erleichtern. Auch sonst gehören kleine Aufmerksamkeiten in Gestalt von Dollar-Geschenken oder Luxus-Urlauben einfach zum guten Ton. Monat für Monat werden in den großen Städten des Landes im Mafia-Stil Banker und Geschäftsleute umgebracht. Auch kritische Politiker, Journalisten und Wissenschaftler stehen immer häufiger auf der Abschlussliste.

Tief in der russischen Geschichte verwurzelt

Heute sind Begriffe wie „Korruption“ und „Russland“ nahezu deckungsgleich. Entgegen einer weitverbreiteten Annahme ist aber die Alltags-Korruption keine unmittelbare Folge des Zusammenbruchs der UdSSR. Sie ist vielmehr in der Historie tief verwurzelt. Bis ins 18. Jahrhundert erhielten russische Beamte überhaupt keinen Lohn. Sie sollten deshalb für ihre Tätigkeiten Gebühren erheben und sich damit finanzieren. Im 19. Jahrhundert waren die Löhne minimal. Sie wurden schon damals mit Verspätung ausbezahlt. Einerseits mussten sich die Beamten Fremd-Gelder in die eigene Tasche stecken, um ihre Familie ernähren zu können. Auf der anderen Seite litten russische Untertanen unter der Ineffizienz des Staates. Schon der KP-Elite war durch und durch korrupt, und dies schon zu Zeiten des gefürchteten Diktators *Stalin*. So unterschlug z.B. der gefeierte „Sieger von Berlin“, der Sowjet-Marschall *Jurij Schukow* gleich einen ganzen Eisenbahnwagen. Er war voller Preziosen, die in Deutschland zusammengestohlen worden waren.

Wer sich mit dem Nötigsten versorgen wollte, der kam vor allem in der Sowjetzeit nicht ohne „gute Freunde“ aus. Man musste versuchen, sich in ein Netzwerk einzubringen und sich darum bemühen, die Protagonisten dieses Systems bei Laune zu halten. Nicht immer war man so plump, diese wichtigen Leute direkt zu schmieren. Das wäre dann doch zu gefährlich gewesen. In der Sowjetunion hatten sich subtilere Methoden der indirekten

Bestechung herausgebildet, wie zum Beispiel bargeldlose, oft zeitverschobene Entschädigungsformen, so genannte „Kredit“-Vergaben, Stellen für den Austausch von Äquivalenten, geldwerte Vorteile wie zum Beispiel Luxusreisen. Das System beruhte auf dem *Prinzip der Gegenseitigkeit*. Über derartige Netzwerke konnte man sich in der Sowjetunion fast alles beschaffen. Man brauchte eben nur Verbindungen oder den Kontakt zu Leuten, die wiederum über eine andere Verbindung verfügten. Dabei gehörte es zum Kommt, dass man selbst etwas zu diesem Netzwerk beitrug. Tat man das nicht, dann verlor man seine „Kreditwürdigkeit“. In der UdSSR wurde das System als *blat* bezeichnet. *Blat* vertuschte die Reziprozität. Eine rein ökonomische Beziehung wurde von einer persönlichen Freundschaft verdeckt. *Blat* verwischte auch die Grenze zwischen Geschenk und Schmiergeld. Auch Staatsbetriebe stützten sich auf das *blat*-Netzwerk. Derartige Mechanismen entstehen bei mangelnder öffentlicher und juristischer Kontrolle. Man kennt das auch im Westen. Man spricht dann von „Vitamin B“ oder von „Filz“. Der verlässlichste Wachhund dagegen ist eine demokratische Aufsicht.

Der Zusammenbruch der Sowjetunion hat diese Mechanismen brutalisiert

Der Zusammenbruch der UdSSR hat diese Mechanismen weiter ausgeprägt und auch brutalisiert. Korruption und Schiebereien erreichten noch größere Dimensionen. Auf allerhöchsten Kommandohöhen und in einem schier unvorstellbaren Ausmaß werden heutzutage Bestechungsgelder oder geldwerte Vorteil akzeptiert (Mega-Korruption auf allerhöchster Ebene).¹

Heute funktionieren weite Teile der Volkswirtschaft und der Verwaltung noch immer nach den alten Prinzipien. Eine Gruppe zynischer, ideologisch völlig bedenkenloser KGB-Leute und etliche Jugend-Funktionäre gründeten Genossenschaften und Banken. Soziales Denken und moralisches Handeln war von diesem Personenkreis nicht zu erwarten. Die Beamtenstäbe sind vielfach dieselben wie vor der *Perestrojka*. Dazu muss man wissen: Die Angehörigen dieser Berufsgruppe können von ihren Gehältern nicht wirklich leben. Sie sind ihrerseits auf Verbindungen und bestimmte Schlüsselpersonen angewiesen.

Korruption in der Sowjet-Ära konnte sehr nützlich sein. In den Zeiten der exzessiven Mangelwirtschaft kamen viele Menschen eben nur mit Hilfe des *Schwarzmarktes* über die Runden. Die herrschende Planwirtschaft war einfach nicht in der Lage, das Land zu ernähren und die spärlichen Waren auch noch zu verteilen. Man stützte sich deshalb auf den kapitalistischen Wildwuchs jenseits der Sowjet-Legalität, eben auf die bereits erwähnte Schattenwirtschaft. Für alles, was über die dringendsten Grundbedürfnisse hinausging, brauchte man Beziehungen. Man hatte *vzjatki*, Bestechungsgelder, Naturalien oder geldwerte Vorteile zu entrichten.

Diese *vzjatki* öffneten in der UdSSR nahezu alle Türen.

Für die Menschen im heutigen Russland gehört die Korruption längst zum alltäglichen Leben. Der Volksmund sagt, sie sei so selbstverständlich wie „Vodka, Kraut und Birkenbäume“. Und weiter: Wer nicht schmiere, der sei eben dumm und könne nicht vorankommen. Moskauer Bekannte haben mir erzählt, dass sie einen Kredit über 1000 Dollar hätten aufnehmen müssen. Es war dies genau die Bestechungssumme, mit der sie die Befreiung eines jungen Familienmitglieds vom Militärdienst erkaufen konnten. „Doch lieber diese Riesensumme aufbringen“, so der Kommentar, „als den hoffnungsvollen Enkel tot im Zinksarg aus Tschetschenien“ zurückzubekommen. In der russischen Presse werden westliche Veröffentlichungen zum Thema Korruption meist mit Ironie und Spott bedacht. Dass Russland eine der größten Kleptokratien der Welt ist, darf man als Russe zwar feststellen. Aus dem Ausland will man das aber nicht hören. Man spricht da von einer „mächtigen Kampagne zur Diskreditierung der politischen Führung Russlands, seiner Geschäftsleute und des ganzen Landes“.² Und so wird denn weiter bestochen, unterschlagen, betrogen, hinterzogen und Geld gewaschen. Staatsgelder wandern in Privatschatullen. Die anvertraute Amtsmacht wird missbraucht. So zahlten zum Beispiel die rund 12.000 russländischen Moslems, die sich alljährlich auf die Hadsch, die Pilgerfahrt nach Mekka begeben, für das Ausstellen der Reisepapiere mehrere Hunderttausend Dollar Schmiergelder. Offiziell sind pro Kopf nur 120 Dollar plus Reisekosten zu bezahlen. Doch russische Visa-Vermittler und Zollbehörden, Busunternehmen und Polizeiposten kochen die Pilger in einer Weise ab, dass die jedem Moslem einmal im Leben vorgeschriebene Pilgerreise zu einem schier unbezahlbaren Unternehmen wird.

Bis in die engste Umgebung Jelzins hinein

Berichte über Korruption und Geldwäsche reichten bis in die engste Umgebung von Ex-Präsident *Jelzin*. Der Vorwurf gegen die *Jelzin*-Familie lautete: Die Schweizer Firma „Mabetex“ habe der Familie *Jelzin* über Kreditkarten riesige Beträge bezahlt. Der ermittelnde Generalstaatsanwalt *Skuratow* wurde daraufhin zur unliebsamen Person; er wurde suspendiert. Dabei stellte man die Dinge gleichsam auf den Kopf. Es wurde von Provokationen des Generalstaatsanwaltes gesprochen, die „diesem hohen Amt unwürdig“ seien. Schuld waren in Russland also nicht jene, die staatliche Gelder wuschen und sich bereicherten, sondern jene, die in solchen Straftaten ermittelten, oder auch nur darüber berichteten. Niemand in Russland wunderte sich darüber, dass alsbald auch der neue Generalstaatsanwalt *Ustinow*, in ein schiefes Licht geriet. Der Verwalter der Kreml-Liegenschaften, *Pawel Borodin*, soll auch *Ustinow* bestochen haben. Dieser habe von *Borodin* aus Staatbesitz eine teure Moskauer Wohnung erhalten. Ziel dieser Aktion sei es gewesen, dass ein

gegen den Kreml-Verwalter anhängiges Korruptionsverfahren eingestellt wird. *Borodin* war eine der Schlüsselfiguren im so genannten „Mabetex“-Skandal. Er soll von der Schweizer Firma Schmiergelder in Millionenhöhe angenommen und dafür dieser Firma den Renovierungsauftrag für den Kreml-Palast verschafft haben. Nach Recherchen Schweizer Ermittler hat „Mabetex“ 15 Millionen Schweizer Franken (18,3 Millionen DM) Schmiergelder an russische Beamte verteilt. In diese Affäre waren auch die beiden Töchter des Ex-Präsidenten Jelzin verwickelt.

Die Folgen sind inkompetente und ineffektive Entscheidungen

Da so intensiv in das eigene Portefeuille gewirtschaftet wird, kommt es auch zu zahlreichen inkompetenten und ineffektiven Politiker-Entscheidungen. Wen wundert es da, dass die Autorität des russischen Staates nur gering zu veranschlagen ist. Dieser Staat ist aber (entgegen einer weit verbreiteten Ansicht) keineswegs schwach. Ganz im Gegenteil. Dieser Staat ist wichtig und allgegenwärtig. Der Staat kontrolliert den Bürger mit alttestamentarischer Strenge. Doch dann lässt er wieder Gnade walten. Entweder wird nach Gutdünken verfahren oder (etwa nach der Entrichtung von Geldbeträgen) eine mildere Sühneleistung abverlangt. Und so ist denn auch die von *Wladimir Putin* propagierte „Diktatur des Gesetzes“ zu verstehen. Sie kann im Prinzip jeden treffen. Aber sie trifft bei weitem nicht alle. Sie kann einen unerwartet und mit großer Intensität ins Visier nehmen. Aber sie kann dann wieder auf einen Wink von oben abgemildert und sogar annulliert werden.

Korruptionskämpfer wie Nemzow und Primakow scheiterten

Kritiker des bestehenden Regimes wie der frühere Gouverneur von Nischnij Novgorod, *Boris Nemzow* halten Russland für ein staatsmonopolistisches, mafios-korruptiertes Wirtschaftsgebilde. Doch auch *Nemzow* konnte sich nicht behaupten. Sein Gegenentwurf, das „Reformmodell von der Wolga“, ist bei den Schlachten an der ökonomischen Front nicht zum Vorreiter geworden. *Nemzows* Erfolge ließen sich nicht auf das übrige Land übertragen. Der frühere Vize-Premier stieß auf den hartnäckigen Widerstand der Staatsverwaltung. Er musste gehen.

Der ehemalige russische Premier *Primakow* hatte mehrfach auf die Notwendigkeit hingewiesen, in Wirtschaft und Politik endlich Ordnung zu schaffen. Sie wurde für ihn einfach zu einem nationalen Sicherheitsproblem. Wenn es nicht gelingt – so der ehemalige Präsidentschaftskandidat – stehe die Existenz ganz Russlands auf dem Spiel. Kriminelle Strukturen kontrollierten schon jetzt 40 Prozent der russischen Wirtschaft. Schon lange geht es den entsprechenden Kreisen nicht mehr darum, einzelne Beamte oder Politiker zu bestechen, sondern die gesamte Regierung zu infiltrieren.

Dadurch wird die Idee der Marktwirtschaft gründlich diskreditiert. *Primakow* ist gegen eine totale Rücknahme der Privatisierung. Er meinte, ein derartiger Schritt werde Blutvergießen mit sich bringen. Allerdings müsse man in einigen Fällen die Privatisierung dann aber doch rückgängig machen. Und zwar immer dann, wenn klar sei, dass gestohlen wurde und Haushaltsgelder in die eigene Tasche gewirtschaftet worden seien. Nach *Primakows* Überzeugung hatte sich schon fast die ganze Führungselite schuldig gemacht. Bereits im Dezember 1998 hatte er Anweisung an den Generalstaatsanwalt gegeben, er möge wegen Korruptionsverdachts gegen führende Politiker Ermittlungsverfahren eröffnen. Der als integer und unbestechlich geltende *Primakow* wusste, wovon er sprach. Es war ihm auch bewusst, warum ihn *Jelzin* aus seinem Regierungsamt vertrieb. Da man den Kämpfer gegen die Korruption nicht mit gleichen Waffen schlagen konnte, versuchten seine Gegner ihn, *Primakow*, zu diskreditieren. So versuchte man, ihm das Image eines rückwärts gewandten Scharfmachers anzudichten, der in Russland einen Polizeistaat einrichten wolle.

Ausländische Investoren werden abgeschreckt

Es sind nicht einmal die hohen Steuern oder die rückständigen Infrastrukturen, die ausländische Investoren abschrecken. Schuld an der geringen Bereitschaft zu investieren ist vielmehr der Mangel an klaren, stabilen, vom Staat garantierten und geschützten Rechten der Unternehmer. Ganze Beamtenpulks leben von der Wirtschaft und von dem, was dabei abfällt. Doch die russische Staatsverwaltung ist nicht nur bis zur Halskrause korrupt. Sie ist auch maßlos überbesetzt. Kaum eine wirtschaftliche Tätigkeit, die nicht über irgendwelche Lizenzen, sprich: Bestechungsgelder reguliert wird. Die russischen Steuerbehörden sehen sich z. B. nicht in der Lage, die Einnahmen für den Verkauf von Erdgas, Erdöl, Edel- und Buntmetallen zu kontrollieren. Es handelt sich hierbei um Milliardenengeschäfte, bei denen Umsummen dem Staatsbudget vorzuenthalten bleiben. Sie fließen erst gar nicht nach Russland, sondern auf Auslandskonten. Dieses System konnte nur funktionieren, weil wichtige Leute in den Aufsicht führenden Ministerien selbst von diesen Operationen Nutzen zogen. Mittlere, aber auch kleinere Unternehmen in Moskau, werden von etwa 50 Organisationen heimgesucht. Es sind dies zum Beispiel die Gewerbeaufsicht, die Miliz, die Architektur-Aufsicht, der Pensions-Fonds, die Feuer-Polizei, das Gesundheitsamt und viele andere. Alle wollen sie abkassieren. Weigert sich ein Unternehmer, „finanzielle Gleitmittel“ zu offerieren, legen sich diese Aufsichtsgremien quer. Auch normale Polizisten bessern sich ihre armseligen Gehälter mit Schmiergeldern auf. Autofahrer werden wegen angeblicher oder tatsächlicher Verstöße gegen die Verkehrsregeln zur Kasse gebeten – selbstverständlich privat und ohne Quittung.

Zehn Prozent der Gewinne gehen für Bestechung drauf

Georgij Satarow, ein ehemaliger Mitarbeiter Präsident *Jelzins*, ist der Ansicht, dass von den Gewinnen kleiner und mittelgroßer Unternehmen für die Bestechungssummen in der Verwaltung zehn Prozent draufgehen. Allein für die Eröffnung einer Autowerkstatt in Moskau musste 1998 für die erforderlichen Genehmigungen eine Summe von 30.000 Mark bereit gestellt werden. Korrupte Bürokratien sind eng mit Mafia-Strukturen verflochten. Bestechungen und Bestechlichkeit wuchern in den Organismen von Staat und Gesellschaft. Um ein eher harmloses Beispiel zu nennen: Im angeblich kostenlosen russischen Krankenhaus geht nichts mehr ohne Schmiergelder. Wer ein Zimmer haben und nicht in einem Notbett auf dem Gang liegen will, der zahlt mit Hunderten von Dollars. Ethische Skrupel haben die meisten Ärzte nicht mehr. Sie nehmen reichlich Geschenke an. Von ihrem Salär können sie nicht leben.

Banken und Mafia

In der Welt der Mafia spielen die Banken eine wichtige Rolle. Es dient unbestreitbar, dass sich das organisierte Verbrechen der Banken bedient und dass viele Geldhäuser der Mafia auch gehören. Die unkontrollierte Entwicklung des russischen Bankensektors hat der Mafia ihr Handwerk gewaltig erleichtert. So ist es in Russland kein Geheimnis, dass bis zum Jahr 1993 die Lizenz zur Gründung einer Bank gegen ein westliches Luxusauto zu erhalten war. Die Mafia benötigt die Banken nicht billiger Kredite wegen. Sie braucht sie aber, um die von ihr erpressten Gelder zu waschen. Schmutziges Geld wird transferiert. Oder: Es wird so lange zwischen den Konten hin- und hergeschoben, bis es als sauber gelten kann. Dass die meisten Banken in dunkle Machenschaften verwickelt sind, bestreitet niemand in Russland. Die meisten russischen Banken sind nur spekulative Handelshäuser, die für ihre Geschäfte aus dem Devisenhandel, mit staatlichen Schuldverschreibungen und mit mancherlei suspekten Tätigkeiten ein riesiges Aufgeld kassieren. Im Wirtschaftsbereich sind die Banken deshalb auch „keine Helfer, sondern Räuber und Schmarotzer“.³

Korruptionsbekämpfung wird politisch instrumentalisiert

Korruptions-Vorwürfe gegen Politiker können die Russen kaum noch verblüffen. In den Medien berichtet man darüber häufig in distanzierter Form. Die meisten Menschen in der Russischen Föderation haben sich schon lange damit abgefunden, dass „die da oben“ machen können, was sie wollen. Die Erfahrung zeigt, dass die volle Schärfe des Gesetzes immer nur gegen jene angewandt wird, die nicht über mächtige Freunde verfügen. Ermittlungen gegen Industrielle, Politiker und Behörden wegen Korruption oder Veruntreuung haben fast immer einen politischen Hintergrund. Sie sind ein Instru-

ment im Machtkampf. Rechtliche und moralische Überlegungen spielen dabei keine Rolle. Gleiches gilt für den Generalstaatsanwalt. Er wird vom Krenl kontrolliert. Selbständige Aktionen und Ermittlungen gegen verdächtige Industriemanager oder Politiker gibt es nicht. Schlimmer noch: In vielen Regionen fürchten die Richter die Regierung und nicht umgekehrt. Solange sich Russland nicht als Rechtsstaat einrichtet, in dem die Bürger ihre Rechte einklagen können, ist an eine wirkliche Bekämpfung der Korruption gar nicht zu denken. Ob man die Korruption mit Polizei-Razzien bekämpfen kann, bleibt fraglich. So sollen Gelder des Internationalen Währungsfonds und des amerikanischen Nahrungsmittel-Programms für Russland veruntreut worden sein. Insgesamt zwölf Regierungsmitglieder standen im Verdacht, über New Yorker Banken eine Geldwäsche in Höhe von 15 Milliarden Dollar betrieben zu haben. Der frühere russische Regierungschef *Kirijenko* hat Berichte über Korruption innerhalb seiner Regierung bestätigt. Ihm selbst – so *Kirijenko* – seien als Ministerpräsident mehrmals Bestechungsangebote gemacht worden. Man habe ihm vorgeschlagen, ihn für eine bestimmte Entscheidung zu „belohnen“. Der Chef der Reformpartei „Jabloko“, *Grigorij Jawlinskij*, warf einigen Mitgliedern der Regierung *Primakow* vor, für ihre Ministerposten hohe Geldsummen bezahlt zu haben. Zum ersten Mal geriet der *Jelzin*-Clan selbst in Verdacht, in den Genuss von Schmiergeld zu kommen. Für den legendären kleinen Mann in Russland war das die Bestätigung dessen, was er schon immer zu glauben wusste: In Russland wird schamlos gestohlen.

Es fehlt das Schuldbewusstsein

Der ehemalige Präsident *Jelzin* hatte wiederholt den Standpunkt vertreten, dass die Wirtschaftsbürger Angst davor haben müssten, öffentliche Mittel zu veruntreuen oder Schmiergelder anzunehmen. Weit gefehlt: Die meisten Bestechungsaffären bleiben unentdeckt. Oder aber: Man sitzt sie aus. Die Korruption ist längst zu einem festen Bestandteil des russischen Wirtschaftslebens geworden. Da werden Existenzen gegründet und Supervermögen aufgehäuft. Ganze Familien werden zu Kleptokraten –, leben von Schweige-, Schutz- und Schmiergeldern und berei-

chern sich aufgrund gesellschaftlicher Privilegien auf unsoziale Art und Weise. Um diesem russischen Nationalübel Herr zu werden, würde deshalb auch die petrinsche Methode nicht helfen: Zar *Peter der Große* hatte vor 300 Jahren angeordnet, bestechlichen Beamten des St. Petersburger Hofes die Hosentaschen zuzunähen. Der Erfolg war gleich Null. Die Vorstellung, dass der Staat ein gemeinsames Gut aller sei, dem der Bürger Loyalität schulde, hat sich in Russland einfach nicht durchsetzen können. Die Macht im russischen Imperium ist personifiziert. Sie tritt in Gestalt von Zaren, Parteisekretären und Regierungsmitgliedern bis zu den kleinen Beamten hinab. Sie alle brauchen *vzjatki* (Bestechungsgelder), weil sie sich legal nicht ausreichend versorgen können. So etwas wie Verantwortungsgefühl empfinden sie nur gegenüber der eigenen Familie und ihren besten Freunden. Es fehlt schlichtweg das Sündenbewusstsein, denn nach allgemeinem Verständnis erleichtert der Bestochene doch nur dem Bestechenden, seine Geschäfte zu erledigen. Geholfen sei damit doch beiden, heißt es. Dabei ist zu beachten, dass in Russland eine Versorgungs-Mentalität vorherrscht, die weder Verantwortung noch wirtschaftliches Denken kennt. Ihr liegt die Wertvorstellung einer vormundschaftlichen Staatsfürsorge zugrunde. Der russische Reform-Politiker *Alexander Jakowlew* hat die dahinter stehende Geisteshaltung, bei der der Einzelne vom Staat alles, von sich selbst aber nur wenig erwartet, als „Schmarotzer-Sozialismus“ bezeichnet. Eine realistische Russland-Betrachtung muss davon ausgehen, dass es im Volk und bei den meisten in der Politik Tätigen bis jetzt noch nicht zu der entscheidenden Bewusstseinsveränderung gekommen ist. Die Menschen im slawischen Osten mit ihren so völlig anders gearteten Wertvorstellungen entscheiden nach anderen Prioritäten als im Westen. Einerseits misstrauen sie dem Staat grundsätzlich. Zugleich aber fordern sie, dass er die Dinge für sie richtet. *Wladimir Putin* wurde vor allem deshalb gewählt, weil er das quasi-religiöse Bedürfnis nach der „höheren Instanz“ zu befriedigen schien. Hat der russische Untertan, der noch nicht Bürger geworden ist, eine derartige Persönlichkeit erst einmal gefunden, ist er auch bereit alle Verantwortung abzutreten. Bei allem Misstrauen gegenüber „denen da oben“ hängt man dennoch

an der utopischen Vorstellung, dass ein guter paternalistischer Staat die Interessen des Gemeinwohls wohl am ehesten garantieren könne. Nahezu völlig ausgeblendet werden Überlegungen über Partizipation, über die eigene Rolle der Bürger.

In Zentralasien und in den Turk-Republiken sieht es noch einmal anders aus

Besondere Formen der Kleptokratie und Korruption haben sich in den zentralasiatischen und Turk-Republiken der ehemaligen Sowjetunion etabliert. Ein besonders riskantes Land für Investoren ist – abgesehen vom Ölsektor – die Republik Aserbeidschan. Dort ist die Korruption auf allen Ebenen das grundlegende Herrschaftsprinzip. Dazu muss man wissen: Die Untergebenen des Staatsherrn *Aliev* dürfen sich bereichern, wenn sie ihm, dem Staatsherrn, loyal sind. Damit hat dieser sie auch in der Hand; er kann sie jederzeit erpressen. Ein Großteil der Staatsstellen ist nur gegen Bezahlung zu bekommen. Besonders erstrebenswert und teuer sind die Posten bei der Verkehrspolizei oder beim Zoll, weil man dort zumeist viel Geld herauspressen kann. Auch muss man Gebühren für Dienstleistungen entrichten, für die man dann gar nichts erhält. Einer wollte es ganz genau wissen: In einem Sonder-Einsatz gegen die weit verbreitete Unsitte von Schmiergeld-Annahmen durch die Polizei war im September 2000 der Innenminister von Kasachstan, *Kairbek Sulejmenow*, aufgebrochen; er fuhr 1200 Kilometer durch die zentralasiatische Heimat. Als Beifahrer in einem mit Wassermelonen voll beladenen Lastwagen war er unerkannt von einer Polizeikontrolle zur anderen gefahren. Insgesamt wurde er 36 mal angehalten. Jedes Mal mußte sein Fahrer wegen angeblichen Fehlverhaltens im Verkehr an Polizisten und Zollbeamte Schmiergelder bezahlen. Alle Vorwürfe waren fingiert. Der Fahrer des Ministers hatte sich absolut korrekt verhalten.

Literaturhinweise

- * Christoph Neidhart: Die „Favor“-Bank und ihre Kunden. In *NZZ*/12. 3. 2000.
- ** *Izvestija* 27. 8. 99.
- *** So *Vladimir Miljutenko* in: *Vostok* 1/1999, S. 16.
- **** Nachrichtenagentur *Inferfax* vom 27. 8. 1999.

Die Zeitschrift „Der Bürger im Staat“ wird herausgegeben von der LANDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG Baden-Württemberg.

Direktor der Landeszentrale: Siegfried Schiele

Schriftleiter: Prof. Dr. Hans-Georg Wehling, Staffenbergstraße 38, 70184 Stuttgart, Telefax (07 11) 16 40 99-77.

Herstellung: Schwabenverlag AG Ruit, Senefelderstraße 12, 73760 Ostfildern (Ruit),

Telefon (07 11) 44 06-0, Telefax (07 11) 44 23 49

Vertrieb: Verlagsgesellschaft W. E. Weinmann mbH, Postfach 1207, 70773 Filderstadt,

Telefon (07 11) 7 00 15 30, Telefax (07 11) 7 00 15 30.

Preis der Einzelnummer: 6,50 DM, Jahresabonnement 25,- DM Abbuchung.

Die namentlich gezeichneten Artikel stellen nicht unbedingt die Meinung der Redaktion dar. Für unaufgefordert eingesandte Manuskripte übernimmt die Redaktion keine Haftung.

Nachdruck oder Vervielfältigung auf Papier und elektronischen Datenträgern sowie Einspeisung in Datennetze nur mit Genehmigung der Redaktion.

Wenn die Anreize zu fleißiger und ehrlicher Arbeit vernichtet werden

Einkommenspolitik und Einkommensverteilung als zentrales Problemfeld

Reformvorschläge für das System sozialer Sicherheit

Von Jewgenij Gontmacher



Dr. Jewgenij Gontmacher ist Leiter des Departements für soziale Entwicklung im Regierungsapparat der Russischen Föderation.

Wirft man einen Blick auf das Einkommensniveau in Russland und bezieht die Ergebnisse sowohl auf die Kaufkraft als auch auf das Bruttoinlandsprodukt, steht das Land im internationalen Vergleich gar nicht schlecht dar. Das Problem Russlands ist nicht das Einkommensniveau, sondern die Einkommensverteilung, die im Vergleich zu Westeuropa außerordentlich ungleich ist und somit erheblichen sozialen Sprengstoff in sich birgt. Die Sozialpolitik des Staates, die hier für Ausgleich sorgen könnte, leidet unter chronischem Geldmangel. Der wiederum ist nicht zuletzt eine Folge der schlechten Steuermoral. Allerdings: Wenn der Staat versagt, auf allen Gebieten wenig leistet, sieht man auch nicht ein, warum man sein Einkommen mit ihm teilen soll. - Darüber hinaus bedarf das System der sozialen Sicherung auf allen Ebenen grundlegender Strukturreformen, die daran ausgerichtet sind, Leistung zu fördern. Red.

Die zehn Jahre, die seit der Wende in Russland verstrichen sind, haben im Sozialbereich keine ersehnten Wandlungen gebracht. Für die Mehrheit der Bevölkerung wurden diese Jahre im Gegenteil zu einer schweren Prüfung. Das gesamte System der Sozialversorgung aus der Sowjetzeit erwies sich unter den neuen Verhältnissen als unbrauchbar, das neue Modell aber wird bis jetzt sehr langsam aufgebaut. Die Menschen, die durch Armut und verzögerte Lohnauszahlungen zur Verzweiflung getrieben worden sind, demonstrieren, sperren Straßen ab und treten in Hungerstreiks. Die sozialen Spannungen nehmen zu und die Regierung ist gezwungen, bald in der einen, bald in der anderen Region dringende Maßnahmen zu ergreifen.

Diese Flickmethode bringt nur negative Ergebnisse. Eine Analyse der sozialen Probleme Russlands zeigt, dass die Situation in diesem Bereich alles andere als befriedigend ist. Es seien nur die brennendsten Probleme genannt:

- akuter Mangel an Finanzmitteln in Bildung, Gesundheitswesen und Kultur;

- winzig kleine Renten, die Nichterfüllung der gesetzgeberisch verankerten Verpflichtungen des Staates gegenüber den Veteranen, Behinderten und Kindern;
- vielmonatige Verzögerung in der Auszahlung ohnehin niedriger Gehälter an Beschäftigte im öffentlichen Bereich; massenweise Nichtzahlung von Löhnen und Gehältern im nichtöffentlichen Sektor;
- schreiende Differenzen im Lebensstandard zwischen verschiedenen sozialen Gruppen und Regionen, die Massenarmut bewirken.

Die Folge davon ist eine Marginalisierung weiter Bevölkerungskreise, das heißt, eine weite Verbreitung von Alkoholismus und Drogensucht, Landstreicherei, Bettelei und kriminellen Verhaltensweisen. Es ist offensichtlich, dass man ohne einschneidende Strukturreformen in der Sozialpolitik nicht mehr weiterkommt.

Warten auf das ersehnte Wirtschaftswachstum

Bis jetzt aber handelten die Behörden nach dem Grundsatz: Lieber abwarten bis das ersehnte Wirtschaftswachstum kommt, welches automatisch auch die sozialen Engpässe beseitigen wird, zwischenzeitlich aber routinemäßig ein bisschen Geld fürs Überleben der sozialen Sphäre auf-treiben.

Dieses Verhaltensmodell dominierte eigentlich die ganze Zeit seit 1992. Die zaghaften Versuche der Regierung, Reformen des Sozialbereichs einzuleiten, die in einem sehr engen Sinne, und zwar als Abbau der sozialen Verpflichtungen des Staates, aufgefasst wurden, stießen auf erbitterten Widerstand des Parlaments.

Kernstück aller Reformbemühungen muss die Lohnpolitik sein

Womit hätte man denn nun anfangen sollen, um die Situation im Sozialbereich grundlegend zu verändern?

Der Verfasser ist der Ansicht, dass man unter den zahlreichen Sozialproblemen das wichtigste Kettenglied hervorheben muss, an dem man dann die ganze Kette herausziehen, das heißt, die sozialen Reformen als integrierenden Bestandteil der wirtschaftlichen und demokratischen Umgestaltungen durchführen könnte.

Es wäre falsch zu behaupten, solche Versuche hätte es nicht gegeben. Zu einem Umbruch in der sozialen Lage ist es jedoch nicht gekommen, erstens, weil es keinen Umbruch in der Wirtschaftsentwicklung gegeben hat und, zweitens, weil das wichtigste Element der sozialen Reformen –

trotz aller Wichtigkeit der erwähnten Veränderungen – unberührt geblieben ist. Dieses wichtigste Element ist die Arbeitsvergütung. Gerade hier liegt die Wurzel praktisch aller brennenden Probleme im sozialen und nicht nur im sozialen Bereich.

Wie niedrig sind die Löhne in Russland wirklich?

Die Meinung ist weit verbreitet, die Arbeitsvergütung in Russland sei äußerst niedrig. Stimmt das aber wirklich?

Wollen wir die Durchschnittslöhne in Russland und in den Ländern, die ähnliche Kenndaten des Bruttoinlandsprodukts (BIP) pro Kopf der Bevölkerung aufweisen, vergleichen:

Laut Schätzungen des russischen Staatskomitees für Statistik¹ betrug der berechnete durchschnittliche Monatslohn eines Beschäftigten im Januar 2000 1826 Rubel bzw. 65 US-Dollar. Rechnet man der Arbeitsvergütung in Russland alle Pflichtversicherungsbeiträge, die der Arbeitgeber heute an den Rentenfonds, den Sozialversicherungsfonds, den Erwerbslosigkeitsfonds und den Fonds der Pflichtkrankenversicherung zu entrichten hat, sowie die staatlichen Subventionen für die Mieten und kommunalen Dienstleistungen hinzu, so vergrößert sich die Arbeitsvergütung um das 1,5 bis 2fache und beträgt 100 bis 130 US-Dollar im Monat.

Das Preisniveau in Russland betrug 1996 (die neuesten offiziellen Angaben des Staatskomitees für Statistik)² 43 % von dem in den USA und Großbritannien, 34 % von dem in Frankreich und 32 % von dem in Deutschland. Im Zeitraum 1997-1999 veränderte sich dieses Verhältnis, so dass sich das Preisgefälle zwischen Russland und den anderen Ländern verringerte, aber trotzdem liegt diese Kennzahl zur Zeit ungefähr bei 50 %. Somit müsste man bei einem Vergleich mit anderen Ländern die Arbeitsvergütung in Russland nochmals verdoppeln, und zwar bis auf 200-260 US-Dollar.

Bis vor kurzem gab das Staatskomitee für Statistik in seinen Berichten nur die offiziell berechneten Löhne und Gehälter an. Seit Beginn 1999 aber wird bei der Berechnung der Einkommensstruktur der Bevölkerung auch noch die „verdeckte Arbeitsvergütung“ mitgerechnet. Dabei hat sich herausgestellt, dass die faktische Arbeitsvergütung um mindestens 60 % höher liegt als die offiziell angegebene³. Dementsprechend sollte man den Dollarwert des durchschnittlichen Monatsverdienstes in Russland auf 320 bis 420 US-Dollar anheben. Dieser Betrag liegt sogar höher als die Arbeitsvergütung in solchen Län-

dem mit ungefähr gleichem BIP pro Kopf der Bevölkerung wie Mexiko, Polen, Rumänien, Kroatien, Estland, Ungarn und Litauen. Der Anteil der Arbeitsvergütung (einschließlich des verdeckten Teils) am BIP in Russland betrug im ersten Halbjahr 1999 46,4 %⁴ vom Bruttoinlandsprodukt pro Kopf der Bevölkerung, was durchaus den Weltstandards entspricht. Somit darf man die in letzter Zeit sehr verbreiteten Behauptungen, nämlich dass der Anteil der Arbeitsvergütung am russischen BIP anomal klein und dass die Arbeitsvergütung in Russland unbegründet niedrig sei, als Mythen bezeichnen. Diese Schlussfolgerung wird auch durch die Untersuchungen von Spezialisten des Instituts für volkswirtschaftliche Prognosen der Russischen Akademie der Wissenschaften bestätigt.

Da der Staat wenig leistet, will man ihm möglichst wenig vom Einkommen abtreten

Worin bestehen dann die Probleme? Ihrer gibt es zwei: Erstens ein sehr hoher Anteil der verdeckten Arbeitseinkommen und zweitens ihre riesigen Unterschiede nach Branchen, Berufen und Regionen.

Die verdeckten Arbeitseinkommen reduzierten die Einnahmen der öffentlichen Haushalte aller Ebenen und der staatlichen sozialen Fonds. Diese Defizite betragen zirka 90 bis 100 Milliarden Rubel bei der Einkommenssteuer, 120 bis 140 Milliarden Rubel bei der Rentenversicherung und 35 bis 50 Milliarden Rubel bei den anderen öffentlichen Sozialversicherungsfonds. Der Betrag von 100 Milliarden Rubel an Einkommenssteuer, die den örtlichen Haushalten zufließen soll, kommt der Summe der Kindergelder im ganzen Land für mehr als drei Jahre gleich (das Problem der Kindergelderauszahlung ist in aller Munde). 120 Milliarden Rubel – das ist der halbjährige Bedarf des Rentenversicherungsfonds.

Gewiss könnte man diese Zahlen mit dem Hinweis bestreiten, die heutige Steuerlast und der Umfang der Versicherungsbeiträge aus dem Arbeitsvergütungsfonds seien übermäßig hoch und die genannten zusätzlichen Einnahmen ließen sich nie eintreiben. Die weltweiten Erfahrungen, darunter auch in den Nachbarländern Osteuropas, zeigen jedoch, dass der Hauptgrund für die illegalen Arbeitseinkommen darin liegt, dass man dem Staat als Verwalter der eingetribenen Steuern und Versicherungsbeiträge misstraut. Wenn alle sehen, dass die Behörden nicht imstande sind, die persönliche Sicherheit der Bürger zu gewährleisten und die Arbeitgeber vor Kriminalität und Beamtenwillkür zu schützen, dass Haushaltsgelder oft ineffektiv ausgegeben werden, stellt sich die Frage, ob man seine Einkünfte mit einem solchen Staat ehrlich teilen soll.

Die soziale Ungleichheit hat gefährliche Ausmaße angenommen

Die verdeckten Arbeitseinkommen, die ein bedeutendes Ausmaß erreicht, führen dazu, dass die soziale Ungleichheit gefähr-

liche Dimensionen annimmt und dass sich in der Gesellschaft Unzufriedenheit breit macht. Der größte Teil der „Schatteneinkünfte“ entfällt nämlich gerade auf die reichsten Mitglieder unserer Gesellschaft, vor allen Dingen auf Unternehmer. Die Angestellten der öffentlichen Einrichtungen (Ärzte, Lehrer, Bibliothekare u.a.m.) zahlen korrekt alles, was sie zahlen müssen. Die Militärangehörigen, Rentner und Behinderten haben in der Regel ebenfalls keine verdeckten Einnahmen. Als dessen Ergebnis steht die Pyramide der Steuer- und Versicherungslast Kopf.

Nach Angaben des Büros für Wirtschaftsanalyse zahlten die reichsten Bürger im Jahre 1997 nur 16,7 % der vorgesehenen Einkommenssteuer. Bei den ärmsten Bürgern aber betrug dieser Anteil 92,0 %! Daher auch das Gefühl der sozialen Ungerechtigkeit, das das russische gesellschaftliche Bewusstsein beherrscht, damit erklärt sich auch die negative Einstellung zu den Reformen.

Die bestehende Einkommensverteilung in der Arbeitsvergütung ist in den Augen der Gesellschaft eine der krassen Erscheinungsformen der sozialen Ungerechtigkeit. Im Juli 2000 machte die berechnete Durchschnittsvergütung der Beschäftigten im Bereich des Gesundheitswesens, der Bildung, der Kultur und Kunst jeweils 54 %, 50 % und 50 % vom durchschnittlichen Einkommensniveau in Russland aus⁵. Im Dezember 1999 war der berechnete durchschnittliche Monatslohn im Autonomen Bezirk der Jamal-Nenzen (Sibirien) um das 8,3fache höher als der in Dagestan (Nordkaukasus)⁶. Dabei sind die Lebenshaltungskosten im Autonomen Bezirk der Jamal-Nenzen lediglich um 2,7fache höher als die in Dagestan⁷.

Das Verhältnis zwischen dem Einkommen von 10 % der Reichsten und 10 % der Ärmsten in Russland betrug 1994 15,1:1, im Januar/Februar 1995 14,2:1 und im Jahre 1999 13,3:1⁸.

Zum Vergleich sei gesagt, dass dieses Gefälle in den westeuropäischen Ländern 7 bis 8fach und in Japan 5fach ist.

Außerdem haben die höchstbezahlten Einkommensempfänger in Russland in der Regel auch die höchsten „Schattenschläge“ in Form von Versicherungen, Vergünstigungen und Kompensationen auf Kosten der Firma.

Diese Beispiele illustrieren die sozial äußerst gefährliche Situation, die in Russland entstanden ist: Einerseits entspricht die faktische Durchschnittsvergütung durchaus dem gegenwärtigen Stand der Wirtschaftsentwicklung des Landes, andererseits aber bekommt ein großer Teil der Beschäftigten schändlich kleine Löhne und Gehälter.

Die Folgen liegen auf der Hand

Dieses Missverhältnis bringt für die Volkswirtschaft mehrere negative Folgen mit sich:

- es vernichtet die Anreize zu ehrlicher und intensiver Arbeit;
- der „Klassenhass“ gegen die Hochbezahlten nimmt zu, was die Unzufriedenheit in der Gesellschaft noch mehr schürt;
- es kommt zu einer Marginalisierung bedeutender sozialer Gruppen, die

kaum mehr zu einer normalen Lebensweise zurückkehren können;

- die niedrige Arbeitsvergütung schränkt die kaufkräftige Nachfrage, vor allem nach einheimischen Waren und Dienstleistungen, stark ein.

Wie das Rentensystem reformiert werden sollte

Warum soll dennoch gerade die Reform der Einkommenspolitik die Schlüsselrolle bei der Umgestaltung des gesamten Sozialwesens spielen?

Die Weltpraxis zeigt, dass die Versicherungsbeiträge sowohl vom Arbeitgeber als auch vom Arbeitnehmer getragen werden müssen. In Russland aber werden die Pflichtversicherungsbeiträge aus dem Lohnfonds entnommen, also vom Arbeitgeber gezahlt. In den entwickelten Industrieländern werden die Versicherungsbeiträge im Verhältnis 50:50 von dem Arbeitgeber und dem Arbeitnehmer getragen. Wenn wir dieses Verhältnis übernehmen, wobei die Löhne und Gehälter um 19 bis 20 % angehoben werden, wird der Arbeitnehmer allmählich auch den Anreiz verspüren, sich um die Vergrößerung seiner Versicherungsbeiträge zu kümmern. Dies würde eine ausgesprochen positive Rolle bei der Legalisierung der Schatteneinkünfte spielen. Die Übernahme eines Teils der Verantwortung für die Zahlung der Pflichtversicherungsbeiträge durch den Arbeitnehmer hat eine große psychologische Bedeutung: Wir würden auf diese Art und Weise bewusst (und nicht spontan) vom Staatspaternalismus zu einer normalen Bürgergesellschaft übergehen, wo die Sorge um das Wohlergehen des Menschen gleichmäßig zwischen dem Staat, dem Arbeitgeber und dem Bürger selbst verteilt wird.

Man könnte außerdem auch eine Einkommensgrenze einführen, von der die Pflichtversicherungsbeiträge abzuführen sind. Dies hätte einige absehbare Folgen:

- Erstens würden die Bürger besser verstehen, welche Basisgarantien bei verschiedenen Versicherungsarten der Staat auf sich nimmt.
- Zweitens wird es für die Bürger vorteilhaft sein, ihre inoffiziellen Einnahmen für zusätzliche freiwillige soziale Versicherungen zu verwenden, was zur Legalisierung dieser Einnahmen beitragen und die Bildung von Ersparnissen im Land fördern würde, die man in die Wirtschaft investieren könnte.

In der Perspektive könnte dies die Konturen des russischen Rentensystems wesentlich verändern, weil die Verantwortung für die Rentenversorgung sich dadurch vom Staat auf den Arbeitnehmer und die nichtstaatlichen Rentenversicherungsfonds umverteilen würde.

Nichts steht auch folgendem Schritt im Wege: Man könnte dem Arbeitnehmer zumindest einen Teil der Gelder (zum Beispiel in Form von Gutscheinen) übergeben, die heute aus den Staatshaushalten verschiedener Ebenen für Bildung und Gesundheitsschutz ausgegeben werden. Dies sollte zu einer grundsätzlichen Umgestaltung der Tätigkeit von Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen führen.



Kaufhaus GUM

in Moskau, 1888–94 errichtet. Die Abkürzung steht für Gossudarstweny Universálny Magazin (= Staatliches Kaufhaus).

Foto: Helga Wöstheinrich

Aus einfachen Konsumenten öffentlicher Mittel würden sie sich in selbständige Wirtschaftseinheiten verwandeln, deren Finanzierung direkt von der Zahl der Bürger, die sich in der jeweiligen Einrichtung ausbilden bzw. behandeln lassen wollen, abhängen würde. Dies würde eine wirtschaftliche Grundlage für eine Reform des Bildungs- und Gesundheitsschutzsystems bilden.

Das Tarifsystem für den öffentlichen Dienst sollte regionalisiert werden

Dieser Ansatz steht in direktem Zusammenhang mit der Regulierung der Löhne und Gehälter der Beschäftigten im öffentlichen Sektor. Das gegenwärtige Einheitliche Tarifnetz gilt für das gesamte Territorium Russlands. Als Ergebnis können die örtlichen Behörden, die die Löhne und Gehälter der Beschäftigten im öffentlichen Sektor zu finanzieren haben, nur Zuschläge zu den Tarifen festsetzen, falls sie natürlich Geld dafür haben. Es fehlt zur Zeit an notwendiger Flexibilität bei der Regulierung der Beschäftigtenzahl im öffentlichen Sektor, was dazu führt, dass die Ressourcen im Bildungs- und Gesundheitswesen sowie anderen Bereichen des öffentlichen Sektors ineffizient genutzt werden. Würde das Einheitliche Tarifnetz aber nur einen Empfehlungscharakter haben, würde sich die Situation ganz anders gestalten. Man würde nach dem einfachen Prinzip vorgehen: Wer zahlt, legt auch den

Lohn fest. Dies trifft auch für die Gemeindeebene zu. Im Idealfall müsste das Organ der kommunalen Selbstverwaltung zusammen mit der Leitung der jeweiligen Einrichtung die Arbeitsvergütung in jeder Schule bzw. Poliklinik regulieren.

Die gegenwärtigen Mindestlöhne liegen deutlich unter dem Existenzminimum

Die Aufhebung des obligatorischen Charakters des Einheitlichen Tarifnetzes würde schließlich erlauben, die Erhöhung der Mindestlohnsätze in Russland in Angriff zu nehmen. Der heutige Mindestlohn von 132 Rubel, das heißt, weniger als 5 US-Dollar im Monat, ist nicht menschenwürdig. Das landesdurchschnittliche Existenzminimum für die Erwerbsfähigen betrug im 1. Quartal 2000 1232 Rubel. Das bedeutet, dass man den Mindestlohn auf das 9,3fache erhöhen muss, damit er dem Existenzminimum entspricht. Man müsste das auch machen, wenn nur das Geld dafür da wäre. Um den Mindestlohnsatz bis auf das Existenzminimum eines erwerbsfähigen Menschen zu erhöhen, bräuchte man zusätzlich 50 Milliarden Rubel, die weder die regionalen noch die kommunalen Haushalte aufbringen können. Darüber hinaus bezifferten sich ihre Lohnschulden bei der jetzigen sehr niedrigen Arbeitsvergütung der Beschäftigten im öffentlichen Sektor am 1. Juli 2000 auf 2 Milliarden Rubel.

Hätte das Einheitliche Tarifnetz aber einen nur empfehlenden Charakter, könnten die örtlichen Behörden die Tarife nach eigenem Ermessen und von den vorhandenen Mitteln ausgehend ändern und zum Beispiel die untersten Tarifstufen stark anheben, wobei die obersten Stufen eingefroren wären.

Eine grundlegende Rentenreform ist dringend erforderlich

Die Dynamik der Lohnerhöhungen bestimmt auch das Tempo der Umsetzung der Rentenreform. Gedacht ist an Beitragszahlungen, die erhöht werden können, um die eigenen Rentenansprüche zu erhöhen (Akkumulationssystem). Die Frage nach der Zweckmäßigkeit und dem Stellenwert der Akkumulationselemente in dem zukünftigen russischen Rentensystem muss bei der Gestaltung der Rentenreform die zentrale Stellung haben. Die diesbezügliche Diskussion brachte mehrere Argumente dafür und dagegen hervor. Hier sind die wichtigsten von ihnen.

Dagegen:

- Der Übergang von dem einen System zum anderen würde zusätzliche Kosten verursachen, die die Haushalte, die Arbeitgeber und Arbeitnehmer belasten würden;
- der finanzielle Zustand des akkumulierenden Rentensystems hängt direkt von der Wirtschaftskonjunktur ab, welche

selbst in den erfolgreichsten Ländern instabil zu sein pflegt;

- die Verwaltung des akkumulierenden Systems verursacht größere (im Vergleich mit den jetzigen) Verwaltungskosten.

Dafür:

- Der Übergang zum Akkumulationssystem schafft eine große Quelle zusätzlicher Investitionen, sichert günstige Voraussetzungen für ein Wirtschaftswachstum und führt demzufolge zu einer Hebung des Lebensstandards der Bevölkerung;
- das akkumulierende Rentensystem gibt jedem Arbeitnehmer die Möglichkeit, selbstständig die Höhe seiner zukünftigen Rente zu bestimmen, die genau seinem Dienstalter und Verdienst entsprechen würde. Ist dies etwa nicht die soziale Gerechtigkeit in der Praxis?

Die Konservierung des heutigen Systems der Rentenbeziehungen zwischen den Erwerbstätigen, Rentnern und dem Staat beeinträchtigt auch die Interessen des Staates bedeutend. Gerade der Staat trägt heute faktisch die volle Verantwortung für die Bestimmung der Rentenhöhe und die rechtzeitige Auszahlung der Renten. Deshalb muss der Staat die sozialen Spannungen wegen der sich häufenden Ausfälle im Rentensystem auf sich nehmen, was direkt die politische Stabilität im Lande bedroht. Im Rahmen eines akkumulierenden Rentensystems aber wären solche Gefahren für den Staat ausgeschlossen.

Welche Argumente führen nun die Diskursparteien in Bezug auf die Umverteilungsgrundsätze an?

Dafür:

- Die Begrenzung der Renten für die arbeitenden Rentner, die Überführung der vergünstigten und Frührenten ins System der zusätzlichen nichtstaatlichen Pflichtversicherung (für einzelne Branchen, Berufe usw.), die allmähliche Erhöhung des Rentenalters, die Verstärkung der Zahlungsdisziplin, die Befreiung des Rentenfonds von Fremdleistungen und einige andere Maßnahmen würden die Situation für viele Jahre im Voraus gesunden;
- das Prinzip der Generationensolidarität, das heute bei der Rentenversorgung zum Tragen kommt, beseitigt die direkte Abhängigkeit der Renten vom Zustand der Volkswirtschaft.

Dagegen:

- Die oben angeführten Maßnahmen zur Gesundung des heutigen Rentensystems sind in Wirklichkeit unzureichend, und in Anbetracht der zu erwartenden Verschlechterung des Verhältnisses zwischen der Zahl der Erwerbstätigen und der Rentner nach 2007 würde die Finanzkrise des Rentenfonds permanent werden;
- dadurch würde man die ohnehin hohen Rentenbeiträge weiter anheben müs-



Konsumtempel GUM

Doch nicht jeder kann sich leisten, was hier geboten wird.
Foto: Helga Wöstheinrich

sen, eine reale Erhöhung der Renten und ihre gerechte Differenzierung würden nicht möglich sein;

- im Endeffekt würde man trotzdem zu einer weitgehenden Verwendung von Akkumulationselementen übergehen müssen, dies würde aber unter weit ungünstigeren (im Vergleich mit den gegenwärtigen) Bedingungen geschehen.

Man sieht, dass die Argumente der beiden Seiten ernst genug sind. Die meisten von ihnen sind aber leider bis jetzt nicht durch fundierte Berechnungen untermauert worden. Dies macht die Annahme einer konkreten Entscheidung über die Hauptprinzipien der Rentenreform überaus riskant. In der gegenwärtigen Etappe lässt sich mit einiger Sicherheit nur behaupten, dass das zukünftige Rentensystem Russlands sowohl Umverteilungs- als auch Akkumulationselemente enthalten wird. Für eine unverzügliche politische Entscheidung über den Start einer Rentenreform dürfte das durchaus reichen.

Im vorliegenden Beitrag ist nur ein Aspekt der eventuellen Lösung der sozialen Probleme Russlands betrachtet worden. Würde es jedoch der neuen Regierung

gelingen, wenigstens die Bewegung in Richtung einer Neuordnung des Lohn- und Einkommenssystems zu starten, und würde man dabei eingehend die Erfahrungen erfolgreicher Sozialreformen in den Ländern Ostmitteleuropas studieren, könnte in Russland wirklich ein großer Durchbruch bei der Durchführung der Wirtschaftsreformen erzielt werden.

Literaturhinweise

- ¹ Sozialökonomische Lage in der Russischen Föderation im Januar 2000, Moskau, Goskomstat 2000, S. 122.
- ² Sozialökonomische Lage in der Russischen Föderation 1998, Moskau, Goskomstat 1999, S. 204.
- ³ Sozialökonomische Lage in der Russischen Föderation im ersten Halbjahr 1999, Moskau, Goskomstat 1999, S. 156.
- ⁴ Ebenda.
- ⁵ Sozialökonomische Lage in der Russischen Föderation im Januar bis Juli 2000, Moskau, Goskomstat 2000, S. 199.
- ⁶ Sozialökonomische Lage in der Russischen Föderation im Dezember 1999, Moskau, Goskomstat 2000, S. 255.
- ⁷ Ebenda, S. 267.
- ⁸ Sozialökonomische Lage in der Russischen Föderation im Januar bis Juli 2000, Moskau, Goskomstat 2000, S. 222.

Ein „Flickenteppich“ sich neu herausbildender Verhaltensmuster

Russland zwischen Vergangenheit und Globalisierung

Wandlungsprozesse – Zukunftsperspektiven

Von Klaus Segbers



Prof. Dr. Klaus Segbers ist Direktor des Instituts für Osteuropafor- schung an der Freien Univer- sität Berlin.

Nach wie vor ist die sowjetische Vergangenheit in Russland lebendig, mit ihren Wertmustern, Einstellungen und Verhaltensweisen. Gleichzeitig jedoch steht das Land vor den Herausforderungen, die die Einbeziehung in den Globalisierungsprozess mit sich bringt. Die unterschiedlichsten Bevölkerungsgruppen reagieren in unterschiedlicher Weise auf beide Gegebenheiten, versuchen sich neu zu positionieren. Das alles geschieht angesichts eines schwachen Staates und sich wandelnder Institutionen weitgehend im Selbstlauf. Wohin wird dieser Wandlungsprozess führen? Die vorliegenden Umfragen geben Raum für vorsichtigen Optimismus. Red.

Skepsis gegenüber unserem „klassischen“ Russlandbild ist angebracht

Die meisten Aussagen, die Einschätzungen über Entwicklungen in der Russländischen Föderation (RF) enthalten, gehen davon aus, dass dies umstandslos möglich sei; dass sich über den Großraum Russland in statements etwas Sinnvolles aussagen lässt. Und tatsächlich – Akteure in Russland teilen diese Annahme. Wie praktisch wäre es doch, wenn das ginge. Jedoch – genau das ist kaum noch möglich. Der Raum Russland entzieht sich zunehmend allgemeinen Beurteilungen. Den daraus folgenden Problemen der Konzeption, der Analyse und der Darstellung müssen wir uns stellen. Dann sind auch sinnvolle Aussagen möglich. Neben der Heterogenität des Raumes kommt eine weitere Schwierigkeit hinzu. Westliche und, vor allem, deutsche Diskurse über Russland sind stark mit Stereotypen durchsetzt. Diese durchziehen Schulbücher und Filme, Medien und auch zahlreiche wissenschaftliche Darlegungen. Für die meisten von uns ist „Russland“ etwas sehr Besonderes, gar Einzigartiges. Womöglich kann man sich rational gar nicht annähern, weil das Phänomen so irrational ist – man muss es dann „erspüren“. Russland ist immer gefährlich

und ineffektiv – diese Dichotomie bleibt erhalten, unabhängig davon, ob vom Zarismus, von der UdSSR oder dem nachsowjetischen Russland die Rede ist. Zugleich unterstellen viele, dass in Russland eine mehr oder minder funktionierende staatliche Verwaltung agiert, die beeinflussbar ist. Demzufolge agieren die Regierungsstellen dort zielgerichtet und verfügen über Steuerungspotentiale. Hinzu kommt der offensichtliche Bedarf nach apokalyptischen Meldungen aus und über Russland, den eine unausgewogene Berichterstattung produziert. Ferner werden wir ständig zur „Hilfe“ aufgerufen, und hier wird Deutschland oft eine besondere Rolle und Zuständigkeit zugeschrieben.

All diese Annahmen sind bei genauer Betrachtung zweifelhaft. Sie werden im folgenden nicht gemacht. Die hiermit angezeigte Skepsis gegenüber unserem klassischen Russland-Bild soll im folgenden wenigstens teilweise belegt werden.

Unterschiedliche Akteure reagieren unterschiedlich auf sowjetisches Erbe und auf Globalisierung

In einem jüngst abgeschlossenen Projekt über „Transformation und Globalisierung“¹ zeigte sich, dass „Russland“ eher eine Idee als ein konsistentes Gebilde ist. Es gibt viele Akteure mit Interessen und Strategien – sie fügen sich nicht in die Vorstellung, Russland sei auch nur annähernd ein einheitlicher Akteur. Und es gibt zu viele Institutionen (Spielregeln)² in verschiedenen Zuständen der Wirksamkeit und Verdichtung, als dass wir von einem zielstrebig arbeitsfähigen Staatsgefüge ausgehen können.

Welche wichtigen Akteursgruppen gibt es nun? Was prägt und was treibt sie? Und welche Institutionen, wenn nicht mehr nur und primär die klassisch-politischen und formalen, regulieren Interaktionen in Russland?

Es ist sinnvoll, von der Annahme auszugehen, dass die laufenden Prozesse des seit den achtziger Jahren beschleunigt verlaufenden Wandels vor allem von zwei Faktorenbündeln geprägt werden: einerseits von den Strukturen und Spielregeln aus sowjetischen Zeiten; und andererseits von Einflüssen, die dem internationalen Umfeld und dem Globalisierungskontext entstammen.

Diese beiden Faktorenbündel haben einen entscheidenden Einfluss auf Akteure und Institutionen in den postsowjetischen Räumen. Sie produzieren Anreize und Handlungsschranken, Gelegenheiten und Risiken.

Unterschiedliche Akteure (Individuen und Gruppen) reagieren verschieden auf das Erbe der Vergangenheit und auf die Impulse des gegenwärtigen transnationalen Kontexts. Folglich verlaufen die politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Wandlungsprozesse auch so uneinheitlich und widersprüchlich. Sowohl zur sowjetischen Vergangenheit wie zur Globalisierung gibt es umfangreiche Literatur. Für unseren Zweck geht es jedoch darum, die Einflüsse beider Faktorengruppen auf den aktuellen Wandel zu diskutieren. Sehen wir uns also legacies und den globalen Kontext an unter dem Aspekt ihrer Bedeutung für nachsowjetische Entwicklungen.

Das sowjetische Erbe: Kontinuitäten und Brüche

Zu allen denkbaren Aspekten und Formen des nachsowjetischen Wandels in den neunziger Jahren gibt es eine umfangreiche Literatur. Das betrifft die Ursachen des sowjetischen Kollapses ebenso wie den Verlauf des Wandels, Konzepte ebenso wie reale Veränderungsrichtungen.³ Wenn wir die nachsowjetischen Prozesse betrachten, ist es ebenso sinnvoll, nach Kontinuitäten zu suchen wie nach Brüchen.⁴ Die großen Brüche sind populär und attraktiv, weil sie weithin sichtbar scheinen und weil sie leicht darstellbar – auch visualisierbar – sind. Aber die Ereignisse, die dafür oft herangezogen werden, deuten nicht unbedingt auf raschen und substantiellen Wandel hin. Vor allem im Bereich des scheinbar Unpolitischen – der sozialen Beziehungen, Interaktionsformen, kulturellen Kodierungen, dem Verhalten der ökonomischen Agenten – ist oft eine Koexistenz sowjetischer und nachsowjetischer Regeln zu konstatieren. Im Ergebnis ergibt sich das Bild eines Flickenteppichs – eines patchworks, eines komplexen Gewebes oder Netzes von Aktionen und Beziehungen, eine Textur, die sich einfachen und plakativen Annäherungen entzieht. Um diese Mischungen adäquat zu deuten, bedarf es erheblicher Anstrengungen der Politikwissenschaft – insbesondere unter Rückgriff auf Angebote der Sozial-, Wirtschafts- und Kulturwissenschaften.

Die spezifischen Integrationsmechanismen sowjetischer Institutionen

Die laufenden Wandlungsprozesse sind nicht denk- und deutbar ohne Basiskenntnisse über die spezifischen Integrationsmechanismen sowjetischer Institutionen

(Spielregeln), die das Verhalten der Akteure prägen und einschränken. Die wichtigsten dieser Spielregeln⁵ sind:

- weiche Budgetschränken: nicht konkurrenzfähige, verlustbringende Wirtschaftsakteure (vor allem Betriebe) verschwinden zumeist nicht vom Markt;
- die durch Horten und informelle Tauschbeziehungen erzeugte notori-sche Defizit- oder Mangelwirtschaft;
- der administrative Markt, ein allumfassendes, nach Rollen und Status ausdifferenziertes System, das auf horizontalen und vertikalen Aushandlungs- und Tauschprozessen beruht;
- die „Lebensform der Pendler“, die das Horten, Lagern und Verbringen von selbst produzierten oder abgezweigten Gütern umschreibt;
- das System der administrativ-territoria-len Gliederung und Aufteilung des gesamten sowjetischen Raumes;
- die Institutionalisierung und Politisie-rung von Ethnizität;
- die Unterscheidung zwischen offiziel-lem oder offiziösem Diskursen und Kommunikation in privaten Nischen.

All diese Institutionen waren sehr wirkmächtig – viel mehr als die Bau-steine der offiziellen sowjetischen Me-chanismen.

Der selbst produzierte Untergang

Zweifellos wurde die finale Krise des sowjetischen Systems durch endogene Faktoren produziert. Die Last einer unorganischen, überdehnten Weltmacht, deren interne Mechanismen nicht mehr innovationsfähig waren, konnte nur zu einem Kollaps führen. Die Frage war – schon seit den frühen achtziger Jahren – nicht ob, sondern in welcher Form der Zusammenbruch des sowjetischen Modells geschehen würde und ob der Zusammenbruch einigermaßen steuerbar sein würde.⁶

Konsistenz und Stabilität der politischen Steuerung beruhten auf der Fähigkeit des politischen Zentrums (Politbüro etc.), Ressourcen zu generieren und zu verteilen. Jene Interessengruppen und Lobbies, die besser positioniert waren, konnten Vorzugsbehandlungen und Subventionen heraushandeln. Zugleich waren die so-wjetische Führung und die Lobbies in end-lose Aushandlungsprozesse um immer ra-rere Ressourcen verwoben. Dieses Modell war bei schwindenden Ressourcen und steigenden Anforderungen nicht mehr lebensfähig. Schon gar nicht konnte es die Innovationsdynamik unterstützen, die in anderen Weltregionen durch die einset-zende Globalisierung freigesetzt wurde. In der späten Sowjetzeit, während der perestrojka, ging die strenge, formale politische Kontrolle teils verloren, teils wurde sie gelockert – zugunsten takti-scher Überlegungen und Koalitionsbil-dungen. Mehr noch – Absatzbewegungen von wirtschaftlichen Akteuren (Koopera-tive, Betriebe), politisch-wirtschaftlichen Gruppen (Komsomol) und Unionsrepubli-ken (im Baltikum und im Transkaukasus) wurden teils legalisiert, teils ignoriert und eher unentschieden bekämpft. Zugunsten kurzfristiger politischer Kalküle wurden

ohnehin schwankende, aber tragende Elemente der Konstruktion des sowjeti-schen politischen Gefüges demontiert – mit den bekannten Wirkungen.

Der Verlust an Ressourcen und an Steue-rungsinstrumenten führte zu der zuneh-menden Absetzbewegung von admini-strativen, regionalen und sektoralen Eli-ten. Sie spürten die Schwäche des Zen-trums und nutzten sie. Typische Effekte von instabil werdenden principal-agent-Beziehungen setzten ein: defection und bank run. Die alten Integrationsmechani-smen griffen nicht mehr. Und heute sind sie natürlich erst recht nicht mehr herstellbar. Aber: Die Regelsysteme, einige formalen und vor allem informelle Institutionen, Spielregeln – sie wirken noch immer. Und die Akteure sind teilweise noch in die Stra-tegien und Netzwerke der Sowjetzeit ein-geübt.

Der Globalisierungs-Kontext

Der Globalisierungs-Kontext stellt die zweite wesentliche Faktorengruppe zur Erklärung des (nach)sowjetischen Wan-dels dar. Die Literatur zu Globalisierung wächst immer weiter an. Dies ist nicht der Ort, sie zu sichten oder zu kommentieren.⁷ Globalisierung ist ein Konzept mit vielen Konnotationen und Bedeutungen. Für unseren Zweck, das Nachdenken über seine Auswirkungen auf die frühere Sowjetunion, fassen wir Globalisierung als globale Beweglichkeit und Interaktion von Kapitel- und Kommunikationsflüssen, ermöglicht durch neue Technologien der Datenübermittlung. Diese Daten-, Deu-tungs-, Waren- und Güterströme verbind-en Länder, Gesellschaften, Wirtschafts-akteure und Individuen.

Die Bereitschaft dieser Gruppen und ih-rer Teile, mit den Strömen umzugehen, und die Fähigkeit, sie zu absorbieren, sind sehr verschieden ausgeprägt. Aller-dings wird es immer schwieriger, sich von diesen Bewegungen fernzuhalten und nicht erfassen zu lassen. Exit-Optionen, autozentrierte Entwicklungen sind kaum noch vorstellbar – und noch weniger rea-lisierbar.

Die folgenden sind relevante, auch für die frühere Sowjetunion abprüfbare Indika-toren für Globalisierung:

- zunehmend unkontrollierte, und anscheinend auch schwierig kontrollier-bare Kapitalströme;
- neue Möglichkeiten des Transports und der Übermittlung von Gütern, Dienst-leistungen, Menschen, Informationen und Inhalten jeder Art;
- Digitalisierung von Informationen und Kommunikation, teilweise auch von Steuerungsprozessen;
- unterschiedliche Reaktionsformen auf den permanenten Zustrom von paralle-len Stimuli, die sich auf Arbeit, Freizeit und Information beziehen;
- die Bildung von „neuen Zentren“ und Regelsysteme wie – megacities und city regions, Hauptquartiere von transna-tionalen Unternehmen (TNCs), Inter-net-Anbietern, transnationale Institu-tionen;
- die sich wandelnde Bedeutung von Raum⁹ und Zeit.

Globalisierung ist also der zweite wesent-liche Faktor, der auf die Prozesse in den nachsowjetischen Räumen einwirkt.

Neue Akteursgruppen wirken am Regierungshandeln vorbei

Die relative Regulierungsfähigkeit der Na-tionalstaaten geht zurück. Die politikwis-senschaftlichen Instrumente, Konzepte und Ansätze müssen das nachvollziehen. Traditionelle Konzepte wie Souveräni-tät, Territorialität, Grenzen, Innen/Aussen, verlieren angesichts der heutigen Phäno-mene an Erklärungskraft.¹⁰

Während Staaten gewiss noch eine wesentliche Rolle spielen, auch bei der Gestaltung von Rahmenbedingungen und der Regulierung von Strömen, zeigen sich zunehmend andere Akteursgruppen, die „mitspielen“. Diese neuen Akteurs-gruppen sind auch – und mitunter in besonderem Maße – in der früheren Sowjetunion aktiv. Die Schwäche des alten Zentrums hat dies ermöglicht.

Solche Akteure – Individuen, soziale Schichten, Generationskohorten, regio-nale und sektorale Interessengruppen – haben prinzipiell Optionen hinsichtlich ih-rer Haltung zum Globalisierungskontext: sie können die neuen Optionen annehmen und zu nutzen suchen; sie können auch versuchen, sich zu widersetzen oder zu entziehen; oder sie können Ignoranz simu-lieren. Jedenfalls gibt es sehr verschiedene Ausstattungen, Potentiale, Haltungen und Strategien, um auf Globalisierung zu reagieren. Und es gibt „Gewinner“ und „Verlierer“. Entsprechend ähnliche Optio-nen des Umgangs gibt es auch hinsichtlich des sowjetischen Erbes.

Um diese Haltungen und Strategien zu begreifen, werden neue Instrumente der politischen und sozialen Kartographie benötigt. Die alten Formen des mapping von Staaten als Kerneinheiten müssen modifiziert und ergänzt werden – durch neue Formen der Repräsentation politi-scher Einheiten und Akteure.

Zwar gibt es schon seit Jahren Steue-rungsmodelle, die akzeptieren und ab-zubilden suchen, dass neue Akteure und Institutionen an traditionellem Regierungshandeln vorbei wirken, es erodieren und ihm entgegenwirken. Das hat viel zu tun mit der europäischen In-tegration und den Regelungsformen, die damit verbunden waren – bis hin zu Aushandlungssystemen und Mehrebe-nenspielen.¹¹

Dennoch – mit dem sich globalisierenden Umfeld sind weitere Modifikationen unseres politikwissenschaftlichen Werk-zeugkastens erforderlich. Die Vielfalt wirk-ungsvoller Akteure und die Verschieden-artigkeit von Interaktionen, zwischen for-malen und informellen, erfordert diese Anpassungen.

Für unseren Zweck der Deutung nach-sowjetischer Politik schlage ich dafür ein Flickenteppich- oder patchwork-Modell vor (siehe Schaubild).

Dieses Modell ist anschaulich, und es ist realistisch. Leider erfüllt es nicht eine andere Erwartung an Theorien: sparsam und einfach zu sein. Dennoch – es ist ein adäquates Instrument, um von den noto-

rischen Annahmen über Konsistenz und einheitliche Akteure wegzukommen. Die reale Lage ist viel komplexer.

„Russland“ zwischen Vergangenheit und globalisierter Gegenwart

Wie oben beschrieben, lautet die Leitfrage dieses Essays, wie nachsowjetische Akteure und Institutionen sich zwischen den beiden Faktorengruppen Vergangenheit und globalisierter Gegenwart positionieren, d.h. wie diese beiden Einflüsse Akteursstrategien und Spielregeln prägen.¹² Gewiss spielt beides eine Rolle. Es gibt sichtbare Spuren sowjetischer Institutionen. Aber die frühere Sowjetunion ist auch zunehmend dem Globalisierungskontext ausgesetzt.

Die Einwerbung von Kapital, von Investitionen, der Zustrom von Dienstleistungen und Informationen ist erforderlich, um die weitere Entwicklung der Russländischen Föderation, auch ihre angemessene Eingliederung in die Weltwirtschaft sicherzustellen. Ebenso muss Russland Mitglied internationaler Organisationen und Institutionen werden, soweit das noch aussteht: vor allem in der Welthandelsorganisation (WTO).

Die Auswirkungen des globalen Kontexts auf gesellschaftliche Gruppen sind erheblich: Lebensstile, Konsummuster, Kommunikations- und Unterhaltungsformen, all das ist nicht mehr „draußen“. Diese Einflüsse können nicht wirksam abgehalten und an der RF vorbeigeleitet werden. Die meisten Menschen sind sich ihrer globalen Umgebung bewusst. Bei vielen verändert das die Bezugspunkte für Vergleiche und für die Entwicklung von (Un)Zufriedenheit. Lebensstrategien werden oft auf Erfahrungen und Wahrnehmungen bezogen, die nicht nur mit Russland zu tun haben.

Es ist also offensichtlich, dass der globale Kontext die RF auf verschiedene Weise beeinflusst. Das bedeutet jedoch nicht ohne weiteres, dass nur Homogenisierungseffekte stattfinden. Die betroffenen Akteure und Gruppen - regionale und sektorale, Generationen und Ethnien - wahrnehmen und konvertieren diese Um-

feldeinflüsse auf je spezifische Weise, entsprechend ihren Erfahrungen, Interessen und den verfügbaren Ressourcen. Globale Einflüsse werden, wie auch in anderen Ländern, aufgenommen und dabei verarbeitet und teilweise umgeformt. Externe Muster und Ströme werden so anverwandelt; und dies ist es, was vergleichende Studien sinnvoll macht.

Die Einstellungen wichtiger Arbeitsgruppen

Zu drei Fragenkomplexen liegen derweil genauere Aufschlüsse vor:

- Welche Einstellungen haben relevante russländische Akteure zur Globalisierung?
- Welche Interessen haben sie an öffentlichen Gütern?
- Welche Zeithorizonte haben wichtige Akteursgruppen?

Dabei gehen wir von der Beobachtung aus, dass nachsowjetische Räume, in denen diese Akteure agieren, von schwachen formalen Institutionen gekennzeichnet sind. Das bedingt spezifische Präferenzen und Formen der Nutzenmehrung:

- das Streben nach Zugang zu und der Kontrolle und Mobilisierung von Ressourcen aller Art;
- das Ausnutzen von Positionen auf dem administrativen Markt der UdSSR von Staatsnestern, alten Netzwerken und von Preisdifferentialen;
- rent seeking als Aneignungsstrategie, so lange es möglich und profitabler ist als Wettbewerb;
- Legalisierung von auf welche Weise auch immer akkumulierten Ressourcen.

Die meisten dieser Akteure waren in (alte) Netzwerke eingebettet. In den 90er Jahren wurden diese ressourcenbezogenen Strategien in einer Umgebung verfolgt, in der es keinen Schiedsrichter in Form eines durchsetzungsfähigen Staates gab. Der russische Staat war schwach, und er beteiligte sich über bürokratische Gruppen an den skizzierten Aneignungs- und Aushandlungs-Strategien. Erst gegen Ende der neunziger Jahren waren Tendenzen zu verzeichnen, die erwarten ließen, dass

sich ein neues Äquilibrium herausbildet, das von wachsendem Interesse zahlreicher Akteure an Konsolidierung und Stabilisierung charakterisiert war.¹³

Schauen wir uns nun einige Ergebnisse der Umfragen und Studien¹⁴ an, die uns noch sowjetische patchworks erklären sollen.

Ein wesentlicher Fragenkomplex galt, wie erwähnt, den Einstellungen relevanter Akteursgruppen zur Globalisierung, genauer: zu den Möglichkeiten und Begrenzungen, die sie bietet. Hier interessiert vor allem, ob die Gruppen eine aktive, akkomodierende Einstellung haben, oder ob sie sich zurückhaltend oder resistent verhalten und protektionistische Optionen verfolgen.

Es zeigt sich, dass - nach den inter- und transnationalen Akteuren mit Interessen in Russland - vor allem die Energieexporteure (Öl- und Gasgesellschaften) sowie die konkurrenzfähigen Anbieter von Waffen und Metallen, ferner die leistungsfähigen Regionaladministrativen eine eher offene, positive Grundeinstellung zum globalen Umfeld haben. Die Umfragen für die Bezugsjahre 1999 und 2004 (Prognose) zeigen ansonsten leichte Differenzen, vor allem hinsichtlich der Erwartung an die Offenheit der wirtschaftsbezogenen Blöcke der Regierung.

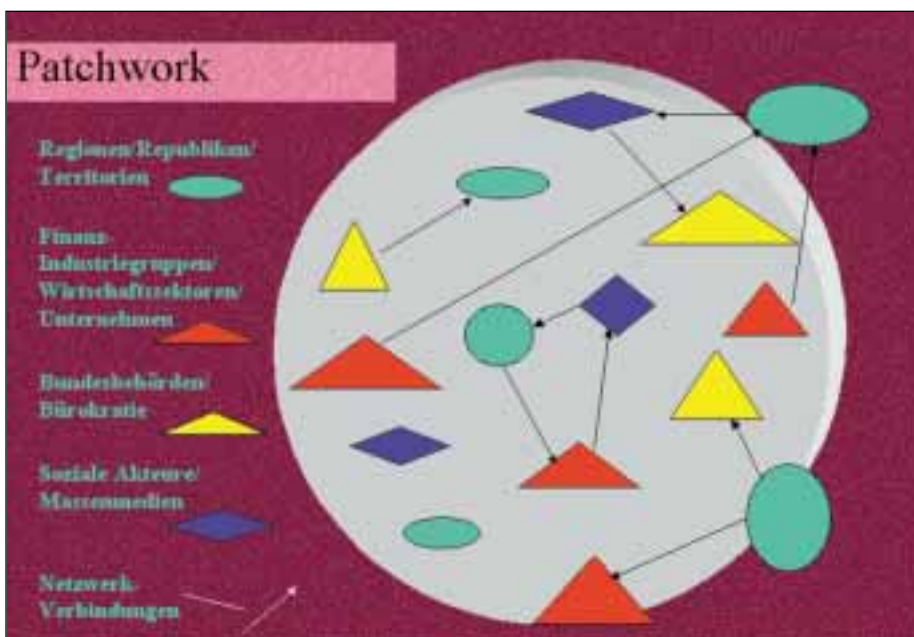
Globalisierungsnutzer und Globalisierungszauderer

Wer sind nun die herausragenden Globalisierungszauderer? Hier wurden vor allem die Oligarchen und die kommerziellen Bankengenannt, zudem auch die Automobilhersteller, der Landwirtschaftssektor. Diese Gruppen werden für westliche Kontaktstrategien wenig in Betracht kommen.

Die Einstellungen zu öffentlichen und privaten Gütern

Die zweite Fragengruppe betrifft die Einstellungen relevanter Akteursgruppen zu öffentlichen und privaten Gütern. Dies ist wichtig, da in diesen Bereichen in den neunziger Jahren eine starke Verschiebung weg von der Bereitstellung öffentlicher Güter stattgefunden hat. Dies ging einher mit der generell endemischen Regellosigkeit, zumindest im Bereich formaler Institutionen. Harte Budgetschränken gab es auch in der UdSSR nicht - und weiche Schranken waren in den neunziger Jahren ebenfalls vorherrschend.

Eigentumsrechte waren in der Sowjetunion zumindest informell geregelt; mit der perestrojka und den dann einsetzenden wilden Zugriffsversuchen und den verschiedenen Privatisierungs- und Aneignungsstrategien wurden Eigentumsrechte zu einem der zentralen Konfliktfelder. Sicherheit wurde in sowjetischen Zeiten teils vom Staat, teils von anderen, aber weitgehend bekannten Instanzen zu bestimmten Konditionen angeboten. Nach 1987 war Sicherheit ein Objekt der Aushandlung zwischen den je beteiligten Gruppen und musste von den Interessenten im wesentlichen als „Versicherungssystem“ finanziert werden. Kurzum: Auf Staatsfunktionen war kein Verlass mehr.



Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Vor dem Hintergrund der Frage, ob relevante Akteursgruppen zunehmend wieder Interesse an stabilen Regelungssystemen entwickeln – ob also, mit Mancur Olson, herumziehende Banditen allmählich in fest stationierte Banditen konvertiert werden¹⁵ – ist die Frage nach dem Interesse an öffentlichen bzw. privaten Gütern von erheblichem Interesse.

Bei der Auswertung der Expertenbefragungen zeigte sich, dass in der ersten Hälfte der neunziger Jahre die Bereitschaft, harte Budgetschränken zu akzeptieren – und damit auch das Verschwinden ineffektiver Betriebe vom Markt – sehr gering war. Für 1999 und – prospektiv – 2004 stieg jedoch die Neigung, diese Marktregel hinzunehmen.

Eine ähnliche Entwicklung ist bei der Akzeptanz von klar fixierten Eigentumsrechten zu registrieren. Das durchschnittliche Interesse der relevanten Akteursgruppen (aggregierte Daten) an klar definierten und durchsetzbaren Eigentumsrechten steigt in den neunziger Jahren deutlich an – von 1999 auf 2004 um 0.7 Punkte (bei Budgetschränken – um 0.3 Punkte).

Die Zeithorizonte ändern sich

Schließlich bleibt die äußerst wichtige Frage nach den Zeithorizonten. Die Zeitkalküle und -erwartungen von Akteuren sagen einiges über die Chancen, stabile Institutionen zu entwickeln. Zeithorizonte reflektieren und definieren Akteursstrategien. Üblicherweise wird eine positive Korrelation zwischen kurzen Zeithorizonten und roving bandit – Verhalten angenommen. Das heißt auch: Je länger die Zeithorizonte, desto wahrscheinlicher ist es, dass diese Akteure kooperationsbereit und -fähig sind, und dass sie Stabilitätsperspektiven innerhalb eines gegebenen Kontexts entwickeln.¹⁶

Die im Rahmen des erwähnten Projekts durchgeführten Umfragen legen deutlich nahe, dass Zeithorizonte in Russland länger wurden und werden. Die Resultate der beiden in 1999 und 2000 organisierten Umfragen sind darin überraschend ähnlich. Kurze, auch extrem kurze Zeithorizonte waren charakteristisch für die frühen

neunziger Jahre. Sie spiegelten die hohe Unsicherheit, die mit politischen und sozialen Konflikten der Jahre 1991 und 1993 verbunden waren. Erst 1999 war eine Verringerung sehr kurzer Horizonte erkennbar – und dies dürfte sich fortsetzen. Entsprechend wächst die mittelfristige Zeitperspektive (zwischen einem und vier Jahren) an. Dieser Zeithorizont entspricht den üblichen Wahlzyklen in vielen Ländern und bestimmt deshalb den Handlungsrahmen der meisten Politiker, die von diesen Wahlzyklen abhängen.

Lange Zeitkalküle über vier Jahre hinaus – bei Politikern eher selten anzutreffen – werden bei den russischen Akteursgruppen ebenfalls deutlich sichtbar. Bis 2004 sollen sie, so die Schätzungen, die Kurzfristkalküle überholen. Diese Tendenz zeigt an, dass die Voraussetzungen für einen verlässlicheren institutionellen Rahmen besser werden.

Vorsichtiger Optimismus ist angebracht

Zusammenfassend zeigen die Ergebnisse der Expertenbefragungen zwei Tendenzen. Zum einen: die Einstellungen relevanter Gruppierungen gegenüber ihrem Potential, Spielregeln zu beeinflussen, gegenüber Globalisierung und gegenüber öffentlichen Gütern unterscheiden sich – teilweise erheblich. Das gilt auch für staatliche Akteursgruppen, womit die Ausgangs-Skepsis gegenüber Konsistenzannahmen über „russische Politik“ bekräftigt wurde. Der Befund reflektiert die unterschiedlichen Anpassungspotentiale und Ressourcenausstattungen der Gruppen.

Zum zweiten gibt es einige wichtige, vielen Gruppen gemeinsame Trends. Generell ist der Einfluss sowjetische Institutionen rückläufig, teilweise erheblich. Die befragten Experten erwarten, dass sich diese Tendenz weiter fortsetzt und verstärkt.

Der Befund, dass weiche Budgetschränken vorherrschen und Eigentumsrechte ungewiss seien, schwächt sich ab. Dies korreliert mit der zunehmenden Offenheit des Landes gegenüber dem globalen Kontext. Und es entspricht vor allem dem Längerwerden der Zeithorizonte. Das sind

Sozialismus schützt vor Umweltzerstörung nicht

Ganz im Gegenteil, zumal wenn die Industrialisierung so forciert wurde wie in der ehemaligen Sowjetunion. Das Bild zeigt eine Kupferfabrik in Karabash, sie besitzt keinerlei Kläranlagen oder Abwasserfilter. Die Kosten hat die Bevölkerung zu tragen: Sterbealter im Durchschnitt 45 Jahre!

Foto: dpa - Fotoreport

gute Nachrichten für alle, die an einem stabileren Raum Russland interessiert sind. Und es zeigt eine wachsende Fähigkeit zur Kooperation nach außen.

Insofern ist es misslich, dass das Interesse an den Entwicklungen in Russland und der Kooperationswille in westlichen Ländern eher abnehmen. Die seit 1999 vor allem, aber nicht nur in den USA mit einiger Leidenschaft geführte Debatte über eine angeblich völlig verfehlt westliche Russlandpolitik zeigt das an.¹⁷ Die am sogenannten „Washington Konsens“ ausgerichtete westliche Politik wurde für völlig fehlerhaft und illusionär erklärt. Seilschaften zwischen Harvard und Moskau wurden ausgemacht. Diese Vorhalte reflektieren jedoch eher illusionäre Annahmen über die „Machbarkeit“ von Reformen als eine wirklich irregegangene Politik, für die große Alternativen kaum gegeben waren. Angesichts der Ausgangslage und der doppelten Aufgabe, Wandel vor dem Hintergrund der Vergangenheit und der gegenwärtigen Globalisierung zu erleben, sollten sich eifrige Kritiker in Bescheidenheit üben.

Eine wachsende Gruppe von russischen „Globalisierern“

Ein weiterer Befund besteht darin, dass es eine wachsende Gruppe von russischen „Globalisierern“ gibt. Nach *Leslie Sklair* sind es vor allem vier Gruppen, die als Akteure Globalisierung voranbringen: Manager Transnationaler Konzerne als korporatistische Fraktion; global orientierte Bürokraten und Politiker als staatliche Fraktion; global orientierte Berufsgruppen als technische Fraktion; Kaufleute und Massenmedien als Verbraucher-Fraktion.¹⁸

Alle diese Gruppen sind in Russland auf dem Vormarsch. Dies lässt sich nicht genau quantifizieren. Aber es lässt sich feststellen, dass a) all diese Gruppen in Russland existieren, und b) wachsen. Es versteht sich, dass es andere Gruppen gibt, die keine „Globalisierer“ sind und es auf absehbare Zeit auch nicht werden. Beide Lager existieren und koexistieren in Russland.

Was immer Vorbehalte und Einwände im Detail sein mögen – russische Akteure sind zunehmend – positiv wie negativ – in weltweite Trends integriert – oder von ihnen ausgeschlossen. Und die Spielregeln zwischen diesen Gruppen werden noch deutlich, aber immer weniger von der sowjetischen Vergangenheit geprägt. Ein dritter Befund entspricht diesem Ergebnis: Es ist charakteristisch für nach-sowjetischen Wandel, dass signifikante Veränderungen stattfinden, die nur zum Teil organisiert und „von oben“ gesteuert sind. Dies zeigt, dass der dort laufende Wandel, der ja keineswegs nur Nebenaspekte betrifft, vereinbar ist mit schwachen Institutionen sowie mit schwachen oder gar scheiternden Staaten.

Wandel trotz schwachen Institutionen

Aus den oben beschriebenen Gründen – schwierige und komplexe Entwicklungen bei Staatsetablierungen und nation building, allgemeine Schwäche vor allem formaler Institutionen, anhaltende Schatten der Vergangenheit und mitunter gegensätzliche Signale und Anreize aus der externen Umgebung – können die politisch scheinbar führenden Eliten den Wandel nicht wirklich und wirksam steuern und kontrollieren. Es gibt keinen Wandel by design.¹⁹ Und an diesem Punkt ist die in jüngerer Zeit in der Politikwissenschaft

entfaltete Debatte über Steuerungsverfahren (governance) fruchtbar auch für nachsowjetische Räume.

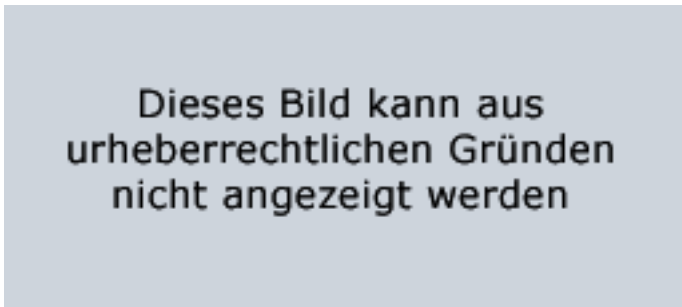
Literaturhinweise

Grande, Edgar/Risse, Thomas (2000), „Bridging the Gap. Konzeptionelle Anforderungen an die politikwissenschaftliche Analyse von Globalisierungsprozessen“, in Zeitschrift für Interantionale Beziehungen, vol. 7, No. 2, 235–266.
 Mau, Vladimir (2000), „Russian Economic Reforms as Seen by Western Critics“, in Stanford Journal of International Relations, vol. 1, No. 3, 4–21.
 Olson, Mancur (2000): Power and Prosperity. New York: Basic Books.
 Segbers, Klaus (2001): Explaining post-Soviet Patchworks. Aldershot: Ashgate, 2001 (3 volumes).
 Sklair, Leslie (2001), „The Transnational Capitalist Class, Blackwell, Oxford.
 Solnick, Stephen (1999): Russia's „Transition“: Is Democracy Delayed Democracy Denied?, in: Social Research, 66.3, also at <http://www.columbia.edu/~sls27/Content/CV/SLS-SR-Ebsco.htm>.
 Stark, David and Bruszt, László (1998), Post-socialist Pathways, Cambridge University Press, New York.
 Stiglitz, Joseph E. (1999), Whither Reform? Ten Years of Transition, paper prepared for the Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington D.C., 28–30 April, 1999, <http://www.worldbank.org/research/abcde/pdfs/stiglitz.pdf>.
 Wedel, Janine R. (1998), Collision an Collusion. The Strange Case of Western Aid to Eastern Europe 1989–1998, St. Martin's Press, New York.

Anmerkungen

¹ Klaus Segbers: Explaining Post-Soviet Patchworks. 3 Bände., Aldershot: Ashgate, 2001
² S. zum Begriff der Institutionen mit zahlreichen Verweisen Holger Schulze, Neo-Institutionalismus: ein analytisches Instrumentarium zur Erklärung gesellschaftlicher Transformationsprozesse. Arbeitspapiere des OEI der FUB, Arbeitsbereich Politik und Gesell-

schaft, verfügbar unter <http://userpage.fu-berlin.de/segbers/wp/wp.htm>
³ Für einen Überblick s die Literaturangaben im Arbeitspapier Nr. 1 des Osteuropa-Instituts der FUB (Arbeitssschwerpunkt Politik und Gesellschaft); die elektronische Version findet sich unter <http://userpage.fu-berlin.de/~segbers/index4.html>; s. auch die Diskussionen und Materialien in Johnson's Russia List <http://www.cdi.org/russia/johnson>, die Analysen des PONARS Projekts unter <http://www.fas.harvard.edu/@ponars>; sowie die Zeitschriften *Europe-Asia Studies*, *Post-Soviet Affairs*, *Post-Communist Studies*, *Russian Review*, *Slavic Review*.
⁴ Es versteht sich, daß es hier nicht um mythische Konstrukte geht.
⁵ Zur Bedeutung dieser Konzepte s. Segbers 2001, Band 2, Kapitel 1
⁶ Segbers 1989, Kapitel 4.
⁷ Für einen Überblick s. die Literatur auf meiner Homepage unter <http://userpage.fu-berlin.de/segbers/>, dort bei „courses/ws 2000/01/ world politics“.
⁸ Für weitere Details s. meine Einleitung zu Band 2 in Segbers 2001.
⁹ S. Band 3 desselben Buches.
¹⁰ S. dazu <http://userpage.fu-berlin.de/segbers/>, dort bei „courses/ss 2000/millennium“.
¹¹ S. Grande, Risse 2000, 245, 253–254.
¹² Für Details des Projektdesigns s. meine Einleitung (Kapitel 1) zu Band 2 von Segbers 2001.
¹³ Vgl. Solnick 1999
¹⁴ Im Rahmen des Projektes wurden Akteurs- und Institutionenanalysen in Auftrag gegeben. Ausserdem wurde eine Expertenumfrage in zwei Umläufen durchgeführt. Für Details der Umfrage s. Kapitel 1 in Band 1 von Segbers 2001. Die Antworten der Experten rangieren auf einer Skala von 0 (wenig ausgeprägt) bis 5 (stark ausgeprägt).
¹⁵ S. Olson 2000
¹⁶ S. z. B. Olson 2000, Kap. 2.
¹⁷ Vgl. Wedel 1998; Stiglitz 2000; und am überzeugendsten Mau 2000.
¹⁸ Sklair 2001, 17, 22, passim: TNC executives as the corporate fraction; globalizing bureaucrats and politicians (the state fraction); globalizing professionals (the technical fraction); and merchants and the media (the consumerist fraction).
¹⁹ S. Stark, Bruszt 1998, 80–83.



Die größten Handelspartner der Industrieländer sind die Industrieländer selber. Insgesamt exportierten sie im Jahr 1999 Waren im Wert von 3,7 Billionen (3697 Milliarden) Dollar; fast drei Viertel dieser Exporte (2730 Milliarden Dollar) wickelten sie untereinander ab. Der Exportstrom von den Industrieländern in die Entwicklungsländer hatte einen Wert von 841 Milliarden Dollar. Dem standen Käufe – also Exporte der Entwicklungsländer in die Industrieländer – von 855 Milliarden Dollar gegenüber. Der West-Ost-Handel ist im Vergleich dazu noch recht schwach ausgeprägt. Die Lieferungen der westlichen Industrieländer in die östlichen Reformländer erreichen lediglich eine Höhe von 126 Milliarden Dollar. Umgekehrt flossen von Ost nach West Waren im Wert von 122 Dollar.

Die verfrühten Hoffnungen sind verfliegen

Russlands Wirtschaft heute

Probleme und Reformprojekte

Von Alexej Melnikow



Dr. Alexej Melnikow ist Duma-Abgeordneter und Mitarbeiter am liberalen russischen „Think Tank“ EPI-Zentrum in Moskau.

Eine „Befehlswirtschaft“ war die sowjetische Planwirtschaft eigentlich nicht, sie war auch nur zum Teil geplant. Vielmehr war sie ein Konglomerat aus diesen und anderen Teilen wie bürokratischer Marktorganisation und primitiver Naturalwirtschaft. Der beabsichtigte Übergang zum kapitalistischen Markt mit der damit verbundenen Privatisierung großen Stils gestaltete sich eher zu einem sozialen Umverteilungsprozess zugunsten der Top-Manager und Bürokraten in Staat und Partei. Ein bescheidenes Wirtschaftswachstum war nur möglich aufgrund der Rubel-Abwertung und der hohen Weltmarktpreise für Rohstoffe.

Was der russischen Wirtschaft Not tut, ist vor allem eine Reform des Steuersystems und letztlich eben Rechtssicherheit und als Folge davon Berechenbarkeit. Nur dadurch lassen sich das Geld im Land behalten und ausländische Investoren gewinnen. Ansätze zu einer solchen umfassenden Reform sind durchaus vorhanden. Red.

In der sowjetischen „Befehlswirtschaft“ wurden die Befehle eigentlich nicht ausgeführt

Die Ende der 80er- bzw. Anfang der 90er-Jahre werden in Russland (genauer aber in der UdSSR) mitunter „Fenster der Wirtschaftsmöglichkeiten“ genannt. Gemeint sind hierbei rosige Hoffnungen (sowohl in Russland als auch im Westen) im Hinblick auf eine schnelle Bewegung Russlands in Richtung Marktwirtschaft. Hierbei ist der Inhalt dieses Prozesses – der Abbau der „Planwirtschaft“ und die Entwicklung der „Marktwirtschaft“ – allgemein akzeptiert. Die sowjetische Gesellschaft war müde von dem, was der ungarische Wirtschaftsexperte *Janos Kornai* als „Wirtschaft des Defizits“ bezeichnete, und unterstützte daher die Kräfte, die die Zerstörung der sogenannten Befehlswirtschaft forderten. Das ist auch eine allgemein anerkannte, allerdings nicht die richtigste Einstellung zum Stand der Dinge.

Die sowjetische Wirtschaft war in Wirklichkeit keine Befehlswirtschaft. Eine

Wirtschaft ist keine „Befehlswirtschaft“, wenn sie die Befehle von oben nicht ausführt. Mehr Recht haben jene, die die sowjetische Wirtschaft als einen globalen „bürokratischen Markt“ betrachten, auf dem unter der ideologischen Hülle der „Planmäßigkeit“ ein intensiver Waren- und Dienstleistungsaustausch zwischen den Gliedern der bürokratischen Hierarchie sowie die Befreiung der Unternehmen von der Vormundschaft der zentralen Wirtschaftsführung erfolgten (der russische Wirtschaftsexperte und Politiker *G. Jawlinski* ist überhaupt der Ansicht, dass „sich die ersten Privatisierungsmerkmale in der UdSSR 1956 abzeichneten, während das Privatisierungsproblem umfassend 1965 in den Vordergrund rückte“).¹ Die sowjetische Wirtschaft war ein kompliziertes Konglomerat, in dem sich Elemente der Befehlswirtschaft, des bürokratischen Marktes, der Marktorganisation und sogar der Naturalwirtschaft verbanden.

Unbestreitbar sind nur mangelnde Effektivität und Effizienz

Unbestreitbar ist vermutlich nur eine These, und zwar die über die geringere Effizienz des sowjetischen Wirtschaftskonglomerats im Vergleich zu den westlichen Wirtschaften. „Die Müdigkeit der Volksmassen vom Warenmangel“ wird jedenfalls weitläufig durch einen anderen stärkeren Faktor – das Streben der Top-Manager der sowjetischen Unternehmen, kommunistischen und ministeriellen Bürokratie – überdeckt, das Eigentum zu ihren Gunsten umzuverteilen (das betrifft ganz besonders die Rohstoffindustrie). Das ist eine der wichtigsten Kräfte des Prozesses, der als „primäre sowjetische Akkumulation“ definiert werden könnte; diese Kraft hat den entscheidenden Beitrag zum Untergang der sowjetischen Wirtschaft und zum Zerfall der Sowjetunion geleistet. Chronologisch fällt die Agonie des Systems etwa in den Zeitraum 1988–1991.

Die Rhetorik vom Übergang zur Marktwirtschaft darf nicht mit der Realität verwechselt werden

Mit Rücksicht auf das oben Dargelegte waren die Einschätzungen solcher instinktiv feinen Beobachter und Akteure auf der russischen politischen und wirtschaftlichen Bühne wie *Grigori Jawlinski* fast immer treffend, allerdings für die geradlinigen russischen und westlichen Apologeten, welche die so genannten Leistungen der russischen wirtschaftlichen Transformation als „Bewegung zum Markt“ auslegten, unverständlich. Hierbei

wurde der ganze dekorative Charakter dieses Prozesses, der für die Anhänger der realen Marktreflexionen durchaus verständlich war (sie verstanden nämlich, dass der Markt nicht einfach ein Austauschphänomen, sondern auch eine kulturelle, ethische Erscheinung ist und durch rein technokratische Maßnahmen unmöglich aufgebaut werden kann), von seinen Adepten als tatsächliches „Vorankommen“ hingestellt.

Die ersten Reformmaßnahmen brachten eine Scheinprivatisierung

Das Wesen der so genannten *Gaidarschen* Reformen (wenn man darunter nicht einfach die kurze Zeitspanne Anfang 1992, als *Gaidar* die Reformen leitete, sondern auch die Weiterführung durch *V. Tschernomyrdin* versteht) lief eben auf die Herstellung eines dekorativen Marktsystems (praktisch jedoch eines Systems des oligarchischen Kapitalismus) hinaus.

Als prägnantestes Symbol für diese Dekoration diente der Hauptfetisch des oligarchischen Kapitalismus – die Privatisierung. Hierbei charakterisierte sich dieser Prozess treffend durch den Begriff „um jeden Preis“.

Die Privatisierung lief darauf hinaus, dass ein wesentlicher Teil des Staatseigentums den Gesellschaften, die in die Produktionsentwicklung investieren könnten, nicht *verkauft*, sondern *vergeben* wurde. Im Ergebnis wurden die Unternehmen zu einem Großteil nicht verantwortungsbewusst, an der Produktionsentwicklung interessierten Eigentümern, sondern nominellen oder spekulativen Eigentümern übereignet. Dieser Tatbestand hat in Kombination mit den institutionellen Entwicklungsfaktoren (Garantie der Eigentumsrechte, günstige Investitions- und Steuergesetze) traurige Folgen nach sich gezogen.

Die ausbleibenden Investitionen, der Produktionsrückgang und die Abwanderung des Kapitals ins Ausland sind die wichtigsten Ergebnisse dieser Privatisierungspolitik. Gleichzeitig ist das auch das wichtigste Ergebnis der Wirtschaftspolitik 1992–1998. Die Finanzkrise ist das Ergebnis der Wirtschaftspolitik zum Aufbau des oligarchischen Kapitalismus.

Die Abwertung des Rubels und hohe Weltmarktpreise für Rohstoffe belebten die russische Wirtschaft

Nach den Krisenerschütterungen 1998 erlebt die russische Wirtschaft 1999–2000 eine Belebung. Das Bruttoinlandsprodukt hat 1999 um 3,2 Prozent zugelegt. Dieser Trend erhielt sich insgesamt auch im Jahr 2000. Ab März 1999 bleiben die Inflations-

raten hierbei auf einem gemäßigten Stand (2 bis 3 Prozent im Monat). Dies ist durch eine abgewogene Finanz-, Geld- und Kreditpolitik sowie durch die Begrenzungen der zahlungskräftigen Nachfrage der Bevölkerung bedingt.

Das Wirtschaftswachstum beruht heute in Russland auf den zwei wichtigsten Voraussetzungen – der Abwertung des Rubels und einer günstigen Weltkonjunktur für Rohstoffe.

Eine gravierende Abwertung des Rubels verminderte die Konkurrenz der Importwaren auf dem russischen Markt. Sie förderte auch die russischen Exporte. In Verbindung mit der 1999 eingesetzten Preissteigerung für Rohstoffe auf dem Weltmarkt war dieser Faktor für das Wirtschaftswachstum förderlich.

Neben den Hauptfaktoren, die das Wirtschaftswachstum stimulierten, kann man noch auf drei Zusatzfaktoren hinweisen. Zum ersten handelt es sich um die Maßnahmen zur Importbeschränkung der Konkurrenzwaren. Zum zweiten erweiterte der Staat die Subventionen für einige Industrieproduktionsbereiche. Die zunehmende staatliche Unterstützung hängt direkt mit einer Konsolidierung des Föderalhaushalts zusammen und stellt einen Zusatzfaktor dar, der das Wirtschaftswachstum beförderte. 1999 wurde der Haushalt erstmals in den 90er-Jahren mit einem Überschuss abgeschlossen. Die Mehreinnahmen des Haushalts erklären sich ihrerseits durch Mehreinkommen der Exporteure und Verbesserung der Finanzlage der Unternehmen – zwei Faktoren, die direkt mit der Abwertung und Verbesserung der Konjunktur auf den Weltrohstoffmärkten zusammenhängen.

Doch die Basis ist labil

Das Wirtschaftswachstum Russlands beruht jedoch heute auf einer labilen Basis. Die Produktion erhöhte sich stabil vom Januar bis zum März 1992. Ab September 1999 hat sich jedoch die Wirtschaftsentwicklung verlangsamt. Die abwertungsbedingten günstigen Wirkungen klingen aus. Im Moment steht die russische Wirtschaft praktisch „auf einem Bein“ – einer günstigen Konjunktur auf den Weltrohstoffmärkten. Ein möglicher ernsthafter Sturz der Weltpreise für Rohstoffe würde der russischen Wirtschaft einen starken Schlag versetzen. Die Haushaltseinnahmen werden sich vermindern, wodurch die Subventionierung einiger Branchen gekürzt wird. Dementsprechend wird sich auch die Finanzlage der Unternehmen schnell verschlechtern. Ernsthafte Probleme hängen auch mit den Investitionen in die russische Wirtschaft zusammen. Das Wirtschaftswachstum 1999 steht direkt im Zusammenhang mit dem Investitionswachstum (die Sachinvestitionen haben 1999 104,5 % gegenüber dem Vorjahr betragen). Andererseits besteht auch ein Problem des *Kapitalabflusses*, in *legaler Form* – durch die Subventionierung der Ukraine und Weißrusslands und in *illegaler Form* durch Kapitalflucht. Zudem gibt es noch Probleme, die mit der Einwerbung des Auslandskapitals in die russische Wirtschaft zusammenhän-

gen. Der legale Kapitalabfluss ist in vieler Hinsicht eine politische Frage. Was den illegalen Kapitalabfluss und eine dimensionierte Einbeziehung des Auslandskapitals anbetrifft, so könnte man dieses Problem durch die Reformierung des Steuersystems (die wichtigste Komponente zur Verbesserung des Investitionsklimas im Lande) und Verabschiedung der Gesetze lösen, welche die Investorenrechte garantieren würden (in den Rohstoffbranchen ist das *Production-Sharing-Abkommen* – PSA – ein Beispiel dieser Gesetzgebung; PSA beruht auf einem Vertrag zwischen dem Investor und dem Staat sowie der Unmöglichkeit, die „Spielregeln“ durch den Staat zu ändern).

Eine umfassende Reform des Steuersystems ist dringend erforderlich

Die Regierung bemüht sich, die günstige Wirtschaftslage zur Reformierung des Steuersystems zu nutzen. Hierbei geht sie davon aus, dass keine einzelnen Änderungen an der Gesetzgebung vorzunehmen sind, sondern eine umfassende Steuerreform durchzuführen ist. Die Staatsduma diskutiert den zweiten Teil des Steuergesetzbuches. Der erste, d. h. Allgemeine Teil des Steuergesetzbuches wurde am 1. Januar 1999 in Kraft gesetzt. Dieser Teil hat aus der Sicht der Regierung eine Reihe von spruchreifen Problemen gelöst, allerdings die für die Steuerzahler besonders schmerzhaften Fragen der konkreten Höhe und Aufteilung der föderalen, regionalen und örtlichen Steuern und Abgaben nicht berührt.

Im Rahmen der Steuerreform sollen laut der Regierung folgende Ziele erreicht werden:

- *Ermäßigung der Steuerlast* für die gesetzestreu Steuerzahler durch eine gleichmäßigere Verteilung der Steuerlast, Fortsetzung des eingeleiteten Kurses auf langsame Verminderung der wichtigsten Föderalsteuersätze und Absenkung der Lohn- und Einkommenssteuern,
- *Höhere Gerechtigkeit* des Steuersystems durch Angleichung der Besteuerungsbedingungen für alle Steuerzahler, Aufhebung der ineffizienten und die Wirtschaftstätigkeit besonders negativ beeinflussenden Steuern und Abgaben,
- *Vereinfachung des Steuersystems* durch die Festsetzung eines erschöpfenden Steuer- und Abgabenverzeichnisses, wobei die Gesamtzahl der Steuern reduziert wird, Minimierung der zielgerichteten Steuern und Abgaben sowie durch die Vereinheitlichung der Berechnungs- und Zahlungsordnung verschiedener Steuern und Abgaben,
- *Sicherung der Stabilität des Steuersystems*, d. h. der langfristigen Berechenbarkeit für die Steuerzahler im Hinblick auf das Steuervolumen,
- wesentliche *Erhöhung der Steuer- und Abgabeneinnahmen*.

Die Regierung betrachtet die reale Senkung der Steuerlast für die Wirtschaft als eine der vorrangigen Aufgaben. Laut den Berechnungen der Regierung soll sich die

Steuerlast im ersten Jahr nach der Einführung des Steuergesetzbuches um 2 % zum BIP vermindern. Um eine wesentliche Senkung der Steuereinnahmen zu verhindern, sieht die Regierung Maßnahmen zur Erweiterung der Steuerbasis vor, darunter durch Verstopfung der Steuerhinterziehungskanäle und allgemeine Verbesserung der Arbeit der Steuerbehörden.

Eine andere wichtige Richtung der Steuerreform, die direkt im Zusammenhang mit der Investitionspolitik steht, besteht darin, dass ins Steuergesetzbuch speziell ein Kapitel über die *Production-Sharing-Abkommen* (PSA) aufgenommen wird. Diese Produktionsteilungsgesetze (sie beruhen auf dem zivilrechtlichen Vertrag zwischen dem Investor und dem Staat, wobei alle Zahlungen des Investors in einem Abkommen festgeschrieben sind, das für die ganze Umsetzungsdauer des Projekts unabänderbar ist) sind im Hinblick auf die Stabilität vermutlich die aussichtsreichsten Gesetze, auf deren Basis große Investitionen eingeworben werden können (jedenfalls in die Rohstoffbranchen). Ein anderer Vorteil der PSA besteht in einer flexiblen Besteuerung des Investors, die gestattet, die Steuerlast an die individuellen Besonderheiten der Projekte anzupassen. Für PSA sollen speziell Steuerregeln festgelegt werden. Neben dem Einzelkapitel sollen in zwei Kapiteln des zweiten Teils des Steuergesetzbuches entsprechende Hinweise vorgesehen werden.

Das Investitionsklima muss verbessert werden

Insgesamt betrachtet die Regierung die Verabschiedung des Steuergesetzbuches als „eine Grundbedingung zur Verbesserung der Wirtschaftslage und Gewährleistung einer weiteren dynamischen Beschleunigung des eingesetzten Wirtschaftswachstums im Lande“. Inzwischen sind die Steuerfragen nur eines der Probleme, die für die Investoren aktuell sind.

Die ausländischen Investoren, die in der russischen Wirtschaft tätig sind, äußern sich über die Aussichten zurückhaltend optimistisch, verweisen (das ist sehr wichtig) sofort auf die Notwendigkeit, das Investitionsklima zu verbessern, und betonen, dass ohne diese Verbesserungen kein nennenswertes Wachstum der ausländischen Investitionen in der russischen Wirtschaft zu erwarten ist. Ein gutes Beispiel ist in dieser Hinsicht der Appell an den Präsidenten Russlands, den die größten Vereinigungen der ausländischen Unternehmer in Russland unterzeichnet haben: Am 19. Juni richteten die Spitzenvertreter von fünf Assoziationen der ausländischen Unternehmer in Russland (Beratungsrat für ausländische Investitionen in Russland, der Europäische Geschäftsclub in Russland, die Amerikanische Handelskammer in Russland, der Verband der deutschen Wirtschaft in Russland, das Erdölberatungsforum) an Präsident *Wladimir Putin* einen Appell, in dem sie drei Hauptprobleme formuliert haben, die nach Vorstellung der ausländischen Investoren 2000 bis 2001 vorrangig lösungsbedürftig sind.

Vor allem sind verlässliche rechtliche Rahmenbedingungen von Nöten

Zum ersten handelt es sich um Fragen, die mit den *Production-Sharing-Abkommen* (PSA) zusammenhängen. Die russische Regierung wird aufgefordert, „die Erarbeitung der rechtlichen und normativen Grundlagen der *Production-Sharing-Abkommen* zu beenden, die ein günstiges Investitionsklima“ im Brennstoff- und Energiebereich Russlands „sichern werden“. Hierbei werden zwei Aufgaben – „Bestätigung der PSA-Gesetzgebungsakte durch die Regierung und Einführung eines PSA-Kapitels ins Steuergesetzbuch“ – herausgehoben. Zudem gilt es, die bereits geschlossenen PSA „im Einklang mit ihren Bedingungen“ zu realisieren (es handelt sich um drei Abkommen unter ausländischer Beteiligung, zu denen die Projekte Sachalin-1, Sachalin-2 und der Aufschluss des Vorkommens Charjaga gehören).

Zum zweiten gilt es, sich auf die internationalen Normen der Buchführung und Bilanz umzustellen. Die ausländischen Investoren fordern, „die Weltnormen der Buchführung im Bankbereich und in den Gesellschaften einzuführen, deren Werte auf den Effektenbörsen Russlands notieren“.

Zum dritten würdigen die ausländischen Investoren die Arbeit der russischen Regierung zur Verabschiedung des zweiten Teils des Steuergesetzbuches und weisen auf die Notwendigkeit, „einen wirksameren Mechanismus zur Behandlung von Einsprüchen gegen Steuerbescheide zu erarbeiten, um die Entscheidung zu regeln und die Investorenrechte effizient zu garantieren“. Zudem sei es wichtig, die Verfahrensordnung, in der die Geschäftskosten von der Steuerschuld abgezogen werden, in den zweiten Teil des Steuergesetzbuches einzuführen und somit zu erreichen, dass diese Frage nicht durch die Regierungsverordnung, sondern durch ein Föderationsgesetz geregelt wird.

Letztendlich fordern die Spitzenvertreter der Assoziationen der ausländischen Investoren, ein *Ombudsman*-Büro einzuführen, an das sich westliche und russische Gesellschaften wenden könnten, falls zwischen ihnen und den russischen Behörden Probleme mit der Besteuerung, bei den Lizenzen, der Auslegung der russischen Gesetze und Durchführungsbestimmungen entstehen. Die letzte Forderung ist sehr symptomatisch, da sie am besten die Unvollkommenheit der russischen Gesetzgebung und praktischen Rechtsanwendung sowie den Druck seitens der wirt-

schaftlichen Interessengruppen auf die Regierung zeigt.

In dieser Hinsicht ist die Forderung relevant, die Prinzipien des *lauteren Wettbewerbs* durch den Staat zu sichern. Insgesamt kann man der Schlussfolgerung zustimmen, die im jüngsten Bericht der *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW) „Einschätzung des Transformierungsprozesses in Russland“ enthalten ist:

„Alle Versuche, die russische Wirtschaft in eine effiziente, auf die Konkurrenz und das sozial abgewogene System ausgerichtete Wirtschaft zu verwandeln, können nicht erfolgreich sein, wenn es nicht gelingt, eine befriedigende normativ-rechtliche Basis zu schaffen und die Durchführung der Gesetze und Durchführungsbestimmungen vor der Einwirkung der interessierten Gruppen zu schützen. Jene, die alle Hoffnungen in die Selbstregelungskräfte des Kapitalismus setzen, verstehen nicht die Gründe der unbefriedigenden Lage in Russland.“

Anmerkungen

¹ G. Jawlinski: Über die russische Wirtschaft. Reden und Artikel, Moskau, EPIZentrum, 1999, S. 30.

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Wladimir Putin hat ein gutes Jahr erwischt für seinen Antritt als Präsident Russlands. Die Wirtschaft wächst aller Voraussicht nach um 1,5 Prozent in diesem Jahr, und auch im kommenden Jahr können 1,4 Prozent Wachstum erzielt werden. Damit läuft die Konjunktur erstmals seit der Russlandkrise einigermaßen rund.

Russlands Außenpolitik

Zwischen neuer Großmachtrhetorik und kooperativer Anpassung an begrenzte außenpolitische Optionen

Von Michael Bauer



Michael Bauer ist Wissenschaftlicher Assistent am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen.

Noch vor dem Ende der Sowjetunion, mit dem Amtsantritt von Gorbatschow und Außenminister Schewardnadse, vollzog sich ein atemberaubender Kurswechsel in der Außenpolitik: An die Stelle des ideologischen Ziels der weltrevolutionären Umgestaltung traten auch offiziell die nationalen russischen Interessen. In der Folge davon wurde Sicherheit neu definiert: politisch, nicht militärisch. Gesucht wurde nicht die Konfrontation, sondern die internationale Kooperation. Der wirtschaftliche Niedergang Russlands hat allerdings auch seine Möglichkeiten als außenpolitischer Akteur erheblich geschwächt. Sein Trumpf bleibt das nukleare Abschreckungspotenzial, das umso mehr in den Vordergrund gestellt wird, je schwieriger es ist, das konventionelle Potenzial zu unterhalten. Russische Ohnmachtsgefühle machten sich vor allem in der Rhetorik der Duma in nationalistischer Rhetorik Luft, während sich gleichzeitig die Außenpolitik weiterhin kooperativ verhielt. Schrittweise jedoch ist eine Distanzierung zu den USA vorgenommen worden, in denen man zusammen mit der NATO zunehmend eine Bedrohung sieht. Gleichzeitig aber wird die Kooperation mit der EU als vorrangig angesehen, mit Deutschland als wichtigstem Partner. Letztlich wird nur ein demokratisches und wirtschaftlich gesundes Russland seine Rolle in der Weltpolitik verantwortlich einnehmen können. Das aber wiederum hängt ab vom Erfolg russischer Reformpolitik im Innern. Red.

Eine neue Weltinterpretation hatte eine neue Außenpolitik zur Folge

Mit der Übernahme der Partei- und Staatsführung durch Gorbatschow und dem Amtsantritt von Schewardnadse als Außenminister 1985 begann in der UdSSR nicht nur eine tief greifende innenpolitische Wende, sondern auch ein „neues Denken“ in der Außenpolitik. Zwischen 1985 und 1991 vollzog sich der wohl atem-

beraubendste Kurswechsel der sowjetischen Außenpolitik. Dagegen war der Übergang von der sowjetischen zur russischen Außenpolitik Ende 1991 weit weniger bedeutungsvoll.

Dieser von innenpolitischen Motiven geprägte Kurswechsel war vielfältiger Art¹. Mit der schrittweisen Abkehr von der marxistisch-leninistischen Ideologie im Kontext der innenpolitischen Reformen war auch eine neue Weltinterpretation verbunden. Das ideologische Ziel einer weltrevolutionären Umgestaltung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse trat zugunsten der Suche nach nicht-ideologischen, nationalen Interessen zunehmend in den Hintergrund. Mit dem Verlust der Ideologie begab sich Russland nicht nur im Inneren auf die Suche nach einer „neuen russischen Idee“. Russland konnte auch international kein alternatives Gesellschaftsmodell zum westlichen Way of Life mehr vorweisen.

Anstelle der Gefährdung der nationalen Sicherheit durch den „imperialistischen“ Westen sah sich die UdSSR zunehmend durch neue Sicherheitsrisiken bedroht, wie sie aus der internationalen Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, aus dem internationalen Terrorismus und aus zivilen und wirtschaftlichen Krisensituationen entstehen können. Der neue, politisch statt militärisch-ideologisch definierte Sicherheitsbegriff hatte eine *neue, defensive Militärstrategie* zur Folge. Militärstrategische Instrumente in der russischen Außenpolitik wurden zunehmend durch politisch-zivile Instrumente abgelöst. Mit der Umsetzung der neuen Außenpolitik wurden die *Beziehungen zum Westen* zunehmend entspannter und kooperativer. Die Ratifizierung zahlreicher internationaler Verträge spiegelte die neue Qualität der Ost-West-Beziehungen wider. So unterzeichnete die UdSSR im November 1990 den Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa, nur zwei Tage später die Charta von Paris sowie im Juli 1991 den START-I-Vertrag. Parallel dazu öffnete sich die UdSSR für westliche Besucher und die Reisefreiheit für die eigene Bevölkerung wurde seit 1991 schrittweise erleichtert.

Der Weltmacht-Anspruch verlor an Bedeutung

Mit der schleichenden Abkehr von der *Breschnew-Doktrin* zwischen 1987 und 1989 verlor auch der Weltmacht-Anspruch der UdSSR an Bedeutung. Nachdem Schewardnadse 1989 erklärte, er könne sich kein Szenario vorstellen, bei dem eine sowjetische Militärintervention nötig

wäre, um mit inneren Unruhen in einem Mitgliedsland des Warschauer Paktes fertig zu werden, lösten sich die Verbündeten in Ostmittel- und Südosteuropa rasch aus der Bevormundung durch die Sowjetunion und orientierten sich Richtung Westen. Das östliche Militärbündnis, der *Warschauer Pakt*, hat sich im Juli 1991 ebenso selbst aufgelöst, wie einen Monat zuvor das östliche „Wirtschaftsbündnis“, der *Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe* (RGW). Der Verlust dieser institutionalisierten und von Moskau dominierten außenpolitischen Verflechtungen wurde durch die schrittweise Rücknahme der sowjetischen Machtpositionen in den „Satellitenstaaten“ in Afrika, Lateinamerika und Asien noch schmerzlicher. Der Höhepunkt der Veränderungen war aber ohne Zweifel der *Zerfall der Sowjetunion* am 20. 12. 1991. Obwohl Russland völkerrechtlich der Rechtsnachfolger der UdSSR wurde und damit auch alle internationalen Verpflichtungen übernahm, markierte das Ende der UdSSR gleichzeitig das Ende der Außenpolitik dieses Landes.

Der überwiegend friedliche Zerfall der UdSSR war aus russischer Perspektive mit dem Verlust eines Viertels der Landesfläche und der ungefähren Halbierung der Einwohnerzahl verbunden². In einer historischen Leistung zog Russland in nur wenigen Jahren seine Truppen aus Ostmittel-, Südosteuropa und dem Baltikum sowie aus den meisten ehemaligen Sowjetrepubliken ab. Aus der sowjetischen Weltmacht wurde aus innerem Antrieb und ohne Blutvergießen ein russischer Großraum in europäisch-asiatischer Übergangslage.

Russland kann sich ein weltweites Engagement schon wirtschaftlich nicht leisten

Gemessen an der weltpolitischen Bedeutung der UdSSR hat Russland seit 1991 deutlich an Macht und internationalem Einfluss eingebüßt. Mit über 17 Mio. km² ist Russland zwar das größte Land der Erde und mit etwa 147 Mio. Einwohner steht Russland auf dem sechsten Platz in der Weltrangliste der bevölkerungsreichsten Länder, doch sagen diese Größenangaben nicht viel über den Einfluss eines Staates auf das internationale Geschehen aus. In Zeiten der Globalisierung und verschärfter ökonomischer Standortkonkurrenz entscheidet zunehmend die wirtschaftliche Potenz eines Staates über Macht und Einfluss auf das internationale Geschehen. Dass dies auch in Russland so gesehen wird, verdeutlicht ein Zitat von *B. Jelzin*: „Diejenigen Weltzentren, welche die größte Anziehungskraft und [den größten] Einfluss ausüben, tun dies aufgrund

Tabelle 1: G-7 und Russland im Vergleich – ausgewählte Indikatoren (1997)

	BIP pro Kopf (in US \$) ¹	BIP (Veränderung zum Vorjahr in %)	Inflationsrate (in %)	Energieverbrauch (in Mtoe ²)	HDI-Rank (1999) ³
Kanada	23.761	3,7	1,6	187,52	1
USA	29.326	5,3	5,6	1445,25	3
Japan	24.574	0,8	1,8	340,46	4
GB	20.483	3,4	2,0	157,21	10
Frankreich	21.293	2,3	1,7	161,16	11
BRD	22.049	2,2	1,8	244,34	14
Italien	21.265	1,5	2,7	125,45	19
Russland⁴	4.378	0,8	14,8	665,00 ⁵	71

Quellen:

1 OECD; online: <http://www.oecd.org/std/gdpperca.htm> [access: 17. 1. 2000].

2 Mtoe: Million tonnes of oil equivalent. Für die Präsentation ihrer Energiebilanz hat die OECD als Maßeinheit „Tonnes of Oil Equivalent“ eingeführt. Eine Tonne „oil equivalent“ (TOE) ist durch 107 Kilokalorien (41868 Gigajoules) definiert. Diese Menge Energie entspricht in etwa dem Heizwert von einer Tonne Rohöl. OECD; online: <http://www.oecd.org/publications/figures/index.htm> [access: 17. 1. 2000].

3 HDI: Human Development Index (der Index berechnet sich auf der Grundlage der Indikatoren Lebenserwartung, Alphabetisierungsrate und reale Kaufkraft des Prokopfeinkommens); HDI-rank: Rangfolge nach HDI-Index unter 174 Staaten. UNDP, Human Development Report 1999.

4 Business Central Europe; online: <http://www.bcemag.com/> [access: 17. 1. 2000].

5 United States Energy Information Administration, online: <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/russia.html> [access: 17. 1. 2000]. Für 1997 wird ein jährlicher Energieverbrauch von 26,6 Quadrillion Btu angegeben. Unter der Adresse <http://www.bpamoco.com/worldenergy/appendices/convcalc.htm> findet man eine nützliche Umrechnungstabelle.

ihrer wirtschaftlichen, nicht ihrer militärischen Macht.³ Aber gerade in einem Vergleich der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zeigt sich der internationale Einflussverlust Russlands am dramatischsten. Bis 1998 sank das russische Bruttoinlandsprodukt (BIP) auf 55 % des Wertes von 1989. Der Anteil Russlands am Welthandel, gemessen am Weltbruttosozialprodukt, lag 1998 bei nur 1,5 %. Das seit 1990 fast kontinuierlich sinkende russische BIP erreichte 1999 in der Summe in etwa das jährliche Wachstum des BIP der USA. Der desolante Zustand der russischen Wirtschaft spiegelt sich in einem Vergleich zwischen Russland und den G-7-Staaten wider (vgl. Tabelle 1).

Selbst die Nutzung der enormen russischen Bodenschätze ist aufgrund der extremen Kosten des Abbaus und Transports ohne westliche Hilfe zurzeit undenkbar. Letztlich hat die externe Verschuldung der Russischen Föderation souveränitätsbedrohende Ausmaße angenommen: die Gesamtschulden im Westen belaufen sich auf etwa 340 Milliarden DM bei einer für Russland ungünstigen Struktur der Auslandsverschuldung.

Demgegenüber steht die noch immer bedeutende wirtschaftliche Rolle Russlands in der GUS-Region: Als ein Erbe der aus Moskau zentral gesteuerten Planwirtschaft ist ein von Russland unabhängiges Wirtschaften für viele ehemalige Sowjetrepubliken noch kaum möglich. Die Abhängigkeit von russischen Rohstoffen, Energielieferungen und Absatzmärkten blieb ebenso bestehen wie die Mängel in der ausschließlich auf Russland ausgerichteten Infrastruktur. Während Russland dem Westen gegenüber als Schuldner auftritt, ist dasselbe Land für einige Nachbarstaaten der wichtigste Kreditgeber. Trotz der nicht zu vernachlässigenden regionalen wirtschaftlichen Bedeutung Russlands bleibt festzuhalten, dass Russland auf absehbare Zeit nicht über die finanziellen und materiellen Ressourcen verfügen wird, um sich ein weltweites Engagement leisten zu können. Die Bestimmung des außenpolitischen Kurses in Russland muss der prekären wirtschaft-

lichen Abhängigkeit von westlicher Kooperation und Kreditvergabe ebenso Rechnung tragen wie den zur Verfügung stehenden begrenzten finanziellen Ressourcen.

Militärische Schwäche trotz der Atomwaffen

Nun kann man einwenden, dass auch die sowjetische Weltmacht nicht auf wirtschaftlicher, sondern auf militärischer Stärke gründete. Tatsächlich beruhte der außenpolitische Einfluss der UdSSR wesentlich auf einem enormen Abschreckungspotenzial und einer militärischen Unterstützung bzw. Repression seiner weltweiten Verbündeten. Die Beantwortung der Frage, ob die russische Außenpolitik an dieses Instrument anknüpfen kann, ist ambivalent. Russland hat das nach den USA größte Arsenal an nuklearen Waffen von der UdSSR geerbt. Zunächst erscheint es dann auch logisch, dass das wirtschaftspolitisch schwache Russland aufgrund seiner Atomwaffen und den daraus resultierenden latenten Gefahren ein zentraler Akteur auf der internationalen Bühne bleiben will und wird. Doch am Beispiel der Verhandlungen um den START-II-Vertrag wird die Ambivalenz dieser Aussage deutlich. START II sieht die Halbierung der Zahl der Atomsprengköpfe bis 2007 vor, d. h. auf etwa ein Drittel des Bestandes von 1991. Obwohl der Vertrag schon 1993 von den damals amtierenden Präsidenten *Bush* und *Jelzin* unterzeichnet wurde, ratifizierte ihn die Duma erst im April 2000, was mit der Gefährdung des Abschreckungspotenzials des Landes begründet wurde.

Die Abrüstung der Sprengköpfe ist für Russland entgegen den kritischen Stimmen aus der Duma aber unausweichlich. Ohne START II wäre Russland gezwungen, wollte es ein Gleichgewicht mit den USA bewahren, vielmehr für seine Nuklearwaffen auszugeben. Letztlich war es sogar das russische Militär, welches angesichts der angespannten Haushaltslage zur Annahme von START II gedrängt hatte. Nur so wäre es möglich, neben der

unausweichlichen Abrüstung der eigenen Waffen, auch die USA zu einem solchen Schritt zu bewegen. *Putin* unterstützt neuerdings sogar Verhandlungen über ein START-III-Abkommen, welches einen weiteren Abbau von 1500 Atomsprengköpfen je Seite und die Verpflichtung der Vertragspartner, keine neuen Sprengköpfe in Dienst zu stellen, vorsieht. Trotz anders lautender russischer Rhetorik hat Moskau faktisch keine Alternative zur vertraglich fixierten Abrüstung der Atomwaffen. Das wissen auch die westlichen Staaten, da sie, z.T. über Umwege, sowohl die Verschrottung als auch die Sicherung der russischen Kernwaffen und Plutoniumbestände finanzieren. Während das atomare Abschreckungspotenzial Russlands durchaus real ist und eine Isolation Russlands aus diesem Grund von niemanden gewollt sein kann, entlarven die Verhandlungen im Zusammenhang mit dem START-II-Abkommen auch hier die Abhängigkeit Moskaus von westlicher Kooperationsbereitschaft.

Die UdSSR hat Russland nicht nur die Nuklearwaffen selbst vererbt, sondern auch die enormen Kosten dieses Waffensystems. Bei einem begrenzten Rüstungsetat⁴ fehlen die Mittel für die nukleare Abschreckung, folglich für die überfällige Umstrukturierung und Modernisierung der konventionellen Streitkräfte. In welchem Zustand sich die Streitkräfte Russlands befinden, hat der Untergang des U-Boots „Kursk“ im August 2000 gezeigt. Die Havarie der „Kursk“ führte zur „Beschädigung jenes patriotischen Kollektivtraums von der militärischen und technologischen Weltgeltung Russlands, den *Putin* mit durchschlagendem Erfolg für seine politische Mobilisierung instrumentalisiert haben konnte. Dieser eben nicht nur von den politischen Eliten geträumte Traum hat schweren Schaden genommen“ (*Vogel*, FAZ 25. 8. 00:8).

Ein nahtloses Anknüpfen der russischen Außenpolitik an das globale Abschreckungs- und Unterdrückungspotenzial der UdSSR zur Kompensation der ökonomischen Schwäche scheint trotz des Gewichts der Atomwaffen kaum realis-

tisch. Gerade wegen den mangelnden finanziellen Ressourcen ist dies auch für die Zukunft nicht zu erwarten. Dennoch bleibt Russland trotz aller genannten Einschränkungen eine militärische Regionalmacht. Als Reaktion auf blutige Separationskonflikte in einigen ehemaligen Sowjetrepubliken stationierte oder beließ Russland seit dem Zerfall der UdSSR auf der Grundlage von gesonderten vertraglichen Vereinbarungen unterschiedlich starke Friedens- und Grenztruppen in diesen Ländern. Die Motive Russlands für die Stationierung waren zum einen, dass die Konflikte in und um Russland herum als Bedrohung der eigenen Sicherheit wahrgenommen wurden. Zum anderen wird immer wieder der Schutz der etwa 25 Millionen Russen in der Region als Grund für das teure russische Engagement genannt. Letztlich muss betont werden, dass die russische Außenpolitik bisher im Wesentlichen zivilen Instrumenten deutlich den Vorzug vor militärischen gegeben hat. Diese zivile Außenpolitik wurde auch dadurch erleichtert, dass trotz einzelner Konfliktherde an Russlands Grenzen zurzeit keine reale sicherheitspolitische Bedrohung der territorialen Integrität Russlands (außer von Innen) besteht.

Auch das „nahe Ausland“ ist weiter denn je entfernt

Der ersatzlose Verlust der von Moskau dominierten außenpolitischen Verflechtungen (Warschauer Pakt, RGW) und die Rücknahme der sowjetischen Machtpositionen außerhalb Europas schwächten die internationale Position Russlands nachhaltig. Hoffnungen, wenigstens den Zerfall der Sowjetunion durch eine Integration der ehemaligen Sowjetrepubliken „im nahen Ausland“ in der 1991 gegründeten *Gemeinschaft Unabhängiger Staaten* (GUS) aufzufangen, haben sich bisher kaum erfüllt.

Schon die von Moskau als Beispiel für die am fortgeschrittenste Integration dargestellten russisch-belarussischen Beziehungen⁵ werden diesen Erwartungen nicht gerecht. Nach dem 1997 ratifizierten Vertrag über die Union zwischen Russland und Belarus wurde 1999 ein weiterer „Unionsvertrag“ geschlossen. Beide Verträge bleiben inhaltlich vage und bieten nicht mehr als eine Grundlage für eine auf unbestimmte Zeit verschobene Integration. Eine Integration „zweier souveräner Staaten“, wie in Moskau betont wird. Die Beziehungen zur Ukraine, dem größten Schuldner Russlands, haben sich seit der Unterzeichnung des Vertrags über Freundschaft, Zusammenarbeit und Partnerschaft 1997 und dem Abkommen zur Aufteilung der Schwarzmeerflotte im selben Jahr zwar deutlich verbessert, von einer zukünftigen Integration ist aber weder in Moskau noch in Kiew die Rede. Vor allem die gegenseitige Anerkennung der Grenzen und der russische Verzicht auf Gebietsansprüche auf der Krim haben die Spannungen reduziert. Aus russischer Sicht stehen aber nicht eingehaltene Handelsabkommen, der andauernde Streit um die Höhe der Schulden und die von der Ukraine offen betriebene Westorientie-

rung einer Vertiefung der Beziehungen im Wege.

Nach wie vor angespannt sind die Beziehungen zum *Baltikum*. Im außenpolitischen Konzept ist nur von der „Aussicht und dem Interesse Russlands an der Entwicklung von gutnachbarschaftlichen Beziehungen“ mit Litauen, Lettland und Estland die Rede. In den baltischen Staaten selbst wird an der Ernsthaftigkeit dieses Interesses gezweifelt, wenn Russland wiederholt mit Sanktionen droht, sollte sich die Situation der russischen Minderheit im Baltikum, die Schlüsselfrage in den bilateralen Beziehungen, nicht deutlich verbessern. Daneben betont Russland, dass eine von den baltischen Staaten angestrebte NATO-Mitgliedschaft auf keinen Fall akzeptiert werden kann. Einer EU-Integration der Staaten steht Moskau dagegen neutral bis zustimmend gegenüber. Diese bedrohe nicht die nationale Sicherheit Russlands und würde eine Verbesserung der Minderheitenrechte im Baltikum voraussetzen.

Trotz allem stehen im außenpolitischen Konzept die GUS-Staaten nach wie vor an erster Stelle der regionalen Prioritäten. Auf dem Papier wird sehr allgemein von „gutnachbarschaftlichen Beziehungen“ und einer nicht weiter definierten „strategischen Partnerschaft“ mit den GUS-Staaten gesprochen. Besonders die „Bewahrung der Rechte und Interessen der russischen Bürger und Landsmänner“ erhalten durch die russische Außenpolitik ein besonderes Gewicht. Auch das Ziel einer Handelsunion und die Integration der GUS-Staaten in einem von Moskau dominierten kollektiven Sicherheitsbündnis als Gegengewicht zur NATO wurde offiziell noch nicht aufgegeben. Das Festhalten an diesen Zielen kann wohl mehr mit innenpolitischen als außenpolitischen Motiven erklärt werden. Denn in der außenpolitischen Realität wird von der GUS nur noch ungern gesprochen, weil sie Ressourcen kostet, ohne etwas Greifbares einzubringen.

Aufgrund der finanziellen Schwäche Russlands ist eine auf verstärkte Integration zielende Außenpolitik gegenüber den Nachbarstaaten derzeit unmöglich. Dennoch bleibt Moskau eine vage Hoffnung: je mehr die GUS-Staaten aufgrund nicht eingehaltener Versprechungen vom Westen enttäuscht sind, desto größer wird die Chance Russlands, in dieses Vakuum vorzudringen und die Potentiale der vielfältigen ökonomischen und politischen Verflechtungen zu nutzen.

Trotzdem bleibt Russland ein „Global Player“

Manche Beobachter erwarten vor dem Hintergrund der ökonomischen und militärischen Einschränkungen der außenpolitischen Handlungsfähigkeit Russlands das nahe Ende des Staates als Global Player. Dabei werden jedoch zwei gewichtige Faktoren unterbewertet, aufgrund derer eine Isolation des Landes in der internationalen Politik nach dem Zerfall der Sowjetunion weder möglich noch gewollt erscheint. Der ständige Sitz im UN-Sicherheitsrat verbunden mit

einem Vetorecht gewährleisten Russland auch weiterhin ein internationales Mitspracherecht und Einfluss auf die globale Politik. Während die ständige Vertretung Moskaus im Sicherheitsrat eine wie auch immer motivierte Isolation Russlands wesentlich erschwert, gibt es auch Faktoren, die für die verantwortliche Einbindung Russlands in die Weltstrukturen sprechen. So wäre eine Destabilisierung Russlands von latenter Gefahr für den gesamten eurasischen Kontinent. Die außenpolitischen Aktivitäten Russlands mit dem Ziel der politischen Integration und der finanziellen Unterstützung, vor allem Richtung Westen, folgten bisher erfolgreich der Strategie, vor den Taten eines verwundeten und geschwächten russischen Bären und den unkalkulierbaren Folgen für den gesamten Kontinent zu warnen. Darüber hinaus ist sich Russland seiner Bedeutung als Rohstofflieferant und zukünftiger Absatzmarkt bewusst. Bedenkt man letztlich, dass Russland gemeinsam mit anderen regionalen Großmächten die gleichen Interessen und Vorbehalte gegenüber einer dominierenden „Supermacht USA“ teilt, wird deutlich, dass Russland vielfältige multi- und bilaterale Optionen zur zukünftigen Sicherung seines internationalen Einflusses offen stehen.

Die Vertretung in internationalen Organisationen sowie zahlreiche bilaterale Verträge spiegeln wider, dass Russland diese Möglichkeiten erfolgreich genutzt hat. Als Rechtsnachfolger der UdSSR ist Russland neben dem UN-Sicherheitsrat auch in der OSZE vertreten. Seit 1992 ist das Land Mitglied des *Internationalen Währungsfonds*, der *Weltbank* sowie der *Internationalen Entwicklungsorganisation*. 1992 wurde Russland Mitglied im *Ostseerat* und 1996 im *Europarat*⁶, um nur einige zu nennen. Mit den beiden „strategischen Partnern“ China und Indien wurden mehrere bilaterale Partnerschaftsverträge geschlossen sowie Rüstungslieferungen und wirtschaftliche Kooperationen vereinbart. Russland hat neben all den bisher genannten Einschränkungen seiner außenpolitischen Handlungsfähigkeit eben auch vielfältige Optionen, die es zukünftig ausbauen und nutzen kann.

„Juniorpartner mit angerosteten Raketen“: die psychologischen Folgen

Ökonomisch haben wir fast nichts zu bieten, niemand hat mehr Angst vor uns und auf der internationalen Bühne sind wir allenfalls geduldet Juniorpartner „mit angerosteten Atomraketen“. So könnte man etwas pauschal und verkürzt die Seelenlage russischer Eliten und der Bevölkerung zusammenfassen. Schlimmer als die bisher genannten faktischen Einschränkungen der außenpolitischen Spielräume Russlands sind die psychologischen Folgen. Der schmerzliche Verlust der in der Sowjetunion ideologisch überhöhten Weltmachtrolle und das Bewusstsein der begrenzten außenpolitischen Optionen können in Kombination mit einer schweren innenpolitischen Krise zu einer

unberechenbaren Mischung gären, die eine Prognose über die zukünftigen außenpolitischen Aktivitäten Russlands erschweren. Des Weiteren boten und bieten außenpolitische Debatten mit großrussischem Getöse Populisten, Kommunisten und Nationalisten immer wieder eine Plattform, um im innenpolitischen Kräftefeld um Unterstützung durch die Bevölkerung zu werben.

Die Akteure: die prowestliche Orientierung Kosyrews

Wie in Präsidialsystemen üblich, unterliegt auch in Russland, wo die Verfassung dem Präsidenten eine überragende Macht einräumt, die Bestimmung des außenpolitischen Kurses zunächst dem Staatspräsidenten. Die Domäne der Exekutive in der außenpolitischen Weichenstellung spiegelt sich neben der Dominanz des Präsidenten auch in der besonderen Rolle des Nationalen Sicherheitsrates und der koordinierenden Funktion des Außenministeriums wider. Allerdings schwankte die Bedeutung und Kompetenz des Außenministeriums in Abhängigkeit von der Person des Außenministers und seiner außenpolitischen Orientierung im Kontext innenpolitischer Entwicklungen.

Die Amtszeit von Außenminister Kosyrew von 1991/92 bis Januar 1996 war neben z. T. dramatischen innenpolitischen Ereignissen auch durch eine politisch sehr umstrittene Phase einer einseitig prowestlichen/proamerikanischen Außenpolitik geprägt. Die Außenpolitik Kosyrews bis etwa 1994 wurde als „romantische Außenpolitik“ kritisiert und von den Nationalisten und Kommunisten in der Duma öffentlich als ein Verrat und Ausverkauf russischer Interessen angegriffen. Als Reaktion auf die wachsende Kritik wurden Anfang 1993 zwei offizielle Dokumente über die zukünftige Hauptrichtung der Außenpolitik sowie die *Hauptleitsätze der Militärdoktrin der Russischen Föderation* verfasst. In beiden Dokumenten finden sich, als eine Art Zugeständnis an die nationalbolschewistisch-nationalistische Duma, z. T. sehr skeptische Formulierungen, was die internationale Integration und Kooperation mit dem Westen betrifft. Während bisher „die Aufnahme Russlands in die zivilisierte Staatengemeinschaft und die maximale Unterstützung des Auslands für die innere Umwandlung Russlands“ oberste Ziele der Außenpolitik waren, sollte von nun an der Aufbau einer multipolaren Weltordnung mit Russland als einem zentralen Pol verstärkt ins Zentrum rücken. Die Tendenz zu einer unipolaren Weltordnung unter machtpolitischer und ökonomischer Dominanz der USA wurde von Moskau erstmals als potenzielle Gefahr für die Destabilisierung der globalen Weltordnung beschrieben. Zu diesem Zeitpunkt „betrachtete Russland aber keinen Staat als seinen Gegner“, auch nicht die USA oder die NATO, so die Formulierung in den Hauptleitsätzen. Im Wesentlichen wurde dann auch, abweichend von der häufig wenig gehaltvollen Rhetorik der Dokumente, die prowestliche und kooperative

Zielsetzung beibehalten. Aufgrund von Machtkämpfen rivalisierender Institutionen und Personen, bei gleichzeitiger Schwäche Kosyrews, war eine klare Zuschreibung außenpolitischer Entscheidungen oft kaum möglich. Daran änderte sich auch durch die Veröffentlichung der eben erwähnten Dokumente nichts.

Der Mangel an Koordinierung und klaren Leitlinien der Außenpolitik wurde zunehmend Jelzin angelastet und schwächte dadurch seine zu diesem Zeitpunkt angeschlagene Autorität weiter. Die vielen und in der Gunst des Präsidenten schnell wechselnden Berater im Kreml machten die außenpolitische Willensbildung Jelzins tatsächlich zu einem undurchsichtigen Prozess. Dennoch hatte Jelzin schon während dieser Phase seine außenpolitische Dominanz wiederholt unter Beweis gestellt. Er hat seine außenpolitischen Grundsätze immer wieder, z. T. in einer für seinen Amtsstil typischen Gipfeldiplomatie, gegen massiven innenpolitischen Druck durchgesetzt. Es war wesentlich der Verdienst Jelzins, dass Russland seinen Kurs der Westorientierung und Kooperation mit dem Westen beibehielt. Auch um seine Chancen rechtzeitig vor den Präsidentschaftswahlen im Juni 1996 zu verbessern, ersetzte Jelzin im Januar 1996 Kosyrew durch Primakow.

Primakow verband die Westorientierung mit nationaler Rhetorik

Der neue außenpolitische Kurs unter Primakow (Außenminister von 1996 bis 1999) war einerseits pragmatisch und führte die bisherige Politik der Kooperation mit dem Westen fort, was z. B. durch die Aufnahme Russlands in den Europarat 1996 bestätigt wurde. Andererseits verband Primakow eine viel konsequenter Vertretung russischer Positionen gegenüber dem Westen, so z. B. seine entschiedene Ablehnung der NATO-Osterweiterung, mit einer starken nationalen Rhetorik. Mit diesem Kurs gelang ihm ein beginnender Ausgleich zwischen den differierenden außenpolitischen Forderungen der Kommunisten und Nationalisten einerseits und den prowestlichen Reformern andererseits. Durch einen Ukas des Präsidenten wurde bestimmt, „dass nur Präsident Jelzin selbst, Regierungschef Tschernomyrdin und Primakow einen offiziellen außenpolitischen Standpunkt formulieren dürfen“⁷. „Die Koordinierung außenpolitischer Entscheidungen [wurde] wesentlich verbessert und der Einfluss rivalisierender Institutionen begrenzt“ (Adomeit 1999:10).

Im Vergleich zu Kosyrew gewann Primakow deutlich an Unterstützung aus der Duma. Damit wurde der Amtswechsel an der Spitze des Außenministeriums von Kosyrew zu Primakow gleichzeitig eine wichtige Basis für den Machterhalt Jelzins. In dieser Phase konnte Jelzin seine größten außenpolitischen Erfolge erzielen und seine Domäne erneut unter Beweis stellen. So hat er 1997, trotz der sich parallel abzeichnenden NATO-Osterweiterung und gegen den massiven Protest der Duma sowie den Bedenken des Außenministeriums, die NATO-Russland-

Grundakte unterzeichnet und damit seinen überwiegend europäisch-atlantischen Kurs in der russischen Außenpolitik beibehalten. Sein nachhaltigster Erfolg war aber ohne Zweifel die Aufnahme Russlands in die G-8 (1998). Als Primakow 1998 von Jelzin zum Ministerpräsidenten ernannt wurde, löste ihn Iwanow, sein bisheriger Stellvertreter und enger Vertrauter, als neuer Außenminister ab. Unter Präsident Jelzin führte Iwanow die Politik Primakows ohne nennenswerten Kurswechsel fort. Sowohl nach Putins Ernennung zum Ministerpräsidenten im August 1999 als auch nach seiner Wahl zum Präsidenten im März 2000 blieb Iwanow im Amt des Außenministers.

„Aus offensiver Position heraus“: Außenpolitik unter Putin und Iwanow

Seit dem Amtsantritt Putins zeichnet sich eine zunehmende Konzentration der Macht beim Präsidenten ab. Die Dominanz des Präsidenten über die z. T. neue Regierung und der Machtverlust der regionalen Gouverneure beweisen dies ebenso wie die Tatsache, dass er im Gegensatz zu Jelzin über eine seine Politik unterstützende Mehrheit in der Duma verfügt, die anstelle der bisherigen Konfrontation einen konstruktiven Dialog mit der Exekutive sucht. Die Zentralisierung der Macht ermöglicht, erstmals seit Bestehen der Russischen Föderation, eine konsensfähige Formulierung nationaler außenpolitischer Interessen, was sich in der Veröffentlichung offizieller Dokumente zur Bestimmung des außenpolitischen Kurses des Landes widerspiegelt. Seit dem Amtsantritt Putins tritt Russland außenpolitisch wieder aktiver und selbstsicherer auf und verstärkt seine diplomatischen Bemühungen zur Durchsetzung eigener Positionen. Der Eindruck, der bei der Bestimmung des außenpolitischen Kurses entsteht, ist nicht mehr der chaotischer Zustände, sondern eher der, dass es eine ordnende Hand gibt. Seit dem Amtsantritt Putins hat sich der außenpolitische Entscheidungsfindungsprozess deutlich konsolidiert.

Putin, der erste russische Präsident mit langjähriger Auslandserfahrung, scheint sich bei der Bestimmung seines außenpolitischen Kurses weit weniger als Jelzin auf offizielle und inoffizielle Berater zu stützen, als vielmehr den Aufbau von ihm kontrollierter Strukturen zu forcieren. Ein Beispiel ist der Macht- und Bedeutungsgewinn des Sicherheitsrats. War der seit 1992 bestehende Sicherheitsrat während der Amtszeit Jelzins in außenpolitischen Fragen kaum von Bedeutung, werden dort heute alle strategischen Fragen diskutiert und alle außenpolitisch bedeutsamen Entscheidungen vorbereitet. Putin selbst sagte kurz nach seiner Wahl zum Präsidenten, nach seinem neuen außenpolitischen Stil gefragt, dass „Russland seine Außenpolitik fortan aus offensiver Position heraus betreiben müsse“ (Wehner, FAZ, 14. 4. 00:12), was mit einem nicht unbedeutenden Wechsel der außenpolitischen Grundorientierungen verbunden ist.

Die Duma als rhetorischer Garant der russischen Weltmachtrolle

Die Duma hat laut Verfassung keinen direkten Einfluss auf die Gestaltung der Außenpolitik des Staates. Dennoch gelang es der Duma, eine nicht zu vernachlässigende Rolle, vor allem bei der Umsetzung der Außenpolitik, zu spielen. So muss die Duma internationale Verträge ratifizieren, wodurch sie die Exekutive wiederholt in Schwierigkeiten brachte. Des Weiteren kann die Duma über den Umweg des Staatshaushaltes, dem sie ihre Zustimmung geben muss, Druck auf die Regierung ausüben. Zu betonen ist, dass die Duma-Debatten zur Außenpolitik selten konstruktiv waren, sondern vielmehr nationalistische und anti-westliche Stimmungen schürten und durch eine wenig realistische Großmachtrhetorik geprägt waren. Dieser großrussischen Stimmungsmache und Rhetorik diametral gegenüber standen die tatsächlichen machtpolitischen und wirtschaftlichen Einflussmöglichkeiten Russlands. Seit den Wahlen zur Staatsduma im Dezember 1999, die einen klaren Sieg der *Putin* unterstützenden Parteien brachten, und der Wahl *Putins* zum Staatspräsidenten im März 2000 hat sich auch die Duma in außenpolitischen Entscheidungen konstruktiver und kooperativer gezeigt.

Die russische Bevölkerung ist in erster Linie „mit sich selbst beschäftigt“, aber ...

In den Wahlprogrammen der Parteien und im Wahlkampf vor den Duma-Wahlen Ende 1999 waren außenpolitische Themen ebenso von marginaler Bedeutung wie in den Aussagen der Kandidaten für die anschließenden Präsidentschaftswahlen zu Beginn des Jahres 2000. Es zeigt, dass Russland aufgrund seiner innenpolitischen Probleme in erster Linie „mit sich selbst“ beschäftigt ist. Die Außenpolitik ist nur bedingt geeignet, die Wähler zu mobilisieren. Die Probleme und Hindernisse des russischen Alltags verhindern ebenso wie die Schwäche der russischen Zivilgesellschaft oder auch die Schwäche von international agierenden Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs), dass der Einfluss der Bevölkerung auf die außenpolitischen Zielsetzungen des Landes an Bedeutung gewinnt. Die Debatte um die außenpolitische Weichenstellung ist im Vergleich mit anderen Themen für die russischen Bürger von geringerem Stellenwert.

Allerdings hängt die außenpolitische Orientierung Russlands unter anderem davon ab, wie westliche Motive und Ambitionen von der russischen Bevölkerung (und den politischen Entscheidungsträgern) wahrgenommen werden. In diesem Zusammenhang gewinnen die nationalistischen Kommentare einzelner Politiker zu den „wahren Motiven“ des Westens einen nicht zu unterschätzenden Stellenwert. Die Politik der NATO, die Brückierung Russlands während des Kosovo-Kriegs sowie die westliche Kritik am zweiten Tschetschenienkrieg gaben

diesen Kommentatoren in jüngster Vergangenheit genügend verbale Munition, um eine langsam wachsende anti-westliche, besonders anti-amerikanische, Stimmung zu schüren. Mit der Wahl *Putins* zum Präsidenten gewann in der Bevölkerung der nationale Patriotismus sowie der Glaube an Russlands Größe und Stärke wieder zunehmend an Bedeutung. In jüngster Vergangenheit konnte man einen wachsenden „Hurra-Patriotismus und eine schleichende Militarisierung“ (*Wehner*, FAZ, 6.3.00:8) der russischen Gesellschaft beobachten. Der neue „patriotische Konsens“, das Ideal eines starken Staates, bezieht sich nicht nur auf die Innen-, sondern auch auf die Außenpolitik Russlands.

Militär und Geheimdienst bis vor kurzem keine eigenständigen Akteure in der Außenpolitik

Der Einfluss des Militärs auf die Bestimmung des außenpolitischen Kurses war bis zum Amtsantritt *Putins* beschränkt. Verteidigungsministerium und örtliche Militärkommandeure haben wohl das Geschehen in den Konflikten in der GUS-Region mitbestimmt und ihren Einfluss in Moskau geltend gemacht. Darüber hinaus war nicht immer klar, ob einige Waffenexporte in Länder wie z. B. in den Iran mit dem Außenministerium abgestimmt waren. Das Militär und die Geheimdienste haben aber erst unter *Putin* wieder an Einfluss auf höherer politischer Ebene gewonnen. Der zweite Tschetschenien-Krieg sowie *Putins* öffentliche Auftritte bei der Truppe haben das angeschlagene Selbstbewusstsein der Generäle wieder aufgebaut. Die Vorliebe des Präsidenten für alles Militärische geht zwar nicht so weit, dass er seinen Generälen einen eigenständigen außenpolitischen Einfluss gewähren würde, doch war der Generalstab neben *Putin* maßgeblich bei der Formulierung der neuen Konzeption der nationalen Sicherheit beteiligt.

Die eng mit dem Militär verbundene Rüstungsindustrie konnte sich trotz der offensichtlichen Notwendigkeit, den Rückgang der russischen Aufträge für die Rüstungsindustrie durch Exporte zu kompensieren, bis vor kurzem nur selten gegen das Veto des Außenministeriums durchsetzen. Erst in jüngster Vergangenheit lassen zahlreiche Verträge über umfassende Rüstungslieferungen (z. B. an China und Indien) einen wachsenden Einfluss des militärisch-industriellen Komplexes vermuten.

Der Geheimdienst gilt als die eigentliche Hausmacht des neuen Präsidenten. Es muss davon ausgegangen werden, dass der Geheimdienst sowohl in direktem Kontakt zum Präsident als auch im Sicherheitsrat an der außenpolitischen Entscheidungsfindung beteiligt ist.

Schwache Oligarchen und mächtige Gouverneure

Entgegen der führenden Rolle der „Oligarchen“ (gemeint sind die führenden russischen Finanz- und Industriekapitäne vor allem im Banken-, Energie- und

Rüstungssektor) in der Innenpolitik, ist deren Einfluss auf die internationale Politik gering. Mit der Ausnahme einiger Politikfelder, allen voran die Rohstoffwirtschaft, können sowohl ihre persönlichen Interessen als auch ihre Einwirkungschancen auf die Bestimmung des außenpolitischen Kurses vernachlässigt werden. Mit der Kampfansage *Putins* an die Adresse der Oligarchen dürfte selbst dieser marginale Einfluss noch weiter abnehmen.

Einzelne Gouverneure als Vertreter der Föderationssubjekte (Regionen) haben es dagegen in der Vergangenheit durchaus verstanden, Lücken und Spielräume in der Verfassung zu nutzen und wurden außenpolitisch aktiv. Dabei beschränkten sich ihre z.T. recht erfolgreichen Aktivitäten weitgehend auf wirtschaftliche Fragen und der Suche nach finanzieller Unterstützung.

Das Gefühl der Bedrohung durch die USA und NATO wächst

Die marginale Bedeutung außenpolitischer Themen im Wahlkampf 1999/2000 lag neben den oben genannten Gründen vor allem daran, dass neuerdings über die Grundsätze der Außenpolitik weitgehend Konsens zwischen den politischen Lagern in Russland zu herrschen scheint. Um diesen Konsens zu beschreiben, beziehe ich mich auf drei für die Bestimmung des zukünftigen außenpolitischen Kurses des Landes autoritative Dokumente aus dem Jahr 2000.

Im Juni 2000 unterzeichnete *Putin* das *Neue außenpolitische Konzept der Russischen Föderation*⁸. Dieses Konzept stellt eine offizielle Übersicht über die Inhalte und Hauptthemen der außenpolitischen Aktivitäten Russlands dar. Gleich zu Beginn wird betont, dass sich, trotz einer gewissen Stärkung der internationalen Bedeutung Russlands, nicht alle Erwartungen erfüllt haben, die im Konzept *Jelzins* von 1993 formuliert waren. Besonders was die Pläne zur Aufnahme „neuer, gerechter und partnerschaftlicher internationaler Beziehungen zu gegenseitigem Vorteil“ betrifft, gäbe es zu Beginn des 21. Jahrhunderts für Russland auch negative Tendenzen.

Im Februar 2000 trat die mehrfach überarbeitete *Konzeption der nationalen Sicherheit*⁹ durch einen Präsidentenerlass *Putins* in Kraft. Obwohl an der Ausarbeitung der Regierungserklärung zur nationalen Sicherheit alle „Machtministerien“ und staatlichen Sicherheitsdienste unter Federführung des Sicherheitsrats beteiligt waren, „spiegelt dieses Konzept weitgehend die Auffassungen des Generalstabs und des Präsidenten wider und markiert den Wendepunkt in der Sicherheitspolitik Russlands: die NATO und die USA werden als wachsende Bedrohung angesehen“¹⁰.

Dieselbe Einschätzung findet sich auch in der *Militärdoktrin*¹¹ wieder. Die im April 2000 verabschiedete *Militärdoktrin* löste die *Hauptleitsätze der Militärdoktrin der Russischen Föderation* aus dem Jahr 1993 ab. Während in allen Dokumenten die Bedrohung der nationalen Sicherheit

auch durch innenpolitische Ereignisse und Krisen betont wird, wächst im russischen Bewusstsein zunehmend das Gefühl, vor allem durch die Politik des Westens bedroht zu sein. Um diesen Wendepunkt nachvollziehen und einordnen zu können, ist es notwendig, den politischen Kontext kurz zu skizzieren. Die 1997 verabschiedete Konzeption spiegelt eine völlig unterschiedliche innenpolitische und weltpolitische Situation im Vergleich zu der am Jahresende 1999 wider.

Das Jahr 1997 kann als das Schlüsseljahr für Russland seit dem Zerfall der Sowjetunion bezeichnet werden. Im Inneren sah man die ersten Lichtblicke einer beginnenden ökonomischen Entspannung, was das russische Selbstbewusstsein nach all den Jahren des Zerfalls stärkte. In dieser Situation wurde eine Abkehr von den Großmachtträumen und die Bereitschaft zur Integration in die Weltstrukturen, wie sie sich in der Konzeption 1997 finden lassen, auch innenpolitisch durchsetzbar. Die Unterzeichnung der *Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Kooperation und Sicherheit zwischen der NATO und Russland* beim Gipfeltreffen der NATO und Russlands im Mai 1999 und die Gründung des *Ständigen Gemeinsamen NATO-Russland-Rats* waren ein enormer Fortschritt bei der Institutionalisierung der postsowjetischen Ost-West-Beziehungen. Der vorläufige Höhepunkt war aber die Aufnahme Russlands in die Gruppe der sieben führenden Industriestaaten (G-7) auf dem Weltwirtschaftsgipfel im Mai 1998 als (formal) achtes Vollmitglied. Die G-7 wurde zur G-8.

Doch mit der russischen Finanzkrise und der Rubelabwertung am 17. 8. 1998 war diese Phase beendet. Die Finanzkrise war Ausdruck der anhaltenden Rezession; ein Durchbruch zu nachhaltigen wirtschaftlichem Wachstum wurde trotz hoffnungsvoller Anzeichen nicht erreicht. Der Rückstau ungelöster wirtschaftlicher und innenpolitischer Probleme dämpfte die optimistischen Erwartungen an die eigene Zukunft. Die Finanzkrise war aber auch der Beginn neuer Spannungen im Verhältnis zum Westen. In den Augen vieler Russen hatte der westliche Reformweg für Russland endgültig versagt. Vor allem die USA und die NATO hätten die Schwäche Russlands genutzt, um ihre eigenen Interessen durchzusetzen. Als Beweise dienten die NATO-Osterweiterung um Polen, Tschechien und Ungarn im März 1999 oder die öffentliche Erklärung des amerikanischen Präsidenten vom Juli 1999, in der er die Notwendigkeit eines amerikanischen Raketenabwehrschirms begründete und seine Entwicklung ankündigte.

Die „einseitig-kooperative“ Phase in den Beziehungen Russlands zum Westen war aber spätestens mit Beginn des Kosovo-Krieges beendet. Jelzin zeigt sich zutiefst empört über die völkerrechtswidrige Umgehung des UN-Sicherheitsrates. Als Reaktion auf die NATO-Angriffe im Kosovo und in Serbien forcierte Russland im April 1999 die diplomatischen Beziehungen zur NATO ein und zog seinen Botschafter aus Brüssel ab. Erst im Januar 2000 stellte

Russlands Außenminister Iwanow eine Wiederaufnahme der eingefrorenen Beziehungen zur NATO in Aussicht. In einer Moskauer Zeitung nannte er als Bedingung, für Russland müsse zuvor Klarheit herrschen, inwieweit die Allianz bereit ist, Moskaus Interessen zu berücksichtigen. Bei einem Besuch des NATO-Generalsekretärs Robertson in Moskau im Februar 2000 wurden die Differenzen zwischen der NATO und Russland überwunden und der NATO-Russland-Rat nahm nach fast einjähriger Pause seine Arbeit wieder auf. Dennoch: durch die Militäraktion der NATO im Kosovo sowie durch Angriffe der USA auf Ziele im Irak, Sudan und Afghanistan 1999 gewann der Faktor militärische Gewalt in den internationalen Beziehungen (nicht nur) aus russischer Perspektive wieder an Bedeutung. Der Vertrauensverlust Russlands zum Westen war und ist enorm.

Die neue außenpolitische Grundorientierung

Die außenpolitischen Grundorientierungen, wie sie aus den genannten Dokumenten hervorgehen, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Russland verfolgt das Ziel, eine multipolare Weltordnung aufzubauen. Eine unipolare Weltordnung unter machtpolitischer und ökonomischer Dominanz der USA wird von Moskau als Bedrohung der eigenen Sicherheit und als Destabilisierung des internationalen Systems abgelehnt. Interessanterweise widerspricht die Militärdoktrin in diesem Punkt sowohl der Konzeption der nationalen Sicherheit als auch dem außenpolitischen Konzept. Die Verfasser der Militärdoktrin sehen gerade in einer sich abzeichnenden multipolaren Weltordnung eine latente Gefahr für den Weltfrieden.

Um dem Ziel einer multipolaren Weltordnung ein Fundament zu geben, ist Russland gezwungen, sich nach Gegenpolen zu den USA umzusehen. Besonders Asien gewinnt dabei eine stetig wachsende Bedeutung. Indien und China werden im außenpolitischen Konzept sogar als „strategische Partner“ betrachtet. Während Russland und Indien traditionell gute Beziehungen pflegen und diese im Jahr 2000 weiter ausgebaut haben, hat sich das russisch-chinesische Verhältnis durch die Lösung alter Spannungen in den letzten Jahren stetig verbessert. Abgesehen vom gemeinsamen Ziel, die weltpolitische Dominanz der USA zu begrenzen, stehen vor allem Wirtschafts- und Rüstungsprojekte sowie russische Rohstofflieferungen im Vordergrund der russisch-chinesischen Kooperation. Daneben will Moskau besonders „traditionelle Partner“, welche z. T. von den USA als „Schurkenstaaten“ isoliert werden (z. B. Iran, Irak), wieder stärker umwerben. Dabei gewinnen ebenfalls wirtschafts- und rüstungspolitische Kooperationen zunehmend an Bedeutung. Die russischen diplomatischen und wirtschaftspolitischen Aktivitäten in der Krisenregionen des Nahen Ostens oder im Persischen Golf sollen dagegen wohl eher den Amerikanern signalisieren, dass auch in diesen Ländern mit einem russischen Engagement zu rechnen ist. Ne-

ben der Gegenmachtbildung zu den USA sind es also überwiegend wirtschaftliche Motive, die das russische Engagement erklären. Dabei gewinnen vor allem die für die russische Rüstungsindustrie lebensnotwendigen Rüstungsaufträge zunehmend an Bedeutung. Während die Dominanz wirtschaftlicher Motive erklärt, warum es faktisch keine außenpolitischen Aktivitäten Russlands in Afrika gibt, erscheint das Fehlen fast jeglicher russischer Ambitionen in Lateinamerika weitgehend rätselhaft.

Konsolidierung im Innern als Voraussetzung einer Konsolidierung nach außen

Die Unterstützung der gesellschaftlichen, politischen und besonders der wirtschaftlichen Reformen im Inneren durch die Schaffung günstiger internationaler Rahmenbedingungen ist die Hauptpriorität der russischen Außenpolitik. Nur durch eine Konsolidierung im Inneren könne eine machtpolitische Konsolidierung nach außen gelingen. Mangelnde Ressourcen werden im außenpolitischen Konzept erstmals offiziell als ursächlich für die Begrenzung der internationalen Handlungsfähigkeit Russlands genannt. Aufgrund der Globalisierung und den zunehmenden Interdependenzen sieht Russland eine wachsende Bedrohung der internationalen wirtschaftlichen Stabilität. Globale Wirtschafts- und Finanzkrisen werden auch als eine Gefahr für die eigene Wirtschaft betrachtet. Diesen Gefahren könne nur durch eine wachsende Bedeutung internationaler Wirtschaftsorganisationen, namentlich dem IWF, der Weltbank und allen voran der G-8, begegnet werden. Russlands Ziel ist es, seine Bedeutung in diesen Institutionen als gleichberechtigter Partner weiter zu erhöhen. Sowohl durch seine Mitarbeit in internationalen Organisationen als auch durch bilaterale Verträge strebt Russland nach wirtschaftlicher Unterstützung, ausländischen Investitionen und Aufträgen für die nationale (Rüstungs-)Industrie. Unter Berücksichtigung der realen finanziellen Möglichkeiten ist Russland um eine fristgerechte Rückzahlung seiner Auslandsschulden bemüht.

Russland betont die wachsende Bedeutung globaler, regionaler und subregionaler Integrationskerne für die Weltwirtschaft, die internationale Stabilität und den Weltfrieden. Die Vereinten Nationen sollen dabei als einzig legitime universelle internationale Organisation in ihrer besonderen Rolle für die friedliche Gestaltung der internationalen Beziehungen erhalten bleiben. Eine Änderung des bisherigen Vetorechts bzw. eine Erweiterung des Sicherheitsrates über 21 Mitglieder hinaus wird von Moskau zurückgewiesen. Russland hat darüber hinaus ein Interesse an dem Erhalt bzw. der Stärkung der Rolle der OSZE bei der Schaffung einer europäischen Sicherheitsarchitektur. Eine weitere Ausweitung der NATO nach Osten und die Aufnahme ehemaliger Sowjetrepubliken wird strikt abgelehnt, ebenso die neue NATO-Strategie. Die Militäraktion der NATO im Kosovo und die Umgehung des UN-Sicherheitsrats wird von Moskau scharf verurteilt. Nachträglich stimmte

Russland aber der UN-Resolution 1244 zu und beteiligt sich konstruktiv an der internationalen KFOR-Truppe im Kosovo.

Die Betonung nuklearer Abschreckung

Russland will sich sowohl an alle bestehenden Verpflichtungen zur Begrenzung und Reduzierung seiner nuklearen und konventionellen Waffen halten als auch darüber hinaus über eine weitere Begrenzung und Reduzierung verhandeln. Sorgen bereiten Moskau die Pläne der USA zum Aufbau eines Raketenabwehrschirms, der aus russischer Perspektive gegen den ABM-Vertrag verstoßen würde. Des Weiteren wird die Bekämpfung der internationalen Proliferation von Massenvernichtungswaffen und des internationalen Terrorismus als wichtiges Ziel russischer Außenpolitik bezeichnet.

Die Gewährleistung der nationalen Sicherheit soll vor allem durch das nukleare Abschreckungspotenzial gesichert werden. Die Schwelle für den Einsatz der Atomwaffen wurde dazu gesenkt. „Notwendig und gerechtfertigt sei ein solcher Einsatz schon im Falle einer bewaffneten Aggression, wenn alle anderen Mittel zur Lösung einer Krisensituation ausgeschöpft und unwirksam sind“ (*Adomeit*, FAZ, 15.2.00:11). Die Betonung der nuklearen Abschreckung ist auch eine Reaktion auf die in der Militärdoktrin geäußerte Einsicht, dass die Kampfbereitschaft der konventionellen russischen Streitkräfte als „kritisch niedrig“ zu betrachten ist. Trotz einer allgemeinen Aufwertung des Militärs bleibt es in den Dokumenten offen, wer die „Ausrüstung der Streitkräfte mit modernen Waffen durch den militärisch-industriellen Komplex“ vor dem Hintergrund mangelnder finanzieller Ressourcen bezahlen soll. Ebenso offen bleibt, wie „das Militär die Realisierung der außenpolitischen Ziele“ oder seine „Präsenz in allen strategisch wichtigen Weltregionen“ gewährleisten soll. Es wird nicht einmal erwähnt, welche Weltregionen eigentlich gemeint sind.

Bildung von Gegenmacht und Einflusszonen

Bis zum Amtsantritt *Putins* überwog die teils freiwillige, teils alternativlose Bereitschaft, sich durch Anpassungsleistungen, Kooperation und teilweisem Autonomieverzicht in die Weltstrukturen einzufügen. Unter Anerkennung der Ziele und Prinzipien der UN-Charta will Russland von nun an wieder verstärkt danach streben, das internationale Umfeld an eigene Bedürfnisse anzupassen. Im außenpolitischen Konzept sieht sich Russland denn auch als Großmacht, die als eines der einflussreichsten Zentren der modernen Welt in Zukunft rational, pragmatisch und kühl seine nationalen Interessen verfolgen will. Statt „gleichberechtigter und partnerschaftlicher“ Beziehungen zu den führenden Mächten und internationalen Organisationen fehlt in der neuen Fassung das partnerschaftliche und wird durch „gegenseitig vorteilhafte“ ersetzt. An der konstruktiven

Rolle Moskaus bei der Lösung internationaler Krisen und Probleme soll sich dennoch nichts ändern. Während internationale Peacekeeping-Einsätze im Einklang mit der UN-Charta als ein effektives Instrument zur Lösung von Konflikten bezeichnet werden, sind „humanitäre Interventionen“ oder das Konzept der „beschränkten Souveränität“, „die nur der Legitimierung unilateraler Aktionen unter Umgehung des UN-Sicherheitsrats dienen“, für Russland nicht akzeptabel.

Tatsächlich war sich Russland seiner weltpolitischen Verantwortung in der Vergangenheit stets bewusst. Dies zeigt sich beispielsweise in der im Wesentlichen reibungslosen Zusammenarbeit bei den SFOR- und KFOR-Einsätzen im ehemaligen Jugoslawien ebenso wie bei verschiedenen russischen diplomatischen Initiativen in Krisenregionen (z. B. im Nahen Osten). Die begrenzte Kooperation einerseits, die Suche nach Partnern zur Ausbalancierung der Gegenseite andererseits lässt auf ein Verständnis von internationaler Politik in den Kategorien Gegenmachtbildung und Einflusszonen statt Integration und Kooperation auf breiter Basis schließen.

In den Beziehungen zu den USA werden die begrenzten Handlungsspielräume am sichtbarsten

Trotz der Einbindung in internationale Organisationen und dem begrenzten Autonomieverzicht wurde und wird in Russland Außenpolitik häufig bilateral und weniger multilateral verstanden. Von besonderer Bedeutung sind dabei die bilateralen Beziehungen mit den USA, Europa und Deutschland.

In der „romantischen Phase“ der russischen Außenpolitik, auf dem Höhepunkt der amerikanisch-russischen Beziehungen, wurde 1992 die *Charta für die amerikanisch-russische Partnerschaft und Freundschaft* unterzeichnet. Seit dem haben sich die Beziehungen zu den USA deutlich abgekühlt.¹² Zunächst belastet der Versuch der Amerikaner, in den ehemaligen Sowjetrepubliken, besonders in der Region um das Kaspische Meer und im Baltikum, an Einfluss zulasten Russlands zu gewinnen, die Beziehungen. Nachdem lange Zeit gemeinsame Interessen (Verlängerung des Atomwaffensperrvertrages und des Atomteststopp-Abkommens, Bekämpfung des internationalen Terrorismus und der Proliferation von Massenvernichtungswaffen) überwogen, dominieren derzeit die teilweise weit differierenden Interessen und sorgen für Spannungen. Russland unterstellt darüber hinaus den Amerikanern, die russische Kooperationsbereitschaft und Schwäche bewusst zur Durchsetzung eigener Interessen ausgenutzt zu haben und will deswegen die zukünftige Zusammenarbeit auf das für die weltpolitische Stabilität und Sicherheit notwendige Maß beschränken.

Letztlich ist es aber die Tendenz zur unilateralen Weltordnung unter Führung der USA, die für Russland nicht akzeptabel ist. Doch „die russische Führung hat [sowohl] nach der Rationalisierung ihrer Außenpolitik 1994 [als auch nach den Ereignissen

von 1999] meist mehr mit starken Worten und symbolischen Gesten gegen den Führungsanspruch der USA protestiert, als ihn durch praktische Taten unterminiert. In Streitfragen akzeptiert Moskau meist die Haltung Washingtons, zum Teil wegen amerikanischen Kompensationsangeboten, zum Teil aus Einsicht in die eigene Schwäche“ (*Bierling*, FAZ, 22. 3. 00:11). Gerade in den Beziehungen zu den USA werden die begrenzten außenpolitischen Handlungsspielräume Russlands am deutlichsten. Auch wenn die USA im außenpolitischen Konzept erst an neunter Stelle der regionalen Prioritäten genannt werden, bleiben sie auch nach dem Ende des Ost-West-Konflikts wichtigster Bezugspunkt und Gegenüber der russischen Außenpolitik. Das Verhältnis zur USA kann als der Referenzpunkt für die Außenpolitik Russlands bezeichnet werden. Viele außenpolitische Grundpositionen Russlands müssen als direkte oder indirekte Reaktion auf die internationalen Aktivitäten der USA verstanden und interpretiert werden.

Demgegenüber Kooperationsbereitschaft mit der EU

In dem Maße wie sich die russisch-amerikanischen Beziehungen abkühlten, verbesserte sich das Verhältnis zur Europäischen Union und deren Mitgliedsstaaten.¹³ Wie gut und unbelastet die Beziehungen Russlands zur EU sind, spiegelt die Tatsache wider, dass die Duma in breitem Konsens und ohne Verzögerung 1997 das *Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit der EU* ratifiziert hat. Darüber hinaus hat Russland im Oktober 1999 eine eigene *Strategie für die Entwicklung der Beziehungen zur EU bis zum Jahr 2010* vorgelegt. Dass die EU im außenpolitischen Konzept an zweiter Stelle der regionalen Prioritäten genannt wird, hat mehrere Gründe. Wenn für Moskau die Sicherheit, Stabilität und demokratische Entwicklung auf dem Kontinent als wichtige Ziele im Vordergrund stehen sollen, dann gibt es schon aufgrund der geografischen Nähe und den vielfältigen Interdependenzen keine Alternative zu einer umfassenden Kooperation. Im Gegensatz zu den russisch-amerikanischen Beziehungen, in denen sich Russland als gedemütigter Gegenüber fühlt, versteht sich Russland im Verhältnis zu Europa als gleichberechtigter Partner, was die Kooperationsbereitschaft erhöht. Von größter Bedeutung sind aber die Wirtschaftsbeziehungen mit den europäischen Staaten. Die EU ist bei weitem der wichtigste Handelspartner Russlands. „Über 40 % seines Außenhandels wickelt das Land mit der EU ab“ (*Timmermann* 1999:3). Das Handelsvolumen mit der EU übersteigt das mit den USA um das Achtfache. Zur Unterstützung der wirtschaftlichen Reformen im Inneren ist Russland auf eine Kooperation mit den Europäern angewiesen. Neben der wirtschaftlichen Kooperation versucht Moskau neuerdings auch die Unterstützung der europäischen Staaten zur Umsetzung eigener Interessen zu gewinnen. Ein Beispiel dafür ist das russische Bemühen um europäische

Rückendeckung zur Verhinderung des geplanten Raketenabwehrsystems der USA. Im Gegensatz zur NATO-Osterweiterung steht Moskau einer EU-Osterweiterung oder einer militärischen Integration in Europa gelassen gegenüber. Russland erhofft sich dadurch mittelfristig die Etablierung eines von den USA eigenständigen Machtzentrums. Dies würde dem russischen Streben nach einer multipolaren Weltordnung entgegenkommen. Außerdem erhofft sich Russland, in der Ausnutzung wachsender Differenzen zwischen Europa und den USA die eigenen außenpolitischen Spielräume zu erweitern.

Deutschland als bevorzugter Partner

Innerhalb Europas kann Deutschland als der bevorzugte Partner Russlands bezeichnet werden.¹⁴ Daran hat auch der russisch-britische Flirt beim Antrittsbesuch *Putins* im Westen nichts geändert. Moskau sieht die Bundesrepublik als führende Macht in Europa und zweitstärkste Kraft in der NATO. Die persönliche „Saunafreundschaft“ zwischen *Kohl* und *Jelzin* sorgten durch eine intensive persönliche Kommunikation und Kooperation für sehr gute deutsch-russische Beziehungen. Nach den Machtwechseln in Deutschland und Russland und aufgrund einiger ungelöster Probleme, z. B. die Zustimmung Deutschlands zur NATO-Osterweiterung, die deutsche Beteiligung am Kosovo-Krieg und die vergleichsweise harte Kritik am Tschetschenien-Krieg, kühlten die Beziehungen zwischenzeitlich ab. Auch die multilaterale Außenpolitik unter Bundeskanzler *Schröder* und Außenminister *Fischer* anstelle der unter *Kohl* und *Kinkel* gepflegten Sonderbeziehungen zu Russland enttäuschte die Russen. Aus ihrer Sicht versteckt sich Deutschland allzu oft hinter der EU, dem IWF, der OSZE oder der NATO und scheute sich, Verantwortung zu übernehmen. Ein „neuer Pragmatismus“ und „gemeinsame Interessen statt persönlicher Gefühle“ sollten den Neubeginn der bilateralen Beziehungen beim Staatsbesuch *Putins* in Deutschland im Juni 2000 markieren. Vor allem die Wirtschaftsbeziehungen prägen diese gemeinsamen Interessen. Deutschland ist der wichtigste wirtschaftliche Partner Russlands in Europa und mit etwa 120 Milliarden DM der größte Gläubiger Russlands.

Bei allem Bedeutungsverlust bleibt Russland ein weltpolitischer Akteur

Ist von den Perspektiven der russischen Außenpolitik die Rede, so tauchen zwei Szenarien auf, die gegensätzlicher nicht sein können. Die einen fürchten, dass Russland früher oder später an die

(militärische) Großmachtspolitik der UdSSR anknüpfen wird und damit wieder in die alte Rolle des unberechenbaren, ja bedrohlichen Riesen im Herzen des eurasischen Kontinents schlüpfte. Die anderen sehen den völligen Bedeutungsverlust Russlands in der internationalen Politik voraus – je nach Standpunkt mit einem lachenden oder weinenden Auge. Auch ohne Kaffeesatz zu lesen, sind zunächst zwei Dinge festzuhalten. Erstens: Russland verfügt weder über die finanziellen, machtpolitischen noch militärischen Mittel zur Rückkehr in die frühere Rolle als Weltmacht. In der russischen Außenpolitik gibt es zudem eine erhebliche Diskrepanz zwischen politischer Rhetorik und politischem Handeln. „Dem Großmachtgerede und Großmachtgehabe folgen nur selten entsprechende Taten, zumindest nicht von Regierungsseite, wo die begrenzten außenpolitischen Optionen deutlicher gesehen werden als in der Duma“ (*Adomeit* 1999:5). Zweitens: Trotz der im Verhältnis zur UdSSR geringeren politischen und strategischen Bedeutung bleibt Russland ein weltpolitischer Akteur, ohne und gegen den zahlreiche weltpolitische Probleme nicht gelöst werden können. Was die zukünftige Kooperations- und Integrationsbereitschaft Russlands mit dem Westen betrifft, so ist in Russland seit 1999 häufig zu hören, dass eine weiter reichende und enge Zusammenarbeit abgelehnt wird, nach der Devise „Kooperation ja, aber nur soweit russische Interessen dabei berücksichtigt werden“. Eine, wenn auch z.T. begrenzte, Kooperation mit dem Westen wird entgegen diesen Äußerungen aber von allen ernst zu nehmenden russischen Politikern als unvermeidbar angesehen und praktiziert. Dabei kann aber keinesfalls von einer Verwestlichung des eurasischen Riesenlandes gesprochen werden. Das bisherige Scheitern der vom Westen propagierten (Wirtschafts-)Reformen und die militärische Intervention der NATO im Kosovo haben das Vertrauen in den Westen stark beschädigt und Russland darin bestärkt, seinen eigenen Weg zu suchen. Vor allem die Beziehungen zu den USA haben unter diesem Vertrauensverlust gelitten. Auch wenn es widersprüchlich klingt: die USA bleiben dennoch der wichtigste Bezugspunkt und Gegenüber der russischen Außenpolitik – an der amerikanischen „Supermacht“ wird sich auch die zukünftige russische Außenpolitik orientieren müssen.

Um die beiden wichtigsten Ziele der russischen Außenpolitik, den Aufbau einer multipolaren Weltordnung sowie die Unterstützung der (wirtschaftlichen) Reformen im Inneren, zu erreichen, gibt es in Moskau im Wesentlichen zwei (regionale) Prioritäten. Russland orien-

tiert sich zunehmend nach Europa und sucht vor allem in Asien nach Gegenpolen zu den USA.

Als weiterhin verlässlicher und verantwortungsvoller Akteur in den internationalen Beziehungen bewegt sich die russische Außenpolitik unter *Putin* also zwischen einer neuen Großmachtrhetorik und kooperativer Anpassung bei begrenzten außenpolitischen Optionen. Letztlich wird aber nur ein demokratisches und wirtschaftlich gesundes Russland dauerhaft seinen noch immer beachtlichen außenpolitischen Einfluss friedlich und verantwortlich ausüben. In diesem Sinne erscheint der weitere Verlauf der inneren Reformen als die Hauptdeterminante der zukünftigen russischen Außenpolitik.

Literaturhinweise

¹ Hamann, R. / Matthies, V. (Hg.): Sowjetische Außenpolitik im Wandel. Baden-Baden 1991; Timmermann, H.: Russland auf der Suche nach einem neuen außenpolitischen Profil. In: Osteuropa 42 (1992), H. 10, S. 817–835; Brown, A.: Der Gorbatschow-Faktor. Wandel einer Weltmacht. Frankfurt/M., Leipzig 2000.

² 1991 erklärten Estland, Lettland, Litauen sowie elf Sowjetrepubliken (Belarus, Ukraine, Moldawien, Georgien, Armenien, Aserbaidschan, Kirgistan, Tadschikistan, Usbekistan, Turkmenistan, Kasachstan) die Unabhängigkeit.

³ Adomeit, H.: Russische Außen- und Sicherheitspolitik zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Stiftung Wissenschaft und Politik, AP 3091. Ebenhausen 1999, S.17.

⁴ Ein Vergleich zwischen den Verteidigungsausgaben der USA und Russland machen den Zusammenhang von wirtschaftlicher und militärischer Macht deutlich: während Russland 1997 je nach Berechnung max. 35 000 Mio. US \$ für die Rüstung des Landes im Staatshaushalt vorgesehen hatte, waren es in den USA 254 290 Mio. US \$. Bonn International Center for Conversion: Conversion Survey 1999. Baden-Baden 1999, S. 155/156.

⁵ Spahn, S.: Die Außenpolitik Russlands gegenüber der Ukraine und Weißrussland von 1991 bis 1998. Herne 2000.

⁶ Als Mitglied im Europarat hat Russland 1998 die Europäische Menschenrechts- und Antifolterkonvention ebenso wie die Konvention über den Schutz nationaler Minoritäten unterzeichnet. Trotz der scharfen Kritik des Europarats am militärischen Vorgehen Russlands in Tschetschenien und der vorübergehenden Suspendierung der russischen Mitgliedschaft im April 2000 haben beide Seiten ein Interesse am Erhalt des Dialogs und der Zusammenarbeit.

⁷ Thränert, O.: Perspektiven russischer Außenpolitik. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 30–31/1997, S. 3.

⁸ Foreign Policy Concept of the Russian Federation. Online: <http://www.mid.ru/mid/eng/econcept.htm> [access: 24. 8. 2000].

⁹ Knabe, B.: Russlands neue „Konzeption der nationalen Sicherheit“. In: Aktuelle Analysen des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien Nr. 11, Köln 2000.

¹⁰ Schilling, W.: Russlands Militärmacht. In: Osteuropa 50 (2000), H. 5, S. 25.

¹¹ Walter, F.: Russlands Militärdoktrin 2000. In: Osteuropa 50 (2000), H. 7, S. 779–798 und A 221–A 246.

¹² Mannteufel, I.: Russland und die USA vor dem Jahr 2000. Auf dem Weg in eine neue Konfrontation? In: Osteuropa 50 (2000), H. 1, S. 31–41.

¹³ Timmermann, H.: Russland und die internationalen europäischen Strukturen. In: Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien Nr. 29, Köln 1999; Vogel, H. (Hg.): Russland als Partner der europäischen Politik. In: Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien Nr. 8, Köln 1996.

¹⁴ Zagorski, A.: Russlands Erwartungen an Deutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1–2/1997, S. 46–53.

Russlands Zukunft als Weltmacht

Wirtschaftliche Potenziale, nationale Sicherheit und künftige Rolle in der Weltpolitik

Von Alexej Arbatow



Prof. Dr. Alexej Arbatow ist Duma-Abgeordneter und stellvertretender Vorsitzender des parlamentarischen Ausschusses für Außen- und Verteidigungspolitik.

Entscheidend für die nationale Sicherheit und die Rolle in der internationalen Politik ist das wirtschaftliche Potenzial eines Staates, von dem wiederum die militärische Schlagkraft abhängig ist. Daran gemessen ist der internationale Status Russlands gesunken – und sinkt auch weiterhin. Welche politischen Schlussfolgerungen ergeben sich daraus? Welche Optionen bieten sich der russischen Außen- und Sicherheitspolitik? In seinem Strategiepapier plädiert der Autor nicht zuletzt für eine konsequente Annäherung an die Europäische Union – in wirtschaftlicher, politischer und militärischer Hinsicht.

Red.

Die Veränderungen im internationalen System verlangen Antworten

Die Problematik der internationalen Sicherheit und der nationalen Sicherheit einzelner Staaten als deren Bestandteile wurde traditionell als Gesamtheit der militärpolitischen Beziehungen zwischen den Mächten und Bündnissen interpretiert. In den letzten Jahren und in absehbarer Zukunft nimmt in diesem Bereich der internationalen Beziehungen jedoch der Anteil neuer, nicht traditioneller Akteure und Parameter zu: Es sind Wirtschaft und Finanzen, moderne Kommunikations- und Informationssysteme, neueste Richtungen der wissenschaftlich-technischen Entwicklung, grenzüberschreitende Kriminalität, Drogen- und Waffenhandel, illegale Migration und Umweltschutz.

Die Erforschung dieser neuen, für das XXI. Jahrhundert relevanten Erscheinungen ist zweifellos notwendig. Zugleich darf man aber auch solche traditionellen Themen nicht außer Acht lassen wie die Dynamik der Weltmachtzentren, ihr Macht- und Einflussverhältnis, die Gemeinsamkeiten und Gegensätze ihrer Interessen. Sie werden auch weiterhin die Rolle des Systemgerüsts der internationalen Beziehungen spielen, auf welches sich die grundsätzlich neuen Sicherheitsparameter aufschichten werden. Man muss

sagen, dass nicht alles in diesem Systemquerschnitt der Weltpolitik in überschaubarem Zeitraum klar und eindeutig erscheint.

Als Gegengewicht zu den Ansprüchen der USA auf globale Monopolstellung erlangte in Russland das Konzept einer multipolaren Welt weitgehende Unterstützung, weil es besser den nationalen Zielen des Staates entspricht. Aber auch diese Idee ist nicht ganz unproblematisch.

Vor allen Dingen drängt sich die Frage auf: Wie werden erstens in einem solchen internationalen System Rolle, Gewicht und Einfluss Russlands sein?

Zweitens: Wie wird sich die militärische Balance auf globaler und regionaler Ebene verändern und wie wird dies die Ursachen und das Niveau der Gefahren für die Sicherheit Russlands beeinflussen?

Drittens: Wie werden in einem solchen System die Schärfe und Geografie der internationalen Konflikte sein und wie wird sich dies auf die militärpolitische Lage Russlands auswirken?

Viertens: Wie stabil wird das multipolare System sein und wie groß ist die Gefahr, dass es sich zu einer neuen Bipolarität aufspaltet?

Und schließlich fünftens: Welchen außenpolitischen und militärischen Kurs hat Moskau zu befolgen, um das multipolare System so stabil wie möglich zu machen und darin für Russland eine würdige politische Rolle und eine dauerhafte Sicherheit zu gewährleisten?

Von entscheidendem Gewicht ist das ökonomische Potenzial

Bei aller Wechselhaftigkeit der inneren und auswärtigen Politik vieler Länder lässt die wirtschaftliche und militärische Entwicklung der Staaten dennoch eine langfristige Vorhersage, mit annehmbarer Abweichung, zu. Wie dabei die historische Erfahrung zeigt, übt die Entwicklung der ökonomischen Basis in größeren Zeitschnitten einen entscheidenden Einfluss auf das Militärpotenzial, die außenpolitische Rolle und das internationale Ansehen jedes Landes aus.

Laut Prognoseforschung des *Instituts für Weltwirtschaft und internationale Beziehungen der Russischen Akademie der Wissenschaften* verteilen sich die Anteile der führenden Mächte am Bruttoinlandsprodukt (*Welt-BIP*) Ende der 90er-Jahre wie folgt: USA 18 %, EU 25 %, Japan 14 %, China 3 % und Russland nur 1,2 %. Berechnungen zeigen, dass die USA gegen das Jahr 2015 im Rahmen der sich weiter vertiefenden Wirtschaftsintegration zusammen mit Kanada und Mexiko (NAFTA) 19 % des Welt-BIP liefern werden, auf die Europäische Union werden indessen 16 %,

auf China 10 %, auf Japan 7 %, auf die ASEAN-Länder ebenfalls 7 % und auf die Gruppe der südostasiatischen „Tiger“ (Südkorea, Taiwan und Hongkong) 5 % entfallen. Laut dieser Forschung könnte Russland bestenfalls, bei jährlichem Wirtschaftswachstum von 5 bis 6 %, seinen Anteil von 1,7 bis auf 2 % des Welt-BIP vergrößern. Die Wirtschaftsintegration im GUS-Rahmen (bei gleichem Wachstumstempo unserer Nachbarn) würde der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten höchstens 2,5 bis 3 % des Welt-BIP sichern. Wenn Russland in 15 Jahren höchstens 2 % des Welt-BIP liefern wird, wird es schwer die Rolle eines der selbstständigen Pole der multipolaren Welt beanspruchen können. Von den Besonderheiten der russischen Wirtschaft und der Struktur ihres Exports ausgehend, darf angenommen werden, dass der Anteil der Russischen Föderation am weltweiten Handelsumsatz höchstens 1,5 %, an den ausländischen Investitionen etwa 1 % und an den militärischen Exporten höchstens 8 bis 10 % betragen wird. Die riesigen *Auslandsschulden* machen den russischen Staatshaushalt im Grunde zu einer Geisel der alljährlichen Verhandlungen über die Umschuldung und neue westliche Kredite zur Refinanzierung der Schulden. Andernfalls würden die vollständigen Schuldtilgungen in den nächsten 10 Jahren 60 bis 80 % der Ausgaben des Bundeshaushalts ausmachen. Die Weigerung, die Schulden zurückzuzahlen, würde indessen eine vollständige finanzielle Isolation und ein faktisches Handelsembargo gegen Russland bedeuten.

Diese Umstände werden auch den internationalen Einfluss Moskaus begrenzen, denn dieser hängt von dem Wirtschaftspotenzial des jeweiligen Staates ab. Es ist augenscheinlich, dass diese Abhängigkeit beim Zurückgehen der Konflikte im multipolaren System sich wesentlich vergrößern wird. Sollten sich die Konflikte jedoch verstärken, würde die Rolle der militärischen Komponente als Stütze der nationalen Sicherheit und des außenpolitischen Einflusses der führenden Weltmächte zunehmen. Aber auch hier wird die Wirtschaft die Politik beeinflussen, obwohl auch nicht direkt, sondern über den Umfang der Militäretats und deren Verteilung nach den Hauptposten, -kräften und -mitteln.

Die militärischen Potenziale im Vergleich

Die Streitkräfte, die großen Systeme von Rüstungen und Kampftechnik und die Hauptprogramme ihrer Modernisierung und Ersetzung durch neue Generationen besitzen eine immense Trägheit, denn sie

sind sehr langlebig, kompliziert und kostspielig. Der *Militärhaushalt* Russlands ist heute zum Beispiel viel kleiner als der der USA, was aber die *Strategischen Nuklearkräfte* (SNK) betrifft, so besteht zwischen beiden Ländern nach wie vor ein ungefähres Gleichgewicht, und zwar dank der Aufrechterhaltung der Kräfte und Mittel, die in den 70er- und 80er-Jahren geschaffen worden sind. Innerhalb von 15 bis 20 Jahren wird die Wirtschaftsbasis jedoch unweigerlich auch auf die militärische Komponente des internationalen Status und der nationalen Sicherheit des Landes durchschlagen und die zur Zeit angenommenen finanziellen, technischen und organisatorischen Entscheidungen werden den Rang Russlands in der globalen und regionalen Militärbalance bestimmen.

Sollte sich die optimistischste Variante eines schnellen Wirtschaftswachstums (5 bis 6 % jährlich), wonach mindestens 3,5 % des BIP Russlands für Verteidigungszwecke bereitgestellt werden (heute sind es 2,6 %), bewahrheiten, wird Moskau im Prinzip auch nach 10 bis 15 Jahren imstande sein, seinen Status als eine der beiden Atomraketen-Supermächte zu behalten. Dies bedeutet, dass Russland seine *Strategischen Nuklearkräfte* (SNK), deren Lenk- und Informationssysteme auf dem Stand des START-I-Vertrages (6000 Gefechtsköpfe) beim Aufbau eines nationalen Raketenabwehrsystems in den USA oder auf dem Niveau des START-II-Vertrages (3000 Gefechtsköpfe) beim Erhalt der gegenwärtigen Begrenzungen der Raketenabwehrsysteme laut Vertrag von 1972 unterhalten muss.

Dafür aber hätte man 50 bis 60 % des gesamten Militäretats für die SNK aufwenden müssen (heute sind es zirka 15 %), was die allgemeinen Kräfte auf ein Minimum reduzieren würde. Wie indessen die NATO-Aggression gegen Jugoslawien 1999 und die neue Kampagne in Tschetschenien 1999/2000 gezeigt haben, wird sich die Rolle der allgemeinen Kräfte bei der Gewährleistung der nationalen Sicherheit Russlands relativ vergrößern, was auch in der neuen Auflage der im Mai 2000 angenommenen *Militärdoktrin* zum Ausdruck kommt. Am ehesten wird der Anteil der Ausgaben für die Unterhaltung und Modernisierung der SNK nicht 15 bis 20 % des Militärhaushalts der Russischen Föderation übersteigen, was beim 3,5-prozentigen Anteil der Militärausgaben am BIP Russlands es ihm erlauben wird, in 10 bis 15 Jahren den SNK-Stand von höchstens 2000 Gefechtsköpfen zu behalten. Falls aber die Militärausgaben auf dem jetzigen Niveau von 2,6 bis 2,8 % der BIP bleiben, werden die russischen SNK höchstens 1000 bis 1500 Gefechtsköpfe besitzen. Im Rahmen des START-I-Vertrages würde dies eine 6- bis 8fache nukleare Überlegenheit der USA (wie Anfang der 60er-Jahre) bedeuten. Bei Erfüllung des Vertrages START-II würden die Amerikaner eine 3fache und im abgestimmten START-III-Rahmen (1997) eine 2fache Überlegenheit haben.

Die einzige Möglichkeit, das Gleichgewicht durch eine modifizierte START-III-Variante (1500 Gefechtsköpfe auf jeder Seite) zu erhalten, bietet sich, wenn Russ-

land dem Vorschlag der USA zustimmt, den Raketenabwehrvertrag zu revidieren. In diesem Fall aber würden die USA bei einem Gleichgewicht der offensiven SNK Vorteile durch den Aufbau einer nationalen Raketenabwehr erhalten. Würde Russland in absehbarer Zeit im gleichen Haushaltsrahmen diesem Beispiel folgen, müsste es entweder auf ein SNK-Niveau von zirka 500 Gefechtsköpfen (wie heute bei Frankreich) absinken oder seine allgemeinen Kräfte opfern.

Nuklearpotenziale haben einen politischen Zweck

In diesem Zusammenhang drängt sich die Frage auf: Warum sollte man 1000 oder gar 500 Nukleargefechtsköpfe nicht für ausreichend halten, wenn dies eine Garantie gegen eine direkte äußere Aggression gibt, selbst wenn die USA eine mehrfache Überlegenheit bei den SNK haben würden? Es handelt sich aber darum, dass das Nuklearpotenzial Russlands nicht nur die rein militärische Aufgabe zu erfüllen hat, einem eventuellen Aggressor einen bestimmten materiellen Schaden zuzufügen. Es hat einen umfassenderen Zweck, und zwar einen beliebigen Gegner bzw. eine Gegnerkombination sowohl von einer nuklearen Aggression als auch von einer großangelegten Aggression mit Einsatz konventioneller Waffen (in der Art der NATO-Aktion 1999 auf dem Balkan) abzuschrecken. Mit dieser breiten Abschreckung steht auch das in der Militärdoktrin verkündete Konzept des Ersteinsatzes von Nuklearwaffen in einer kritischen Situation in Verbindung. Wenn man bei Nuklearwaffen weit hinter den USA und der NATO liegt (die breite Abschreckung richtet sich aber gerade gegen sie), kann man sich kaum auf den abschreckenden Effekt der Nuklearkräfte und der Militärdoktrin Russlands verlassen, denn dafür bräuchte man zumindest ein strategisches Gleichgewicht.

Die Strategie des Ersteinsatzes von Nuklearwaffen bei starkem Zurückbleiben im Nuklearwaffenbereich gegenüber der anderen Seite (die quantitativen und qualitativen Daten verhalten sich hier jedoch oft wie die kommunizierenden Gefäße) würde man bestenfalls als Bluff ignorieren, was Moskau vor die Entscheidung stellen würde, eine nicht nukleare Aggression real mit einem Nuklearwaffeneinsatz zu erwidern. Schlimmstenfalls aber kann sie einen nuklearen Präventivschlag des Gegners provozieren. Dies ist um so gefährlicher, als die multipolare Welt auch in der nuklearen Kräftebalance eine neue Situation der Multipolarität voraussetzt.

Der Atom-Club wird größer, doch Russland hat keine nuklearen Verbündeten

In den Jahren des Kalten Krieges und der Bipolarität waren die Nuklearpotenziale der UdSSR und der USA vielfach größer als die Kräfte der anderen Nuklearmächte (Großbritannien, Frankreich, China sowie das geheime Potenzial Israels), so dass der

Einfluss der letzteren auf das strategische Gleichgewicht eine zweitrangige Sicherheitsfrage der beiden Supermächte war. Die Nuklearwaffen Chinas auf Trägern der strategischen Klasse konnten das USA-Territorium nicht erreichen, die britischen und französischen Waffen waren nicht gegen die USA gerichtet, ihr Volumen aber betrug höchstens 8 % von den sowjetischen SNK.

Die wichtigste negative Auswirkung der Multipolarität, und zwar die Weiterverbreitung von Nuklearraketen und anderen Massenvernichtungswaffen, wird dieses Bild tiefgreifend ändern. Der Abbau der Nuklearkräfte der Russischen Föderation und der USA bei gleichzeitiger Weiterverbreitung der Raketenkernwaffen kann dazu führen, dass die Arsenale von Drittländern, zusammengerechnet, in 10 bis 15 Jahren mit den russischen SNK vergleichbar werden, ja sogar diese überflügeln können. Neben Großbritannien, Frankreich und China wurden bereits Indien, Pakistan und Israel (heimlich) zu Mitgliedern der Nuklearclubs, ihnen können sich Nordkorea und der Iran, laut pessimistischer Prognose aber auch der Irak, Ägypten, Libyen, Südkorea, Taiwan und sogar Japan zugesellen.

Aus mehreren Gründen würde die Sicherheit Russlands darunter viel stärker leiden, denn die Kräfte aller Drittländer könnten gegen die Russische Föderation gerichtet werden, denn sie hat keine nuklearen Verbündeten. Diese Kräfte würden auch viel näher an das Territorium Russlands stationiert sein. Es ist durchaus wahrscheinlich, dass sich die USA zum Aufbau eines strategischen Raketenabwehrsystems entschließen, um sich gegen Drittmächte abzuschirmen, was sich objektiv auch auf das russische Abschreckungspotential auswirken würde. Die ökonomischen Möglichkeiten Russlands für die Modernisierung und den Ausbau seiner strategischen Raketenabwehr sind viel bescheidener. Im Verhältnis zu den Regimes in den neuen Mitgliedsländern des Nuklearclubs wird sich möglicherweise kein klassisches Modell der gegenseitigen Abschreckung herausbilden, denn bei diesen Regimes können *irrationale, inhumane und fanatisch-suizidale* Tendenzen die Oberhand gewinnen. Außerdem ist damit zu rechnen, dass ihre Nuklearwaffen in einem viel größeren Maße der Gefahr eines nicht sanktionierten bzw. havariebedingten Starts, eines Diebstahls oder einer ökologischen Katastrophe ausgesetzt sind, Objekt eines Bürgerkrieges bzw. eines Regierungsumsturzes werden könnten.

Darüber hinaus ist völlig unklar, wie man auf die Drittländer das *Regime des Abbaus und der Begrenzung der Nuklearwaffen* sowie der Prüfung und des Austausches von Informationen ausdehnen kann, welches sich innerhalb von 30 Jahren zwischen der UdSSR/Russland und den USA herausgebildet und seine Tragfähigkeit bewiesen hat. Mehr noch: Dieses Regime kann wegen der Weiterverbreitung der Raketenkernwaffen sowie wegen der neuen Bedürfnisse der beiden führenden Mächte im Bereich der strategischen und taktischen Offensiv- und Defensivkernwaffen zusammenbrechen.

Auch die bislang immer noch drittstärksten konventionellen Streitkräfte werden ihren Rang verlieren

Was die konventionellen Streitkräfte betrifft, so kann die multipolare Welt auch hier neue Gefahren und Komplikationen auslösen und die militärischen Bedürfnisse Russlands sowohl im Bereich der allgemeinen Kräfte als auch im Bereich der Nuklearmittel beeinflussen. Vor nur 15 Jahren besaß die UdSSR die weltstärkste Armee, die rund vier Millionen Angehörige zählte. Zusammen mit den Partnern im Warschauer Vertrag hatte sie bei den Hauptarten der konventionellen Land- und Luftstreitkräfte eine dreifache Überlegenheit über die NATO in Europa. Ihre Gruppierung im Fernen Osten war bedeutend stärker als die Kräfte Chinas, der USA und Japans, von dem Kräfteverhältnis an den Südgrenzen mit der Türkei, dem Iran und Afghanistan schon ganz zu schweigen. Gegenwärtig besitzt Russland – trotz des Abbaus um zwei Drittel seit Ende der 80er-Jahre bis auf 1,2 Millionen Mann – immer noch die drittstärkste Armee in der Welt (nach China und den USA). Nichtsdestoweniger hat sich die Situation einschneidend verändert und sie wird sich aus einigen Hauptgründen auch weiter verändern. Erstens: Die langwierige Wirtschaftskrise der 90er-Jahre und die rigorose *Kürzung des Militäretats* (ungefähr auf ein Viertel seit 1994, in Dollar umgerechnet) machen auch eine solche Armee für Russland untragbar. Etwa 70 % Militärausgaben im Rahmen der realen Erfüllung des Haushalts werden in den letzten Jahren zur Versorgung der Armee (dabei auf

kläglichem Niveau und bei unzureichender Gefechtsausbildung) verwendet, was die Finanzierung der Investitionen untergräbt, von denen in erster Linie das reale Potenzial der Streitkräfte abhängt, und zwar solcher Posten wie Forschung und Entwicklung, Erwerb von Rüstungsgütern, Kampftechnik und Bauinvestitionen. Dies untergräbt die Gefechtsbereitschaft und Kampffähigkeit der Armee und ruiniert den Militär-Industrie-Komplex: Der Anteil der neuen Rüstungen und neuer Technik sank bis auf 20 %, in fünf Jahren wird er nur noch 5 % betragen, während er in den entwickelten Ländern bei 50 bis 60 % liegt.

Die Streitkräfte der Nachbarländer werden vergleichsweise stärker werden

Zweitens: Die Streitkräfte der Nachbarländer werden im Vergleich zu den Streitkräften Russlands größer werden. Im *Westen* wird die NATO in den nächsten 10 bis 15 Jahren eine 3- bis 4fache Überlegenheit über Russland erlangen. Im *Osten* wird China dank seinem doppelt so hohen Militäretat und den massiven Ankäufen russischer Waffen ebenfalls eine bedeutende Dominanz haben. Selbst Japan wird in der Stärke der Streitkräfte und der Kriegsmarine der russischen Fernostgruppe überlegen sein. Im *Süden* wird die Situation langfristig ebenfalls vollkommen neu sein. Indien, dieser traditionelle Juniorpartner der UdSSR, hat jetzt eine gleich starke Armee, einen doppelt so großen Militäretat und überflügelt Russland in einigen Bereichen der wissenschaftlich-technischen Entwicklung. Die

Streitkräfte der Türkei sind halb so stark wie die gesamte Armee Russlands. Die Türkei und der Iran besitzen zusammen Streitkräfte, die zahlenmäßig so stark wie die russischen sind, und zusammen mit dem Pakistan haben sie eine eineinhalbfache Überlegenheit. Gewiss ist die Qualität dieser Streitkräfte nicht hoch, aber auch in dieser Hinsicht schrumpft die einstige Überlegenheit Russlands schnell zusammen. Es ist auch wenig wahrscheinlich, dass diese Staaten direkt und in Einheitsfront Russland bedrohen würden. Die Gefahr kann sich jedoch darin materialisieren, dass sie Regimes oder Bewegungen in Transkaukasien, Zentralasien und Russland selbst unterstützen, die sich gegen Moskau und seine Verbündeten richten.

Drittens: Russland lässt sich immer mehr in Konflikte und Operationen mit Einsatz allgemeiner Kräfte verwickeln: im Nordkaukasus und Transkaukasien, in Zentralasien und im Balkan. Die NATO-Aktion 1999 gegen Jugoslawien aktualisierte die Aufgabe, die russischen Luftschutzkräfte, Luftstreitkräfte und Seekriegsflotte zu verstärken, um solche Bedrohungen abzuwehren, was auch in der neuen Militärdoktrin besonders hervorgehoben wurde. Aber auch unter der Voraussetzung, dass der Militärhaushalt das Niveau von 3,5 % des BIP erreicht, lassen sich diese Bedürfnisse nur durch einen Abbau der Ausgaben für die SNK befriedigen. Innerhalb von 10 bis 15 Jahren würde dies zu einer Reduzierung der Kräfte der nuklearen Abschreckung bis auf das Niveau der nuklearen Drittmächte führen und der Russischen Föderation ihren besonderen Status in der globalen strategischen

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Nostalgisch

mutet es an, wenn russische Soldaten am 55. Jahrestag des Kriegsendes am 9. Mai 2000 bei einer Parade durch die Straßen von St. Petersburg marschieren – in den Uniformen des Zweiten Weltkriegs, als die Rote Armee auf der Höhe ihres Ansehens stand. Soll, kann daran wieder angeknüpft werden?

Foto: dpa - Fotoreport

Balance und bei den Verhandlungen mit den USA nehmen. Um dies zu vermeiden, müsste Russland seine Armee zwecks Einsparung noch mehr abbauen (um 30 bis 50%) sowie den Aufgabenbereich der allgemeinen Kräfte, seine militärischen Verpflichtungen und seine militärische Präsenz im Ausland und sogar in Russland selbst (zum Beispiel im Fernen Osten) einschränken.

Die Gefahren einer Konfrontation zwischen den USA und China

Betrachtet man das Problem als Ganzes, lassen sich einige grundsätzliche *Schlussfolgerungen* ziehen. Neben der Gefahr einer monopolaren Welt unter der Ägide der USA ist für Russland die Wahrscheinlichkeit nicht minder gefährlich, ja vielleicht sogar noch gefährlicher, dass eine neue Bipolarität und Konfrontation zwischen den USA und China entsteht, wo es Moskau kaum gelingen würde, eine Neutralität zu wahren und im schlimmsten Falle auch seine Souveränität über Sibirien und die russische Fernostregion zu erhalten.

Die Wahrscheinlichkeit einer solchen Bipolarität scheint jetzt größer zu sein als die Perspektive sowohl einer amerikanischen Monopolarität, welcher sich Russland aus allen Kräften widersetzt, als auch einer Multipolarität, für die Russland nachdrücklich plädiert. Mehr noch: Indem Moskau einer amerikanischen Monopolarität entgegenwirkt, gestaltet es seine Politik so, dass es die internationalen Beziehungen nicht auf eine Multipolarität, sondern eher auf eine neue Bipolarität hinlenkt, obgleich die Verantwortung dafür in nicht geringerem Maße die USA und die NATO zu tragen haben.

Aber selbst wenn es gelingt, die beiden ersten ungünstigen Modelle des Weltsystems zu vermeiden, kann eine multipolare Struktur der internationalen Beziehungen als solche die Gewährleistung der nationalen Interessen und der Sicherheit Russlands nicht garantieren, falls die oben beschriebenen Tendenzen andauern. Es gilt sie zu verändern, dazu aber braucht Russland einen konsequenten und genau koordinierten strategischen Kurs für die nächsten 10 bis 15 Jahre.

Doch was kann Russland tun?

Die erstrangige Aufgabe besteht selbstverständlich darin, die *Wirtschaftskrise* in Russland zu überwinden und ein stabiles Wirtschaftswachstum zu sichern sowie ein günstiges Klima für die einheimischen und ausländischen Investoren zu schaffen. Notwendig sind vor allen Dingen eine *Reform des Staatsapparats*, eine Koordination aller Gewalten auf der Bundes- und Regionalebene, eine Konsolidierung der Föderation und eine Unterdrückung der *Korruption* und *Kriminalität* – alles auf rechtlicher, demokratischer Grundlage. Ebenfalls notwendig ist es, den Krieg in *Tschetschenien* umgehend auf Grund einer politischen Regelung einzustellen und neuen inneren Konflikten dieser Art vorzubeugen.

Was die Außenpolitik betrifft, so muss man feststellen, dass die gegenwärtigen

Prioritäten, Aktionen und internationalen Beziehungen Russlands unter langfristigen Aspekt alles andere als optimal gestaltet werden.

Eine Zusammenarbeit mit Belarusland, Kasachstan, Armenien und anderen *GUS-Ländern* braucht Russland sowohl aus Erwägungen der Sicherheit als auch von seinen ökonomischen, sozialpolitischen und humanitären Interessen her. Konflikte mit Nachbarstaaten wären für Russland verhängnisvoll, die Annäherung als solche löst jedoch die Hauptprobleme nicht. Diese Länder sind nicht imstande, Russland das Allerwichtigste zu geben, und zwar Investitionen in die reale Wirtschaft, Einbindung in die weltweiten Prozesse der Wirtschafts- und Informationsintegration, Überwindung der ungünstigen geostrategischen Tendenzen und Sicherung vorteilhafter ökonomischer, politischer und militärischer Positionen in einer multipolaren Welt.

Der Ausbau der wirtschaftlichen und politischen Beziehungen und der militärtechnischen Zusammenarbeit Moskaus mit China, Indien, Iran, Irak und Nordkorea kann bestimmte Vorteile bringen, vorausgesetzt, versteht sich, dass dies nicht gegen die bestehenden internationalen Abkommen und UNO-Beschlüsse verstößt. Von einer realen Integration und einem Bündnis kann hier jedoch keine Rede sein, denn die sozialökonomischen, kulturellen, geopolitischen und strategischen Differenzen sind riesengroß. Darüber hinaus kann eine übermäßige Annäherung an solche Mächte Gefahren für Unabhängigkeit und Souveränität Russlands heraufbeschwören, es in Konflikte verwickeln, die den Interessen Russlands zuwider laufen.

Das *Verhältnis mit den USA* wird zweifellos wichtig bleiben, vor allem auf dem Gebiet der Beilegung internationaler Konflikte, der Begrenzung und Nichtweiterverbreitung von Waffen. Gegen den Willen der USA lässt sich auch nicht die Zusammenarbeit mit anderen Ländern des Westens, Weltwirtschafts- und -finanzorganisationen ausbauen. Die bilateralen Beziehungen der beiden Mächte werden sich jedoch einengen, weil die ökonomische, militärische und politische Ungleichheit zwischen ihnen zu groß ist und weiter zunimmt, weil die USA Russland nicht als gleichen Partner behandeln wollen, Russland aber sich nicht damit abfinden und seine untergeordnete Stellung akzeptieren will.

Es liegt nahe, dass in der Außenpolitik Russlands die Beziehungen mit den Ländern im Vordergrund stehen müssen, von denen das Wirtschaftswachstum Russlands, das Hereinbringen großer ausländischer Investitionen und die Erweiterung der russischen Beteiligung an den internationalen Handels- und Finanzorganisationen abhängen. Es ist klar, dass es sich um die Länder Westeuropas und Japan handelt.

Dieselben Länder werden für Russland auch die Schlüsselrolle spielen, wenn es um seine langfristigen politischen Interessen und seine Sicherheit geht. Gerade auf Grund des Verhältnisses Moskaus zu ihnen ließe sich eine neue Bipolarität in der Welt

oder eine solche Multipolarität vermeiden, wo Russland in allen Himmelsrichtungen Gegner haben würde, die dazu noch wirtschaftlich und militärisch stärker als Russland wären. In einer multipolaren Welt gilt die Regel, dass unter den führenden Mächten jene die größten Vorteile hat, deren Beziehungen mit den anderen Machtzentren relativ besser sind als ihre Beziehungen untereinander. Eine solche Lage kann die zeitweilige wirtschaftliche und militärische Schwäche ausgleichen und dieser Macht die Möglichkeit geben, nach und nach ihr Zurückbleiben in diesen Kenndaten der nationalen Stärke aufzuholen.

Eine Stärkung der internationalen Sicherheitsstrukturen liegt im russischen Interesse

In Moskaus Interesse läge außerdem eine maximale Stärkung der Rolle und eine Steigerung der Effizienz solcher internationaler Sicherheitsstrukturen wie die UNO und die OSZE bei der Beilegung von Konflikten, der Errichtung des Friedens und der Durchführung friedensstiftender Operationen. Hier hat Russland auch große ungenutzte Reserven. Die Erreichung der nationalen Ziele mit Vermittlung internationaler Organisationen ist oft schwieriger und dauert länger als ihre Durchsetzung durch einseitige Aktionen, besonders wenn es sich um innere bzw. Grenzkonflikte handelt. Die weitestgehende Behauptung der Grundsätze des Völkerrechts und der Vielseitigkeit verringert jedoch die Möglichkeiten für Willkür von seiten anderer, stärkerer Mächte, die die Interessen Russlands in den Bereichen ihrer Verwundbarkeit beeinträchtigen könnten.

Angesichts der ungünstigen Trends im weltweiten wirtschaftlichen und militärischen Kräfteverhältnis ist Russland auch stärker als alle anderen Länder daran interessiert, dass das Regime und die Systeme der Begrenzung von Rüstungen und militärischen Aktivitäten, der Abrüstung und Nichtweiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen und ihren Beförderungsmitteln erweitert und gefestigt werden. Trotzdem wird die Russland langfristig drohende Gefahr einer Weiterverbreitung von Raketenkernwaffen heute unterschätzt, wobei die kommerziellen und einzelbehördlichen Interessen überwiegen. Was aber die Politik der Rüstungsbegrenzung betrifft, so wird die Priorität des Dialogs mit den USA über die strategischen Rüstungen und mit der NATO über die konventionellen Waffen wie auch zu einigen anderen traditionellen Fragen der militärischen Beziehungen zwischen Russland und dem Westen (Begrenzung der U-Boot-Abwehr, der vorgeschobenen Nuklearstreitkräfte u. a. m.) eindeutig zu hoch angesetzt. In einer multipolaren Welt muss das *Nichtweiterverbreitungproblem* für die russische Politik in diesem Bereich die Priorität haben: Verhärtung des Regimes des Kernwaffensperrvertrags, des Teststoppervertrags, strengere Kontrolle über die Raketentechnologien, die Erfüllung der Konvention über die Chemiewaffen und neue

Ansätze beim Verbot bakteriologischer Waffen.

Die Zukunft liegt in einer konsequenten Annäherung an die EU

Auf dem europäischen Kontinent muss Russland den Weg einer allmählichen, sorgfältig durchdachten und mit den russischen Besonderheiten abgestimmten Annäherung an die Europäische Union und alle Strukturen des Großen Europas beschreiten. Während die Russische Föderation in 15 Jahren unter den Weltmachtzentren weit unterhalb der Spitze stehen wird, kann es im europäischen Maßstab eine der führenden Mächte im Wirtschafts- und Militärbereich bleiben, von Bevölkerungszahl, Territorium und natürlichen Ressourcen ganz zu schweigen. Das demokratische Europa kann und wird Russland weder zu einem Rohstoffanhängsel machen noch seine Souveränität und territoriale Integrität in Frage stellen. Europa hat enorme Integrationserfahrungen unter Wahrung der nationalen und kulturellen Identität aller seiner Völker gesammelt. Die Integration Russlands mit der Ukraine und Belarusland kann gerade im Rahmen einer breiteren europäischen Integration gegenseitig vorteilhaft und konfliktfrei sein. Das gleiche kann man von einer Rückkehr Russlands in die Wirtschaft und Politik Mittel- und Südeuropas sagen.

Die konsequente Annäherung Russlands an die EU unter wirtschaftlichem, politischem und militärischem Aspekt (einschließlich einer möglichen gemeinsamen Raketenabwehr) muss eine Alternative zur Verwandlung der NATO in die Grundlage der europäischen Sicherheit bieten. Die Partnerschaft Russland-NATO kann großdimensioniert geplant werden, muss jedoch strikt davon abhängig gemacht werden, dass die Osterweiterung der NATO gestoppt und der Einsatz von Gewalt entgegen dem Völkerrecht und ohne UNO-Sanktion ausgeschlossen wird. Die deutliche USA-Präsenz in Europa ist kein Unterpfand für die militärpolitische Stabilität auf dem Kontinent mehr.

Ein ausgewogenes Verhältnis zu China und Japan aufbauen

In der Asiatisch-Pazifischen Region besteht Russlands Hauptaufgabe, abgesehen von radikalen Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Situation in Sibirien und der Fernostregion, darin, ein ausgewogeneres Verhältnis mit China und Japan aufzubauen. Die Erhaltung der militärischen Präsenz der USA in der Region entspricht den Interessen Russlands, weil dessen Alternative eine großangelegte (darunter auch nukleare) Remilitarisierung Japans und die Verwandlung der russischen Fernostregion in ein Objekt der Rivalität zwischen

zwei asiatischen Riesen wäre. Ein allseitiger Ausbau der Zusammenarbeit und der Beziehungen zwischen Russland und Japan würde ein ausgewogeneres und stabileres System der Beziehungen im Asiatisch-Pazifischen Raum schaffen und mehrere Gefahren ausschließen: zum einen die Gefahr einer Konfrontation zwischen China einerseits und Japan und USA andererseits und zum anderen die Gefahr einer Umlenkung des chinesischen Drucks in die nördliche Richtung. Russland sollte auch aktiv zu einer friedlichen Wiedervereinigung Koreas nach dem „deutschen Modell“ beitragen. Es gilt, im Fernen Osten wie in Europa ein Regime der Begrenzung von Rüstungen und militärischen Aktivitäten, der Maßnahmen der militärischen Transparenz und des Vertrauens sowie der Nichtweiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen und ihren Trägern zu errichten.

In der Schwarzmeer- und Kaspiregion muss Russland äußerst selektiv die Frage seiner direkten Beteiligung an bewaffneten Konflikten erwägen, um sich nicht der gesamten *islamischen Welt* entgegenzusetzen. Es gilt, mit allen Mitteln die lokalen Stützen des Widerstands gegen den aggressiven Fundamentalismus und Nationalismus (Georgien, Armenien, Kasachstan, Usbekistan) zu festigen und eine Zusammenarbeit mit dem Westen bei der Beilegung der Konflikte, bei der Erschließung der Naturressourcen der Region und beim Aufbau ihrer Transportinfrastrukturen anzustreben.

Militärpolitische Ziele

Im Verteidigungsbereich muss man selbst in der heutigen schwierigen Finanzsituation den *Militärhaushalt* bis auf 3,5 % BIP erhöhen, parallel dazu die zahlenmäßige Stärke der *Streitkräfte* um noch etwa 30 % (bis auf 0,8 Millionen Mann) reduzieren und das Verhältnis zwischen den Unterhaltungskosten und den *Investitionen* von 70 : 30 % bis auf 55 : 45 % und innerhalb der Investitionen zugunsten der Forschung und Entwicklung ändern, damit das Verhältnis zwischen den Ankäufen von Rüstungen und Militärtechnik einerseits und der Forschung und Entwicklung andererseits ungefähr 50:50 % beträgt. Dies würde erlauben, die aussichtsreichsten Bereiche des Militär-Industrie-Komplexes sowie die Schulen und Teams in der angewandten und Grundlagenforschung, die sich nach einem Zerfall sehr schwer wieder aufbauen ließen, zu erhalten. Dies würde außerdem gestatten, die *strategischen Nuklearkräfte* zumindest auf dem START-II-Niveau (3000 Gefechtsköpfe) zu sichern und auch nach 10 bis 15 Jahren das Gleichgewicht mit den USA zu wahren. In Russlands Interesse wäre es auch, schlankere, jedoch viel besser ausgebildete und ausgerüstete allgemeine Kräfte für selektive lokale Operationen und Ab-

schreckungsmissionen in der Art der NATO-Aktion auf dem Balkan zu haben. Innerhalb von fünf Jahren könnte man so zu einer vollständigen *Freiwilligenarmee* übergehen.

Russland wird wohl auch in die Raketenabwehr investieren müssen

Angesichts der Möglichkeit einer Weiterverbreitung von Raketenkernwaffen wird Russland wahrscheinlich in absehbarer Zukunft große Ressourcen in die Raketenabwehr investieren müssen, um seine Verwaltungs- und Industriezentren vor Mittelstrecken- und operativ-taktischen Raketen aus der Süd- und Ostrichtung (dem steht der ABM-Vertrag 1972 nicht im Wege) zu schützen. Um die USA dazu zu bewegen, das START-III-Niveau bis auf 1500 Gefechtsköpfe zu senken und die Finanzlast bei der Aufrechterhaltung des Gleichgewichts zu erleichtern, wird Russland wahrscheinlich auf eine Erweiterung des Rahmens des ABM-Vertrages 1972 eingehen und mehr als ein Stationierungsgebiet für die Raketenabwehr erlauben müssen, wobei auch Maßnahmen zur Erhaltung des russischen strategischen Potenzials der nuklearen Abschreckung vorgesehen werden (durch die Aufhebung des Verbots von landgestützten interkontinentalen ballistischen Raketen mit Mehrfachgefechtsköpfen). Eine Vereinbarung mit den USA über die strategische Raketenabwehr und einen weiteren Abbau der Offensivwaffenarsenale würde Möglichkeiten für die Entwicklung einer gemeinsamen Raketenabwehr des Kriegsschauplatzes Russlands und der übrigen europäischen Staaten mit amerikanischer Beteiligung bieten.

Die angebotenen Thesen betreffen die mehr oder weniger traditionellen Ansätze bei der Betrachtung der Weltmachtzentren, ihres Kraft- und Einflussverhältnisses, der Gemeinsamkeiten und Gegensätze ihrer Interessen. Nichtsdestoweniger scheint auch hier keine genügende Klarheit zu herrschen, werden viele ernste Probleme übersehen und entwickeln sich negative Prozesse. Damit muss man sich eingehend befassen, um zu vermeiden, dass sich in der Weltpolitik ungünstige systembildende Verhältnisse herausbilden. Sollte solch ein ungünstiges System entstehen, würde es nicht nur als solches die Sicherheit Russlands gefährden, sondern auch dazu führen, dass die übrigen Probleme entweder überhaupt nicht gelöst oder zu Schaden der russischen Interessen gelöst werden. Würde sich aber das neue System für Moskau günstig gestalten, könnte auch Russland selbst, von den übrigen Momenten abgesehen, einen viel größeren Beitrag zur Bewältigung grundsätzlich neuer Probleme der Sicherheit und des internationalen Lebens leisten.

Wie die Regio politisch bildet

Volker Reinhardt

Politische Erwachsenenbildung in Deutschland unter ihrer besonderen Berücksichtigung im deutsch-französisch-schweizerischen Grenzgebiet Regio TriRhena
Shaker-Verlag, Aachen 2000
109,- DM

Die politische Erwachsenenbildung wird landläufig für wichtig gehalten, dennoch tut sie sich in der realen pädagogischen Praxis mitunter schwer. Selbst von einer „Krise“ der politischen Erwachsenenbildung ist die Rede. Volker Reinhardt erforscht in seiner Dissertation die Strukturen der politischen Erwachsenenbildung diesseits und jenseits des Rheins. Die Studie vergleicht die „Bildungslandschaften“ am Oberrhein und weist auf die großen Unterschiede in der institutionalisierten Erwachsenenbildung in Frankreich, der Schweiz und Deutschland hin. Im Deutschland der Nachkriegszeit hat die politische Erwachsenenbildung nach den Erfahrungen der Jahre 1933 bis 1945 eine recht wichtige Rolle im deutschen Bildungssystem eingenommen. Reinhardt beschreibt diesen Prozess seit 1945 zum einen aus wissenschaftstheoretischer Sicht, indem er Parallelen zu Konzeptionen der schulischen politischen Bildungsarbeit zieht, zum anderen vergleicht er theoretische Modellkonzeptionen politischer Bildungsarbeit mit der praktischen Ausgestaltung in der jeweiligen Zeit. Einen zentralen Stellenwert nimmt die Analyse der Träger und Einrichtungen der politischen Erwachsenenbildung in Deutschland ein, in welcher der Autor die Entwicklung und inhaltliche Schwerpunktsetzung der jeweiligen Erwachsenenbildungsinstitutionen untersucht. Dabei achtet er besonders auf Veränderungen in der Thematik, aber auch auf finanzielle Veränderungen in den einzelnen Einrichtungen.

Anschließend – im Hauptteil der Untersuchung – vergleicht Reinhardt die Ausprägung der politischen Erwachsenenbildungsarbeit in Deutschland mit derjenigen der Nachbarländer Frankreich und Schweiz. Hierfür legt er – unter Zuhilfenahme umfangreicher Datenerhebungen – einen besonderen Akzent auf die grenzüberschreitende Regio TriRhena am Oberrhein. In dieser Befragung werden unter anderem die Teilnahmemotive von Besuchern an politischen Bildungsveranstaltungen analysiert, ebenso spürt Reinhardt dem nachlassenden Interesse von potenziellen Teilnehmern nach, sich an Veranstaltungen der politischen Erwachsenenbildung zu beteiligen.

Um einen Vergleich der politischen Erwachsenenbildungsstruktur in der Regio TriRhena anzustellen, untersucht der Autor sämtliche Erwachsenenbildungsein-

richtungen auf deutscher, französischer und schweizerischer Seite dieser Region. Dadurch gibt das Buch einen sehr guten Überblick über die Ausprägung und die thematische Schwerpunktsetzung politischer Erwachsenenbildungseinrichtungen im grenzüberschreitenden Gebiet. Es bringt über diese sehr detaillierte Analyse der deutschen politischen Erwachsenenbildungsstruktur hinaus ein wenig Licht in das Dunkel, das bisher das Wissen über die politische Erwachsenenbildungsarbeit im grenznahen Ausland bestimmte. Dennoch müssen durch weitere Publikationen noch große Forschungslücken geschlossen werden, die es in der Analyse von politischer Bildungsarbeit in weiteren europäischen Staaten nach wie vor gibt. Eindeutig ist das Urteil im Hinblick auf die politische Erwachsenenbildung lediglich für die deutsche Seite. Hier wird der Arbeit der Außenstelle Freiburg der Landeszentrale für politische Bildung eine gute Arbeit bescheinigt. Die *Badische Zeitung*, die ebenfalls über die Dissertation von Reinhardt berichtete, fasst dieses Urteil wie folgt zusammen:

„Die Außenstelle der Landeszentrale für politische Bildung findet weder in Bezug auf ihre Struktur noch auf das große Bildungsangebot eine Entsprechung in den beiden anderen Regionen. Die politische Erwachsenenbildung des Regio TriRhena wird von der Landeszentrale dominiert: Zum einen durch die große Anzahl der selbst durchgeführten Veranstaltungen der Außenstelle, zum anderen aber auch durch die vielen Kooperationsveranstaltungen mit anderen Institutionen. Die politische Bildungsarbeit wird in erster Linie von freien Mitarbeitern und externen Fachreferenten geleistet; aktivierende und handlungsorientierte Seminarmethoden werden von den Verantwortlichen zwar als wichtig erachtet, häufig werden aber Vorträge und klassische Seminargespräche bevorzugt. Lediglich in der Außenstelle der Landeszentrale hat eine ausgeprägte Methodenorientierung Tradition.“

Trotz allem ist im Hinblick auf das Zusammenwachsen Europas, trotz oder gerade wegen der engen deutsch-französischen Freundschaft in der Regio noch ein weiter Weg zurückzulegen, bis von einer tragfähigen institutionalisierten und regelmäßigen grenzüberschreitenden politischen Erwachsenenbildung geredet werden kann. Aber man muss anfangen, um anzukommen. Oder: *De la difficulté nait la force* – aus der Schwierigkeit wächst die Kraft.

Michael Wehner

Menschenrechte

Jahrbuch Menschenrechte 1999
Suhrkamp-Taschenbuch, 2922
ISBN 3-518-39422-3
346 S., DM 18,80

Jahrbuch Menschenrechte 2000
Suhrkamp-Taschenbuch, 3065
ISBN 3-518-39565-3
419 S., DM 19,80

Herausgegeben von Gabriele von Arnim, Volkmar Deile, Franz-Josef Hutter, Sabine Kurtenbach und Carten Tessmer

Auf keinem Gebiet der menschlichen Entwicklung hat das 20. Jahrhundert größere Hoffnungen erweckt, auf keinem hat die Menschheit herbere Rückschläge einstecken müssen als auf dem der Menschenrechte. Die Verfasser/innen, die mit der deutschen Sektion von *amnesty international*, dem *Ludwig-Boltzmann-Institut für Menschenrechte* (Wien) und dem Institut für Entwicklung und Frieden (Duisburg) zusammenarbeiten, haben das 50jährige Jubiläum der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte durch die Vollversammlung der Vereinten Nationen im Dezember 1948 zum Anlaß genommen, um auf 50 Jahre globalen Kampf um die Menschenrechte zurückzublicken und dabei vor allem auch die aktuellsten Probleme zu behandeln.

Der Rückblick auf „50 Jahre allgemeine Erklärung der Menschenrechte“ bildet den Themenschwerpunkt des ersten Bandes, eine ganze Reihe von Beiträgen werfen hier die Frage nach Anspruch und Wirklichkeit auf. Die Forderung nach uneingeschränkter globaler Verwirklichung der Menschenrechte ist ihnen allen gemeinsam.

Im zweiten Band geht es im Themenschwerpunkt um die Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen. Wie Anton Pelinka in seinem Beitrag bemerkt, sind die Menschenrechte nirgendwo gesichert, wo zurückliegende schwere Verfehlungen nicht aufgeklärt, ihre Folgen nicht juristisch und gesellschaftlich verarbeitet werden. Beide Bände enthalten außerdem einen Diskussionsteil zu Globalisierung und Menschenrechten, einen Teil über Regionen und Länder, über internationale Menschenrechtsarbeit, über Menschenrechte in Deutschland. So weist das Gesamtregister der behandelten Themen und Länder für die beiden Jahrbücher bereits einen beeindruckenden Katalog von Staaten, Institutionen und Stichworten auf, die sich auf Menschenrechte, Menschenrechtsverletzungen oder Problembereiche beziehen. Besonders nützlich sind die „Service-Teile“ am Ende der beiden Bände. Sie enthalten wichtige Dokumente internationaler Organisationen zum Schutz der Menschenrechte, die wichtigsten Abkommen und den Stand ihrer Ratifizierung in den einzelnen Staaten. Sehr praktisch und sinnvoll ist der von Guido Gabriel erstellte *Internet-Guide* am Ende beider Bände. Man findet hier nicht nur umfangreiche www-Adressen, sondern auch nützliche Kurzbeschreibungen zu den Angeboten. Der Dokumententeil umfasst die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948, die Erklärung zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern, auf die die Menschenrechtskommission der Vereinten Na-

tionen sich 1998 einigte, die Forderungen der deutschen Sektion von *amnesty international* an Bundestag und Bundesregierung aus Anlaß des 50. Jahrestages der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, die Ratifikationsstände der Menschenrechtsabkommen. Diese letzte Übersicht läßt Ratifizierungslücken der deutschen Organe erkennen, die Forderungen von *amnesty international* an Deutschland begründen, wengleich die Bundesrepublik im internationalen Vergleich nicht schlecht darsteht.

Der Themenschwerpunkt des ersten Bandes führt sofort zum Kernproblem der Menschenrechtsproblematik in der internationalen Politik: Die Ideale: „Universalität und Unteilbarkeit“ stehen den Versuchen gegenüber, die allgemeine Gültigkeit der Menschenrechte in jedem Erdteil und jedem Land als ein westliches Modell hinzustellen, das über kulturelle Traditionen und besondere regionale Bedingungen hinweggehe. Diese Erörterung wird engagiert, tiefgreifend und mit konkreten Darstellungen horrender Menschenrechtsverletzungen geführt. Die Herausgeber/innen unterstreichen ihr eigenes unmißverständliches Plädoyer für die globale Geltung der Menschenrechte durch ein *Amnesty-Lecture*, in dem sie den chinesischen Menschenrechtskämpfer *Wei Jingsheng* zu Wort kommen lassen. Auch das leidenschaftliche Plädoyer *Wole Soyinka*, des nigerianischen Literaturnobelpreisträgers im April 1998 auf einer Bonner Menschenrechtstagung widerlegt schlagend Beschuldigungen von Staaten mit Demokratiedefiziten, die Menschenrechtsideologie sei verkappter Imperialismus.

Dass gleichwohl Menschenrechte auch innerhalb der westlichen Staatengemeinschaft immer wieder instrumentalisiert werden, wird in den Teilen, die den einzelnen Regionen gewidmet sind, und im lesenswerten Beitrag des *amnesty international*-Protagonisten *Volkmar Deile* schlüssig dargelegt, indem auch der Kosovo-Krieg kritisch beleuchtet wird. Staaten mit gefestigter Demokratie, sind keineswegs gefeit gegen schwere Mängel in ihrer Menschenrechtspolitik und ihrer internen Beachtung der Menschenrechte. Dies beweist u.a. der Umgang der USA mit der Todesstrafe und den diesbezüglichen Menschenrechtskonventionen. Zu denken geben auch die Forderungen von *amnesty international* an die Bundesregierung und die Anmerkungen von *Austen Peter Brandt* zum „Rassismus in Deutschland“. Wenn allerdings *Fee Czisch* (nicht Mitglied von *amnesty*) das deutsche Schulwesen mit „Belehrung im Fontalunterricht“, „abstrakter Leistung“ und „ständiger Kontrolle, Abfragen, Noten“ als Verletzung „der Menschenrechte im Alltag“ der Schüler/innen ausmachen will, so wirkt dies grotesk in einem Band, in dem u.a. Genozid, ethnische Säuberungen, Folterungen und Gefängnishaft angeprangert werden.

Jede Erziehung sollte von der Würde des Menschen ausgehen und die Achtung von den Menschenrechten als oberstes Ziel anstreben. Deshalb gehören diese beiden Bände in jede Schulbibliothek und in die Hand jeder Lehrerin und jedes Lehrers.

Ernst Lüdemann

Ein gelungenes Geschichtsbuch

Wegmarken des Jahrtausends.

Streifzug durch die europäische Geschichte (1000–2000)

Herausgegeben von der *Stuttgarter Zeitung*.

Leinfelden-Echterdingen, DRW-Verlag Weinbrenner GmbH & Co., 1999.

271 Seiten mit 81 s/w Abbildungen und 3 Karten, Format 17,5x24,5 cm,

fester Einband mit farbigem Schutzumschlag, DM 49,00.

ISBN 3-87181-445-8

„Kein trockenes Geschichtsbuch mit vielen Daten, sondern ein journalistischer Überblick über 1000 Jahre Geschichte, unterhaltsam und informativ geschrieben.“ So wirbt der Presstext für das Buch. Wie so viele andere Titel entstand auch das vorliegende Buch bereits im Vorfeld auf die schon Jahre zuvor magische Jahreszahl 2000. Bereits seit Juli 1998 hatte die *Stuttgarter Zeitung* in ihrer Wochenendbeilage unter dem Titel „Wegmarken des Jahrtausends“ eine Serie mit 43 Folgen veröffentlicht, die über die europäische Geschichte der letzten tausend Jahre berichtete. Nachdem jetzt das neue Jahrtausend nun tatsächlich begonnen hat, ist das 1999 erschienene Buch immer noch lesenswert. Auch wenn – oder vielleicht gerade weil – Journalisten normalerweise „süchtig nach Aktualität“ sind, wie Chefredakteur *Dr. Uwe Vorkötter* im Vorwort schreibt, ist der Blick zurück gelungen: „Kein Lehrbuch der Geschichte..., keine wissenschaftliche Abhandlung, sondern ein journalistischer Streifzug durch das vergangene Jahrtausend“ ist entstanden. Die kurzen Aufsätze, zweiseitig gesetzt und mit Zwischenüberschriften versehen lassen ihre Herkunft von der Zeitung erkennen, sind dadurch jedoch sehr leicht lesbar. 81 Abbildungen und drei Karten sowie hervorgehobene Originalzitate und regelmäßige Überblicke mit historischen Daten in Kurzfassung lockern das Buch auf. Die Wiederholung der Kapitelüberschriften in der Kopfzeile jeder Seite machen aus dem Buch gleichzeitig ein Nachschlagewerk.

Auch inhaltlich ist das Buch übersichtlich gegliedert. Insgesamt 43 Kapitel oder „Wegmarken“ mit jeweils drei oder höchstens vier Unterkapiteln ergeben erstaunliche fünf Seiten für das Inhaltsverzeichnis. Insgesamt haben 46 Redakteure, Korrespondenten und freie Autoren zurück geblickt. Organisiert hat die Jahrhundertserie *Andreas Geldner* und zusammen mit *Ruprecht Skasa-Weiß* auch redigiert. Ein Haupttext gibt jeweils einen Überblick über den behandelten Zeitraum, die kürzeren Artikel widmen sich einem Nebenaspekt, zeichnen ein Porträt oder geben einen Originaltext wieder. Die Einteilung in Geschichtskategorien wie Mittelalter, Neuzeit und Neueste Zeit wurde vermieden. So stehen alle 43 Kapitel gleichrangig nebeneinander.

Im Gegensatz zu der im Buchtitel angegebenen zeitlichen Eingrenzung auf das zweite nachchristliche Jahrtausend beginnt die Geschichtsbeschreibung nicht abrupt. Die ersten sechs Seiten befassen

sich mit den Jahren 0-1000 und informieren über „Europa entsteht“, den „Jahrtausendwechsel 999“ und bringen – als einen der erwähnten Originaltexte – einen Auszug aus dem Hildebrandslied.

Mit Aufsätzen über den „Machtkampf zwischen Kaiser und Papst“, „Das Rittertum“, „Die Stauferzeit“, „Mittelalterliches Weltbild“, „Zenit und Niedergang – Das Deutsche Reich“, „Die Städte“ und „Das Krisenjahrhundert“ werden alle wichtigen Themen des Mittelalters abgehandelt. Dabei handelt es sich teilweise um die Beschreibung wichtiger historischer Ereignisse, teilweise um Überblicke über Jahrhunderte wie zum Beispiel bei der Entwicklung des deutschen Wappenadlers von der Stauferzeit bis zur Bundesrepublik Deutschland.

Auch „Neue Horizonte der Renaissance“ zeigen mit einem Aufsatz über den Geldmangel des Erfinders des Buchdrucks mit beweglichen Lettern, Johann Gutenberg, einen ungewöhnlichen aber lebensnahen Ansatz, der die neuen Publikationsmöglichkeiten weiterentwickelt bis zum Internet. „Die Entdeckungen“ warten unter anderem mit einem Aufsatz über den wahren Charakter von Christoph Columbus auf und im Kapitel „Die Reformation“ steht nicht Martin Luther im Untertitel, sondern die Bauern und Erasmus von Rotterdam. „Der Beginn der Neuzeit“ hat neben Karl V. und Albrecht Dürer auch „Ravensburger Kapitalisten“ zum Inhalt. Mit den Themen „Der Dreißigjährige Krieg“, „Neue Mächte in Europa“, „Das Jahrhundert des Absolutismus“ und „Bürgertum und Aufklärung“ wird die frühe Neuzeit zusammengefasst. Mit „Die Revolutionen“ (in Amerika und Frankreich), „Die Klassik“, „Vorahnung der Moderne“, „Die Industrielle Revolution“, „Die Zeit der Nationalstaaten“ und „Soziale Frage und neue Lebensverhältnisse“ wird die Zeit zwischen dem Ende des 18. und des 19. Jahrhunderts beschrieben. Die Zeit zwischen 1900 und dem Ende des Zweiten Weltkrieges mit Aufsätzen über „Die Geburt der Moderne“ (u.a. mit Picasso und dem Kampf ums Frauenwahlrecht), „Der Erste Weltkrieg“, „Der Kommunismus“, „Die Weimarer Republik“, „Die Entstehung der Konsumkultur“, „Die Goldenen Zwanziger“, „Die Weltwirtschaftskrise und Ihre Folgen“, Die Nationalsozialisten“ sowie „Der Zweite Weltkrieg“ schließt das Buch noch lange nicht ab.

Ganze zwölf Kapitel sind der Nachkriegszeit gewidmet. Die Entwicklung wird aufgezeichnet mit „Der Weg in den Kalten Krieg“, „Die junge Bundesrepublik“, „Neuer Wohlstand“, „Jazz, Rock und Pop“, „Das Deutschland der 60er Jahre“, „Das Ende der Kolonien“, „1968 – und danach“, Vom Aufbruch zur Ernüchterung“, „Das Ende der europäischen Teilung“, „Die ‚Neue Weltordnung‘“ und „Wachsendes Wissen“ sehr viel ausführlicher nachgezeichnet als die vorhergegangenen Zeiten.

Insgesamt sind die Informationen des Buches „global“, wenn auch mit der in unserer Geschichtsbetrachtung üblichen Betonung der europäischen und besonders der deutschen Entwicklung. Ein so umfassender Bericht, oder gar ein Buch,

das von der *Stuttgarter Zeitung* herausgegeben wird, muss jedoch außerdem einen besonderen Schwerpunkt auf Württemberg bzw. Baden-Württemberg legen. Dies geschieht zum einen durch einen Aufsatz von *Gerhard Raff*, der im Rahmen der Geschichte des Rittertums die Ursprünge des Hauses Württemberg beschreibt und mit der Legende aufräumt, es habe sich um einen aus der Fremde kommenden „Wirt am Berg“ gehandelt, der sich am Fuß des württembergischen Stammberges niederließ. Ein ganzes Kapitel ist unter der Überschrift „Baden-Württemberg und seine Wurzeln“ dem „demokratischen Wiederaufbau im Südwesten“ gewidmet und versäumt auch nicht den Hinweis auf den „Geniestreich Fernsehturm“, den „vertrackten Weg zum neuen Bundesland“. Einzig *Gebhard Müller* wird als Gründervater des Landes gefeiert. Noch leichter handhabbar wäre das Buch, wenn es ein Stichwortverzeichnis hätte, aber das wäre bei der Edition von Zeitungsartikeln wahrlich zu viel verlangt. Und Bücher werden nicht nur für die Fachwelt der Historiker gemacht, sondern schließlich auch zum „echten Lesen“ durch ein breites Publikum. Das Ziel, „kein trockenes Geschichtsbuch, sondern eine ebenso informative wie unterhaltsame Sammlung von Beiträgen zur Geschichte unseres Kontinents“ (Umschlagtext) zu veröffentlichen, welches das breite Publikum ansprechen soll, ist wirklich erreicht worden.

Angelika Hauser-Hauswirth

Die Aktualität Montesquieus

Effi Böhlke

Esprit de nation

Montesquieus politische Philosophie

Berlin Verlag Arno Spitz GmbH

Nomos Verlagsgesellschaft 1999, 272 S., 59,- DM, ISBN 3-87061-861-2

Das Werk *Montesquieu* erlebt in der Theorie der Politik seit geraumer Zeit wieder eine Art Renaissance. Dies sollte auch Anlaß für die politische Bildung sein, sich erneut mit dem *Baron de la Brede*, einem der geistigen Väter der modernen Demokratie, zu befassen, besonders in einer Zeit der Verunsicherungen durch Skandale und extremistische Gefährdungen. Mögen auch manche Sichtweisen *Montesquieus* heute überholt sein, so bleiben doch Kernstücke seines Werkes gültig. Dazu gehört seine Erkenntnis von der Gesetzestreue der Bürger und Politiker als besonderer lebensnotwendiger „Tugend“ der Demokratie oder seine Hervorhebung des „Bürgersinns“, der die demokratische Regierungsform trägt und dessen Verlust sie dem Untergang preisgeben kann. Mutatis mutandis steckt darin also bereits die heute immer wieder hervorgehobene notwendige Akzeptanz und aktive Unterstützung einer Demokratie – will sie nicht scheitern – durch die Mehrheit der Bevölkerung. Doch auch *Montesquieus* „Sinn für die Zusammengehörigkeit von Vergangenen, Gegenwärtigen und Zukünftigen sowie von Nationalem, Europäischem und Menschheitlichem erscheint“ – so urteilt die Verfasserin treffend – „in mehr als einer Hinsicht zeitgemäß“.

Effi Böhlke, die dieses Buch während ihrer Mitarbeit am Lehrstuhl Theorie der Politik an der Berliner Humboldt-Universität schrieb, unterzieht vor allem *Montesquieus* Hauptwerk, *De l'Esprit des lois* (1748) einer gründlichen Analyse, stützt sich dabei aber auch auf sein sonstiges umfangreiches Werk. Sämtliche Schriften *Montesquieus* sind chronologisch im Anhang aufgeführt.

Mit dem Titel *Esprit de nation* kommt die Verfasserin zum Kern ihrer Interpretation. In *Montesquieus* politischer Philosophie steht das Menschenbild im Zentrum. Er geht jedoch nicht primär von anthropologisch allgemeingültigen Gesetzmäßigkeiten aus, sondern von den kulturanthropologisch geformten, jeweils besonderen *Esprit* aufweisenden Nationen. Mit diesem Schlüsselbegriff erklärt *Montesquieu* die unterschiedlichen Gesellschaften in ihren historischen Werdegängen und politischen Verfaßtheiten. Im Unterschied zu den dominierenden systemtheoretischen Interpretationen *Montesquieus* sieht *Effi Böhlke* sein Hauptanliegen eben in der Frage, wie die Besonderheiten von Nationen auf allgemeingültige Gesetzmäßigkeiten zu beziehen seien. Dabei geht sie auch der bisher nur unzureichend wahrgenommenen Rezeptionsgeschichte des Begriffes „*Esprit de nation*“ in der Philosophie des 19. Jahrhunderts nach.

Die Verfasserin macht die Konzeption von der „Einheit in der Vielheit“ als Grundlage des politischen Denkens *Montesquieus* aus. Dieser Ansatz, *Montesquieu* als einen Theoretiker zu sehen, der die Unterschiede und Spannungen zwischen nationalen Prägungen und Grundsätzen der Menschheit, Beharrung und zukunftsgerichteter Dynamik, antiker Philosophie und moderner Wissenschaft bestehen läßt und sie dennoch gedanklich in ein einziges großes Gebäude einordnet, wird von der Verfasserin schlüssig begründet und erscheint als der einzig tragfähige. Staunenswert ist allein schon der weite Umfang der Sachgebiete, die *Montesquieu* in seine Analysen der „Verfaßtheit“ von Staaten und Nationen einbezieht: die Verfassung im engeren, staatsrechtlichen Sinn, Regierungsmethoden und Probleme der Strategie, anthropologische Erwägungen, in denen die Natur und Neigung der Menschen im Mittelpunkt stehen – diese bedingt durch Erziehung, Sitten und Gebräuche, ebenso aber auch durch äußere Faktoren wie Klima und Bodenbeschaffenheit. Entsprechendes gilt für ganze Großgemeinschaften: Die Besonderheiten der Völker resultieren aus den vorherrschenden Prägungen ihrer Menschen. Die Gesetze der Staaten und Regierungen, der internationalen Politik, der Wirtschaft und Gesellschaft im umfassenden Sinn werden immer auf einzelne Nationen oder historische Völker angewandt, an praktischen Beispielen empirisch erhärtet und relativiert.

Ein besonderer Vorteil des Buches ist die geistesgeschichtliche Tiefe der Autorin und die ständige Einbeziehung der antiken Tradition. Auf diese stößt man bei *Montesquieu* auf Schritt und Tritt. Die Verfasserin beherzigt mit ihrer Vorgehensweise die schon von *A. Sorel*, *Montesquieu*, Paris 1887 gewürdigte antike

Grundlage des großen Aufklärers, die nach *Sorel* so fest ist, daß man „die antiken Geschichtsschreiber nirgend so gut verstehen wird wie nach der Lektüre *Montesquieus*, und *Montesquieu* nie so gut wie nach der ihren“. Insbesondere führt *Effi Böhlke* die griechisch-römischen Vorläufer *Montesquieus* im Kapitel über „das Auf und Ab der Nationen“ kenntnisreich auf und weist nach, daß *Montesquieu* sich hier in seinem Rückgriff auf antike zyklische Vorstellungen deutlich von seinen Zeitgenossen abhebt, für die eschatologische Determiniertheit, Fortschritt oder Verfall maßgeblich waren. In diesem Zusammenhang sei auf die auch von *Effi Böhlke* aufgeführte und benutzte deutsche Ausgabe von *Montesquieus* „Größe und Niedergang Roms“, übersetzt und herausgegeben von *Lothar Schuckert* (Fischer TB, 2. Aufl. 1980) hingewiesen. Gerade die Einzeluntersuchung der Geschichte des römischen Volkes erhärtet die Kernthese der Verfasserin, daß der Geist der Nationen in *Montesquieus* Gesamtwerk der entscheidende Bezugspunkt ist.

Nachdem geklärt ist, was sich hinter dem *Esprit de nation* verbirgt, erörtert die Verfasserin abschließend ausführlich das politische Ideal *Montesquieus*. Sie erläutert es als „wohltemperiertes System“, in dem Gewaltenteilung und „Zwischengewalten“ die Machtkonzentration verhindern sollen und das auch an der antiken Mischverfassung orientiert ist. Die Aktualität *Montesquieus* zeigt sie u.a. in seiner Nachwirkung auf die moderne Totalitarismusdebatte auf.

Die Stringenz der Argumentation und Interpretation, die klare übersichtliche Gliederung der Arbeit, der nicht zu große Seitenumfang bei hoher Stoffdichte und Erörterung der wesentlichen geistesgeschichtlichen Bezugspunkte *Montesquieus* in seiner Zeit, unter seinen Vorgängern und in der Rezeption, wobei konkurrierende Vorstellungen und Kritik immer wieder einbezogen werden, machen dieses Buch zu einem sehr nützlichen Hilfsmittel, um sich mit der politischen Aufklärung des 18. Jahrhunderts zu befassen, es ist als Interpretation des Gedankenwerks *Montesquieus* unentbehrlich. Ein kleines Manko ist das Fehlen eines Personenverzeichnisses. Insgesamt sei das Buch für jede Lehrerbibliothek wärmstens empfohlen.

Ernst Lüdemann

Zwangsarbeiter aus Lothringen in Nordbaden

KZ-Gedenkstätte Mannheim-Sandhofen/ Association des Déportés de Mannheim, Saint-Dié, Hrgs.:

Die Männer von Saint-Dié. Erinnerungen an eine Verschleppung.

Mit einem Vorwort von *Annette Schavan*, Centaurus Verlag Herbolzheim 2000, 335 S., 48,00 DM/161,00 FF.

Am 8. November 1944, frühmorgens, haben in Saint-Dié, einer beschaulichen Stadt in Lothringen, die Alarmsirenen aufgeheult. Über Lautsprecher wurden alle Männer im Alter von 16 bis 45 Jahren von den deutschen Besatzern aufgefordert, sich bei den Kasernen einzufinden. Mit

Proviand für 24 Stunden. Zum „Gräben ausheben“, nur einige Kilometer von Saint-Dié entfernt, wie es beruhigend hieß. Das wäre nicht das erste Mal gewesen, dass man die Lothringer zu Schanzarbeiten herangezogen hätte. Denn im November 1944, nach der Invasion der Alliierten in der Normandie und nach dem Rückzug von Gestapo-Kommandos aus ganz Frankreich in die westlichen Vogesen, wo sie ein Terrorregime errichteten, waren die Deutschen mit Hochdruck dabei, als letzte Bastion einen „Schutzwall West“ entlang der deutsch-französischen Grenze von 1870 bis 1918 aus dem Boden zu stampfen. „Aktion Waldfest“: unter diesem idyllischen Codewort ging man an die Verstärkung der NS-Verteidigungspositionen in der Region. Um eine Befestigungslinie auf den Kämmen der Vogesen zu errichten, setzten die örtlichen Machthaber sogar 30 000 Hitlerjungen aus Baden und dem Elsass ein. Und eben junge Männer der Region.

So fanden sich denn auch die Dienstbefohlenen im lothringischen Saint-Dié am 8. November 1944 recht arglos an den Sammelpunkten ein. Angezogen und mit Essbarem versehen, als ginge es zu einem Tagesausflug. Aber sie hatten die Rechnung ohne die Infamie der Besatzer gemacht. Das mit dem „Gräben ausheben“ war nämlich eine üble Täuschung. Tatsächlich ging die Reise, wie sich bald erweisen sollte, ganz woanders hin. Erst mussten die Getäuschten stundenlang marschieren, bei Eiseskälte, durch Matsch und Schnee. Dann wurden sie in einer Fabrikhalle eingesperrt. Nachts um drei Uhr mussten sie einen Zug besteigen, mit einem Laib Schwarzbrot als Proviand. Am Morgen des 9. November kam der Zug in Straßburg an. Von da aus ging es weiter nach Mannheim. Dort wartete, als der Zug gegen vier Uhr nachmittags einlief, ein seltsames „Empfangskomitee“. Etliche Mannheimer Unternehmer und Handwerksmeister hatten sich am Hauptbahnhof versammelt, die hofften, unter den etwa 970 Männern Arbeitskräfte zu finden. Als Ersatz für die Deutschen, die in den Krieg hatten ziehen müssen.

Wie auf einem Sklavenmarkt kamen sich die Deportierten vor, als es an die Verteilung auf die interessierten Firmen und Betriebe ging. Darunter, an erster Stelle, die Landmaschinenfabrik *Lanz*, ferner *Bopp & Reuther*, *Vögele*, *Südkabel*, *Stahlwerk Rheinau*, *Kali-Chemie*, *Mannheimer Motorenwerke*, die *Stadtwerke* und die *Reichsbahn*. Die übrigen Verschleppten, die selbst Handwerker waren, wurden Handwerks- und Kleinbetrieben, darunter Bäckereien und Metzgereien, in Mannheim und Umgebung zugeteilt. Dort leisteten die meisten von ihnen Schwerstarbeit, zwölf Stunden täglich, mit einer halben Stunde Mittagspause.

Seit mehr als einem Jahr ist fast täglich von Entschädigungen für die Zwangsarbeiter die Rede. Merkwürdig, wie wenig bekannt das Schicksal der Männer aus Saint-Dié ist. Ein weißer Fleck, der angesichts der Nähe zu dieser Region um so mehr verwundert. Es ist den überlebenden Männern von Saint-Dié, die sich zu einem „Ver- ein der Deportierten von Mannheim“

zusammengeschlossen haben, zu verdanken, dass jetzt die erste Veröffentlichung zu diesem Kapitel der Zwangsarbeit vorliegt. Und einigen Schülerinnen und Schülern der Integrierten Gesamtschule Mannheim-Herzogenried, sowie, last but not least: deren Lehrern *Dr. Peter Koppenhöfer* und *Roswitha Richter*. Geschichtslehrer der eine, Französisch-Lehrerin die andere. Nicht zu vergessen die Sponsoren wie die *Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg* und die *Heinrich-Vetter-Stiftung*, Mannheim, ohne deren finanzielle Unterstützung dieses bemerkenswerte Buchprojekt sicherlich nicht realisierbar gewesen wäre.

Es hätte aber, inhaltlich, auch kaum gelingen können ohne den günstigen Umstand, dass seit einiger Zeit die Untersuchungsakten 1945/46 der *United Nation War Crime Commission* zugänglich sind. Aus diesen Quellen und einer Fülle persönlicher Zeugnisse haben die Mannheimer „Nachwuchshistoriker“ zunächst eine Ausstellung gemacht. Und daraus ist dann ein Buch entstanden. Ein stattlicher Band, zweisprachig, französisch und deutsch, angelegt, im wahrsten Sinne des Worts „hintergründig“ bebildert. Geben doch die Fotos vom bombardierten Mannheim gleichsam die optische Folie für die Berichte der Deportierten ab.

Herausgekommen ist bei dieser „Aneignung von Geschichte“ durch „forschendes Lernen“, wie es Baden-Württembergs Kultusministerin *Annette Schavan* in ihrem Vorwort würdigt, ein Musterbeispiel von *Oral History*, mündlicher Geschichtsüberlieferung also, gepaart mit Erkenntnissen aus schriftlichen Quellen. Die Schülerinnen und Schüler haben einen Kardinalfehler dieser Art von „Alltagsgeschichte“ mit sicherem Instinkt vermieden. Die Gefahr nämlich, dass die sehr persönlich gefärbten Erzählungen und Berichte in einer Beliebigkeit verrinnen, die den Erkenntniswert des Ganzen beträchtlich mindert.

Die jugendlichen Herausgeber dieses Bandes haben, offenkundig unter recht professioneller Anleitung, einen Mittelweg zu gehen versucht zwischen den Alternativen einer rein nach den Zeitzeugen geordneten Textsammlung und einer strengen Aufteilung vom Inhalt her. Was ihnen mit dieser historischen Textcollage zweifellos gelungen ist. Das Buch, mit einer instruktiven Einleitung von *Peter Koppenhöfer* versehen, ist klar gegliedert. Die jeweiligen Kapitel enthalten, wie an einer Kette aufgereiht, Ausschnitte der Berichte von Betroffenen.

Besonders eindrucksvoll ist der Abschnitt zum Thema: „Lebensverhältnisse“. Es war ein kalter Winter, den die Männer aus Saint-Dié in Mannheim verbringen mussten. Und ein entbehrungsreicher. „Das Essen war sehr sehr schlecht“: so das Fazit eines der Betroffenen. Ein anderer, *Hubert Andersen*, erinnert sich: „In sechs Monaten haben wir kein ... Stück Käse gesehen, nur an Weihnachten. Einen Napf voller Wasser, das hat man bekommen und darin schwammen einige Gemüsereste, oder man bekam einige Pellkartoffeln und man erhielt ein Stück Brot für den ganzen Tag und ein Stückchen Margarine.“

Da war es gut, dass die Deportierten nicht rigide gefangen gehalten wurden, sondern Sonntagsausgang hatten. Eine kleine Freiheit, die einige der Zwangsarbeiter nutzten, um in der ländlichen Umgebung Mannheims Lebensmittel zu erbetteln. Und bei all den schlimmen Erfahrungen, die die Verschleppten machen mussten, stimmt es doch ein wenig versöhnlich, wenn einige berichten, ihnen seien mehr als einmal Nahrungsmittel zugesteckt worden. Heimlich, im Vorübergehen. Nicht zu vergessen das „Stammessen“, das ihnen in einigen Lokalen geboten wurde. Die Unterkünfte in Mannheimer Schulen und Baracken waren alles andere als wohnlich. Durch die nur notdürftig verklebten Fensterhöhlen drang die Kälte unbarmherzig ein. Die sanitären Verhältnisse stanken buchstäblich zum Himmel. Duschen oder sonstige Waschgelegenheiten waren rar. Wenn man bedenkt, dass die Verschleppten so gut wie keine Kleidung zum Wechseln hatten, kann man sich in etwa die Lebensverhältnisse vorstellen, die ihnen körperlich und seelisch zu schaffen machten. Verhältnisse, die geprägt waren von Schmutz, Unterernährung, Knochenarbeit, mangelnder Hygiene und Krankheiten, die unvermeidlich daraus folgten. Dazu noch Betten voller Wanzen.

Es ist erstaunlich, wie wenige böse Worte fallen, wenn von den Deutschen die Rede ist. Gewiss: die Uniformträger verschiedenster Gattung kommen in den Berichten schlecht weg. Wie sollte es auch anders sein!! Aber für die Zivilisten fällt manches Lob ab. Ein Arbeitgeber wird zum Beispiel als „sehr human“ gelobt. „Es entstand ein Strom von Sympathie“: so charakterisierte ein Deportierter das „Betriebsklima“ an seinem aufgezwungenen Arbeitsplatz. Nicht zu vergessen die leidlichen Verhältnisse bei den Handwerks- und Kleinbetrieben. Dort wurde manch einer der Zwangsarbeiter quasi in die Familie aufgenommen und aß mit ihr am selben Tisch.

Dass das Kapitel „Kontakte mit Deutschen“ recht schmal ausgefallen ist, liegt einfach daran, dass solche Kontakte eher die Ausnahme als die Regel waren. Eine Art von Kontakten ist den Zwangsarbeitern allerdings in böser Erinnerung geblieben. Stichwort: „Bunker und Bombenkrieg“. Wenn es Fliegeralarm gab und alle in die Bunker flüchteten, wurden die Zwangsarbeiter oftmals abgewiesen und dem Bomben-Furor ausgesetzt.

Ostern 1945 war die Leidenszeit zu Ende. Die Amerikaner rückten vor. Es gab noch einige kritische Situationen, mit beklagenswerten Opfern. So zum Beispiel in Seckenheim bei Mannheim, wo junge Lothringer Deutschen helfen wollten, einen mit Lebensmitteln vollgepackten Güterzug zu plündern. SS-Schergen haben sie am 26. März 1945 ermordet, zwei Tage vor der Ankunft der Amerikaner. Einige Deportierte schlugen sich vorsichtshalber in die Wälder oberhalb von Heidelberg. Aber Ende März 1945 war der braune Spuk dann doch vorbei. Die Zwangsarbeiter konnten sich auf den Heimweg machen. Das Fatale nur: sie fanden ihre Heimat in einem beklagenswerten Zustand vor. Zwei Monate lang, vor ihrer erzwungenen

Abreise und unmittelbar danach, hatten die Kommandos der nazistischen Sicherheitskommandos die Region mit Terror überzogen. Nach dem fürchterlichen Motto „verbrannte Erde“. Die größte der Terroraktionen traf Saint-Dié. Am 8. November 1944, abends, wurde der Bürgermeister angewiesen, die ganze Altstadt, etwa drei Viertel des Orts mit rund 17 000 Einwohnern, evakuieren zu lassen. Was am nächsten Tag geschah. Als der Strom der Frauen, Kinder und alten Leute die Stadt verlassen hatte, fielen Deutsche wie Plünderer darüber her. Bis zum 14. November dauerte der Raubzug durch die Häuser. Als nichts mehr zu holen war, steckten die Besatzer die Stadt in Brand. Die Bilanz des Schreckens: „4224 Familien ohne Obdach, 1785 Gebäude teilweise verwüstet, 2000 Häuser zerstört, darunter die Mehrzahl der öffentlichen Gebäude.“

„Von der Pflicht zur Erinnerung“: so beginnt *Christian Pierret*, stellvertretender Bürgermeister von Saint-Dié sein Vorwort zu diesem Band. In der Tat: Ein wahres Wort. „Pflicht zur Erinnerung“, nicht im Sinne einer Kollektivschuld, die auch heutige Jugendliche sozusagen in den moralischen und sonstigen Regress mit einbezieht. Sondern im präventiven Sinne, so dass Exzesse wie das Terrorregime der Nazis in Lothringen unvorstellbar werden. Beim Entstehen dieses Buches gab es zu Beginn eine bemerkenswerte Konstellation: Die Schülerinnen und Schüler berichten: „Die Männer der Gruppe, die wir persönlich kennengelernt haben, waren 1944 die jüngsten. Sie waren damals so alt, wie wir es heute sind. Dieser Punkt war für uns das Interessanteste an der ganzen Sache. Wir hatten die Möglichkeit, die damaligen Jugendlichen, wenn man dies Jugend nennen darf, mit der unserer heutigen doch eher fun-geprägten Jugend zu vergleichen.“ Von daher erklärt sich offenbar, wie einfühlsam die Schülerinnen und Schüler mit den anrührenden Zeugnissen der ehemaligen Zwangsarbeiter umgegangen sind. „Wir haben versucht, ein Stück vergessene Geschichte den Lesern näherzubringen“, erklären sie im Nachwort. Das ist ihnen erstaunlich gut gelungen. *Frank Niess*

Die Ukraine zwischen Ost und West

*Jackson Janes/Oleg Kokoshinsky/
Peter Wittschorek (eds.)
Ukraine, Europe and the United States.
Towards a New Euro-Atlantic Security
Architecture
Nomos Verlagsgesellschaft,
Baden Baden 2000, ISBN 3-7890-6595-1,
179 S., 68,00 DM.*

Ganz im Gegensatz zu Russland ist die Ukraine als östliches Randgebiet Europas für viele als Thema von nur marginalem Interesse. Dieses Land – immerhin der größte rein europäische Flächenstaat – genießt jedoch seit Jahren die besondere Aufmerksamkeit strategischer Planer in West und Ost. Seine geopolitische Bedeutung kann z. B. aus der Tatsache erahnt werden, dass *H. Kissinger* nur wenige Tage nach dem Amtsantritt des Präsidenten *Bush* im Januar 2001 dem ukrainischen Staatsoberhaupt per-

sönlich die starke Unterstützung der neuen US-amerikanischen Regierung zusicherte.

So erfährt man denn aus den Beiträgen dieses Buches eine Menge über die Entwicklung der amerikanisch-russischen Beziehungen in den 90er-Jahren, die jetzigen Grundlinien der Politik der USA gegenüber Russland wie auch umgekehrt, und ebenso über die Ukraine-Politik der EU. Für die Bundesrepublik gilt die Ukraine als „strategischer Partner“, und diese Verbindung findet seit 1998 in jährlichen Konsultationen der Regierungschefs beider Staaten ihren Ausdruck.

Der vorliegende Sammelband ist die Frucht eines Workshops, den das Zentrum für europäische Integration an der Universität Bonn gemeinsam mit US-amerikanischen und ukrainischen Institutionen veranstaltet und zu dem führende Experten aus Politik und Wissenschaft im Oktober 1999 in Jalta auf der Krim zusammengekommen waren. Darunter sind solche Persönlichkeiten wie der Botschafter der USA in Deutschland *John C. Kornblum*, der stellvertretende ukrainische Außenminister *Jevhen Berseda* und von deutscher Seite *Gert Weisskirchen*, Vorsitzender der Gruppe der sozialdemokratischen Mitglieder der parlamentarischen Versammlung der OSZE, der sich als langjähriges Mitglied des außenpolitischen Ausschusses des Bundestages bereits einen Namen als Fachmann für deutsch-ukrainische Beziehungen erworben hat. Die Wissenschaft ist mit Lehrenden und Forschenden an namhaften Universitäten in den USA und Deutschland sowie der Akademie der Wissenschaft der Ukraine vertreten.

Es ist den Schreibern gelungen, das geopolitische Grundproblem der Ukraine im zehnten Jahr nach Erlangung ihrer Unabhängigkeit klar zu definieren und von verschiedenen Seiten zu begleiten. Dabei ist die Außenpolitik mit der Gesellschafts- und Innenpolitik auf das Engste verbunden, und alle Entscheidungen können von der Lage der Ukraine zwischen Ost und West hergeleitet oder auf sie bezogen werden. Die Ukraine strebt nach Europa, aber erreicht sie dieses Ziel in absehbarer Zeit? Welche Hindernisse stellen sich ihr entgegen? Welches Schicksal haben die Reformbestrebungen, die unabdingbare Voraussetzung für eine spätere EU-Mitgliedschaft sind? Ein überragendes sicherheitspolitisches Problem kommt hinzu: Die Ukraine hat sich der NATO stark angenähert, ist andererseits Mitglied der GUS und mit Russland im Guten wie im Schlechten besonders verbunden. Ihre Randlage in Osteuropa zwingt sie, in dieser Mittelstellung zwischen dem westlichen Bündnis und der eurasischen Staatengruppe, die von Russland dominiert wird, den richtigen Weg zu finden.

Der Definition des ukrainischen Standorts bei der angestrebten Integration in die europäischen Strukturen sowie der viel schwierigeren gleichzeitigen Zusammenarbeit mit der NATO und Russland gilt der erste Abschnitt. Dabei spielen die unterschiedlichen Haltungen der Elite und der

ukrainischen Bevölkerung eine wichtige Rolle, und diese Strömungen stehen in Wechselwirkung mit der stockenden Transformation der Wirtschaft und Gesellschaft des Landes. Der zweite Abschnitt befasst sich eben mit den wirtschaftlichen Problemen, der dritte nimmt besonders die Sicherheitspolitik der Region in den Blick. Die historische Perspektive ist im Hintergrund präsent und wird von Fall zu Fall deutlicher ausgefüllt. Dies trifft zum Beispiel auf den Beitrag von *Kukhar* zu, der die nationale Frage der Sowjetunion in den weiteren historischen Kontext stellt, die Schlüsselrolle der Ukraine bei der Loslösung aller nicht-russischer Randregionen des sowjetischen Imperiums beleuchtet und die Nachwirkungen dieser epochalen Wende in den 90er-Jahren erklärt. Wer sich also etwas detaillierter mit den Vorgängen befassen will, die zur Auflösung der Sowjetunion führten, findet hier die wichtigsten Informationen.

Wie in jedem Sammelband sind die Beiträge von unterschiedlicher Informationsdichte. So ist z. B. *Christian Hackes* Vision einer möglichen Weltfriedensordnung unter der US-amerikanischen „unipolaren“ Führung ein anregender, aber gewiss nicht allgemein konsensfähiger Diskussionsbeitrag. Ähnlich überwiegt bei manchen Äußerungen der beteiligten Politiker mitunter der Entwurf einer wünschenswerten europäischen Sicherheitsstruktur die Analyse der aktuellen Probleme.

Ein Dokumententeil enthält die „Partnerschafts- und Kooperationsvereinbarung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten und der Ukraine“, die „Charter über eine besondere Partnerschaft zwischen der NATO und der Ukraine“ und die „Erklärung der Staats- und Regierungschefs, die am ersten Gipfeltreffen der NATO-Ukraine-Kommission (am 24. April 1999, E.L.) in Washington teilnahmen“. Ein Abkürzungsverzeichnis, das alle ukrainischen Parteien und Wahlblöcke umfasst, ein Personenregister, das bei Parteipolitikern die Funktion und Wahlperiode angibt, machen das Buch sehr benutzerfreundlich. Ebenfalls sehr nützlich sind die Übersichten über die Wahlergebnisse von 1994 und 1998 im tabellarischen Anhang, der auch noch eine Zeittafel und eine administrative Karte der Ukraine umfasst. Ein kleiner Schönheitsfehler ist die (unwissenschaftliche) russische Umschrift für ukrainische Namen.

Der Sammelband ist bestens geeignet, einem weiteren Kreis von sicherheitspolitisch und zeitgeschichtlich interessierten Laien der Fachleuten, auch Geschichtslehrern, die mit englischsprachiger Lektüre vertraut sind, einen Überblick über die Probleme an der Nahtstelle zwischen der eurasischen und der euro-atlantischen Staatengruppe zu gewähren. Die US-amerikanische, europäische und ukrainische Perspektive, mit dem steten Blick auf Russland und die GUS, gewährleisten eine weite, strukturen- und ereignisreiche Sicht der Dinge, die auch für verwandte Themen, etwa die NATO-Osterweiterung, einigen Nutzen bringen kann.

Ernst Lüdemann

Die deutschen Bundesregierungen

Udo Kempf/Hans-Georg Merz (Hrsg.):
Kanzler und Minister 1949–1998.
Biographisches Lexikon der deutschen
Bundesregierungen, Westdeutscher Ver-
lag, Opladen 2001, 839 S., 98,- DM.

Wie lässt sich ein *Biographisches Lexikon der deutschen Bundesregierungen* für einen an Politik Interessierten nutzen? Wie können 839 Seiten bewältigt werden, auf denen 157 Einzelpersonen in ihrer Biographie und ihrem politischen Wirken dargestellt werden?

Die typische Nutzung von Lexika besteht darin, bei vorhandenen Fragen Informationen zu recherchieren. Die Fragehaltung kann sich dabei aus dem Interesse an der Person des Politikers bzw. der Politikerin motivieren, sie kann sich aber auch auf die Funktionsbedingungen des Regierens in einer Demokratie beziehen. Das von den beiden Freiburger Politikwissenschaftlern *Udo Kempf* und *Hans-Georg Merz* herausgegebene Lexikon erfüllt beides in besonderem Maße.

Nehmen wir als Beispiel folgende Situation: man ist an der *Bildungspolitik* interessiert. Neun ausführliche *Ministerporträts* liefert das Lexikon und ermöglicht so einen profunden Einblick in die Aufgaben und Probleme eines „Spezialministeriums“. In der Abfolge der Minister *Hans Leussink* (parteilos), *Klaus von Dohnanyi* (SPD), *Helmut Rohde* (SPD), *Jürgen Schmude* (SPD), *Björn Engholm* (SPD), *Dorothee Wilms* (CDU), *Jürgen W. Möllemann* (FDP), *Rainer Ortleb* (FDP) und *Jürgen Rüttgers* (CDU) werden nicht nur die Konjunkturen dieses Politikfeldes deutlich, sondern auch die Spezifika einer Politikfeldanalyse (z. B. besitzt das Bildungsministerium wenig Gesetzgebungskompetenz, die Minister haben es eher als „Überzeugungsministerium“ verstanden). Im Kontext der föderativen Bildungspolitik wurde erst in der neunten Bundesregierung – unter *Willy Brandt* – das Ministerium für Bildung und Wissenschaft 1969 installiert. (Der Zugang über den Bildteil in der Mitte des Buches erweist sich – neben dem alphabetischen und verschiedenen Übersichten – dabei als eine von mehreren Möglichkeiten.) Die neun verschiedenen Verfasser der Artikel charakterisieren die jeweiligen Schwerpunkte der bildungspolitischen Diskussion, die sich um Kompetenzstreitigkeiten („A-Länder“ vs. „B-Länder“), um Hochschulreform und Gesamtschuldiskussion, um Berufsbildung, um Finanzierung, um widerstreitende Interessen und politisch-ideologische Zielvorstellungen dreht. Bereits bei Gründung des Ministeriums werden die schwachen Kompetenzen und der geringe Gestaltungsspielraum deutlich. Trotz Reform euphorie und Aufbruchstimmung („Mehr Demokratie wagen“) enden viele Vorhaben in halberhitzigen Kompromissen. Vor allem in der persönlichen Kompetenz („Fachfremder“), der Hausmacht, der Einbindung in die öffentliche Diskussion oder in der Profilierung einzelner Aufgabenfelder unterscheiden sich die Minister beträchtlich. Die Verklammerung von Person und Aufgabe erscheint für die Beurteilung politischer

Zusammenhänge konstitutiv. Die nur kurz skizzierten Möglichkeiten der Policy-Analyse mit Hilfe des Lexikons muss aus Platzgründen hier abgebrochen werden. Die Artikel bieten die Chance, die Akteure, die kontroversen Interessen, die wichtigsten Entscheidungsprozesse sowie die Ergebnisse bzw. das Scheitern zu analysieren. Die abgewogenen Urteile der Verfasser lassen das Spannungsverhältnis zwischen sog. „Sachzwängen“ bzw. der Eingebundenheit in eine „Koalitionsarithmetik“ und den begrenzten Gestaltungsmöglichkeiten deutlich erkennen.

Aufgrund der Vielzahl der „klassischen“ Ministerien und der Spezialministerien lassen sich diese Fragen einer Policy-Analyse im chronologischen Durchgang durch die jeweiligen Minister informationsreich rekonstruieren, ohne dass eine einseitige Personalisierung der Politik erfolgen würde. Dazu trägt sicherlich auch die einheitliche Struktur der Beiträge entscheidend bei, die die beiden Herausgeber den Verfassern und sich selbst auferlegt haben.

Wie im Vorwort beschrieben, konzentrieren sich die Artikel auf die Rekrutierungskriterien, aber auch auf die Entlassungsgründe, auf politische Schwerpunkte und Leistungen, auf Fehlleistungen, auf die Einbindung der Personen im Kabinett sowie auf die Zusammenarbeit mit organisierten Gruppen und Interessen.

Zusätzlich zu den von insgesamt 69 Autorinnen und Autoren verfassten 157 biographischen Artikeln behandelt ein Exkurs die Mitglieder der letzten Regierung der DDR.

Hervorzuheben sind aus politikwissenschaftlicher Sicht die beiden Einführungsartikel der Herausgeber. *Udo Kempf* analysiert die „Regierungsmitglieder als soziale Gruppe“ (S. 7–35). Hier werden nicht nur Karrieremuster, Typologien und Vergleiche entworfen, auch bemerkenswerte Einzelergebnisse machen diesen Beitrag lesenswert. *Hans-Georg Merz* analysiert das „Regierungshandeln im Lichte einer Befragung deutscher Bundesminister“ (S. 36–81). Hier werden differenzierte und detaillierte Resultate präsentiert, die sich in erster Linie aus persönlichen Gesprächen, Telefoninterviews und einer Fragebogenaktion mit ehemaligen Ministern ergeben. Sie rechtfertigen den hohen Anspruch, „Einblick in Regierungshandeln“ zu geben, der über Literaturanalysen deutlich hinausgeht. Durch Vergleiche und Einbeziehung politikwissenschaftlicher Literatur können die eigenen Befunde kritisch von verfassungsrechtlichen und institutionenkundlichen Analysen abgegrenzt werden. – Die beiden Einleitungstexte sind für die Leserin bzw. den Leser deswegen von besonderem Interesse, weil sie eine gute Einordnung der Einzelbefunde in die Struktur und Funktion der Exekutive ermöglichen. Die Anreicherung der Darstellungen mit Graphiken und prägnanten Zitaten aus den Interviews („mit etwas durchschnittlicher Intelligenz kann man das“ – Kanzler *Schmidt* bei der Entscheidung für einen fachfremden Minister) erhöhen die Lesefreundlichkeit des umfangreichen Buches.

Da in diesem Lexikon ein halbes Jahrhun-

dert deutsches Regierungshandeln untersucht und bewertet wird, da über die genannte Frage von Politikfeldanalysen sicher eine Vielzahl weiterer Fragen mit Hilfe dieses Buches angemessen angegangen werden können, dürfte es nicht nur für Studierende der Politikwissenschaft im Schwerpunkt „Innenpolitik/Politisches System“ von Interesse sein. Lehrende in der schulischen und außerschulischen politischen Bildung oder zeitgeschichtlich interessierte Historiker, auch Journalisten und politisch interessierte Laien finden hier verständlich und informativ geschriebene Artikel zur politischen Elite der Bundesrepublik Deutschland, die eine Lücke schließen innerhalb der sich immer mehr ausdifferenzierenden Politikwissenschaft. Über das unterschiedliche Selbstverständnis der Kanzler und Minister wird ein Demokratieverständnis deutlich, das – nimmt man das Gesamtbild verdichtet – nicht nur normativ, sondern auch empirisch als *government by discussion* (S. 66) bezeichnet werden kann.

Hans-Werner Kuhn

Wahlen und Wahlkämpfe im „wilhelminischen“ Württemberg

Andreas Gawatz:

Wahlkämpfe in Württemberg. Landtags- und Reichstagswahlen beim Übergang zum politischen Massenmarkt (1889–1912). Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien Bd. 128.

Droste Verlag Düsseldorf 2001, 489 Seiten. DM 98,-

Historische Wahlforschung bewegt sich an der „Nahtstelle zwischen politischer und sozialer Bewegung“ (*Theodor Schieder*). Dieser Teildisziplin der Geschichtswissenschaft wird eine Schlüsselrolle bei der Erforschung politisch-sozialer Veränderungsprozesse beigemessen, weil sie Wahlen als Austragungsort gesellschaftlicher Konflikte und als Seismographen der sozialkulturellen Verfasstheit einer Gesellschaft thematisiert. Mit seiner von *Bernhard Mann* betreuten Tübinger Dissertation demonstriert *Andreas Gawatz* die Aussagekraft der interdisziplinären Wahlforschung.

In den beiden Jahrzehnte vor dem Ersten Weltkrieg veränderten sich die Grundlagen von Politik durchgreifend – umrissen durch den Topos vom Durchbruch des „politischen Massenmarktes“ (*Hans Rosenberg*). *Gawatz* untersucht dabei in sieben Kapiteln alle Ebenen des Wahlgeschehens. Am Anfang steht das Wahlrecht, das als Modernisierungsindikator die „konservativ-evolutionäre“ Reformentwicklung und die frühzeitige Etablierung eines hohen wahlrechtlichen Standards von „gleich, geheim und frei“ in Württemberg zeigt. Das zeigt sich am frühzeitigen Ende obrigkeitlicher Wahlbeeinflussung als auch an der Einführung des Verhältniswahlrechtes (1906) für einen Teil der Landtagswahlen als Ergänzung und teilweises Korrektiv zu dem weiterhin geltenden Mehrheitswahlrecht. Den Aufbruch der Parteien und Verbände in einer Organisationsdynamik

der 1890er-Jahre analysiert *Gawatz* als „aktive Selbstorganisation der Gesellschaft“. Die Untersuchung der Kandidatenkür und -profile zeigt die Verrechtlichung und die zunehmende Bedeutung der demokratischen Legitimation von Parteieliten als auch den Wandel der Parteien von honoratiorenpolitischen „Wahlvereinen“ zu „modernen“ Massenorganisationen mit einhergehender Professionalisierung des politischen Personals. Die Bezirkssangehörigkeit der Kandidaten und ihr soziales Profil als „Programm“ schälte sich hierbei als Norm heraus: Die lebensweltliche Verbundenheit der Kandidaten mit ihren Wählern, der „Einer-von-uns“-Aspekt, wurde so zunehmend zum dominierenden Kriterium der Elitenrekrutierung. Im vierten Kapitel wird der Wandel der Wahlkämpfe hin zu materialreichen Kampagnen mit emotionalisierenden Slogans und zunehmender Ausrichtung an sozialstrukturellen Konfliktlinien aufgezeigt. Neuland betritt *Gawatz* im fünften Kapitel mit der Untersuchung der Inhalte und Formen der politischen Auseinandersetzung. Hier stehen Ökonomisierung, Konfessionalisierung und die zunehmende Nationalisierung der Themen (Nation, Militär, Volksrechte) im Vordergrund. Von besonderem Interesse sind die Passagen über Selbstbild und Habitus, über Fremdbild und Abgrenzungsstrategien der Parteien, die kulturelle Sinnbezüge darlegen und zeigen, wie von Parteien und Parteieliten sozialstrukturelle Konfliktlinien in politisch-kulturelle Deutungsmuster transformiert wurden. Den Abschluss bilden die beiden Kapitel über Wahlbündnisse bzw. Struktur des Parteienwettbewerbs sowie detaillierte Analysen des Wählerverhaltens.

Aus der Vielzahl der Ergebnisse sind einige wenige Punkte besonders hervorzuheben. Der Leser profitiert von der klaren Strukturierung der Arbeit durch die drei Leitfragen nach Demokratisierung, Nationalisierung und sozialkultureller Segmentierung, anhand derer der grundlegende Wandel der Funktion und Bedeutung von Wahlen aufgezeigt wird. „Demokratisierung“ umreißt dabei den Prozess der „Vermassung“ der Politik, die massive Ausweitung der politischen Partizipation und den „populistischen“ Wandel der Agitation der Parteien in zunehmend pluralistischer werdenden Interessenwahlkämpfen. Unter der Dimension der

„Nationalisierung“ steht das sukzessive Abschleifen regionalistischer Spezifika im Mittelpunkt: Die Tatsache also, dass reichspolitische Streitfragen zusehends die politische Landschaft strukturierten und der nationale Bezugsrahmen zum Orientierungs- und Handlungsrahmen von überregionalen Gesinnungsgemeinschaften wurde. Diesem Muster folgte auch die Fragmentierung des Parteiensystems, die zunehmenden Sozialökonomisierung der Wahlen und die sozialkulturelle Segmentierung des Elektorats.

Bleibt die Frage nach dem regionalspezifischen Profil Württembergs, das über seine Landesgrenzen hinaus als „Land der gemütlichen Gegensätze“ galt. Trotz der zunehmenden Nationalisierung und der Vorreiterrolle der Reichstagswahlen blieb die Landespolitik eine eigenständige Bühne und trotz der Angleichung der württembergischen Parteien an die fünfpolige Konfliktstruktur des Reiches und der Verstetigung des sozialkulturellen Musters der Wahlentscheidung unterschieden sich Parteiensystem und Wahlverhalten in Württemberg noch spürbar von den Verhältnissen auf Reichsebene. Ein Großteil dieser Abweichungen ist auf die württembergische Sozialstruktur zurückzuführen, die sich durch verspätete Industrialisierung und ökonomische Mischstruktur eine regionale Eigenart bewahrt hatte. Besonderheiten zeigen sich aber auch im Parteiensystem des Landes. Erst spät wurde das bis zum Ende der Bismarckzeit durch die „konservative“, pro-preußische *Deutsche Partei* einerseits und die schichten- und konfessionsübergreifende „populistisch-demokratische“ *Volkspartei* andererseits bipolar strukturierte Parteiensystem durch die spät erfolgte Gründung des *Zentrums* und den Aufstieg der *Sozialdemokratie* in den 1890er-Jahren verändert. Aber auch die wegen des „konservativen“ Charakters der *Deutschen Partei* (Nationalliberale) verspätete, dann aber um so erfolgreichere Formierung des *Bauernbundes* als agrarisch-konservative Partei stellt eine regionalistische Besonderheit dar. Darüber hinaus zeigt *Gawatz*, dass Selbstbild und Habitus der Parteien sowie ihre kulturellen Deutungsmuster trotz Nationalisierung regional bestimmt blieben und zusammen mit den Faktoren Sozialstruktur und Parteiensystem die Identität der württembergischen Parteien regional-

spezifisch prägten. Auf der Ebene der Parteieliten und der Wähler kann er die größere Durchlässigkeit von Milieu- und Lagerschranken, die geringere Aus- und Abgrenzung politischer Gruppen und die milieuübergreifende Kompromiss- und Kooperationsbereitschaft der politischen Gruppierungen belegen. Ein gemeinsames Regionalbewusstsein („in Württemberg wird geschickter, loyaler und geräuschloser regiert als etwa in Preußen“) bildete eine Integrationsklammer für alle Akteure und die gemeinsame Basis eines pragmatisch-reformorientierten Grundkonsenses, der wesentlich zur Abmilderung der negativen Momente des Modernisierungsprozesses beitrug.

Die Studie bewegt sich auf höchstem Niveau des Methoden- und Theoriebewusstseins und ist innovativ in dreierlei Hinsicht: Erstens, weil sie „harte“ quantitative Daten mit „weichen“ qualitativen Analysen verbindet, damit die mentalitäts- und erfahrungsgeschichtliche Perspektive einer „Politik von unten“ ernst nimmt und die Öffnung der historischen Wahlforschung gegenüber kulturgeschichtlichen Fragestellungen belegt. Zweitens, weil sie den nationalen „bias“, die Ungleichgewichtung durch die Beschränkung des Blicks auf die nationalen Parlamente, aufhebt. Sie macht die bislang viel zu wenig untersuchten Landtagswahlen zum Gegenstand eingehender Untersuchungen. Die Arbeit belegt damit die Aussagekraft von Regionalstudien, die theoretisch und methodisch kontrolliert den Regionalansatz als Alternativansatz mit eigenen Erkenntnismöglichkeiten verfolgen und die das Mischungs- und Spannungsverhältnis von Regionalspezifika und übergeordneten Entwicklungen herausarbeiten. *Gawatz* kommt dabei zu Ergebnissen, die über Württemberg hinaus für die Kaiserreichforschung insgesamt von Bedeutung sind, weil sie einflussreiche Theorien („Milieu-These“ von *Lepsius* und „Lager-These“ von *Rohe*) modifizieren. Drittens ist die Untersuchung innovativ, weil sie für die durchweg lückenhaft erforschte Parteiengeschichte Württembergs eigenständige Forschungsergebnisse präsentieren kann und mit ihrem umfangreichen Quellen- und Datenmaterial eine unverzichtbare Basis für künftige Parteien- und Wahlforschungen darstellt.

Reinhold Weber



Reisen bildet! – Bildet reisen?

Evaluation einer Studienreise

Ausgangspunkt war eine Sammelaktion

In Zusammenarbeit mit der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg hatte der Dachverband der Jugendgemeinderäte im Herbst 1997 beschlossen, zum Nikolaustag eine Sammelaktion für die „Kinder von Brezovica“ durchzuführen. Das von der Caritas geführte Zentrum bei Zagreb bietet rund 150 serbischen, kroatischen und bosnischen Kindern Platz, die unter physischen und psychischen Behinderungen leiden. Viele Verletzungen sind auf das Kriegsgeschehen zurückzuführen. Darüber hinaus betreuen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Rehabilitationszentrums Kinder aus Zagreb und Umgebung.

Die Hälfte aller Jugendgemeinderäte in Baden-Württemberg beteiligte sich an der Sammelaktion. Die von den jeweiligen Jugendgemeinderäten selbstständig geplanten und durchgeführten Aktionen erstreckten sich entsprechend den örtlichen Bedingungen vom 29.11. bis 18.12. 1997. Neben Infoständen, an denen teilweise Glühwein, Gebäck etc. verkauft wurden, Haus- bzw. Straßensammlungen sowie Spendenbriefen an Gewerbetreibende veranstalteten die Jugendlichen Discos und Konzerte, boten die Übernahme der Kehrwoche und Kinderbetreuung während der Weihnachtseinkäufe an. Die Aktionen brachten annähernd 30.000 DM ein.

Für die Übergabe des Geldes organisierte die Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg eine Busreise. Die Auswahl der Mitreisenden bestimmte jeder Jugendgemeinderat selbst. Vom 25. bis 30. Mai 1998 fand die Reise statt. Nach ihrer Ankunft im Kinderzentrum Brezovica übergaben die Jugendlichen das gesammelte Geld, Kleidungsstücke und Spielsachen. Die folgenden drei Tage verbrachten die Jugendgemeinderäte in Brezovica. Sie halfen in der Küche, im Garten und bei der Betreuung der behinderten Kinder und Jugendlichen. Abends sprachen sie mit jungen Erwachsenen über die Lebensumstände in Kroatien und besichtigten Zagreb. Bei der Heimfahrt über Wien besuchten die Jugendgemeinderäte noch die OSCE und informierten sich über die Aufgaben, Kompetenzen und Möglichkeiten dieser Organisation zur friedlichen Konfliktregulierung im ehemaligen Jugoslawien.

Die Auswertung der Studienreise erfolgte auf der Rückfahrt im Bus. Der fast neue Zustand des Kinderheims, seine Ausstattung mit technischen Geräten, das behindertengerechte Schwimmbaden und die Turnhalle wurden gelegentlich auch kritisch angemerkt. Da würde man bei uns teilweise auf weniger gut ausgestattete

Häuser stoßen. Die Sammelaktion selbst wurde als großer Erfolg der Jugendgemeinderäte bezeichnet. Auch die Studienreise wurde positiv beurteilt. Der unmittelbare Kontakt mit den Kriegsoptionen wurde als besonders wichtig und eindrucksvoll bezeichnet, auch, dass der gesamte gesammelte Betrag ohne Abzüge übergeben werden konnte.

Die wissenschaftliche Begleitung

Bereits in der Vorbereitungsphase beschäftigte uns eine Diskussion der politischen Bildung, die nach dem Sinn und der Reichweite unserer Veranstaltungen insbesondere bei Studienreisen fragt. Mit den Sprecherinnen und Sprechern des Dachverbandes der Jugendgemeinderäte waren wir schnell einig, dass wir wissenschaftlich überprüfen lassen wollten, ob sich durch solche Aktionen die Einstellungen und das Verhalten der beteiligten Jugendlichen ändern würde. Mit *Christine Pritzl*, vom *Centrum für angewandte Politikforschung (CAP)*, hatten wir eine kompetente und gegenüber unseren Fragen sehr aufgeschlossene Wissenschaftlerin gefunden.

Die Studie

„Wissen und Einsichten zu vermitteln, Fähigkeiten des Urteilens, der Kritik und des Handelns zu wecken, um den Bürgern einer demokratischen Gesellschaft ein selbst- und mitbestimmtes Leben zu ermöglichen“, so kann man mit *Walter Gagel* die Aufgaben der politischen Bildung und damit auch von Studienreisen beschreiben. Die Untersuchung von *Christine Pritzl* hatte das Ziel, aufzuzeigen, inwieweit die Aktion „Jugendgemeinderäte sammeln für die Kinder von Brezovica“ bei den beteiligten Jugendlichen längerfristig zu einem veränderten politischen Bewusstsein, zu Einstellungs- oder gar Verhaltensänderungen führen würde. Als Basis ihrer Untersuchung wählte *Christine Pritzl* die „Stufentheorie zur Entwicklung der moralischen Unfähigkeit“ von Lawrence Kohlberg. Kohlberg bezieht sich dabei ausschließlich auf die Struktur des Denkens über Gerechtigkeitsfragen und unterscheidet sechs in sich geschlossene Stufen. Jede dieser Stufen stellt eine grundlegende Veränderung des Denkens, nicht nur eine Veränderung von Meinungen oder Einstellungen dar. Je höher die sozial-moralische Kompetenz, d. h. die Fähigkeit, für gesellschaftlich und politisch relevante Sach- oder Sozialbereiche urteils- und handlungsfähig zu sein, desto höher die Zugehörigkeit zu einer dieser sechs Stufen. Das Hauptziel besteht also in

der Förderung der sozialmoralischen Kompetenz. Die Einflussfaktoren, die in der Studie überprüft wurden, sind die moralische Wertsensibilität, Konfliktsensibilität, Dialog- und Kommunikationsfähigkeit, Empathiefähigkeit, Bewusstsein für stillschweigende Annahmen sowie Möglichkeiten konstruktiver und demokratischer Konfliktregelung. Sie bedingen und beeinflussen sich gegenseitig und ermöglichen so die Förderung der sozial-moralischen Kompetenz.

Da das Verfahren sehr aufwändig ist und die Ressourcen zur Durchführung begrenzt waren, wurde eine Fallstudie mit theoretisch konstruierter Stichprobe gewählt. Um längerfristige Wirkungen der Aktion und der Reise zu erfassen, wurde die Untersuchung als Längsschnitt angelegt. Kontrollgruppen erlaubten einerseits den Vergleich zwischen Jugendgemeinderäten, die sich an der Aktion beteiligten, und solchen, die auch an der Reise teilnahmen. Für die Stichprobe wurden vier Teilstichproben mit jeweils vier Probanden gezogen. Die Hauptgruppe bildeten vier Jugendgemeinderäte, die sich sowohl an der Voraktion beteiligten, als auch mit nach Brezovica fuhren. Sie wurden kurz vor, kurz nach sowie etwa drei Monate nach der Reise interviewt. Beiden Hauptgruppen wurden jeweils eine Kontrollgruppe zugeordnet.

Die Evaluation bezog sich auf die Beurteilung von Wertkonflikten, die Verarbeitung von Betroffensein und das praktische Handeln. Sie erfolgte durch Interviews. Um Bezüge zum tatsächlichen Verhalten und nicht nur Einstellungen und theoretische Wertvorstellungen zu erfassen, wurde die Konfrontation mit Dilemmata in einer Interviewsituation gewählt, die sich besser als entsprechende schriftliche Verfahren eignete.

Erfasst wurden Veränderungen

- der sozial-moralischen Kompetenz,
- der moralischen Wertsensibilität,
- der Konfliktsensibilität,
- der Dialog- und Kommunikationsfähigkeiten,
- der Empathiefähigkeit,
- des Bewusstseins für stillschweigende Annahmen,
- des Potentials konstruktiver und demokratischer Möglichkeiten der Konfliktregelung,
- sowie der Bewertung der Vorortaktion und der Studienreise.

Das Ergebnis

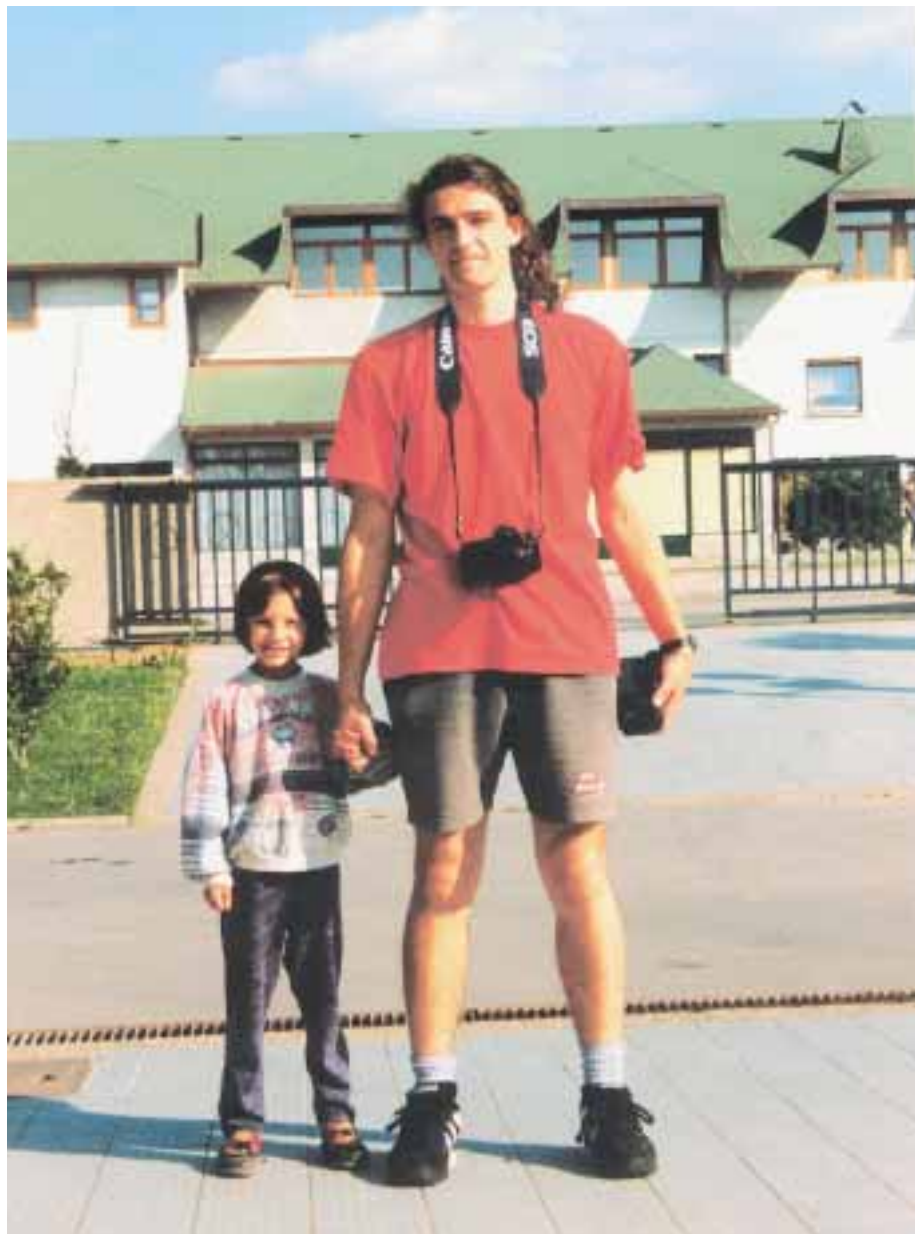
Von den Jugendgemeinderäten, die sich an der Aktion beteiligten und mit nach Brezovica reisten, erreichten alle in der Nachnacherhebung bessere, drei sogar deutlich bessere Kennwerte. Keine Veränderungen in der Nacherhebung konnten bei den Jugendlichen gemessen werden, die sich nur an der Vorortsammelaktion beteiligt hatten.

Ergänzend zur Evaluation des Hauptziels wurde die Bewertung der Aktion „Jugendgemeinderäte sammeln für die Kinder von Brezovica“ und der Reise dorthin mittels eines narrativen Impulses und eines Leitfadens erfragt. Hier ergaben sich deutliche Unterschiede in der Bewertung durch die Jugendlichen, die sich sowohl an der Aktion beteiligt, als auch an der Reise teilgenommen hatten. Die Meinungen der Hauptgruppe waren deutlich positiv und hielten sich auch in der Nachnacherhebung. So wurden die Erfahrungen im Umgang mit den behinderten Kindern und ihre positive Lebenseinstellung besonders hervorgehoben. Auch das sonst nur abstrakt aus den Medien bekannte Thema „Krieg und Kriegsfolgen“ unmittelbar zu erfahren und die Möglichkeit, selbst etwas helfen zu können, wurde genannt. Die Jugendlichen waren froh, dass die Aktion zustande kam und sie die Reise mitgemacht hatten. In der Kontrollgruppe hingegen wurde teilweise starke, jedoch „unreflektierte Kritik geäußert“. Diese würde häufig auf unrealistischen Vorstellungen und Erwartungen beruhen. So wurde zum Beispiel kritisiert, dass das erst 1994 durch Spenden erbaute Heim modernen Ansprüchen genüge, mit Schwimmbecken, Sportplatz sowie einigen medizinischen Einrichtungen ausgestattet ist und keine Zerstörungen aufwies. Auch hinsichtlich ihrer Möglichkeiten, vor Ort durch Arbeit und bei der Betreuung der Kinder zu helfen, wurden Enttäuschungen geäußert. In der Nachnacherhebung wurden diese Ansichten dann in etwas gemildeter Form geäußert. Nun begannen die betreffenden Jugendlichen auch ihre geäußerten Meinungen selbst bzw. auf entsprechende Nachfragen stärker zu reflektieren. So wurden beispielsweise Einschränkungen hinsichtlich ihrer Hilfsmöglichkeiten in den drei Tagen Aufenthalt, bei mangelnder Ausbildung und fehlender Sprachkompetenzen und der „rosigen“ Verhältnisse im Heim gemacht. Auch wurde nun eingeräumt, dass Behinderung und Traumatisierung nicht immer nach außen hin sichtbar sind.

Alle Jugendlichen stufte die Sammelaktion positiv ein. Teilweise wurden auch positive Wirkungen für die Institution Jugendgemeinderat verzeichnet. „Also, ich mein prinzipiell schon gut, wenn so viel Geld da runter kommt wie möglich, bis das wieder angeglichen ist an die anderen Länder. Und ich denke, wenn sich da z.B. Jugendgemeinderäte dafür einsetzen, die sind da eigentlich eine ganz passende Institution. Wir haben auch gleichzeitig noch ein bisschen Werbung für den Jugendgemeinderat gemacht.“

Das Fazit

Die Aktion „Jugendgemeinderäte sammeln für die Kinder von Brezovica“ wurde insgesamt positiv bewertet. Sie bot den Jugendlichen die Möglichkeit, sich für einen guten Zweck einzusetzen. *Christine Pritzl* fasst ihre Untersuchungsergebnisse folgendermaßen zusammen: „Von den Jugendgemeinderäten, die nicht mit nach Brezovica gefahren sind, wurde teilweise eingeräumt, sich nur am Rande mit der



Groß und klein in Brezovica

Vor der Rückreise wollte die kleine Lena von ihrem großen Freund noch ein Erinnerungsfoto. Marc Fischer, Sprecher des Dachverbands der Jugendgemeinderäte, schickte der kleinen Lena nach Abschluss der Reise das Bild in das Heim für kriegsverletzte Kinder nach Brezovica.

Thematik auseinandergesetzt zu haben. Sie äußerten sich bei der Bewertung der Aktion und Reise neutral bis positiv. Also die, die selber mitgefahren sind, haben mir bestätigt, dass es eine grandiose Erfahrung war für sie. Grad mit diesen Kindern oder grad auf diesem Gebiet, das man ja nur aus Nachrichten kannte, da mal vor Ort zu sein, und auch das Gefühl zu haben, vor Ort helfen zu können.“ Die reine Teilnahme an der Spendenaktion ohne weiterer Auseinandersetzung mit dem Thema Krieg, Kriegsfolgen, humanitäre Hilfe u.a. bzw. die Konfrontation durch die Reise bewirken offensichtlich keine nachhaltigen Reflektionsprozesse oder Einstellungsänderungen. Wichtige Erfahrungen und Lerneffekte konnten von den Jugendlichen nur über die Reise nach Brezovica gemacht werden. Bezogen auf die kleine Zahl der in die Evaluationsstudie eingegangenen Fälle sind die positiven Ergebnisse bezüglich der Entwicklung des sozi-

al-moralischen Urteils, der verbesserten Wertsensibilität und Konfliktsensibilität, der gestiegenen Empathiefähigkeit, des Rückgangs stillschweigender Annahmen sowie der guten und reflektierten Reisebewertung hoch einzustufen.“

Die Aktion „Jugendgemeinderäte sammeln für die Kinder von Brezovica“ brachte den Jugendgemeinderäten einige Sympathie im Lande ein. Die Sammelaktionen vor Ort als auch die Studienreise förderte aber auch den Zusammenhalt und stiftete Identifikation unter den Jugendlichen. Auch für die Landeszentrale war dies eine durchaus erfolgreiche Veranstaltung. Zumindest für die Kombination der Sammelaktion vor Ort und der Studienreise können wir jetzt behaupten: *Reisen bildet politisch!*

Wolfgang Berger, LpB

Online-Dokumentation unter www.jugendgemeinderat.de/Projekte_DV/Brezovica/Grezovica.html



Europa wird immer konkreter

Unterrichtsmaterial „LpB kompakt: Europa“

Die Vorbereitungen zur Umstellung auf den „Euro“ laufen auf Hochtouren

Ab 1. Januar 2002 ist die Deutsche Mark Vergangenheit und der Euro Wirklichkeit. Die Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (LpB) leistet mit neuen Lernmaterialien einen Beitrag zur notwendigen Umorientierung. Unter dem Namen „LpB kompakt: Europa“ hat sie jetzt mehrere neue Unterrichts- und Informationsmaterialien für Schule, außerschulische Jugend- und Erwachsenenbildung herausgebracht:

Das „Puzzle Europa“ ist ein Lernspiel, das auf anschauliche Weise Kenntnisse über Europa vermittelt. Das Großpuzzle (140 x 100cm) ist mit seinen 67 Puzzleteilen vor allem für Gruppen geeignet. 48 Länderkärtchen enthalten die wichtigsten Grunddaten über das jeweilige Land. 14 weitere Einzelkarten klären über die Europäische Union (EU) und weitere europäische Organisationen auf. Mit Euro-Spiel-Münzen kann man die Länder der gemeinsamen neuen Währung kennzeichnen. In Baden-Württemberg wird das Puzzle für eine Schutzgebühr von 35 Mark abgegeben, außerhalb kostet es 49 Mark. Wie bei allen Produkten werden noch die Versandkosten fällig.

Die CD-ROM „Europa im Aufbau“ ist ein interaktives Lern- und Informationssystem

und stellt die wichtigsten Knotenpunkte europäischer Geschichte dar. Die CD-ROM ermöglicht rasche Kurzinformation ebenso wie gründliche Durchdringung des Themas. Die CD-ROM umfasst den Zeitraum 1945-1979, die Zeit von 1979 bis 1997 wird in einer weiteren CD-ROM dargestellt, die im nächsten Jahr erscheint. Der Preis in Baden-Württemberg 19,50 DM, außerhalb 39,50 DM.

In der Reihe „Schriften zur politischen Landeskunde Baden-Württembergs“ der Landeszentrale ist als Band 28 der Titel „Baden-Württemberg und seine Partnerregionen“, herausgegeben von Thomas Fischer und Siegfried Frech, erschienen. Er stellt schwerpunktmäßig Baden-Württemberg und seine europäischen Partnerregionen Rhône-Alpes, Katalonien und die Lombardei vor, außerdem enthält er ein Porträt von Wales. Das Buch umfasst 270 Seiten und wird gegen eine Schutzgebühr von 15 Mark abgegeben. Interessenten von außerhalb werden auf die Buchhandelsausgabe des Kohlhammer-Verlags verwiesen.

Schließlich ist in der Reihe „Deutschland & Europa“ der Titel „Katalonien“ (Heft Nr. 44, April 2001, 48 Seiten) herausgekommen. Adressaten sind vor allem die Schulen im Land. Es informiert über die spanische Partnerregion Katalonien mit seiner Hauptstadt Barcelona und ihre Verbindun-

gen zu Baden-Württemberg. Das Heft geht auch auf das Thema „Schüleraustausch mit Katalonien“ ein und kann kostenlos bei der Landeszentrale bestellt werden.

Unter dem Dach „Bausteine für das Haus Europa für Schule, außerschulische Jugend- und Erwachsenenbildung“ werden die kostenlosen Publikationen „Rechtsextremismus – Ein europäisches Problem?“ und „Sprachenvielfalt in Europa“ veröffentlicht. In Arbeit ist eine CD-ROM „Europa Feature“ mit Informationen und medialen Impulsen für den Unterricht. Eine zweite CD-ROM heißt „Planspiele zu Europa“. Sie enthält Planspiele für Schule, außerschulische Jugend- und Erwachsenenbildung und entsteht zusammen mit dem Münchner „Centrum für angewandte Politikforschung“. Beide CD-ROM erscheinen Mitte 2001 und kosten 10 bis 15 Mark. Alle genannten und noch mehr Europamaterialien findet man im Prospekt „LpB kompakt: Europa“ der Landeszentrale.

Allgemeiner Kontakt: LpB-Marketing, Stafflenbergstr. 38, 70184 Stuttgart, Fax (0711) 16 40 99-77, E-Mail: marketing@lpb.bwl.de, Internet: <http://www.lpb.bwue.de/publikat.htm>

Spezielle Rückfragen: Werner Fichter, Telefon (0711) 16 40 99-63, <mailto:werner.fichter@lpb.bwl.de>

----- bitte hier abtrennen -----

Wenn Sie **DER BÜRGER IM STAAT** abonnieren möchten, erhalten Sie die Zeitschrift für nur 25,- DM, viermal im Jahr, frei Haus. Schicken Sie diesen Abschnitt zurück an:

Verlagsgesellschaft W.E. Weinmann mbH, Postfach 4160, 70779 Filderstadt.

Sollten Sie jeweils drei Monate vor Ablauf des Kalenderjahres nicht abbestellt haben, läuft das Abonnement weiter.

Name, Vorname bzw. Organisation

Straße, Hausnummer

PLZ, Ort

Datum, Unterschrift

Hiermit erteile ich widerruflich die Abbuchungsermächtigung für den Jahresbezugspreis in Höhe von 25,- DM.

Geldinstitut

Konto-Nummer

BLZ

Datum, Unterschrift

Rechtlicher Hinweis:

Ich kann diese Bestellung binnen 14 Tagen widerrufen. Zur Wahrung der Frist genügt die rechtzeitige Absendung (Poststempel) an: Verlagsgesellschaft W.E. Weinmann mbH, Postfach 4160, 70779 Filderstadt.

Ich habe von meinem Widerspruchsrecht Kenntnis genommen.

Datum, Unterschrift

Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg

Staffenbergstraße 38 · 70184 Stuttgart
Telefon (07 11) 16 40 99-0
Telefax (07 11) 16 40 99-77
E-Mail lpb@lpb.bwue.de
Internet <http://www.lpb.bwue.de>

Telefon Stuttgart (07 11) 16 40 99-0

Durchwahlnummern
Direktor: Siegfried Schiele -60
Referentin des Direktors: Sabine Keitel -62
Stabsstelle Marketing:
Leiter: Werner Fichter -63
Öffentlichkeitsarbeit: Joachim Lauk -64
Frauenvertreterin: Gordana Schumann (071 25)152-121

Abteilung I Verwaltung (Günter Georgi)

Fachreferate

I/1 Grundsatzfragen: Günter Georgi -10
Controlling: Christiane Windeck -11
I/2 Haushalt und Organisation: Jörg Harms -12
I/3 Personal: Gudrun Gebauer -13
I/4 Information und Kommunikation: Wolfgang Herterich .. -14
I/5** Haus auf der Alb: Erika Höhne (071 25) 152-109

Abteilung II Adressaten (Karl-Ulrich Templ, stellv. Direktor)

Fachreferate

II/1 Medien: Karl-Ulrich Templ -20
II/2** Frieden und Sicherheit: Wolfgang Hesse (071 25) 152-140
II/3 Lehrerfortbildung: Karl-Ulrich Templ -20
II/4* Schülerwettbewerb:
Reinhard Gaßmann -25, Monika Greiner .. -26
II/5 Außerschulische Jugendbildung: Wolfgang Berger .. -22
II/6** Öffentlicher Dienst: Eugen Baacke ... (071 25) 152-136

Abteilung III Schwerpunkte (Konrad Pflug)

Fachreferate

III/1** Landeskunde/Landespolitik:
Dr. Angelika Hauser-Hauswirth (071 25) 152-134
III/2 Frauenbildung: Christine Herfel -32
III/3** Zukunft und Entwicklung:
Gottfried Böttger (071 25) 152-139
III/4** Ökologie: Dr. Markus Hug (071 25) 152-146
III/5* Freiwilliges Ökologisches Jahr: Steffen Vogel -35
III/6** Europa: Dr. Karlheinz Dürr (071 25) 152-147
III/7* Gedenkstättenarbeit: Konrad Pflug -31

Abteilung IV Publikationen (Prof. Dr. Hans-Georg Wehling)

Fachreferate

IV/1 Wissenschaftliche Publikationen
Redaktion „Der Bürger im Staat“:
Prof. Dr. Hans-Georg Wehling -41, -40
IV/2 Redaktion „Politik und Unterricht“: Otto Bauschert .. -42
IV/3 Redaktion „Deutschland und Europa“:
Dr. Walter-Siegfried Kircher -43
IV/4 Didaktik politischer Bildung: Siegfried Frech -44

Abteilung V Regionale Arbeit (Dr. Ernst Lüdemann)

Fachreferate/Außenstellen

V/1 Freiburg: Dr. Michael Wehner (07 61) 2 07 73 77
Sabina-Christine Wilhelm -33
V/2 Heidelberg: Dr. Ernst Lüdemann (0 62 21) 60 78-14
Angelika Barth -13

V/3* Stuttgart: Dr. Iris Häuser (0711) 16 40 99-52
Peter Trummer -50
V/4 Tübingen: Rolf Müller (0 70 71) 2 00 29 96
Klaus Deyle -29 97

Anschriften

Hauptsitz in Stuttgart (s. links)

* 70178 Stuttgart, Sophienstraße 28–30,
Telefax (07 11) 16 40 99-55

** Haus auf der Alb
72574 Bad Urach, Hanner Steige 1,
Tel. (0 71 25) 152-0, Telefax (0 71 25) 152-100

Außenstelle Freiburg

Friedrichring 29, 79098 Freiburg,
Telefon (07 61) 20 77 30, Telefax (07 61) 2 07 73 99

Außenstelle Heidelberg

Friedrich-Ebert-Anlage 22–24, 69117 Heidelberg,
Telefon (0 62 21) 60 78-0, Telefax (0 62 21) 60 78-22

Außenstelle Stuttgart

Sophienstraße 28–30, 70178 Stuttgart,
Telefon (07 11) 16 40 99-51, Telefax (07 11) 16 40 99-55

Außenstelle Tübingen

Herrenberger Straße 36, 72070 Tübingen,
Tel. (0 70 71) 2 00 29 96, Telefax (0 70 71) 2 00 29 93

Bibliothek Bad Urach

Bibliothek/Mediothek Haus auf der Alb, Bad Urach
Gordana Schumann, Telefon (0 71 25) 152-121

LpB-Shop/Publikationsausgabe Stuttgart

Staffenbergstraße 38

Ulrike Weber, Telefon (07 11) 16 40 99-66

Montag 9–12 Uhr und 14–17 Uhr

Dienstag 9–12 Uhr

Donnerstag 9–12 Uhr und 14–17 Uhr

Nachfragen

„Der Bürger im Staat“

Ulrike Hirsch, Telefon (07 11) 16 40 99-41

E-Mail ulrike.hirsch@lpb.bwl.de

„Deutschland und Europa“ und „Politik und Unterricht“

Sylvia Rösch, Telefon (07 11) 16 40 99-45

E-Mail sylvia.roesch@lpb.bwl.de

Publikationen (außer Zeitschriften)

Ulrike Weber, Telefon (07 11) 16 40 99-66

Bestellungen

schriftlich an die zuständigen Sachbearbeiterinnen (s.o.):

Staffenbergstraße 38, 70184 Stuttgart,

Telefax (07 11) 16 40 99-77,

online: <http://www.lpb.bwue.de>

Themen des nächsten Heftes:

Islam in Deutschland (4/2001)