

Rußland und andere GUS-Staaten

ALEXANDER RAHR

Auf dem Weg zur Integration in die Weltwirtschaft hat Rußland große Fortschritte erzielt: Das Land wurde vollwertiges Mitglied in der G-8, im Pariser und Londoner Klub; im Mai 1997 wurde die Grundlagenakte zwischen Rußland und der NATO unterzeichnet und im Dezember 1997 trat das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zwischen Rußland und der Europäischen Union in Kraft. Im April 1998 wurde Rußland der langersehnte Status eines Landes mit einer Marktwirtschaft prinzipiell zugesprochen. Parallel zu dieser positiven Entwicklung konnte 1997 in Rußland zum ersten Mal ein Wirtschaftswachstum verzeichnet werden. Ausländische Investitionen flossen stärker als in den Vorjahren nach Rußland, an der Moskauer Börse stiegen die Aktien. Doch der politische Machtkampf, Streit um den Fortgang der Privatisierungspolitik zwischen Regierung und den Finanzeliten, die fallenden Ölpreise auf dem Weltmarkt, und nicht zuletzt der Einbruch der asiatischen Finanzmärkte Anfang 1998 zerstörten die Hoffnungen auf einen erfolgreichen Durchbruch auf dem Weg zu Marktwirtschaft und Demokratie. Im Mai 1998 geriet Rußland in eine ernsthafte Finanzkrise, aus der es ohne westliche Hilfe nicht mehr herauskommen konnte.

In der Außenpolitik konnte Rußland sein Verhältnis zum Westen entscheidend verbessern. Dagegen erlitten Moskaus Versuche, die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) zu neuem Leben zu reaktivieren, eine empfindliche Niederlage. Außer Weißrußland und Armenien suchten alle anderen GUS-Staaten die Annäherung an die wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Strukturen der Europäischen Union und der NATO. Rußland verlor in ihren Augen seine politische und wirtschaftliche Attraktivität.¹ Auf dem GUS-Gipfel in Moskau Ende März 1997 stellte der russische Präsident Boris Jelzin den anderen Mitgliedstaaten frei, die GUS jederzeit zu verlassen. Im April 1998 wurde das GUS-Ministerium in Moskau aufgelöst.

Für den europäischen Integrationsprozeß bedeutete die Fragmentierung der GUS zunächst kein unmittelbares sicherheitspolitisches oder wirtschaftliches Risiko, da die politische Entwicklung auf dem postsowjetischen Raum für den Westen insgesamt berechenbarer und transparenter geworden war. Die meisten GUS-Staaten begannen längst, im Rahmen des NATO-Programms der „Partnerschaft für den Frieden“, enger mit dem westlichen Verteidigungsbündnis als mit Rußland zu kooperieren. Für die sicherheitspolitische Stabilität am Ostrand Europas sorgte außerdem ein wesentlicher Paradigmawechsel in der russischen Außenpolitik. Der Wille, sich in die Weltwirtschaft zu integrieren, wurde in Moskau stärker als die Bestrebungen, Rußland um jeden Preis wieder zu einer Weltmacht zu machen. Jelzins radikale Regierungsveränderung vom März 1998 bedeutete einen weiteren

Schritt in Richtung Intensivierung der Reformpolitik, Westöffnung und Integration in die Weltwirtschaft.

Jelzins Ziel ist es, als Reformator in die russische Geschichte einzugehen. Dies trieb ihn an, sein großes Reformwerk bis zum Ende seiner Amtszeit im Jahre 2000 zu vollenden. Der Westen zeigte Bereitschaft, Jelzin auf diesem schwierigen Weg nach Kräften zu unterstützen, da ihm ebenfalls daran gelegen war, daß ein Abgang Jelzins von der politischen Bühne nicht das Ende der Reformen in Rußland bedeuten würde.

Die Regierungsumbildung vom März 1997

Im März 1997 fand in Rußland eine signifikante Regierungsumbildung statt, die zu qualitativen Veränderungen in der russischen Reformpolitik führte. Rußland nahm Abstand von seiner früheren Hegemonialpolitik auf postsowjetischem Raum und bekannte sich zum Ziel der unbedingten Integration in die Weltwirtschaft. Träger des neuen politischen Kurses wurden die beiden neu ernannten Ersten Vizepremiere, Anatolij Tschubajts und Boris Nemzow. Rußland sah sich zur Kooperation mit den Industriestaaten gezwungen – beispielsweise bei der gemeinsamen Ölförderung am Kaspischen Meer. Die derzeitige russische Westpolitik unterscheidet sich dennoch erheblich von der Diplomatie Rußlands in den Jahren 1992/93. Der damalige Außenminister Andrej Kossyrew sah Rußland in der Rolle des „Juniorpartners“ der USA in der Weltpolitik.² Damals wollten die russischen Reformer das amerikanische Wirtschaftsmodell in Rußland nachahmen, was mißlang. Nach einer kurzen Phase der Abkühlung der Beziehungen, deren Höhepunkt der russische Tschetschenienkrieg gewesen war, kehrte Moskau zur konstruktiven Zusammenarbeit mit dem Westen zurück, kooperierte im Rahmen des IFOR- und später der SFOR-Einsatzes in Bosnien auf das engste mit seinen westlichen Partnern, blieb allerdings ein ausgeprägter Kritiker der weltpolitischen Dominanz der USA. Um Rußlands Gewicht in der Weltpolitik zu stärken, suchte Moskau – neben der Integration in den Westen und der Zusammenarbeit mit der NATO – auch die enge Anlehnung an China, Japan und Indien.³ Moskaus neuer Pragmatismus zeigte sich in einer stärkeren Orientierung in Richtung EU, in der Rußland zum ersten Mal einen bedeutenden internationalen Akteur erkannte.

Im Zuge der Wirtschaftsprivatisierung der Jahre 1992-97 hatte der russische Staat seine Kontrolle über den neu entstandenen Privatsektor verloren. Folge dieser Entwicklung waren leere Steuercassen und eine ausufernde Korruption. Die neue Regierung der Jungreformer mußte den Staat wieder zum Regulator über die makroökonomischen Prozesse machen, die Steuerdisziplin erhöhen und das komplizierte Steuersystem reformieren. Die großen Erdgas- und Erdölmonopole sollten entflochten, der Marktwirtschaft angepaßt und teilweise an ausländische Investoren verkauft werden. Der Staat sollte von seinen Sozialausgaben, die 70% des Budgets ausmachten, entlastet werden. Die Reformregierung konnte einige bedeutende wirtschaftliche Erfolge vorweisen: 1997 verzeichnete Rußland ein Wirtschaftswachstum von 2%; die Industrieproduktion stieg um 1,5% an. In acht von 15 Industrie-

zweigen gab es Wachstumsraten. Von 1992 bis 1997 waren insgesamt 14 Mrd. US-\$ an Auslandsinvestitionen nach Rußland geflossen, davon 6,7 Mrd. US-\$ alleine 1997.⁴ Die Wirtschaftserfolge machten sich auch in den Regionen bemerkbar: Jede zweite Region verzeichnete Wachstumsraten, in 15 von 89 Regionen gab es direkte Auslandsinvestitionen.

Trotz positiver makroökonomischer Daten konnten die grundlegenden Wirtschaftsprobleme von der neuen Regierung nicht bewältigt werden. Die Energiemonopole wurden trotz aller Bemühungen von seiten der Jungreformer nicht entflochten. Der Lebensstandard der Bevölkerung stieg zwar – aufgrund der zahlreichen Nebenjobs in der Schattenwirtschaft – an, doch die geringen Steuereinnahmen des Staates brachten die Regierung Ende 1997 in größte Bedrängnis. Lohnrückstände, eine nachlassende Steuerdisziplin, die verbreitete Kriminalität, die fehlende Unternehmenskultur, die häufigen Rechtsverletzungen, die sich ständig verändernden Rahmenbedingungen, ein unausgereiftes Steuer- und Zollsystem und das weiterhin zu hohe Investitionsrisiko blieben Unsicherheitsfaktoren, die einen echten Reformdurchbruch in Rußland weiterhin verhinderten.

Die positiven Hoffnungen waren teilweise mit der neuen Finanzoligarchie verbunden. Diese hatte Jelzin 1996 zur Wiederwahl verholfen und stellte nun Ansprüche auf Regierungsbeteiligung. Zunächst sah es tatsächlich danach aus, als ob die Finanzelite einen Zivilisierungsprozeß durchlaufen würde, um am Ende die neuen demokratischen und marktwirtschaftlichen Spielregeln zu akzeptieren. Doch im Spätsommer 1997 gerieten die Regierung und die Finanzelite so aneinander, daß die gesamte Reformpolitik lahmgelegt wurde. Präsident Jelzin versuchte zu schlichten und traf sich mit den führenden Chefs der Finanzimperien. Der Machtkampf wurde dadurch nicht gestoppt. Schließlich konnten Tschubajts und Nemzow den Präsidenten dazu überreden, den Unternehmer und Anführer der Finanzelite, Boris Beresowskij, von seinem Amt als Stellvertretender Sekretär des Sicherheitsrates zu entlassen. Beresowskij rächte sich umgehend und veröffentlichte in den ihm unterstehenden Medien kompromittierendes Material über Tschubajts. Ein erboster Jelzin feuerte daraufhin fast alle Tschubajts-Getreuen aus der Regierung. Von März bis Oktober 1997 war der Präsident nicht müde geworden zu beteuern, daß er die jungen Reformer in der Regierung gegen alle Attacken schützen, und daß er einen „jungen Demokraten“ zu seinem Nachfolger aufbauen würde. Im November 1997 ließ er sie fallen. Durch die politische Schwächung Tschubajts übernahm Premierminister Viktor Tschernomyrdin für kurze Zeit wieder die alleinige Macht an der Regierungsspitze. Doch anstatt sich auf die Durchführung der Reformpolitik zu konzentrieren, begann Tschernomyrdin – von seiner Anhängerschaft getrieben – sich vorzeitig als Präsidentschaftsanwärter zu etablieren.

Die Regierungsumbildung vom März 1998

Jelzin erblickte in Tschernomyrdin seinen Haupttrivalen, entließ im März 1998 die gesamte russische Regierung und ernannte das unerfahrenste Kabinettsmitglied, den 35-jährigen Ölmanager und Bankier Sergej Kirijenko, zum Ministerpräsidenten-

ten. Anschließend drohte er der Duma mit Auflösung, falls sie Kirijenko für das Amt des Premiers nicht bestätigen sollte. Im April 1998 wurde Kirijenko, trotz heftigen Widerstandes aus den Reihen der Opposition, zum Premier erkoren. Die russische Präsidialmacht ging gestärkt, der Parlamentarismus kompromittiert und geschwächt aus der Staatskrise hervor. Jelzin hatte ein Beispiel dafür gegeben, wie künftige Kremlchefs ihren Willen kompromißlos gegen die Duma durchsetzen konnten.

Die Kirijenko-Regierung glich einer „Kamikaze-Mannschaft“. Sie mußte in kürzester Zeit den zum Stillstand gekommenen Motor für die Reformpolitik wieder in Gang setzen. Noch schwieriger wurde für das Kabinett die Umsetzung der strengen Auflagen des Präsidenten: Jelzin befahl der Regierung, zukünftig alle Löhne pünktlich auszuzahlen, gleichzeitig aber die Budgetausgaben drastisch zu senken. Doch bald wurde ihr Autoritätsverlust im Land deutlich. Die Steuerdisziplin ließ weiter nach, die Bergarbeiter begannen zu streiken und schließlich brach im Mai 1998 die Moskauer Börse zusammen. Die Regierung konnte sich zunächst nur an der Macht halten, weil die G-7 Staaten Rußland bei der Bewältigung der Finanzkrise zur Hilfe eilten, und weil Jelzin den Finanzclans mit Krieg drohte, falls sie die Regierung in der Krise nicht unterstützen würden.

Im Sommer 1998 wurde deutlich, wo die zukünftigen Herausforderungen für den russischen Reformprozeß lagen. Nicht die Kommunisten und Nationalisten bildeten die größte Gefahr für die Regierung, sondern die mächtigen Finanzclans, die sich die Kontrolle über große Teile der privatisierten Wirtschaft sichern konnten. Jelzin und die Regierung mußten sich mit ihnen verständigen, möglicherweise sogar die Macht mit ihnen teilen. So wurde Beresowskij im Zuge der letzten Regierungsveränderungen zum neuen Chef des GUS-Sekretariates ernannt. Rußlands Schicksal wird auch künftig zum großen Teil von der neuen „Finanzoligarchie“ bestimmt werden.

Die Ukraine zwischen Rußland und dem Westen

Die Idee einer gesamteuropäischen Sicherheitsarchitektur erhielt im Frühsommer 1997 neue Nahrung, als parallel zum Beschluß westlicher Staaten, die NATO und die EU nach Osten zu erweitern, die zwei größten „Sorgenkinder“ Europas – Rußland und die Ukraine – wichtige Abkommen mit ihren Nachbarn unterzeichneten. Von besonderer historischer Tragweite waren dabei der zwischen Moskau und Kiew abgeschlossene Grundlagenvertrag, aber auch die Grenzabkommen der Ukraine mit Polen und Rumänien, die zu einer dauerhaften Stabilität im Osten Europas führen könnten. Im ukrainisch-russischen Grundlagenvertrag erkannte Moskau zum ersten Mal die territoriale Integrität seines slawischen Nachbarstaates bedingungslos an. Kiew erhielt dadurch größeren politischen Spielraum im Umgang mit der überwiegend von Russen besiedelten Krim. Diese Nachbarschaftsverträge wären ohne die westliche Politik von „Zuckerbrot und Peitsche“ kaum zustande gekommen. Der Westen stellte für die schrittweise Integration Rußlands und der Ukraine in die wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Strukturen des zukünftigen Europas klare

Bedingungen: Fortführung der demokratischen und marktwirtschaftlichen Reformen im Innern und vollständige Beseitigung aller Grenzkonflikte mit den Nachbarn. Der Erfolg der Stabilisierungspolitik unterstrich die historische Rolle, die der Westen als Vermittler im Verhältnis der Staaten Osteuropas spielen konnte.

Die ukrainische Westpolitik steckte in einem Dilemma. Einerseits öffnete der Westen der Ukraine einen kleinen Spalt in der Eingangstür zur NATO und zur EU. Andererseits konnte die Ukraine kein NATO- oder EU-Mitglied werden, solange sie Mitglied der GUS war. Der Westen war aber daran interessiert, daß die Ukraine vorerst nicht aus der GUS austrat, denn von allen GUS-Staaten hatte nur die Ukraine das Potential, die russische Dominanz im postsowjetischen Raum zu neutralisieren. Mit der Unterzeichnung des NATO-Ukraine Vertrages signalisierte der Westen aber an die Adresse Moskaus, daß auch Rußlands Weg in die transatlantischen und europäischen Sicherheitsstrukturen nur über eine Berücksichtigung ukrainischer Sicherheitsinteressen führen konnte.

Die ukrainische Wirtschaft entwickelte sich nicht zum Positiven. Im Gegenteil, fast alle GUS-Staaten überholten die Ukraine im Transformationsprozeß. Trotz des ständigen Drängens von seiten der westlichen Staaten und Finanzinstitutionen wurden in Kiew die notwendigen Reformschritte hinausgezögert. Größter Störfaktor in der ukrainischen Wirtschaftsentwicklung waren fehlende Rechtsbestimmungen und eine übermäßige Korruption. Im Frühjahr 1997 versuchte Präsident Leonid Kutschma, ein wesentliches Reformhindernis aus dem Weg zu räumen und entließ Premierminister Pawel Lasarenko, der gleichzeitig Chef des mächtigen Dnepropetrowsker Finanzclans war. Mit Walerij Pustowojtenko setzte Kutschma den vierten Premier innerhalb seiner dreijährigen Amtszeit ein.

Die Parlamentswahlen vom März 1998 konnten nicht zur Auflösung des Reformstaus beitragen. Im Gegenteil: Der Sieg der linken Kräfte auf der einen Seite und die Zersplitterung der demokratisch-zentrischen Parteien auf der anderen Seite warfen einen weiteren Schatten über die Zukunft der Reformen und der Westannäherung des Landes. Das Parlament verstrickte sich im Zuge der Wahl eines neuen Vorsitzenden in neue Machtkämpfe. Kutschma ergriff die Flucht nach vorne und ernannte den ehemaligen ukrainischen Botschafter bei der NATO, Boris Tarasjuk, zum Außenminister. Tarasjuk galt als Verfechter einer schnellen Westintegration des Landes. Doch die Politik der Westannäherung konnte sich nicht auf die Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lage in der Ukraine auswirken.

Noch ist die ukrainische Unabhängigkeit durch die negativen Entwicklungen in der Innen- und Wirtschaftspolitik nicht in Frage gestellt. Rußland ist politisch und wirtschaftlich einfach zu schwach, um die Rolle des Integrators beider Staaten zu übernehmen. Moskau schafft es nicht einmal, der weißrussischen Wirtschaft unter die Arme zu greifen.

Energiesicherheit und Geopolitik im Süden der GUS

Im vergangenen Jahr rückte der Raum des Kaspischen Meeres immer stärker in den Mittelpunkt internationaler Politik. Der Energiebedarf soll sich auf der Erde im 21.

Jahrhundert verdoppeln – vor allem in den wachsenden Industrienationen des asiatischen Kontinentes. Die USA und Westeuropa begannen an einer Diversifizierung der Öllieferungen aus den arabischen Staaten zu arbeiten, um in Zukunft weniger von der OPEC abhängig zu sein. Die nach dem Zusammenbruch der UdSSR zu lukrativen Öl- und Gasanbietern gewordenen transkaukasischen und zentralasiatischen GUS-Staaten erfreuten sich größter Aufmerksamkeit. Die Anrainerstaaten des Kaspischen Meeres – Kasachstan, Aserbajdschan und Turkmenistan – besaßen große Energievorkommen, die relativ leicht zu fördern waren. Ihr Problem war, daß sie geographisch von den Weltmärkten isoliert und ihr Öl und Gas nur durch das bestehende Pipelinesystem über russisches Territorium exportieren konnten. Westliche Staaten, allen voran die USA, boten diesen Ländern nun an, ihre Energieträger über die Westroute – also über die Türkei – unter Umgehung Rußlands auf die Weltmärkte zu transportieren. Westliche Ölkonzerne begannen mit der Planung der neuen Pipelines. Für die transkaukasischen Staaten bot das Energiegeschäft die einzige Einkommensquelle. So wie die Ukraine und Weißrußland für den Westen interessant waren, solange sie die sowjetischen Atomraketen noch nicht abgegeben hatten, glaubte man in Baku und Tbilissi, daß die NATO-Staaten, deren Konzerne im kaspischen Raum wirtschaftlich involviert waren, den transkaukasischen Staaten möglicherweise gewisse „Sicherheitsgarantien“ geben konnten.

Auch die rohstoffreichen zentralasiatischen Staaten wurden, ähnlich wie die transkaukasischen Länder, zum geostrategischen Schnittpunkt des europäischen und asiatischen Kontinentes. Über sie soll im 21. Jahrhundert die moderne „Seidenstraße“ vom Westen in den Orient verlaufen, die als Brücke zwischen Europa und Asien einerseits zur stärkeren kommerziellen Kooperation vieler internationaler Akteure beitragen und Frieden in der Region stiften könnte. andererseits Konflikte und sogar regionale Kriege provozieren wird, wenn sie bestimmte Länder absichtlich ausschließt.

Die neue Entwicklung im Süden der GUS förderte nur bedingt den marktwirtschaftlichen Wettbewerb. Mit Hilfe der USA konnten die neuen souveränen kaspischen Staaten die russische Blockade durchbrechen, doch nun fühlt sich Rußland eingekreist. Rußland nicht in die Energiepolitik am Kaspischen Meer zu integrieren, würde das Konfliktpotential in der Region steigern. Ohne Rußland können die schwelenden interethnischen Konflikte in Transnistrien, Abchasien, Berg-Karabach und Tadschikistan kaum beigelegt werden.

Anmerkungen

- 1 „Die GUS hat überlebt, weil Boris Jelzin erkrankte. Das Ende der Gemeinschaft – ist eine Zeitfrage“, in: *Segodnja* v. 18.3.1998; „Großraum statt Großmacht“, in: *Die Zeit* v. 12.2.1998.
- 2 Siehe u.a. „Der lange Abschied des Mister Yes“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 6.1.1996.
- 3 Siehe Interview mit dem 1. Stv. Verteidigungsminister und jetzigen Sekretär des Nationalen Sicherheitsrates Rußlands, Andrej Kokoschin, in: *Rossijskaja gazeta* v. 15.5.1996; „Rußland, Japan und APEC“ („Rossija, Japonija; ATEs“), in: *Nezavisimaja gazeta* v. 9.4.1998.
- 4 Laut *Nezavisimaja gazeta* v. 16.12.1997, S. 4.