

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Walter Schilling

Tendenzen der politischen Entwicklung Rußlands

Gebhardt Weiss

Die Russische Föderation zwischen imperialer  
Versuchung und legitimer Interessenpolitik

Wladimir Korowkin

Russische Regionen als Motor  
der Wirtschaftsentwicklung des Landes

Sabine Kropp

Umwege der Systemreform: Dezentralisierung und  
lokale Selbstverwaltung in Rußland

B 46/95

10. November 1995

Walter Schilling, Dr. phil., geb. 1938; Studium der Politikwissenschaft, Neueren und Neuesten Geschichte und Slawistik an der Ludwig-Maximilians-Universität München; 1973–1988 Referent im Bundesministerium der Verteidigung (Rüstungskontrolle und Militärstrategie) und Dozent an der Führungsakademie der Bundeswehr (Internationale Beziehungen); 1988–1991 Militärattaché in Moskau; seit 1993 freier Publizist.

Zahlreiche Artikel und Buchbeiträge zu Themen der Sicherheitspolitik.

Gebhardt Weiss, Dr. phil., geb. 1946; Vortragender Legationsrat I. Klasse; Leiter der Deutschen Delegation bei der Beobachter-Mission der Europäischen Union im früheren Jugoslawien.

Veröffentlichungen zur sowjetischen und russischen Außen- und Sicherheitspolitik.

Wladimir Korowkin, Dr. oec., geb. 1960; Studium der Wirtschaftswissenschaften in Moskau; Abteilungsleiter am Institut für Weltwirtschaft und internationale Beziehungen (IMEMO) Moskau; Mitglied der Beratungsgruppe der Regierung Rußlands; stellvertretender Leiter des Zentrums für Regionalforschung „Expert“.

Mehrere Veröffentlichungen zu wirtschaftspolitischen Fragen, davon u. a. in deutscher Sprache: Die Wirtschaftsbeziehungen Rußlands zu den Staaten der ehemaligen UdSSR, in: Osteuropa, 43 (1994) 2; Rußland und andere GUS-Staaten, in: Jahrbuch der Europäischen Integration, Bonn 1994 und 1995; Konzeptlosigkeit der Europäischen Union, in: Europäische Rundschau, 23 (1995) 2; Zentralmacht: Wie zentral ist sie noch?, in: Rußland auf dem Weg zur Neuformierung von Interessen, Macht und Strukturen, Köln 1995.

Sabine Kropp, Dr. phil., geb. 1964; Studium der Politikwissenschaft, Slawistik und Osteuropäischen Geschichte; wissenschaftliche Assistentin am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Erlangen-Nürnberg.

Veröffentlichungen u. a.: Systemreform und lokale Politik in Rußland. Eine empirische Studie zur Dezentralisierung politischer Entscheidungsprozesse, Opladen 1995.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn.

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 7,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

## Tendenzen der politischen Entwicklung Rußlands

Der brutale Militäreinsatz in Tschetschenien hat wie kaum ein anderes Ereignis dieses Jahres eine intensive Debatte über die Frage ausgelöst, welchen Kurs die Entwicklung Rußlands nehmen könnte. Wer versucht, dieser Frage nachzugehen, wird aber häufig auf Skepsis stoßen, vor allem weil der nicht vorhergesagte Zusammenbruch des Sowjetimperiums zur Vorsicht mahnt und jede Prognose vor dem Hintergrund dieser noch nachwirkenden Erfahrung als anmaßend betrachtet werden könnte.

Der künftigen Entwicklung Rußlands kommt jedoch nicht nur für die regionalen Machtstrukturen in Europa, sondern auch für die Welt insgesamt eine so große Bedeutung zu, daß wir uns bei der Suche nach einer konkreten Antwort auf diese Frage nicht von Skepsis entmutigen lassen dürfen. Ebenso wenig sollten wir uns von den idealistischen Vorstellungen leiten lassen, denen viele westliche Politiker, Publizisten und Wissenschaftler nach dem Zerfall des Sowjetimperiums zuneigten. So mochte es auf eher vorsichtig analysierende Beobachter der internationalen Politik befremdlich wirken, wenn die westliche Führungsmacht, die ihre Politik gegenüber der Sowjetunion jahrzehntelang am „Worst-Case“-Denken orientierte, ihr Verhalten gelegentlich auf „Best-Case“-Annahmen gründete und hochrangige Vertreter der Clinton-Administration noch lange Zeit die schnelle Umgestaltung Rußlands zu einer – im westlichen Sinne – demokratischen Ordnung mit einer funktionierenden freien Marktwirtschaft erwarteten<sup>1</sup>.

Bei der kritischen Betrachtung des epochalen Umbruchs sollte die Tatsache, daß sich die Vorausagen über die Entwicklung der Sowjetunion so deutlich von der dann eintretenden Wirklichkeit unterschieden, nicht überbewertet werden. Immerhin war der Zerfall des Sowjetimperiums nicht zwingend. Die Art und Weise des Zusammenbruchs lag durchaus nicht allein in den objektiven Schwächen des sozialistischen Systems begründet. Dieses epochale Geschehen wäre ohne die eklatanten Fehleinschätzungen seitens der damaligen

sowjetischen Staatsführung nicht möglich gewesen. Es konnte wohl niemand damit rechnen, daß Michail Gorbatschow zahlreiche Entscheidungen treffen würde, welche die Situation des Imperiums schließlich unhaltbar machten und die vertrauten Machtverhältnisse im internationalen System so grundlegend veränderten<sup>2</sup>.

Das in vielerlei Hinsicht überraschende und gelegentlich unprofessionelle Verhalten des letzten sowjetischen Staatspräsidenten mag einige Historiker sogar dazu verleiten, im Hinblick auf den Zusammenbruch der Sowjetunion die ‚Rolle des Zufalls in der Geschichte‘ zu betonen, wenn sie die dramatischen Veränderungen im internationalen System der späten achtziger und frühen neunziger Jahre zu erklären suchen. Wie auch immer die Geschehnisse um den Zerfall des Sowjetimperiums gedeutet werden mögen, so wäre es in keinem Fall klug, unsere eigene Politik gegenüber Rußland auf die Annahme zu gründen, daß sich die politischen und strategischen Fehleinschätzungen, welche die Ära Gorbatschow kennzeichneten, fortsetzen werden und daß in den vergangenen vier Jahren ein jahrhundertlang gültiges Verhaltensmuster russischer Politik überwunden worden sei<sup>3</sup>. Die Vorgänge während des Zerfallsprozesses, die aktuellen Ereignisse in Rußland und nicht zuletzt die historische Erfahrung weisen vielmehr in eine andere Richtung.

---

### I. Rußland in der Krise

---

Eine realistische Betrachtung der derzeitigen Situation in Rußland und der Perspektiven seiner Entwicklung gibt uns mannigfachen Anlaß zur Sorge. Rußland befindet sich gegenwärtig in einer tiefgreifenden Krise: Zum einen erlauben es die gesellschaftlichen Verhältnisse in Rußland nicht, eine westlich geprägte liberale und rechtsstaatliche Demokratie mit einem nach westlichen Maßstäben

1 Vgl. William Safire, *This Benign View of Russia Is a Dangerous Delusion*, in: *International Herald Tribune* vom 11. Januar 1994, S. 6; ähnlich auch Henry A. Kissinger, *Die Vernunft der Nationen*, Berlin 1994, S. 908f.

2 Vgl. Hannes Adomeit, *Gorbachev, German Unification and the Collapse of Empire*, in: *Post-Soviet Studies*, (July–September 1994), S. 197–230.

3 Vgl. Renée de Nevers, *Russia's Strategic Renovation*, Adelphi-Paper 289, IISS London.

funktionierenden System freier Marktwirtschaft fest zu verankern. Zum anderen kennzeichnet die russische Politik in zunehmendem Maße ein imperiales Streben, das die ‚Verluste‘ der Ära Gorbatschow wieder rückgängig zu machen sucht.

Was nach dem Zweiten Weltkrieg in Westdeutschland so schnell gelang, nämlich eine von westlichen, vor allem amerikanischen Lebensweisen geprägte ‚Penetrated Society‘ zu schaffen, läßt sich nicht einfach auf Rußland übertragen. Dies liegt nicht allein daran, daß man in Rußland nicht an frühere gesellschaftliche und wirtschaftliche Verhältnisse anknüpfen konnte. Anders als in Deutschland fehlt in der russischen Gesellschaft vieles von dem, was zur Effizienz, zur Liberalität, zum Erfolg freier Marktwirtschaft und damit zum Gesamterfolg westlicher politischer Systeme beigetragen hat. Dies reicht von der Bereitschaft der Menschen zur Verantwortung, zur Übernahme von Pflichten, zur Beachtung von Gesetzen und einfachen Regeln des Zusammenlebens, der gegenseitigen Rücksichtnahme und der Zuverlässigkeit bis zur Bejahung einer gewissen Arbeitsethik.

Diese charakteristischen Eigenschaften und Regeln sind in westlichen politischen Systemen in Jahrhunderten gewachsen und tradiert worden. Die enorme Bedeutung solcher einfacher Voraussetzungen für den Erfolg der westlichen Demokratien und für die Lebensqualität des einzelnen wird uns meist erst bewußt, wenn sie – wie in Deutschland seit Ende der sechziger Jahre und vor allem in jüngster Zeit – von Minderheiten in Frage gestellt werden und dann teilweise verlorengehen. Während jedoch unser eigenes politisches System die notwendigen Korrekturen noch bereithält, um die wichtigen Regeln des sozialen, wirtschaftlichen und politischen Lebens, d. h. die politische Kultur im weitesten Sinne, erneut zu festigen und auf die Erfordernisse des 21. Jahrhunderts zuzuschneiden, befindet sich Rußland in einer tiefgreifenden Umbruchsituation, die eine Lösung im westlichen Sinne kaum zulassen wird. Die erforderlichen Lebens- und Ordnungsvorstellungen lassen sich nicht einfach in einem Land implantieren, das durch andere Maßstäbe und Denkweisen geprägt ist. Selbst unter günstigeren wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen blieben die mangelnden Einstellungen, Verhaltensweisen und Gewohnheiten der Bevölkerung Rußlands ein wesentliches Hindernis für schnellen Wandel im Sinne der westlichen Demokratien. Hinzu kommt, daß die nunmehr vierjährigen Reformbemühungen der russischen Regierung vor dem Hintergrund einer von Anfang an prekären und sich rapide ver-

schlechternden Wirtschaftslage stattfinden. Die wesentlichen Gründe für den katastrophalen Niedergang der Wirtschaft Rußlands reichen weit in die Sowjetherrschaft zurück und liegen einerseits darin, daß Gorbatschows Politik die Produktions-sphäre vernachlässigt und behindert hat. Andererseits erwies sich das Jelzin-Regime nach dem Zerfall des Sowjetimperiums den übernommenen wirtschaftlichen Problemen nicht gewachsen. Die Anfang 1992 eingeleitete Schocktherapie marktwirtschaftlicher Reformen und deren allmähliche Verwässerung bzw. Rücknahme machten die Lage zunächst nur noch schlimmer<sup>4</sup>.

Dem Jelzin-Regime gelang es nicht, eine konsequente Privatisierung durchzusetzen. Die Großindustrie wurde zwar umorganisiert, blieb jedoch überkommenen Zielen verhaftet. Die bereits 1991 angekündigte Konversion der Rüstungsbranche hat bisher nicht stattgefunden. Die Staatsbetriebe konnten ihre Macht nicht nur behaupten, sondern sogar wieder vergrößern. Zu ihrer wirtschaftlichen Macht kommt dank des Organisationstalents führender Direktoren, die sich in der ‚Union der Industriellen und Unternehmer‘ zusammengeschlossen haben, eine beträchtliche politische Macht hinzu. Die Direktoren geben sich nach außen zwar stets verbindlich, vertreten jedoch ein Programm, das auf die weitgehende Wiederherstellung des früheren Systems hinausläuft<sup>5</sup>. Der dramatische Niedergang der Wirtschaft Rußlands läßt sich an vielen Indikatoren ablesen. Wegen ausbleibender Lieferungen an Rohstoffen oder anderen Materialien, wegen fehlender Energieversorgung oder Zahlungsunfähigkeit mußten viele staatliche Industriebetriebe ihre Produktion zeitweise einstellen. So überrascht es nicht, daß die Industrieproduktion im Jahre 1992 um 22 Prozent, im Jahre 1993 um 16 Prozent, im Jahre 1994 um 21 Prozent gesunken ist und für 1995 ein weiterer Rückgang um zehn Prozent erwartet wird<sup>6</sup>. Nicht weniger beunruhigend sieht die Lage in der Landwirtschaft aus.

Überdies hat die bereits 1991 einsetzende Geldentwertung gelegentlich Formen einer Hyperinflation angenommen. So lag die Inflationsrate im Jahre 1992 bei 450 Prozent, im Jahre 1993 bei 880 Prozent, im Jahre 1994 bei 320 Prozent und wird 1995

4 Vgl. Marshall I. Goldman, *Lost Opportunity: Why economic reforms in Russia have not worked*, New York-London 1994.

5 Vgl. Stephen Sestanovich, *Russia Turns the Corner*, in: *Foreign Affairs*, 73 (Januar/Februar 1994), S. 83–98; Aleksandr Pikaev, *Arsenal für das 21. Jahrhundert*, in: *Novoe vremja*, (1994) 39, S. 12–14.

6 Vgl. The Economist Intelligence Unit, *Country Profile ‚Russia‘*, 1994/95, S. 18 und *Country Report ‚Russia‘*, 2<sup>nd</sup> quarter 1995, S. 8.

etwa 200 Prozent betragen<sup>7</sup>. Trotz der Bemühungen der russischen Regierung, die Inflation mit künstlichen Maßnahmen weniger schlimm erscheinen zu lassen und die Ausgaben zu begrenzen, konnte dieser Prozeß noch nicht gestoppt werden. Zu lange hat die Regierung eine verantwortungslose Ausgabenpolitik betrieben, die z. B. Militäretats umfaßte, die angesichts der katastrophalen Wirtschaftslage unangemessen erschienen, aber klar signalisierten, daß Rußland selbst in schwieriger Situation entschlossen blieb, starke Streitkräfte – einschließlich eines modernisierten nuklearen Arsenal – zu unterhalten, die sich an den militärischen Fähigkeiten der Supermacht USA orientieren<sup>8</sup>. Darüber hinaus sorgt die ‚Dollarisierung‘ der Wirtschaft dafür, daß es für den Rubel schwierig sein wird, seine Grundfunktionen als Zahlungsmittel wiederzugewinnen.

Große Probleme bereitet auch die Gewohnheit, daß russische Banken und Unternehmen ihre Deviseneinlagen und -einkünfte vornehmlich im Ausland deponieren. Außerdem halten sich viele westliche Kapitalgeber und Unternehmer vor allem wegen der immer noch herrschenden Rechtsunsicherheit mit Investitionen zurück<sup>9</sup>. Der Widerstand ideologisch fixierter, gegen eine freie Marktwirtschaft westlichen Typs eingestellter einflußreicher Institutionen, wie z. B. die ‚Union der Industriellen und Unternehmer‘, die Verwässerung der ursprünglich ins Auge gefaßten Reformen und die weiterhin unsicheren politischen Verhältnisse in Rußland lassen überdies keine günstige Investitionsatmosphäre entstehen. Es ist in diesem Zusammenhang bezeichnend, daß selbst das kleine Vietnam jährlich inzwischen mehr Investitionen anzieht als Rußland seit Beginn des Reformprozesses. Bei dem Versuch, den katastrophalen Niedergang der Wirtschaft aufzuhalten, war an eine rücksichtsvolle Behandlung der Umwelt und an eine ökologische Ausrichtung der Produktion nicht zu denken. Zur Beseitigung der von der Sowjetunion hinterlassenen und der täglich aufs neue hervorgerufenen ökologischen Schäden gigantischen Ausmaßes ebenso wie zur Vernichtung großer Mengen nuklearer und chemischer Waffen fehlen Rußland die technologischen Voraussetzungen und die finanziellen Mittel. Diese Probleme können derzeit nur mit westlicher Hilfe gelöst werden.

<sup>7</sup> Vgl. The Economist Intelligence Unit, Country Report, 2<sup>nd</sup> quarter 1995, S. 8.

<sup>8</sup> Vgl. Sven F. Kraemer, America's Ten Deadly Strategic Gambles: Arms Control or Unilateral Disarmament, in: Strategic Review, XXII, (Fall 1994), S. 7–22.

<sup>9</sup> Vgl. The Economist Intelligence Unit, Country Report ‚Russia‘, 2<sup>nd</sup> quarter 1995, S. 34.

Für die Bevölkerung in Rußland war der katastrophale Niedergang der Wirtschaft mit einer beispiellosen Verarmung und Verelendung verbunden. Doch anders als zur Zeit der Sowjetunion, als die Armut der Bevölkerung noch nicht so schlimme Ausmaße erreicht hatte und relativ gleichmäßig verteilt war, verschärfen sich die sozialen Gegensätze seit mehr als vier Jahren in dramatischer Weise. So überrascht es nicht, daß die Zahl derer recht groß ist und weiter zunimmt, die alle Maßnahmen der russischen Regierung am inzwischen mythologisierten ‚Wohlstand‘ der Breschnew-Ära messen und den katastrophalen Niedergang mit seinen schlimmen Auswirkungen als Ergebnis der Politik Gorbatschows und Jelzins begreifen. Folgerichtig mischen sich in die Kritik immer stärkere antiwestliche Untertöne<sup>10</sup>.

Wie u. a. die Ergebnisse der Parlamentswahlen vom 12. Dezember 1993 und die innenpolitischen Debatten zeigen, finden die Befürworter der Staatswirtschaft bei den leidenden und erniedrigten Menschen immer mehr mit ihrer These Zustimmung, Rußland müsse eine große Industrie haben, die sich nicht unbedingt an der freien Marktwirtschaft westlichen Typs ausrichtet. Die Tendenz, marode Großbetriebe unter allen Umständen zu erhalten und wirtschaftliche Machtinstrumente zur Stärkung russischen Einflusses auf die politischen Entwicklungen in den früher zur Sowjetunion gehörenden Republiken und nun ‚unabhängigen‘ Staaten zu nutzen, hat seit dem Ausscheiden der sogenannten ‚Radikalreformer‘ Jegor Gaidar und Boris Fjodorow aus der russischen Regierung erheblich zugenommen.

Inzwischen hat sich in Rußland eine bemerkenswerte Machtverschiebung von den pro-westlichen Reformern zu den an russischer Eigenständigkeit und Macht orientierten Kräften vollzogen. Die Direktoren der Großbetriebe und die eher antiwestlich eingestellten Gruppen im Parlament geben mittlerweile den Ton an. Dies zeigt sich u. a. in den Zugeständnissen hinsichtlich der Besetzung wichtiger Regierungsämter und in der immer nachhaltiger verfolgten Politik der russischen Regierung, das in der Rüstungsindustrie konzentrierte Potential zu bewahren und an die Waffenexportpolitik früherer Jahre wieder anzuknüpfen. Ihr unterliegt nicht allein das Motiv, Arbeitsplätze zu erhalten und Devisen zu erwirtschaften. Sie wird vielmehr – ähnlich wie in Zeiten des Sowjetimpe-

<sup>10</sup> Vgl. William Zimmermann, Markets, Democracy and Russian Foreign Policy, in: Post-Soviet Studies, 10 (April/June 1994), S. 103–126.

riums als Instrument globaler Machtpolitik verstanden<sup>11</sup>.

Das von den führenden westlichen Industrieländern unterstützte und von Präsident Jelzin eingeleitete marktwirtschaftliche Experiment hatte in der ursprünglich beabsichtigten Form schon angesichts des Fehlens der dafür erforderlichen politischen, gesellschaftlichen und rechtlichen Institutionen wenig Chancen, verwirklicht zu werden. Der massive Widerstand mächtiger gesellschaftlicher Gruppen, die rapide Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage und die Enttäuschung der Bevölkerung über die Ergebnisse der ‚Reformen‘ dürften die einst ins Auge gefaßte Umwandlung Rußlands in ein westliches System wohl endgültig scheitern lassen. Charakteristisch für die derzeitige Situation ist die Polarisierung der Gesellschaft in die alle Hauptschichten der Bevölkerung umfassende und beständig weiter verarmende große Mehrheit einerseits und in eine kleine Gruppe von Profiteuren andererseits. Eine Mittelschicht, die in westlichen politischen Systemen eine so bedeutende, mäßigende Rolle spielt, konnte sich unter den gegebenen Umständen nicht entwickeln. Statt dessen bilden die mit der katastrophalen Wirtschaftslage verknüpften sozialen Probleme einen idealen Nährboden für faschistische und kommunistische Parteien, die sich mit allen Mitteln bemühen, ihren Einfluß zu vergrößern.

Der Zerfall des Sowjetimperiums und die katastrophale Entwicklung der Wirtschaft Rußlands haben auch zum Niedergang der Streitkräfte geführt. Sie mußten nicht nur die von Gorbatschow verfügten gewaltigen Rückzüge aus anderen Ländern verkraften, die mangels ausreichender Vorbereitung chaotische und deprimierende Verhältnisse bewirkten und vor allem von den Offizieren als bleibende Schmach empfunden werden. Die nach dem Zerfall des Imperiums mit Erlaß Präsident Jelzins am 7. Mai 1992 neu gegründeten russischen Streitkräfte, die damals ca. 2,7 Millionen Mann umfaßten, mußten überdies innerhalb von drei Jahren eine weitere Reduzierung um 1,2 Millionen Mann hinnehmen und ein gewaltiges Arsenal an Waffensystemen aufgeben. Angesichts der enormen Einschränkungen, denen die Streitkräfte im Gegensatz zu der nicht lange zurückliegenden Sowjetepoche unterworfen sind und vor dem Hintergrund des deutlichen Verlustes an Professionalität überrascht es nicht, daß die Moral der Truppe

außerordentlich niedrig ist und es den Soldaten in hohem Maße an begründbarer Orientierung fehlt<sup>12</sup>. Überdies haben die Offiziere im Zuge der mit Gorbatschows ‚Perestroika‘ einsetzenden epochalen Veränderungen ihre einst privilegierte Stellung verloren. Auch materiell gehören die Offiziere und Soldaten zu den sozialen Absteigern. Die teilweise erniedrigenden Lebensbedingungen vieler Soldatenfamilien und die Umstände des sozialen Abstiegs haben wesentlich dazu beigetragen, daß die Streitkräfte in immer stärkerem Maße jene politischen Gruppen unterstützen, die sich den ‚nationalen Interessen‘ Rußlands und der Restauration früherer Machtverhältnisse im Innern wie nach außen verschrieben haben<sup>13</sup>.

Parallel zu dem Verlauf der wirtschaftlichen Umgestaltung zeigen die politischen Auseinandersetzungen in Rußland seit dem Zerfall der Sowjetunion, daß es bisher nicht gelang, effektive, allseits beachtete politische und verfassungsmäßige Institutionen zu errichten, die eine hinreichende Grundlage für einen demokratischen Rechtsstaat bieten könnten. Zwar hat die Bevölkerung Rußlands am 12. Dezember 1993 mit knapper Mehrheit der neuen Verfassung zugestimmt, die dem Präsidenten eine außerordentlich starke Position zuweist. Dennoch hat sich der derzeitige Amtsinhaber, Boris Jelzin, nicht immer mit seinem ohnehin schon großen Handlungsspielraum begnügt und gelegentlich Maßnahmen ergriffen, welche die Verfassung verletzen. Überdies löste er die wichtigsten Ministerien aus der Regierung heraus und unterstellte sie seiner direkten Weisung. Jelzin schuf sich damit eine eigene Präsidialexekutive und entwickelte den bereits 1992 eingerichteten Sicherheitsrat zu einem machtvollen, mit dem sowjetischen Politbüro vergleichbaren Gremium, in dem alle wichtigen politischen Entscheidungen getroffen werden.

Die neue Verfassung trug gleichwohl dazu bei, den Staat mit seinen zahlreichen Regionen zusammenzuhalten, doch belegen die Ergebnisse der gleichzeitigen Parlamentswahlen und die niedrige Wahlbeteiligung, daß es die ‚Reformkräfte‘ nicht vermochten, der russischen Bevölkerung eine zustimmungsfähige Vision eines völlig andersartigen politischen Systems zu vermitteln, als sie es bis

11 Vgl. Ogonjok, Nr. 18, Mai 1995, S. 76f.; Vitaly V. Shlykov, Economic Readjustment within the Russian Defense-Industrial Complex, in: Security Dialogue, 26 (March 1995) 1, S. 19–34.

12 Vgl. Dale R. Herspring, The Russian Military: Three Years On, in: Communist and Post-Communist Studies, 28 (June 1995) 2, S. 163–182.

13 Nach der jüngsten Umfrage wollen die Soldaten mehrheitlich die Kommunisten und die Partei Schirinowskis sowie die aus ihren eigenen Reihen stammenden Kandidaten wählen; siehe hierzu Moskovskije novosti vom 3.–10. September 1995, S. 6 und 7.

dahin kannten<sup>14</sup>. Die Zusammensetzung der Duma zeigt vielmehr, daß die faschistischen, nationalistischen und kommunistischen Kräfte eine breite Mehrheit haben und diese auch zu nutzen wissen, wenngleich ihnen die geringe Reichweite ihrer Rechte und die mangelnde Professionalität gewisse Grenzen setzen. Dennoch weisen die bisherigen Debatten und Abstimmungsergebnisse darauf hin, daß die Duma dem Präsidenten und seiner Regierung erhebliche Schwierigkeiten bereiten kann. Dabei wiegt um so schwerer, daß die Zusammensetzung des Parlaments im Gegensatz zu dem aus der Sowjetunion übernommenen Obersten Sowjet durch freie Wahlen bestimmt worden ist.

Nur in geringem Maße wird die politische Ausrichtung der Duma durch die zweite Kammer, den Föderationsrat, der die föderative Gliederung Rußlands repräsentiert, ausgeglichen. Die Tatsache, daß Wladimir Schumejko, ein Jelzin-Vertrauter, nur mit knapper Mehrheit zum Präsidenten dieser zweiten Kammer gewählt wurde, wies schon frühzeitig daraufhin, daß die Machtverhältnisse dort nur wenig günstiger sind und der Föderationsrat lediglich eine begrenzte ‚Filterfunktion‘ gegenüber der Duma wahrnehmen kann. Die nach dem 12. Dezember 1993 folgende politische Entwicklung hat immer wieder deutlich werden lassen, daß die Mehrheit in der Duma – nun durch freie Wahlen legitimiert – als permanentes öffentliches Forum der Kommunisten, Nationalisten und Faschisten wirkt. Diese Entwicklung ist durchaus kein Zufall<sup>15</sup>. Der weitgehend dem Jelzin-Regime und den pro-westlichen ‚Reformern‘ zugeschriebene Niedergang Rußlands mit seinen katastrophalen Folgen für die Bevölkerung erleichtert es den an paranoiden Feindbildern festhaltenden Kommunisten, Nationalisten und Faschisten, bei den Menschen zunehmend Anklang zu finden. Sie sind stärker in der russischen Gesellschaft verankert und zudem besser motiviert und organisiert als jene Kräfte, die sich für weitergehende Reformen engagieren. Die Tradierung früherer Machtstrukturen kommt vor allem den Kommunisten und Nationalisten zugute. Insbesondere in den Streitkräften, im Sicherheitsapparat und bei den Beschäftigten der Großbetriebe finden diese Gruppen großen Widerhall.

14 Vgl. Susan L. Clark/David R. Graham, *The Russian Federation's Fight for Survival*, in: *Orbis*, 39 (Summer 1995) 3, S. 329–351; Jerry F. Hough, *The Russian Election of 1993: Public Attitudes Toward Economic Reform and Democratization*, in: *Post-Soviet Studies*, 10 (January–March 1994), S. 1–37.

15 Vgl. Walter Laqueur, ‚Der Schoß ist fruchtbar noch‘. Der militante Nationalismus der russischen Rechten, München 1993.

Die abnehmende Bereitschaft Rußlands, das politische System nach westlichen Maßstäben völlig umzugestalten, ist mit dem zweiten wichtigen Element der Krise, der Renaissance russischer Großmachtpolitik, eng verbunden. Wer mit Blick auf das heutige Rußland nach den Hintergründen für das politische Geschehen seit Ende 1991 sowie nach der künftigen politischen Ordnung und möglichen Entwicklung dieses großen Landes fragt, wird auch bedenken müssen, daß Rußland im Zuge des Zerfalls des Sowjetimperiums seine Identität verloren hat. Die dramatischen Veränderungen während des Zerfallsprozesses haben das Territorium Rußlands in einer Weise zusammenschrumpfen lassen, daß es etwa dem des Moskauer Reiches um die Mitte des 17. Jahrhunderts entspricht.

Diese Verluste werden nicht nur von den russischen Kommunisten, Nationalisten und Faschisten beklagt. Während vor allem den Kommunisten ohnehin ein nostalgisches Verhältnis zum früheren Sowjetimperium eigen ist, gehört die Wiederherstellung der imperialen Macht Rußlands ebenso zu den vorrangigen Zielen Jelzins und der russischen Regierung. Auch von der großen Mehrheit der russischen ‚Intelligencija‘ wird dem imperialen Streben immer stärker Ausdruck verliehen<sup>16</sup>. Dieses politische Denken der Russen reicht zu den populären Ursprüngen des traditionellen, von der orthodoxen Kirche gestützten russischen Nationalismus mit dem damit verknüpften Sendungsbewußtsein zurück. Wie stark auch Präsident Jelzin und die russische Regierung in diesem imperialen Denken verwurzelt sind, zeigen u. a. die schnelle und konsequente Übernahme von Funktionen und Institutionen der früheren Sowjetunion durch Rußland, die Weigerung Moskaus, die 1945 besetzten südlichen Kurilen an Japan zurückzugeben, die russische Politik gegenüber dem sogenannten ‚nahen Ausland‘ und das russische Verhalten im aktuellen Balkan-Konflikt. Immer offener sucht Rußland seine imperialen Interessen durchzusetzen, indem es regionale Konflikte zunächst schürt und dann einen Anspruch als alleinige Ordnungsmacht herleitet. In jeweils spezifischer Weise wird dies – auch mit militärischen Mitteln – besonders anschaulich im Kaukasus und in Tadschikistan demonstriert<sup>17</sup>.

16 Vgl. Aleksěj Kiva, *Die Intelligencija in der Stunde der Prüfung*, in: *Novyj mir*, (1993) 8, S. 160–177; Nikolaj Kolkov, *Rußland im Kontext globaler Veränderungen*, in: *Svobodnaja mysl*, (1994), S. 1–18; Aleksandr A. Izchokin, *Das nationale Interesse und die nationale Würde*, in: *Meschdunarodnaja schisn*, (1994) 4, S. 85–93.

17 Rede von Außenminister Andrej Kosyrew vor dem Rat für Außenpolitik der Rußländischen Föderation am 18. April

Mit welcher Härte und Konsequenz die russische Regierung ihre Interessen verfolgt, belegt das militärische Vorgehen in Tschetschenien und die mehrfach wiederholte Drohung, den Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) vom 19. November 1990 zu brechen, falls dem Verlangen nach Revision zugunsten Rußlands von westlicher Seite nicht stattgegeben wird<sup>18</sup>. Bei den geforderten Korrekturen geht es Rußland darum, die lästigen Bindungen im Hinblick auf die Dislozierung seiner Streitkräfte vor allem an der Südflanke loszuwerden und nachträglich die am 1. Juni 1995 bereits erfolgte Aufstellung der 58. Armee im Kaukasus sanktioniert zu bekommen. Angesichts der inzwischen sichtbaren westlichen Nachgiebigkeit in dieser Frage dürfte Rußland wohl bald einen weiteren Erfolg seiner machtbewußten Außenpolitik verbuchen können, der es erheblich erleichtern wird, die strategisch wichtige Kaukasus-Region zu beherrschen.

Auch die *Gemeinschaft Unabhängiger Staaten* (GUS) wird von Rußland als ein Instrument verstanden, um den Weg zu früherer imperialer Macht zu ebnen. Immerhin sind im Rahmen der von Moskau angestrebten Re-Integration der ehemaligen Sowjetrepubliken und trotz gravierender Schwächen beachtliche Verbände der russischen Streitkräfte außerhalb des Territoriums Rußlands stationiert. So befinden sich russische Truppen in Kasachstan, Weißrußland, Armenien, Turkmenistan, Moldova, Kyrgystan, Tadschikistan, Georgien und – mit der Schwarzmeerflotte – auch in der Ukraine. Dabei kommt es der russischen Regierung sehr entgegen, daß sich die meisten früheren Sowjetrepubliken nicht aus ihrer wirtschaftlichen Abhängigkeit von Rußland lösen konnten oder sogar – wie z.B. Weißrußland – den Anschluß an Rußland suchen. Wenngleich der Wiederherstellung des Imperiums auf diesem Wege viele Hindernisse entgegenstehen, läßt sich bereits heute ein ‚innerer Kern‘ aus Rußland, Weißrußland und Kasachstan ausmachen, der eine Re-Integration auf wirtschaftlichem und militärischem Gebiet forciert und auch schon beträchtliche Fortschritte erzielt hat. Die häufigen regierungsamtlichen Aussagen,

1995, in: *Izvestija* vom 20. April 1995; vgl. Eugene Rostow, *The Prospects for U.S.-Russian Cooperation*, in: *Comparative Strategy*, 13 (January–March 1994), S. 107–111.

18 Vgl. Generaloberst Wladimir Semenow, Oberbefehlshaber der russischen Landstreitkräfte, in: *Krasnaja zvezda* vom 27. April 1995; Generaloberst Michail Kolesnikow, russischer Generalstabschef, in: *Financial Times* vom 18./19. März 1995; Aleksandr S. Svortsov/Nikolaj P. Klokotov/Nikolaj I. Turko, *Die Nutzung geopolitischer Faktoren zur Lösung der Probleme der nationalen Sicherheit*, in: *Voennaja mysl*, (1995)2, S. 22.

insbesondere von Außenminister Kosyrew und Verteidigungsminister Gratschow, zur Unterstreichung der imperialen Ansprüche Rußlands gegenüber den nunmehr unabhängigen Staaten, die aus der früheren Sowjetunion hervorgegangen sind – wie z.B. die Ukraine und die drei baltischen Republiken –, machen einmal mehr deutlich, daß im Zusammenhang mit dem Zerfall des Sowjetimperiums nicht das ‚Ende der Geschichte‘ gekommen ist. Die Rückbesinnung auf die Geschichte bestimmt vielmehr die Entwicklung Rußlands<sup>19</sup>. So rührt die Konfliktrichtigkeit der Beziehungen zwischen Rußland und der Ukraine oder den baltischen Staaten auch daher, daß sich die meisten Russen eine eigenständige Ukraine oder ein von Rußland völlig unabhängiges Baltikum im Grunde nicht vorstellen können. Es gehört heute zu den bemerkenswertesten Tatbeständen, daß die Mehrheit der politischen Elite in Rußland das Ende des Imperiums nicht akzeptiert und den Zerfall des Reiches als historisches Unglück betrachtet, das rückgängig gemacht werden müsse.

Eine gewisse Nähe dieses grundlegenden Denkens der politischen Elite in Rußland zur Politik der ‚Sammlung der russischen Erde‘ im 14. Jahrhundert unter Iwan I. Kalita läßt sich nicht leugnen. Im militärischen Bereich hat diese charakteristische Haltung sogar konkrete Ausprägungen erfahren. So ist die neue, von Präsident Jelzin am 2. November 1993 in Kraft gesetzte russische Militärdoktrin nicht auf ein ‚saturiertes‘ Rußland zugeschnitten, und die militärische Führung hat bisher nichts unternommen, ein System zur Verteidigung Rußlands in seinen heutigen Grenzen aufzubauen<sup>20</sup>. Einer der wesentlichen Gründe für dieses Verhalten liegt in der Auffassung der russischen Militärs, daß Rußland nur an den Grenzen des früheren Sowjetimperiums verteidigt werden könne. Dabei werden die Militärs nicht nur von der derzeitigen russischen Regierung unterstützt, die sich als Nachlaßverwalter der untergegangenen Sowjetunion sieht und ihren Einfluß auf das sogenannte ‚nahe Ausland‘ verstärken will. Die Militärs wissen vielmehr die bestimmenden politischen Kräfte des Landes hinter sich, wenn auch auf die-

19 Vgl. Dimitri Simes, *The Return of Russian History*, in: *Foreign Affairs*, 73 (January/February 1994), S. 67–82; S. Neil MacFarlane, *Russian Conceptions of Europe*, in: *Post-Soviet Studies*, 10 (July–September 1994), S. 234–269.

20 Vgl. Bruce D. Porter/Carol R. Saivetz, *The Once and Future Empire: Russia and the ‚Near Abroad‘*, in: *The Washington Quarterly*, 17 (Summer 1994), S. 75–90; Mary C. Fitzgerald, *The Russian Image of Future War*, in: *Comparative Strategy*, 13 (April–June 1994), S. 167–180; James H. Slagle, *New Russian Military Doctrine: Sign of the Times*, in: *Parameters*, XXIV (Spring 1994), S. 88–99.

sem Wege der russische Großmachtanspruch geltend gemacht wird<sup>21</sup>. So bleibt festzuhalten, daß sich Rußland heute auf der Suche nach seiner Identität an den Grenzen, der Ausdehnung und der Macht eines Imperiums orientiert, das seit Ende 1991 nicht mehr existiert. Die Art und Weise, wie dies geschieht, läßt darauf schließen, daß die politische Elite des Landes den Schock, den der Zerfall der Sowjetunion ausgelöst hat, längst überwunden hat.

---

## II. Aufstieg Rußlands zu neuer Macht?

---

Das bisherige Ergebnis des Neuaufbaus in Rußland wird politische Beobachter und Analytiker, die sich um eine realistische Sicht bemühen, im Grunde nicht überraschen. Bereits für die konkrete Ausprägung der Politik des Jelzin-Regimes während der vergangenen vier Jahre waren die Bedingungen des Zusammenbruchs des früheren Imperiums und die tiefe Verwurzelung der meisten Russen in den Traditionen des Landes sehr viel bedeutender als alle ‚neuen Ideen‘ und Einflüsse aus dem Westen<sup>22</sup>. Niemand sollte sich von dem derzeitigen äußeren Erscheinungsbild mancher westlich wirkender russischer Bürger – etwa den sogenannten ‚Businessmen‘ –, von dem heute beobachtbaren Verhalten der Jugend, von den Inhalten der Fernsehprogramme oder etwa von der Art der Werbung täuschen lassen. Eine tiefer gehende ‚Verwestlichung‘ bzw. ‚Amerikanisierung‘ ist der Gesellschaft Rußlands wesensfremd und wird – abgesehen von der Nutzung moderner Managementmethoden – keinen dauerhaften Halt finden.

Die Labilität der ‚neuen Werte‘, die Verarmung der großen Masse der Bevölkerung, der Verfall der Moral und der Verlust der unter Breschnew noch erzwungenen Disziplin, Ordnung und Sicherheit werden die Legitimation jedes Regimes aufzehren, wenn es nicht gelingt, diese negative Entwicklung zu stoppen. Es kommt in diesem Kontext nicht von ungefähr, daß sich in der politischen und intellektuellen Elite Rußlands inzwischen eine breite Strömung neuen Denkens herausgebildet hat, die auf verschiedene politische Parteien und Bewegungen übergreift<sup>23</sup>. Eine wichtige Triebkraft

dieser Strömung ist die Furcht, zu einer Kolonie des Westens zu werden, wenn Rußland nicht zu jener Eigenständigkeit, Macht und Größe zurückfindet, die dieses Land, seine Politik und Kultur jahrhundertlang kennzeichneten. Russische machtpolitische Erwartungen beziehen sich dabei auf einen geographischen Raum, der dem früheren Imperium entspricht<sup>24</sup>. Die Rückbesinnung auf die ‚imperiale Würde‘, auf Großmachtgedanken und auf die nationale Einheit und Eigenständigkeit Rußlands hat bereits ein ausgeprägtes neues Selbstbewußtsein entstehen lassen – auch im Hinblick darauf, daß die schmerzlich empfundene aktuelle Krise Rußlands überwunden werden kann. Alle Anzeichen deuten darauf hin, daß diese Denkweise immer mehr Anhänger gewinnen und die künftige Politik des Landes maßgeblich bestimmen wird. Die trotz der wirtschaftlichen Schwäche bereits erreichten Erfolge machtbewußter Außenpolitik dürften diese Tendenz noch verstärken.

Präsident Jelzin und die russische Regierung bestätigen fast täglich aufs neue, wie tief sie in dieser klassischen russischen Denkweise verwurzelt sind. Einige Komponenten der russischen Außenpolitik, wie z.B. die regelmäßig vorgebrachten Machtansprüche und die zunehmenden wirtschaftlichen Pressionen gegenüber dem sogenannten ‚nahen Ausland‘, die an traditionellen russischen Interessen orientierte Haltung im Balkan-Konflikt, der harte Widerstand gegen die Osterweiterung der NATO, das beharrliche Ringen um größeren Einfluß in Zentralasien und im Kaukasus und das bereits wieder deutlich erkennbare globale Engagement im Stile einer Supermacht fügen sich nahtlos in dieses Bild. Die verstärkte Kooperation mit der Volksrepublik China, die Wiederaufnahme der Unterstützung Kubas, das gegen den scharfen Protest der USA und Israels durchgesetzte Atomgeschäft mit dem Iran und die Forderung nach Aufhebung der Sanktionen gegen den Irak zeigen an, in welche Richtung sich die russischen Interessen wenden. Im übrigen ist bemerkenswert, daß sich die politischen Entscheidungsträger Rußlands trotz des am 31. Mai 1995 erfolgten Beitritts zum

---

S. 3ff.; Vladimir Mironov, Rußland und der Zentrismus, in: Svobodnaja mysl, (1993), S. 3–19; Tatjana Aleksejeva/Andrej Gorodetskij u. a., Der zentristische Entwurf für Rußland, in: Svobodnaja mysl, (1994) 4, S. 3–15.

24 Vgl. Natalja Narotschnitskaja, Rußland – das ist weder Osten noch Westen, in: Meschdunarodnaja schisn, (1993) 9, S. 44ff; Boris Martynov, Rußland bevorzugt eigenen Weg, in: Meschdunarodnaja schisn, (1994) 5, S. 60–65; Valery A. Tishkov, What is Russia? Prospects for Nation-Building, in: Security Dialogue, 26, (March 1995), S. 41–54; Anatolij Utkin, Nationalismus und die Zukunft der Weltgemeinschaft, in: Svobodnaja schisn, (1995) 3, S. 78–86.

21 Grigorij S. Tschernjanskij/Oleg A. Kobelev/Gennadij A. Isaitshev, Zur Frage der Untersuchung der Probleme der Sicherheit Rußlands, in: Voennaja mysl, (1994) 9, S. 2–7.

22 Vgl. Philip Zelikow, Beyond Boris Yeltsin, in: Foreign Affairs, 73 (January/February 1994), S. 44–55.

23 Vgl. Michail Astafjev, Der patriotische Zentrismus: Perspektiven und Ziele, in: Nasch Sovremennik, (1994) 1,

NATO-Programm ‚Partnerschaft für Frieden‘ immer weniger bemühen, den oft markant anti-westlichen Kurs in der Außenpolitik zu verschleiern<sup>25</sup>. Auf die einst recht einflußreichen ‚Reformkräfte‘ wird kaum noch gehört. Zu sehr sind diese politischen Gruppen durch die erniedrigenden Begleitumstände der Veränderungen in Rußland und die aus der Sicht der machtorientierten Russen pro-westliche Haltung diskreditiert. Bei den Parlamentswahlen am 17. Dezember 1995 dürfte sich daher der Machtverlust der ‚Reformkräfte‘ erneut zeigen.

Auch bei der Wiederherstellung der wirtschaftlichen Grundlagen der Macht geht das Jelzin-Regime zunehmend eigene Wege. Das mittelfristige Wirtschaftsprogramm der Regierung sieht eine strikte Begrenzung des Staatshaushalts, eine diszipliniertere Finanzpolitik sowie eine stärker auf Konkurrenz angelegte Produktion vor. In der Tat erlaubt eine Analyse der jüngsten russischen Wirtschaftsdaten die Schlußfolgerung, daß sich der Niedergang der Wirtschaft Rußlands deutlich verlangsamt hat und daß es gelingen könnte, bereits Ende 1996 einen Wirtschaftsaufschwung einzuleiten<sup>26</sup>. Optimistische Schätzungen rechnen sogar mit einem geringen Wachstum der Industrieproduktion und einer wesentlichen Abnahme der Inflationsrate im Jahre 1996. Auch eine Analyse der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) vom Sommer dieses Jahres bestätigt, daß für eine Stabilisierung der Wirtschaft Rußlands schon 1996 gute Aussichten bestehen<sup>27</sup>.

Vor diesem Hintergrund dürfte die russische Regierung wohl daran festhalten, ihre machtbewußte Außenpolitik fortzusetzen. Dabei verleiht die gelegentlich zu beobachtende Frustration über das Mißverhältnis zwischen den imperialen Zielen einerseits und den noch nicht ausreichenden Mitteln andererseits der russischen Politik eine zusätzliche Dynamik. In diesem Kontext weisen die in jüngster Zeit immer häufiger erhobenen Forderungen nach modern ausgerüsteten Land- und Luftstreitkräften, einer starken Seemacht und einem großen Arsenal an nuklearen Waffen darauf hin, daß die Streitkräfte als Instrument russischen Machtstrebens erneut an Bedeutung gewinnen

<sup>25</sup> Siehe hierzu die Aussagen des Jelzin-Beraters Andranik Migranjan, in: *The New York Times* vom 23. Juni 1994; Sergej M. Rogov, Rußland und die USA: Partnerschaft oder neue Entfremdung, in: *Meschdunarodnaja schisn*, (1995) 7, S. 5–14.

<sup>26</sup> Vgl. Anm. 7, S. 8.

<sup>27</sup> Vgl. Wirtschaftsanalyse der OECD, Paris, zit. in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 27. Juni 1995, S. 16.

werden. Der Beschluß des russischen Parlaments vom 7. April 1995, die im Jahre 1993 verkürzte Wehrpflicht wieder von 18 auf 24 Monate bei den Land- und Luftstreitkräften und von 2 auf 3 Jahre bei der Marine zu erhöhen, liegt auf dieser Linie und fügt sich in die neuerdings ergriffenen Maßnahmen zur Reorganisation der russischen Militärmacht nahtlos ein. Darüber hinaus ist besonders bemerkenswert, daß die neue russische Militärdoktrin den nuklearen Waffen ein hohes Gewicht beimißt. Die politische und militärische Führung Rußlands folgt mit diesem Denken und Handeln der historischen Tradition, die Dominanz anderer Mächte oder Mächtegruppen nicht hinzunehmen, sondern den eigenen Großmachtanspruch – auf gleicher Ebene mit den USA – zu betonen<sup>28</sup>.

Die bereits heute sichtbar divergierenden Interessen zwischen Rußland und den westlichen Demokratien werden in der internationalen Politik bald noch deutlicher hervortreten und die Epoche ‚nach Jelzin‘ erst recht prägen. Schon Präsident Jelzin und die derzeitige russische Regierung haben immer häufiger erkennen lassen, daß sie die Rolle des Junior-Partners des Westens – mit allen daraus folgenden negativen Konsequenzen für die Eigenständigkeit und Identität der russischen Politik und Kultur – nicht akzeptieren. Diese Tendenz wird sich mit zunehmender Schärfe fortsetzen. Auch eine entgegenkommende westliche Politik wird daran nichts ändern können<sup>29</sup>.

---

### III. Ausblick

---

Die vorherrschende Grundströmung im politischen Denken und Handeln der Russen weist darauf hin, daß die Vorstellung von einem machtpolitisch saturierten und nach westlichen Kriterien in jeder Hinsicht reformierbaren Rußland obsolet ist. Für die westlichen Demokratien birgt vor allem das russische Streben nach Wiederherstellung der imperialen Macht neue Herausforderungen und Risiken. Dies muß nicht zu einer neuen ‚Ost-West-Konfrontation‘ führen, doch werden sich die

<sup>28</sup> Vgl. Rede Präsident Boris Jelzins vor dem Parlament am 16. Februar 1995, in: *Izvestija* vom 17. Februar 1995; Interview mit dem 1. Stellvertretenden Verteidigungsminister Andrej Kokoschin, in: *Moskovskije novosti*, Nr. 15, 26. Februar – 5. März 1995, S. 11; Admiral Oleg A. Erofeev, Welche Flotte braucht Rußland?, in: *Voennaja mysl*, (1995) 3, S. 28–35; Rede Verteidigungsminister Gratschow am 5. September 1995 vor Veteranen in Chabarowsk, in: *Krasnaja zvesda* vom 6. September 1995.

<sup>29</sup> Vgl. H. A. Kissinger (Anm. 1), S. 905f.

westlichen Demokratien auf häufige Interessenkonflikte mit Rußland einstellen müssen.

Angesichts der dramatischen Veränderungen im internationalen System und der eher idealistischen Perzeption dieser Veränderungen in den westlichen Gesellschaften dürfte es psychologisch schwierig werden, eine realitätsadäquate Politik gegenüber Rußland zu formulieren und durchzusetzen. Gleichwohl wird es notwendig sein, dem russischen Großmachtstreben Grenzen aufzuzeigen und beispielsweise jenen Staaten Schutz und Anlehnung an den Westen zu gewähren, die sich von Rußland bedroht fühlen und die eine Integration in westliche Gemeinschaften (EU und NATO) ausdrücklich wünschen. Dabei werden es sich die westlichen Demokratien nicht leisten können, mit ihrer Entscheidung über diese wichtigen Fragen lange zu warten. Es dürfte schließlich mit

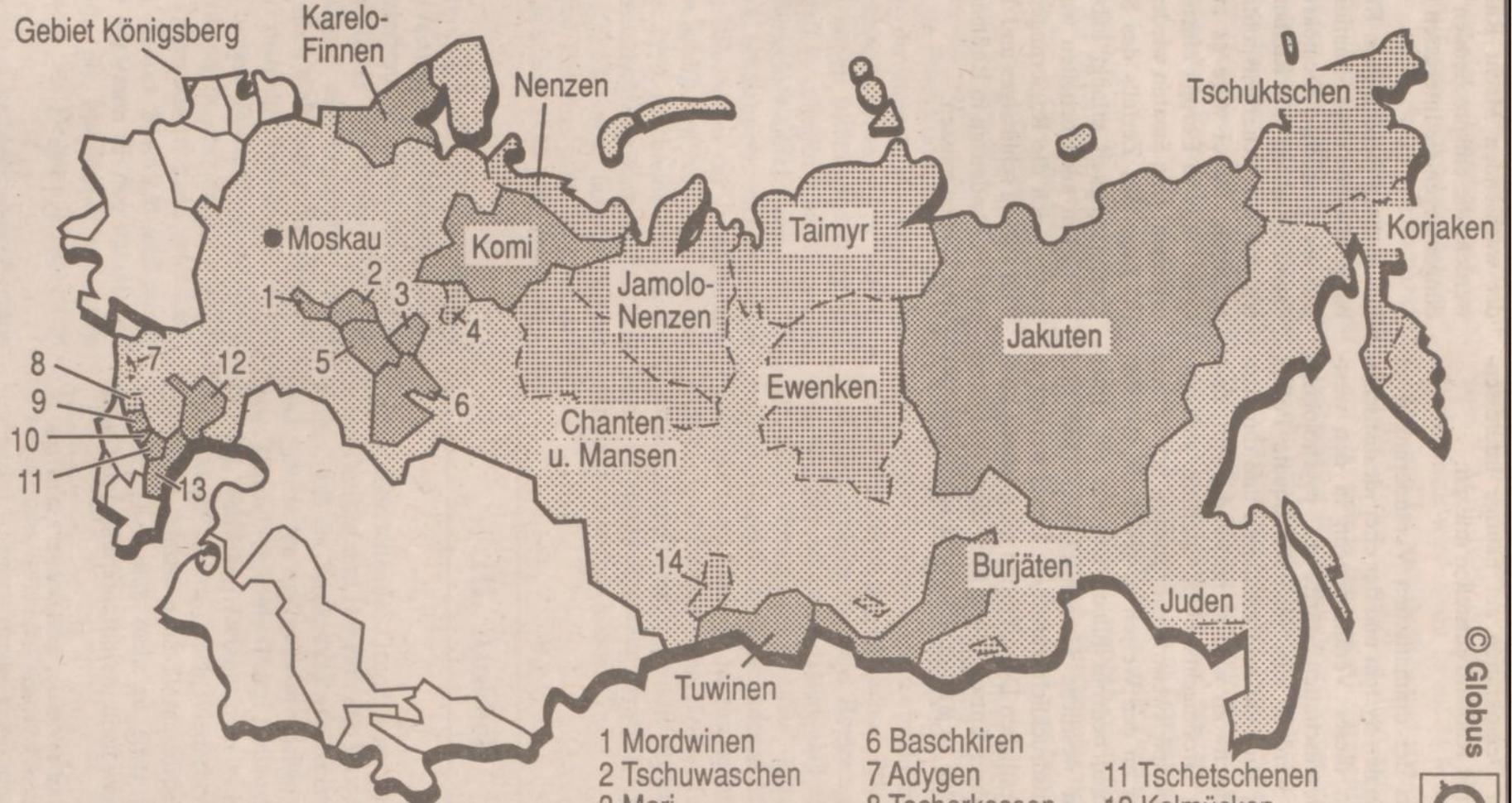
der wachsenden Macht Rußlands nicht leichter werden, die entsprechenden politischen Entscheidungen gegen die Interessen Rußlands zu fällen.

Die in ihren wesentlichen Konturen bereits sichtbar gewordene neue Situation sollte die Regierungen der westlichen Demokratien allerdings nicht davon abhalten, mit Rußland zusammenzuarbeiten und den sicherheitspolitischen Dialog weiterzuführen. Dabei wäre es zweckmäßig, Rußland konstruktiv in Europa einzubinden, ohne ihm zu erlauben, jene Staaten wieder zu beherrschen, die im Zuge des Zerfalls des Sowjetimperiums ihre Unabhängigkeit erlangt haben und diese Unabhängigkeit auch behalten wollen. In dieser Frage werden sich die Regierungen der NATO-Staaten bald auf ein schlüssiges und den tatsächlichen politischen Tendenzen in Rußland angemessenes Konzept einigen müssen.

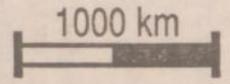


# Die Russische Föderation

- Rußland
- autonome Republiken nicht-russischer Nationalitäten
- autonome Gebiete und Kreise
- unabhängige ehemalige Sowjetrepubliken



- |                   |                 |                  |
|-------------------|-----------------|------------------|
| 1 Mordwinen       | 6 Baschkiren    | 11 Tschetschenen |
| 2 Tschuwaschen    | 7 Adygen        | 12 Kalmücken     |
| 3 Mari            | 8 Tscherkessen  | 13 Dagestaner    |
| 4 Komi-Permjakten | 9 Kabardiner    | 14 Chakassen     |
| 5 Tataren         | 10 Nord-Osseten |                  |



© Globus



# Die Russische Föderation zwischen imperialer Versuchung und legitimer Interessenpolitik

---

## I. Einleitung

---

In der Tschetschenien-Krise werden die Kernprobleme der russischen Innen- und Außenpolitik wie durch ein Brennglas dramatisch gebündelt: die problematische Identität der Russischen Föderation als multi-ethnische Gemeinschaft; die Frage der Machtverteilung zwischen Zentrum und Regionen sowie des zusätzlichen Freiraums für nationale und ethnische Autonomien; das Spannungsverhältnis zwischen autoritärer Versuchung, demokratischer Gewaltenteilung und Reformwillen; die unzureichende staatliche Institutionalisierung und Verantwortungsfähigkeit; die kontraproduktiven, nicht zuletzt sicherheitspolitisch relevanten Wirkungen nach außen, wie etwa auf die Diskussion um die Osterweiterung der NATO und auf die offenkundige Abbremsung einer durch Rußland geführten GUS -Integration. Hinzu kommen der zusätzliche innenpolitische Vertrauensverlust wie auch eine weitere Schwächung des außenpolitischen Kredits der derzeitigen russischen Führung unter Präsident Boris Jelzin.

Doch so schwierig die Lage in Rußland und ihre angemessene Bewertung auch ist, es wäre verfrüht, diese Krise bereits als Wasserscheide der weiteren russischen Innen- und Außenpolitik zu betrachten, auch wenn sich eine solche Sichtweise vor allem in Rußland selbst auszubreiten scheint. Die notwendige kritische Gesamtbetrachtung darf weder vorrangige strategische Zielsetzungen der politischen Gestaltung im Raum zwischen Vancouver und Wladiwostok aus dem Auge verlieren noch sich auf politikunfähig machendes Moralisieren zurückziehen.

Worum es in strategischer Perspektive geht, hat der Budapester KSZE-Gipfel am 6. Dezember 1994 mit der Erklärung von 53 Staats- und Regierungschefs erneut klargestellt. Ihre Leitvorstellung ist die Herausbildung „einer Staatengemeinschaft, ohne alte oder neue Teilungen, in der die souveräne Gleichheit und die Unabhängigkeit aller Staaten in vollem Umfang geachtet werden, in der es keine Einflusssphären gibt und in der die Menschenrechte und Grundfreiheiten aller, ungeachtet von Rasse, Haut-

farbe, Geschlecht, Sprache, Religion, sozialer Herkunft oder der Zugehörigkeit zu einer Minderheit nachdrücklich geschützt werden“<sup>1</sup>. Dies ist der Kern einer kooperativen Konzeption, deren Verwirklichung insbesondere von den größeren Teilnehmerstaaten eine Politik der Zurückhaltung bei der Verfolgung nationaler Interessen erfordert. Sie verbietet im Raum zwischen Vancouver und Wladiwostok jede imperiale Politik, läßt aber Spielraum für eine an den KSZE-Prinzipien – insgesamt<sup>2</sup> – orientierte Interessenpolitik.

Für die zukünftige europäische Sicherheitsarchitektur ist die Verwirklichung dieser Leitvorstellung durch alle Teilnehmerstaaten von zentraler Bedeutung. Dabei richten historische Erfahrungen, machtpolitische und geopolitische Realitäten sowie das Zukunftspotential des größten Flächenstaats dieser Erde die Aufmerksamkeit in besonderem Maße auf die innen- und außenpolitische Entwicklung der Russischen Föderation, die ungeachtet ihrer derzeitigen inneren Schwächen einen Status als Großmacht beansprucht. Rußland sucht entsprechend einen besonderen Mitsprache- und Mitgestaltungsanspruch im internationalen System, vor allem aber im Gürtel der unmittelbaren Nachbarstaaten aufzubauen. Die damit verbundene, seit 1992 allmählich entfaltete Selbstbehauptungsstrategie wird von einem beachtlich breiten außenpolitischen Konsens unter den ansonsten innen- und wirtschaftspolitisch vielfach zersplitterten politischen Kräften getragen<sup>3</sup>. Sie beruht insofern auf längerfristig wirkenden Grundlagen und

---

*Dieser Beitrag beruht auf einer Studie des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien in Köln.*

1 KSZE-Gipfelerklärung von Budapest, in: Bulletin der Bundesregierung, Nr. 120, S. 1098.

2 Entsprechend erinnerte der Budapester KSZE-Gipfel erneut daran, „daß alle Prinzipien der Schlußakte von Helsinki von erstrangiger Bedeutung sind und folglich gleichermaßen und vorbehaltlos angewendet werden, wobei ein jedes von ihnen unter Beachtung der anderen ausgelegt wird“. Ebd., S. 1103.

3 Vgl. A. Arbatov, *Rossija: Nacional'naja bezopasnost' v 90-e gody* (Rußland: Nationale Sicherheit in den 90er Jahren), in: *Mirovaja ékonomika i meždunarodnye otnošenija* (Moskau), Nr. 7/1994 (fortgesetzt in Nr. 8), S. 5ff. Der Artikel erschien leicht verändert auch als *ders.*, *Russian*

schlägt sich entsprechend in offiziellen außen- und sicherheitspolitischen Äußerungen nieder<sup>4</sup>.

Parallel zur Entfaltung dieser Selbstbehauptungsstrategie ist in westlichen Reaktionen hierauf ein immer kritischerer Trend aufgekommen<sup>5</sup>, der teilweise durch die Kritik in Rußland selbst<sup>6</sup> und aus seinen Nachbarstaaten verstärkt wurde. Die exzessive russische Gewaltanwendung in Tschetschenien, die dahinter stehenden machtpolitischen Konstellationen und Entscheidungsprozesse haben diesen Trend verstärkt und dürften ihn noch verschärfen, falls eine politische Lösung im Kaukasus ausbleibt und sich möglicherweise zusätzlich negative Rückwirkungen auf die inneren Reformen insgesamt ergeben. Historische Erinnerungen an die Zeiten des zaristischen Imperialismus wie auch der sowjetischen Gewaltpolitik wurden inzwischen wachgerufen, in der Regel jedoch wenig reflektiert und eher auf Emotionalisierung ausgerichtet als auf eine nüchterne Überprüfung von der Kritik jeweils zugrundeliegenden Kriterien, Motiven und Interessen.

---

## II. Zukunftssicherung: Durch Kooperation oder verschärften Wettbewerb?

---

Mit Blick auf das strategische Gestaltungsziel im OSZE-Raum ist angesichts der derzeitigen komplizierten Entwicklungen im Raum der ehemaligen Sowjetunion Nüchternheit ebenso geboten wie

National Interests, in: R.D. Blackwill/S. A. Karaganov (Hrsg.), *Damage Limitation or Crisis. Russia and the Outside World*, Washington-London 1994, S. 55-76.

4 Jelzin sagte z.B. im außen- und sicherheitspolitischen Teil seiner Jahresbotschaft an die Föderalversammlung von 1994: „Kraft seines Potentials seiner geopolitischen Lage und seines Einflusses trägt Rußland eine besondere Verantwortung für die Stabilität in der gegenwärtigen schwierigen, unvorhersehbaren, multipolaren Welt“, in: *Rossijskaja gazeta* (Moskau) vom 25. 2. 1994.

5 Aus der betont kritischen englischsprachigen Literatur seien u. a. erwähnt: Z. Brzezinski, *The Premature Partnership*, in: *Foreign Affairs*, (März/April 1994), S. 67-82; St. Blank, *New Challenges to European Security*, in: *Strategic Review*, (Summer 1994), S. 40-49; J. H. Brusstar, *Russian Vital Interests, and Western Security*, in: *Orbis*, (Fall 1994), S. 607-619; S. N. MacFarlane, *Russian Conceptions of Europe*, in: *Post-Soviet Affairs*, (1994) 10, S. 234-269; St. Sestanovich, *Giving Russia its Due*, in: *The National Interest*, (Summer 1994), S. 3-13.

6 Zur innerrussischen Diskussion u. a.: S. Crow, *Why has Russian Foreign Policy changed*, in: *RFE/RL Research Report* vom 6. 5. 1994, S. 1-6.

Kontinuität der westlichen Dialog- und Kooperationsbereitschaft. In der Anfangsphase der russischen Unabhängigkeit war die Nüchternheit gegenüber den Möglichkeiten der russischen Reformpolitik offenkundig zu gering ausgeprägt. Derzeit hingegen scheint die westliche Einschätzung der inneren Entwicklung und der äußeren Selbstbehauptungsstrategie Rußlands zunehmend durch einen entgegengesetzt wirkenden Mangel an Nüchternheit, ja durch Enttäuschung und ein abnehmendes Verständnis für die komplexe russische Ausgangs- und Interessenlage bestimmt. Entsprechend verfestigt sich vor allem in konservativen westlichen Äußerungen der Verdacht, Rußland betreibe erneut eine imperiale Politik<sup>7</sup>. Gleichzeitig gerät die Berücksichtigung von möglicherweise legitimen russischen Interessen im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik zunehmend in den Hintergrund.

Es scheint, daß derartige Bewertungen auch durch eine aufkommende Paradigmaverschiebung beeinflusst werden. Hinter dem zwischenstaatlichen Bekenntnis zur Zusammenarbeit gewinnt gleichzeitig das Paradigma eines verschärften zwischenstaatlichen bzw. interregionalen Wettbewerbs an Kraft. Seit dem Ende des Kalten Krieges und eher im politischen Widerspruch zu der diese historische Zäsur würdigenden „KSZE-Charta von Paris für ein neues Europa“ (vom 21. November 1990) ist erneut eine beachtliche Betonung des nationalen Eigeninteresses aufgekommen. Das Bewußtsein eines sich verschärfenden Wettbewerbs um eine angemessene Führungsstellung innerhalb des sich neu formierenden internationalen Systems wirkt auf die Bewertung (und Abwertung) der Außen- und Sicherheitspolitik anderer Staaten und Zusammenschlüsse deutlich ein. So werden z. B. in Teilen der amerikanischen Politikwissenschaft, der Medien und allmählich auch des politischen Bereichs negative Bewertungen der russischen Politik immer spürbarer mit der allgemeinen Diskussion über die weitere Entfaltung einer globalen Führungsstellung der USA verbunden. Die Rückwirkung derartiger Tendenzen auf die bislang gegenüber Rußland überwiegend kooperative offizielle amerikanische Rußlandpolitik bleibt zwar noch abzuwarten. Aber russische Sorgen, daß aufgrund der neuen Machtkonstellation im amerikanischen Kongreß an die Stelle einer offenen, breiten Zusammenarbeit mit den USA eine eher präventive

7 Vgl. Th. Raphael, *Russia: The new Imperialism*, in: *The Wall Street Journal* vom 22. 6. 1994. Als bislang umfassendste, jedoch politisch einseitige Studie: W. Odom/R. Dujarric, *Commonwealth or Empire? Russia, Central Asia, and the Transcaucasus*, Indianapolis 1995.

amerikanische Strategie mit dem Ziel einer neuen Eindämmung der russischen Macht treten könnte, sind nicht von der Hand zu weisen<sup>8</sup>.

Was auf amerikanischer Seite teilweise als legitime und notwendige Chancennutzung zur Sicherung einer globalen amerikanischen Führungsrolle angesehen wird, erscheint in der russischen Wahrnehmung als besondere geopolitische Herausforderung. Rußland nimmt insofern an der Renaissance eines umstrittenen Begriffs teil. Geopolitische Analysen aller Art haben in russischen Medien und in Publikationen politikwissenschaftlicher Institute Konjunktur, nähren diese Entwicklung weiter<sup>9</sup> und beeinflussen auch die außen- und sicherheitspolitischen Äußerungen Präsident Jelzins<sup>10</sup>. Dabei wirkt sich konzeptionell auch die Erbschaft der sowjetischen Systemtheorie zur „Korrelation der Kräfte“<sup>11</sup> aus. Nicht nur der Wunsch, ein nach dem Zerfall der Sowjetunion in vielfacher Hinsicht aufgekommenes Verlustgefühl außenpolitisch zu kompensieren, dürfte in diesem Zusammenhang eine Rolle spielen. Über derartige, auf mehr innenpolitische Kohäsion angelegte Bedürfnisse hinaus geht es vor allem um den Versuch, für das größte Land der Erde nicht nur eine regionale, sondern möglichst auch eine angemessene globale Führungsrolle im 21. Jahrhundert zu sichern<sup>12</sup>.

8 So reagierte der Sprecher des russischen Außenministeriums, Karasin, bei einer Pressekonferenz am 31. 1. 1995 besorgt auf die Gesetzesinitiative des republikanischen Vorsitzenden des House Rule Committee, G. Solomon, die Zusammenarbeit der USA mit Rußland an bestimmte Kriterien, darunter das Verhalten Rußlands gegenüber seinen Nachbarn, zu binden, in: Reuters (Moskau) vom 31. 1. 1995.  
9 Als eine interessante, 1993 neuerschienene russische Fachzeitschrift sei u. a. hervorgehoben: Geopolitik und Sicherheit (Geopolitika i Bezopasnost'), herausgegeben von der Sektion für Geopolitik und Sicherheit der Akademie der Naturwissenschaften der Russischen Föderation. Die Zeitschrift verfügt über gute Verbindungen zum russischen Verteidigungsministerium und dessen wissenschaftliche Einrichtungen. Zur Literatur vgl. D. Weiser, „Geopolitik“ – Renaissance eines umstrittenen Begriffs, in: Außenpolitik, (1994) 4, S. 403–411.

10 So verweist Jelzin z. B. im außen- und sicherheitspolitischen Teil seiner umfassenden Jahresbotschaft an die Föderalversammlung vom 24. 2. 1994 allein dreimal auf die für Rußland veränderte geopolitische Ausgangslage, in: Rossijskaja gazeta vom 25. 2. 1994.

11 Als Überblick zur früheren sowjetischen Konzeption: W. Geierhos, Das Kräfteverhältnis: Die neue Globalstrategie der Sowjetunion, Lüneburg 1980.

12 Auf absehbare Zeit hat die Wahrung bzw. die Neuentfaltung möglichst einflußreicher russischer Positionen in den unmittelbar benachbarten Regionen nach Westen, Süden und Osten Vorrang. Demgegenüber steht, ungeachtet der großen Bedeutung dieser Beziehungen, das russische Interesse an einer stabilen, gleichberechtigten Zusammenarbeit mit den USA sowie mit der Europäischen Union und ihren Mitgliedsstaaten zurück. Dies ist im Zusammenhang der russischen Bemühungen um eine „Re-Integration“ auf dem Ter-

Umgeben von einer Vielzahl sich jeweils recht erfolgreich entwickelnder Potentiale in Europa, Amerika und Asien, liegen Rußlands eigene Entwicklungschancen ausschließlich in der Kooperation. Ein verschärfter Wettbewerb wäre dem Lande allenfalls sektoral, d. h. im militärischen Bereich, und das auch nur zeitlich begrenzt möglich. Dies würde jedoch – ebenso wie eine von Shirinowskij inzwischen paranoid geforderte erneute Abschottung nach außen – eine umfassende Modernisierung und Zukunftssicherung Rußlands entscheidend unterminieren. Verantwortliche westliche Politik muß daher weiterhin das objektiv vorrangige Kooperationsinteresse der Russischen Föderation durch ein stabiles und empathisches Kurshalten bei der westlichen Dialog- und Kooperationsbereitschaft stimulieren. Vor allem hierdurch, nicht aber durch eine Politik der „Bestrafung“, die letztlich nur zur Selbstschädigung vorrangiger westlicher Interessen führen würde<sup>13</sup>, können die äußeren Rahmenbedingungen für Reformen ergänzend verbessert und eine dauerhafte Integration Rußlands in die Staatengemeinschaft gesichert werden. Ein gegenteiliger, auf eine erneute Eindämmung des russischen Machtfaktors zielender Kurs würde hingegen bereits bestehende nationalistische Tendenzen in der russischen Innen- und Außenpolitik stärken und dazu beitragen, daß sich Rußland für seine nahen und etwas fernereren Nachbarn zu einem qualitativ neuartigen Sicherheitsproblem entwickelt.

---

### III. Imperial, hegemonial oder legitim?

---

Der Vorwurf einer erneuten imperialen russischen Außenpolitik muß nicht zuletzt wegen der sicherheitspolitischen Konsequenzen für den Westen genauer hinterfragt werden. Was ist mit „imperial“

ritorium der ehemaligen Sowjetunion sowie bei der bisherigen Auseinandersetzung um die Frage einer Osterweiterung der NATO deutlich geworden. Aus russischer Sicht sind diese beiden Problemkomplexe geopolitisch miteinander verbunden, und sie berühren jeweils für sich die außen- und sicherheitspolitischen Interessen der Russischen Föderation tiefgreifender und grundsätzlicher, als dies im Westen manchmal verstanden wird. Vgl. hierzu auch die interessante Einführung S. A. Karaganovs, in: R. D. Blackwill/ders. (Anm. 3), S. 18–23.

13 Der amerikanische Botschafter in Moskau, Pickering, betonte in diesem Sinne die Notwendigkeit eines harten Dialogs mit der russischen Führung zu Art und Ausmaß der russischen Militäraktion in Tschetschenien, wandte sich aber zugleich gegen wirtschaftliche Sanktionen, weil diese „an exercise in self-punishment“ wären. Vgl. The Wall Street Journal vom 24. 1. 1995.

in bezug auf Rußland gemeint? Wie wäre eine imperiale Politik abzugrenzen von hegemonialer Politik, von Integrationspolitik, von Interessenpolitik und von legitimer Einflußnahme? Welche Kriterien sollten entsprechende Bewertungen leiten? Für eine ausgewogene Kritik bieten die Prinzipien der KSZE-Schlußakte und einige nachfolgende KSZE-Dokumente die beste und keinen Staat durch unterschiedliche Standards singularisierende Orientierung, zumal die Staats- und Regierungschefs in Budapest erneut bestätigt haben, daß sich die Politik aller 53 KSZE-Teilnehmerstaaten hiervon leiten lassen soll<sup>14</sup>.

Es ist nicht zu bestreiten, daß in Rußland bestimmte politische und wirtschaftliche Kräfte bzw. Organisationen von imperialen Denkansätzen ausgehen und entsprechende Aktivitäten außerhalb Rußlands fordern und fördern. Die kritische Annahme einer imperialen russischen Außenpolitik impliziert jedoch mehr. Sie unterstellt eine über das russische Territorium aggressiv hinausgreifende, der KSZE-Leitvorstellung entgegenstehende offizielle imperiale Konzeption und ein hierauf gestütztes, institutionell kohärentes Handeln der russischen Regierung. Präsident Jelzin, der die Richtlinien der Außenpolitik gemäß Artikel 86 der Verfassung bestimmt, hat angesichts einer vielschichtigen Realität des eurasischen Raums den undifferenzierten Vorwurf einer imperialen russischen Politik wiederholt zurückgewiesen<sup>15</sup>. Dennoch gibt es immer wieder auch aus dem Bereich staatlicher Strukturen Aktivitäten von Einzelpersonen und Interessensgruppen mit expansiven Zielsetzungen. Soweit erkennbar, sind diese zwar häufig nicht durch Beschluß der russischen Regierung gedeckt, werden aber oftmals toleriert, ja unter Umständen im Ergebnis einer nachfolgenden innenpolitischen Auseinandersetzung sogar gebilligt. Insofern muß eine analytisch fundierte Kritik auch die institutionellen Schwächen in Rußland berücksichtigen, die sich widersprüchlich in der russischen Außenpolitik auswirken, ja sogar die Frage der staatlichen Verantwortungsfähigkeit aufwerfen können.

Wichtig ist die begriffliche Klärung sowohl im zurückblickenden historischen Vergleich als auch un-

14 KSZE-Gipfelerklärung von Budapest, in: Bulletin (Anm. 1), S. 1097.

15 So stellte der russische Präsident in seiner Jahresbotschaft an die Föderalversammlung 1994 fest, daß es Rußland gelungen sei, zwei Extreme zu vermeiden: Die imperialen Versuchen einer gewaltsamen Wiedererrichtung eines unierten Staates und die Selbstdistanzierung Rußlands von den Problemen der ehemaligen Sowjetunion, in: Rossijskaja gazeta vom 25. 2. 1994.

ter Berücksichtigung der sowjetischen Erfahrungen. Dabei ist zunächst festzustellen, daß imperiale Politik im Kern stets auf eine substantielle Kontrolle und möglichst unmittelbare Lenkung der inneren Entwicklung anderer Territorien und deren Außenbeziehungen bis hin zur territorialen Einverleibung abzielte. Das russische Imperium legte über den zaristischen Vielvölkerstaat ein Netz von Militärstützpunkten sowie von unter strikter zentraler Kontrolle stehenden Gouvernementsverwaltungen, in die eine im wesentlichen auf staatliche Auftragsverwaltung beschränkte lokale Selbstverwaltung eingefügt war. Das sowjetische Imperium nutzte in ähnlicher Weise vereinheitlichende administrative, planwirtschaftliche und militärische Strukturen, die über das Territorium der Sowjetunion hinausgehend bis nach Osteuropa und in Teile der Dritten Welt hinein – vor allem durch das Machtmonopol der die anderen kommunistischen Parteien weitgehend beherrschenden KPdSU – straff geführt wurden.

Heute steht der russischen Politik weder eine vergleichbare raumlenkende und gestaltungsfähige staatliche Struktur noch eine monolithische Parteistruktur für eine Rückkehr zu diesen imperialen Vergangenheiten zur Verfügung. Militärstützpunkte und -einrichtungen, soweit sie in einigen GUS-Staaten bestehen, dienen eher anderen Zwecken, auch wenn von ihnen ein umstrittener russischer Einfluß ausstrahlt. Ein aktives russisches Einwirken auf Gebietskörperschaften und politisch-gesellschaftliche Organisationen der Nachbarstaaten läßt sich zwar wiederholt feststellen, z. B. in Gebieten mit russischen Bevölkerungsanteilen. Dies ist aber nach Umfang und Qualität nicht in frühere imperiale Konzeptionen einzuordnen. Das gleiche gilt auch für ein durchaus spürbares russisches Interesse an Einflußnahme auf die Besetzung von Führungspositionen in den neuen Nachbarstaaten, wie dies z. B. bei der Machtübernahme Alijews in Aserbaidshan der Fall gewesen sein dürfte. Aber gerade in den islamisch geprägten Republiken deutet das Hineinwachsen von nichtrussischen Eliten in obere und mittlere Führungspositionen insgesamt eher auf eine gegenläufige Entwicklung.

Ein umfassender Rückgriff auf frühere Strategien, Mittel und Verfahren imperialer Expansion und Beherrschung erscheint heute auch nicht mehr möglich, ohne daß das russische Staatswesen selbstzerstörerischen Schaden nach innen davontrüge. Nach außen würde dies zu einer Isolierung Rußlands, zu einer Neuauflage westlicher Eindämmungspolitik und zu einer Konfrontation mit der islamischen Staatenwelt führen. So wie die hohen

Kosten und Lasten imperialer Politik den Zusammenbruch des sowjetischen Systems geradezu herbeigeführt haben, so wären sie angesichts heutiger geschwächter staatlicher, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Strukturen für Rußlands Bestand und internationale Stellung noch gefährlicher<sup>16</sup>. Der Vorwurf imperialer russischer Politik unterstellt indirekt, daß dies den – verantwortlichen – russischen Politikern und Eliten nicht bewußt wäre bzw. von diesen bewußt ignoriert würde.

Als weiteres stellt sich die Frage, inwieweit die offizielle russische Politik gegenüber den neuen Nachbarstaaten eher als hegemonial bezeichnet werden kann<sup>17</sup>. Auch hier ist die begriffliche Klärung wichtig, um politische Polemik zu vermeiden. Von der System-Analyse her wird Hegemonie als eine bewußte Alternative zur imperialen Politik verstanden. Im Gegensatz zur letzteren geht es im Rahmen einer Hegemonie nicht um die völlige Unterordnung anderer Gebiete oder gar um die Eliminierung anderer Staaten. Ziel der Hegemonie ist vielmehr, unter Wahrung der territorialen Integrität betroffener Staaten in diesen hierarchische Strukturen der Einflußnahme (als Mindestkonzeption) bis hin zur Kontrolle und Beherrschung (als Maximalkonzeption) im Rahmen eines unipolaren, regionalen oder globalen Staatensystems durchzusetzen.

Während Kontroll- und Dominanzstrategien (d. h. im Sinne der Maximalkonzeption) eines Hegemons im KSZE-Raum vor allem anhand der KSZE-Prinzipien unmittelbar einer kritischen Bewertung unterzogen werden können, ist die Grauzone hegemonialer Einflußnahme (d. h. im Sinne der Mindestkonzeption) schwieriger zu bewerten. In beiden Fällen ist das ursprüngliche griechische Doppelverständnis von Hegemonie als legitimer wie auch als illegitimer Führung und Herrschaft hilfreich. Voraussetzung bzw. Ausgangspunkt von Hegemonie ist in der Regel eine geopolitische und in vielfältiger Hinsicht machtpolitisch, d. h. wirtschaftlich, technologisch und militärisch bestimmte Asymmetrie im Verhältnis zu anderen Staaten oder Regionen. Im Sinne legitimer Führung ist sie dabei durch ethische und völkerrechtliche Normen des politischen Handelns, durch die freiwillige Zustimmung der betroffenen Partner zu gemeinsam

definierten Interessen und der Art ihrer Durchsetzung sowie durch die korrekte Einhaltung von vereinbarten Verfahren und Verhaltensnormen eingeeht.

Hegemonie kann ferner über den politischen und sicherheitspolitischen Bereich hinaus in ein anderes Wirtschaftssystem und in eine andere Kultur verändernd eingreifen. Auch in diesen Fällen ist die Unterscheidung nach legitimer und illegitimer Hegemonie wichtig. Der Hegemonialstaat bestimmt in den genannten Bereichen durch seine eigene Gegenwart und sein Beispiel die Zukunft anderer Staaten und deren Modernisierung bzw. er wird in dieser Rolle gegebenenfalls in partnerschaftlicher Nachahmung akzeptiert. Hegemonie kann sich also in diesen beiden Bereichen bewegen zwischen Führung durch das in die Zukunft weisende Beispiel einerseits und durch illegitimen Druck auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Anpassung an den Hegemon andererseits.

Für die Differenzierung zwischen illegitimer Hegemonie und legitimer Führung sind schließlich noch die eingesetzten Mittel und Verfahren wichtig: Politischer, militärischer und wirtschaftlicher Druck anstelle einer Politik der Zurückhaltung werfen ebenso wie unsaubere Mittel der Einflußnahme auf fremde Eliten wie Bestechung, Erpressung und Nutzung von Korruption unmittelbar kritische Fragen auf. Der Zweck, und sei er noch so gut, heiligt in diesen Fällen nicht die Mittel, sondern auch die Mittel und Verfahren selbst bedürfen einer kritischen normativen und ethischen Bewertung. Verfahren und Mittel wirken stets auf die Ziele und die Art ihrer Verwirklichung zurück. So zeigte sich im Zusammenhang der Tschetschenien-Krise, die unter Berücksichtigung von KSZE-Verpflichtungen, insbesondere des militärisch-politischen Verhaltenskodexes von Budapest<sup>18</sup>, keine ausschließlich innerrussische Angelegenheit ist, ein auch für die russische Außen- und Sicherheitspolitik besorgniserregendes Handlungsparadigma. Beunruhigend war vor allem ein Mangel an wohlstrukturierten, die innen- und außenpolitischen Konsequenzen einer exzessiven militärischen Gewaltanwendung umfassend berücksichtigender Entscheidungsfindung, ein Mangel an koordinierter Nutzung wissenschaftlicher und politischer

16 In diesem Zusammenhang ist u. a. auf die den russischen Haushalt belastenden Kosten des Militäreinsatzes in Tschetschenien hinzuweisen, der finanzielle Grenzen russischer imperialer Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt hat.

17 Vgl. als knappe Orientierung über verschiedene Hegemonie-Konzeptionen die Beiträge einer Reihe von Spezialisten zum Forum „Hegemony and Social Change“, in: *Mershon International Studies Review*, (1994) 38, S. 361–376.

18 Mit dem „Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Fragen der Sicherheit“ haben sich die KSZE-Teilnehmerstaaten in Ziff. 36 politisch verbindlich und überprüfbar verpflichtet, einen nicht vermeidbaren Einsatz von Streitkräften für die innere Sicherheit den Erfordernissen der Durchsetzung angemessen anzupassen, d. h. exzessives Handeln zu unterlassen. *Bulletin* (Anm. 1), S. 1105.

Expertise sowie an ausgewogener Abstützung auf die zuständigen Ressorts im Sinne einer integrierten Beratung und Entscheidungsfindung<sup>19</sup>.

---

#### IV. Selbstbehauptung und außenpolitischer Konsens

---

Keine verantwortliche politische Kraft in Rußland kann die hinter der russischen Selbstbehauptungsstrategie wirkenden grundlegenden Veränderungen der geopolitischen Ausgangslage außer acht lassen, sofern sie ein politisches Abseits vermeiden will. Es wäre daher ein fundamentaler Fehler, die objektiven Triebkräfte und den inhaltlichen Kern der außenpolitischen Konsensbildung in Rußland zu unterschätzen. Zu nennen wären hier insbesondere folgende Tatbestände:

1. Der mit der Entstehung unabhängiger Staaten auf dem Territorium der ehemaligen Sowjetunion erfolgte politische Schnitt durch Bevölkerungsgruppen, durch das Geflecht wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Strukturen und vielfach auch durch persönliche Verbindungen ist ebenso wie der territoriale Rückzug Rußlands auf Grenzlinien des 17. und 18. Jahrhunderts im Westen (abgesehen von der Kalinigrader bzw. Königsberger Enklave) oder des 19. Jahrhunderts im Süden bzw. Südosten mit einem starken Verlustgefühl verbunden, das außerhalb Rußlands kaum nachvollzogen werden kann. Hinzu kommt insbesondere mit Blick auf die Kaukasusregion, auf den sich ungewiß entfaltenden Raum islamischer Nachbarstaaten sowie auf das riesige chinesische Potential das Gefühl, historisch gesicherte Grenzen verloren zu haben und nunmehr erneut in ungesicherten Grenzen zu leben<sup>20</sup>.
2. Über zwei Drittel der Bevölkerung Rußlands bedauern zwar den Zerfall der Sowjetunion, wünschen jedoch nicht deren Wiedererrichtung als monolithischer Staat. Die Unterstützung einer Wiedererrichtung der Sowjetunion in ihrer ehemaligen Form scheint auf rund zehn Prozent der Bevölkerung abzusinken, wenn auf die

damit für Rußland entstehenden wirtschaftlichen und sozialen Kosten durch Transferleistungen aller Art an die ehemaligen Sowjetrepubliken und die damit verbundene weitere Absenkung des russischen Lebensstandards hingewiesen wird. Größere Zustimmung scheint hingegen die Idee einer Integration bzw. einer „Re-Integration“ mit den neuen unabhängigen Staaten zu erhalten, sofern diese auf einer Rußland nicht einseitig belastenden wirtschaftlichen Zusammenarbeit basieren. Nur etwa 30 Prozent der Bevölkerung lehnen auch dann eine Integration bzw. eine Re-Integration grundsätzlich ab<sup>21</sup>.

3. Rußland ist in ethnischer Hinsicht russischer geworden<sup>22</sup>. Während der Anteil der Russen beim Zerfall der Sowjetunion gerade noch bei 50 Prozent der Gesamtbevölkerung lag und bei deren Fortbestand bis zum Jahre 2050 knapp 38 Prozent erreicht hätte, liegt nun der Anteil der Russen innerhalb der Russischen Föderation bei ca. 82 Prozent (die nächstgrößte Bevölkerungsgruppe, die Tataren, erreichen gerade 3,5 Prozent, die übrigen über 80 Ethnien verteilen sich entsprechend zersplittert auf die verbleibenden 14,5 Prozent). Insofern unterscheiden sich die heutigen Verhältnisse auch grundsätzlich von der Lage im zaristischen Reich vor der Oktoberrevolution von 1917. Damals erreichte der Anteil der Russen an der Gesamtbevölkerung gerade 43 Prozent. Die heute vergleichsweise stärkere ethnische Konzentration der Russen in der Russischen Föderation wirkt sowohl als ein die nationale Identität nach innen besonders mitbestimmender Faktor wie auch als ein politischer Magnet für die rund 25 Millionen nunmehrigen Auslandsrussen auf dem übrigen Territorium der ehemaligen Sowjetunion<sup>23</sup>.
4. Die Risiko- und Bedrohungsvorstellungen der russischen Bevölkerung wie auch unter den Eliten haben sich gegenüber der Sowjetzeit grund-

---

21 Vgl. zu dieser hier nur trendmäßig herangezogenen Haltung u. a. die Befragung des Fonds „Öffentliche Meinung“, in: D. Čubukov, *Argumenty i fakty* (Moskau), (1994) 34, S. 2.

22 Zu nachfolgenden Angaben vgl. A. Kuznecov, *Rossija kak otdel'no vzjataja civilizacija* (Rußland als eigene Zivilisation); in: *Nezavisimaja gazeta* vom 30. 9. 1994.

23 Zu den innenpolitischen Auswirkungen vgl. V. Podoprigora/T. Krasnopevceva, *Russkij vopros kak faktor vnutrennej i vnešnej politiki Rossii* (Die russische Frage als Faktor der Innen- und Außenpolitik Rußlands), in: *Segodnja* vom 18. 10. 1994. Zu den Zahlenangaben auch V. Kozlov; *Naši bežency i pereselency* (Unsere Flüchtlinge und Umsiedler), in: *Segodnja* vom 13. 10. 1994.

---

19 Auf diesen grundsätzlichen Mangel verweist in einer breit angelegten Kritik an der russischen Außenpolitik A. Migranjan, in: *Nezavisimaja gazeta* (Moskau) vom 10. 12. 1994.

20 Überspitzt kommt dies in offiziellen Feststellungen zum Ausdruck, daß die GUS-Grenze auch die Grenze Rußlands sei. Vgl. *Rossijskaja gazeta* vom 3. 9. 1994.

legend verändert. Der Westen, insbesondere die USA, wurde nach dem Zerfall der Sowjetunion praktisch nicht mehr als Bedrohung wahrgenommen<sup>24</sup>. Gegen diesen sich auf Befragungen des Jahres 1993 stützenden Befund wirkt allerdings inzwischen eine Ernüchterung bezüglich der westlichen Rußlandpolitik und der dahinter russischerseits wahrgenommenen westlichen Ziele<sup>25</sup>. Zwar hat dies bislang nicht zu einem Rückfall hin zu früheren antagonistischen Bedrohungsvorstellungen geführt, jedoch könnte die in den nächsten Jahren zu erwartende Osterweiterung der NATO in dem Maße einen derartigen Rückfall bewirken, wie die Bemühungen um eine Rußland strukturell und politisch gleichberechtigt einbeziehende europäische Sicherheitsarchitektur<sup>26</sup> zu keinem innenpolitisch vorzeigbaren Erfolg führen.

Als problematischer wird hingegen seitens der russischen Bevölkerung und der Eliten die Bedrohung nationaler Interessen und der Sicherheit Rußlands wahrgenommen, die von einigen der neuen Nachbarstaaten ausgehen könnte. Die Bedrohungs- bzw. Risikowahrnehmungen auch unterschiedlicher politischer Kräfte haben sich z.B. beim Schutz der Interessen von Auslandsrussen sowie bei der Notwendigkeit einer Eindämmung von ethnischen Extremismus und politischer Instabilität in den neuen Nachbarstaaten einander angenähert. Ähnliches gilt mit Blick auf den islamischen Fundamentalismus, auch wenn dies in der Sache bislang wenig begründet erscheint, und für potentiell destabilisierende und Rußland möglicherweise berührende Entwicklungen im Nahen und Mittleren Osten sowie in Asien.

24 Dabei zeigt eine neuere amerikanische Untersuchung, daß dies um so mehr galt, je stärker befragte Eliten und Bevölkerungsgruppen demokratische und marktwirtschaftliche Reformen befürworteten. Zu diesem Ergebnis sowie zu den nachfolgenden Hinweisen vgl. die Untersuchung von W. Zimmermann, Markets, Democracy and Russian Foreign Policy, in: Post-Soviet Affairs vom 2. 10. 1994, S. 103–126.

25 In diesem Zusammenhang fallen auch paranoide Vorstellungen auf, daß die westliche Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit Rußland in Wirklichkeit auf die weitere Schwächung Rußlands abziele. Vgl. den Bericht der Nezavisimaja gazeta vom 10. 1. 1995 über eine angeblich interne Analyse des russischen Geheimdienstes, laut der die amerikanische Hilfe, darunter Aktivitäten der Soros-Foundation, der Ford-Foundation sowie der Harvard-Universität, letztlich derartigen Zielen diene.

26 Für diese Entwicklung wird u. a. die Verwirklichung des Beschlusses des Budapester KSZE-Gipfels, Ziff. 13, relevant werden, „auf der Grundlage der KSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen Diskussionen über ein Modell für eine gemeinsame und umfassende Sicherheit in unserer Region im einundzwanzigsten Jahrhundert aufzunehmen“, dessen Ergebnisse dem nächsten KSZE-Gipfel in Lissabon 1996 vorgelegt werden sollen. Vgl. Bulletin (Anm. 1), S. 120.

Die neue geostrategische Ausgangslage und deren wahrgenommene bzw. antizipierte Folgen haben in Verbindung mit der Frage nach der Identität und den nationalen Interessen Rußlands eine Vielfalt an außenpolitischen Konzeptionen stimuliert. Dabei wurden einige konzeptionelle Hauptrichtungen deutlich, die sich in den russischen Medien, in Beiträgen aus den Bereichen der Politik- und Kulturwissenschaften, der Philosophie und der Geschichtswissenschaften sowie in Äußerungen russischer Politiker vielfach widerspiegeln und überlappen. Derartige Konzeptionen sind nicht immer eindeutig mit bestimmten politischen Parteien verbunden<sup>27</sup>. National-demokratische Strömungen stehen z.B. neben national-kommunistischen und demokratisch-integrative neben nationalistisch-imperialen Denkansätzen. Diese Meinungsvielfalt wirkt teilweise wie eine ideenreiche Abrechnung mit der gedanklichen Unfreiheit des alten Sowjetsystems. Die außenpolitischen Hauptrichtungen – also nicht die Parteien als solche sind nachfolgend gemeint – können etwa wie folgt differenziert werden<sup>28</sup>:

1. Nationalrussische Außenpolitik auf der Grundlage der identitätsstiftenden „Russkaja Ideja“, d.h. der „Russischen Idee“ als nationale Beschreibung eines eigenen, russischen Kultur- und Zivilisationskreises. Diese Konzeption

27 Parteien im Sinne von programmatisch stabilen und glaubwürdigen Standorten müssen sich in Rußland noch herausbilden. Im Vorfeld der für Ende 1995 und für 1996 anstehenden Parlaments- bzw. Präsidentschaftswahlen sind erneute Bemühungen in dieser Richtung festzustellen. Die Bezeichnungen der bislang existierenden Parteien und politischen Allianzen sind vielfach irreführend. Unter den sogenannten Demokraten befinden sich nicht nur liberale und sonstige pluralistisch orientierte Kräfte. Die Kommunisten wiederum sind in der Mehrheit ihrer heterogenen und einander teilweise bekämpfenden Ausrichtungen nicht einfach Protagonisten des alten Sowjetsystems, sondern es gibt unter ihnen auch ernst zu nehmende Vertreter des demokratischen Sozialismus. Und auch die Nationalisten lassen sich nicht einfach auf rechtsextreme Politiker des Typs Shirinowskij reduzieren. Vgl. zur russischen Parteienlandschaft G. Gnauck, Parteien und Fraktionen in Rußland, Stiftung Wissenschaft und Politik (Ebenhausen), AP 2851, Juli 1994.

28 Die nachfolgende Systematisierung differenziert diese Hauptströmungen zwar etwas stärker als in einigen bisherigen Analysen, ist jedoch auch infolge einer bewußt thesenartigen Zusammenfassung des Zusammenhangs zwischen der jeweils definierten Identität und der darauf gründenden außenpolitischen Konzeption angreifbarer als diese. Zu bisherigen Analysen siehe z.B. O. Alexandrova, Divergent Russian Foreign Policy Concepts, in: Außenpolitik, (1993) 4, S. 363–372; A. Arbatov (Anm. 3); McFarlane (Anm. 5); A. Zagorski/M. Lucas, Rossija pered evropejskim vyzovom (Rußland vor der europäischen Herausforderung), Moskau 1993; A. B. Mitropol'skij/P. E. Smirnov, Rossija i evropejskaja integracija (Rußland und die europäische Integration), Moskau 1993.

minimiert entsprechend die multiethnische Realität der Russischen Föderation, propagiert die nationale Vereinigung der Russen und zielt in ihren extremen Varianten auch auf den Einbezug der Russen im benachbarten Ausland sowie auf eine forcierte Selbstbehauptung nach außen.

2. National-kooperative Außenpolitik auf der Grundlage einer identitätsstiftenden „Rossijskaja Ideja“, d. h. „der Rußländischen Idee“ als nicht einseitig russisch ausgerichtete Beschreibung einer multinationalen bzw. multiethnischen Identität. Diese Konzeption ist teilweise bei der offiziellen Staatsbezeichnung, im Russischen „Rossijskaja Federacija – Rossija“, in der Präambel und in Artikel 1 der Verfassung von 1993 berücksichtigt. Sie ist nicht auf Abschottung nach außen angelegt, konzentriert sich aber mit Blick auf die ethnische Vielfalt Rußlands auf Beziehungen zu Nachbarstaaten mit entsprechenden ethnischen Anknüpfungspunkten.
3. Nationalistisch-extremistische Orientierung, z. B. des LDPR-Führers Shirinowskij, die über (1) hinausgehend eine nationale Wiedergeburt Rußlands mit einem imperialen (in den Motiven anscheinend auch präventiven) Ausgreifen bis hin zu den Grenzen der ehemaligen Sowjetunion propagiert, sich aber bezüglich derartiger expansiver Zielsetzungen nicht kohärent äußert. Diese Richtung ist stark antiwestlich und wendet sich zugleich emotionalisierend gegen vermeintliche Gefahren des islamischen Fundamentalismus für den Bestand Rußlands.
4. Prowestliche Orientierung mit fließenden proeuropäischen und proamerikanischen Varianten als Ausdruck einer hauptsächlich europäischen Identität Rußlands. Diese anfänglich von Kosyrew und Jelzin bevorzugte Richtung nimmt im Gegensatz zu (1) und (2) die seit dem 17./18. Jahrhundert strittige Frage der Modernisierung Rußlands neuartig auf. Sie strebt, anders als die meisten „Westler“ im früheren Rahmen der zaristischen Autokratie, nicht lediglich eine sektorale Modernisierung unter grundsätzlicher Wahrung des „alten Regimes“ an, sondern verbindet den umfassenden Systemwandel mit Integration in die westliche Wertegemeinschaft und in politische und wirtschaftliche Zusammenschlüsse des Westens.
5. Eurasistische Orientierung, die in verschiedenen Varianten über (2) hinausgeht und den größeren euro-asiatischen Raum, d. h. in etwa das Territorium der ehemaligen Sowjetunion, auf-

grund seiner multiethnischen und multikulturellen Geschichte und Realität als eigenständigen Kultur- und Zivilisationskreis zwischen Europa und Asien versteht. Diese Orientierung erlaubt sowohl integrative (wie re-integrative) Ansätze in diesem Raum als auch, worin ihre eigentliche politische Gefahr liegt, die Verneinung einer betont islamischen oder europäischen Identität und Ausrichtung einzelner Staaten des eurasischen Raums.

6. Kommunistisch-gemäßigte (z. B. KPR unter Sjuganow) und sozialdemokratische Orientierung (z. B. Russische Partei der Sozialen Demokratie unter Jakowlew, die noch wenig gemein hat mit westeuropäischer Sozialdemokratie) mit dem Ziel einer neuen, kooperativen Union auf der Grundlage von Pluralismus, stärkerer staatlicher Wirtschaftslenkung und gerechterer Verteilung. In dieser Orientierung ist zwar keine Abschottung gegenüber dem Westen, wohl aber sektorale Distanzierung (z. B. Ablehnung der westlichen Konsumgesellschaft) und Selbstbehauptung nach außen programmatisch angelegt.
7. Kommunistisch-imperiale Orientierung (neben national-kommunistischer Denkrichtung) als extremistisches Minderheitsdenken des alten Stils mit dem Ziel der Wiedererrichtung der Sowjetunion.

Insgesamt zeigt sich, auch wenn sich bestimmte politische Kräfte immer wieder anders äußern und verhalten, daß eine Rückkehr zu einer imperialen Politik im alten Sinne in Rußland nicht populär und nicht mehrheitsfähig ist. Entsprechend zielen die voranstehend skizzierten außenpolitischen Konzeptionen mehrheitlich, d. h. abgesehen von orthodox-kommunistischen und extrem-nationalistischen Strömungen, nicht einfach auf eine Wiederherstellung der ehemaligen Sowjetunion und ihrer ideologischen, wirtschaftlichen und sozialen Grundlagen ab. Sie liegen vielmehr, und dies schließt Reformkräfte durchaus ein, zwischen der Forderung nach Verwirklichung einer nationalen, russischen Staatsidee einerseits<sup>29</sup> und der mit unterschiedlicher Tiefe und Intensität propagierten Forderung nach einer russisch geführten, wirtschaftlich und finanziell tragfähigen regionalen Integration bzw. „Re-Integration“<sup>30</sup> andererseits.

29 Was territoriale Ansprüche gegenüber den russisch besiedelten Gebieten der Nachbarstaaten bzw. Anschlußforderungen seitens der dortigen russischen Bevölkerung stimulieren könnte.

30 Die Verwendung der beiden Begriffe impliziert in der innerrussischen Diskussion in konzeptioneller und politischer

Entsprechend ist auch die Annahme unberechtigt, daß die radikaldemokratischen und reformorientierten Kräfte in Rußland grundsätzlich zurückhaltender wären bei der Beschreibung nationaler Interessen, soweit sich diese auf den russischen Einfluß im Raum der ehemaligen Sowjetunion beziehen<sup>31</sup>. Die Zurückhaltung demokratischer Kräfte bezieht sich weniger auf die Definition von außen- und sicherheitspolitischen Interessen als solchen denn auf die Mittel und Wege zu deren Wahrung und Durchsetzung.

Diese Differenzierung ist wichtig, weil die immer wieder anzutreffende Behauptung, die offizielle russische Außen- und Sicherheitspolitik hätte sich seit 1992 nur unter dem Druck konservativer und nationalistischer Kräfte geändert, die sich aus der geopolitischen Ausgangslage Rußlands ergebenden objektiven Triebkräfte zu gering einschätzt. Diese hätten früher oder später in jedem Fall zu Kurskorrekturen der anfänglich von Außenminister Kossyrew vorrangig betriebenen Westorientierung Rußlands geführt<sup>32</sup>.

Legt man das voranstehende Raster außenpolitischer Konzeptionen über die offizielle russische Außenpolitik, so erscheint diese derzeit in erster Linie durch eine Mischung von (2), (5) und teilweise (6) bestimmt. Dies bedeutet also einerseits eine national-kooperative und zunehmende eurasische<sup>33</sup> Ausrichtung und andererseits eine zwar immer noch gewichtige, aber nicht mehr wie 1991/92 eindeutig vorrangige Westorientierung auf die strategische Partnerschaft mit den USA und die Zusammenarbeit mit der Europäischen Union und ihren wichtigsten Mitgliedstaaten.

---

Hinsicht anscheinend unterschiedlich akzentuierte Wirtschaftssysteme. Integration scheint eindeutiger mit einem marktwirtschaftlichen System verbunden, Re-Integration jedoch mit einem stärkeren Festhalten an außerökonomischen und planwirtschaftlichen Methoden. Vgl. A. Zagorskij, SNG Ot dezintegracii k reintegracii (GUS: Von der Desintegration zur Reintegration), in: Issledovanie Centra meždunarodnyh issledovanij MGIMO (Moskau), (März 1994) 2, S. 13–19.

31 Von einer derartigen Annahme geht z.B. W. Odom/R. Dujarric (Anm. 7), S. 261, aus. Das zutreffende Gegenteil betont aufgrund einer eigenen Meinungsumfrage: W. Zimmermann, Markets, Democracy and Russian Foreign Policy, in: Post-Soviet Affairs, (1994) 2, S. 103–126.

32 Hierauf machte zu Recht aufmerksam: S. N. MacFarlane, Russia, The West and European Security, in: Survival, (Autumn 1993), S. 3ff.

33 Indikativ hierfür ist u.a. die folgende Feststellung Jelzins in seiner Botschaft an die Föderalversammlung von 1994: „Die Beziehungen Rußlands mit der Welt werden durch seinen einzigartigen eurasischen Status bestimmt.“ (Anm. 4), S. 7.

---

## V. Institutionelle Schwäche und außenpolitische Verantwortungsfähigkeit

---

Eine sich verfestigende außenpolitische Konzeption bedeutet noch lange nicht deren konsequente und stabile Umsetzung. Mangelnde Kohärenz und Durchsetzungsfähigkeit staatlicher Strukturen, geringe Professionalität sowie eine unter Politikern wie auch innerhalb der Bürokratie weit verbreitete Korruption werden bis auf weiteres immer wieder Fragen nach der Zuverlässigkeit russischer Außenpolitik aufwerfen. Rußland kann erst als „normalisierter“ Staat gelten, wenn die internen Machtbalancen zwischen den verfassungsmäßigen Institutionen der Gewaltenteilung wie auch innerhalb der Exekutive selbst stabil funktionieren. Unter den derzeitigen Umständen erlangen hingegen machtpolitisch relevante und vergleichsweise straff geführte Staatsstrukturen – wie die Organe der inneren Sicherheit und die Streitkräfte – einen relativen Machtzuwachs bis hinein in den außenpolitischen Bereich, auch wenn sie intern unter ähnlichen Mängeln leiden<sup>34</sup>.

Entsprechend ist die Herausbildung stabiler, ausgewogener und verantwortlicher staatlicher Strukturen für den Zusammenhalt der Russischen Föderation und ihre internationale Stellung entscheidend. Aufgrund der komplizierten politisch-kulturellen, wirtschaftlichen, sozialen und multiethnischen Erbschaft des Sowjetsystems sowie der territorialen Größe Rußlands sind derartige Strukturen aber möglicherweise ohne eine vorübergehende Beimischung autoritärer Herrschaftsverfahren kaum erreichbar. Westliche Beurteilungen sollten gegebenenfalls nicht allzu abstrakt vom Beispiel einer historisch gereiften westlichen Demokratie ausgehen, sondern auch die zunehmenden Gefahren berücksichtigen, die sich aus der derzeitigen Schwäche staatlicher Strukturen und der instabilen programmatischen Ausrichtung von sich erst noch herausbildenden Parteien nicht nur nach innen, sondern gerade auch im Bereich der russischen Außen- und Sicherheitspolitik ergeben können.

---

34 Ein interessantes Indiz hierfür war z.B. die der russischen GUS-Politik gewidmete Pressekonferenz J. Primakows, des Leiters des russischen Auslandsnachrichtendienstes, vom 21.9. 1994, in: Nezavisimaja gazeta vom 22.9. 1994.

Zugleich wäre es verfehlt, in aktuellen autoritären Tendenzen<sup>35</sup> bereits eine Rückkehr zu sowjetisch-autoritären bzw. zaristisch-autokratischen Herrschaftsstrukturen zu sehen und entsprechende Gefahren eines tiefgreifenden außenpolitischen Kurswechsels zu unterstellen. Demokratische und marktwirtschaftliche Reformen sind in Rußland schon relativ fest verankert und ermöglichen bereits gegenhaltende politische Korrekturen, auch wenn Irrwege der russischen Entwicklung noch nicht auszuschließen sind. Hinzu kommt, oftmals übersehen, der sich anbahnende Generationenwechsel, der unter demokratischen Reformbedingungen ausgebildete neue Eliten in verantwortliche Positionen bringen wird. Diese dürften angesichts einer für ihre Vorgänger nicht möglichen geistigen Freiheit und infolge intensiverer Berührung mit dem Ausland autoritären Lenkungsansprüchen gleich welcher Richtung immer kritischer begegnen<sup>36</sup>.

Zu einer ausgewogenen Beurteilung der russischen Außenpolitik gehört auch die Einsicht, daß der Zerfall der Sowjetunion in jeder Hinsicht viel dramatischer hätte erfolgen können. Vielleicht hat sich bei dieser dritten russischen Revolution in diesem Jahrhundert das für die russische Geschichte typische Phänomen der „Verspätung“<sup>37</sup> in mehrfacher Hinsicht auch außenpolitisch günstig ausge-

35 Hier sei nur allgemein verwiesen auf die innerrussische kritische Diskussion über undurchsichtige Tendenzen zur Herausbildung einer autoritären Präsidialmacht durch eine Stärkung von machtpolitisch besonders wichtigen Teilen des Präsidialapparates und durch eine zunehmende Abstützung Präsident Jelzins auf die Führung von Organen der inneren Sicherheit und der Streitkräfte. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch die Diskussion der verfassungsmäßigen und rechtlichen Grundlagen des Nationalen Sicherheitsrates, der sich anscheinend zum entscheidenden Machtkern in Rußland unter Einbezug der beiden Vorsitzenden von Duma und Föderationsrat entwickelt.

36 Gerade mit Blick auf die heranwachsenden neuen Eliten muß der Westen durch kontinuierliche Bereitschaft zu Dialog und Zusammenarbeit und unter Berücksichtigung auch von russischen Interessen glaubwürdige Wege der Zukunftssicherung als Antwort auf nationalistische, autoritäre und imperiale Versuchungen brauner, roter oder militärischer Prägung offen halten. Die in den russischen Medien bekanntgewordenen Versuche innerhalb des russischen Geheimdienstes, auf die Verbindungen der Eliten nach Westen eindämmend einzuwirken, zeigen die Bedeutung dieser Frage für die zukünftige politische Ausrichtung Rußlands. Vgl. *Nezavisimaja gazeta* vom 10. 1. 1995.

37 Vor allem seit der Auseinandersetzung zwischen Westlern und Slavophilen im 19. Jahrhundert um die russische Entwicklung spielt die umstrittene Frage der „Verspätung“ in Arbeiten russischer Kulturologen, Soziologen und Politologen auch heute noch eine wichtige Rolle. Vgl. T. G. Parchalina (Hrsg.), *Rossija i Evropa: Tendencii razvitija na poroge III. Tysjačelija* (Rußland und Europa: Entwicklungstendenzen an der Schwelle zum 3. Jahrtausend), Moskau

wirkt. Die grundsätzliche Abkehr Rußlands, der russischen Gesellschaft und Wirtschaft vom ideologisierten, totalitären Sowjetsystem sowie die Wiederentfaltung des russischen Staates sollte in der Tat als Revolution verstanden werden. Sie mußte einfach wie viele andere historische Revolutionen Komplikationen bei der Suche Rußlands nach einem angemessenen Platz im sich neu formierenden internationalen System mit sich bringen. Als Verspätungen mit außenpolitischer Wirkung fallen bei einer derartigen Sichtweise unter anderem auf<sup>38</sup>:

1. Historische Erfahrungen zeigen, daß eine unzureichende Institutionalisierung vor allem in neuen unabhängigen Staaten bzw. revolutionären Regimen eine nach außen gerichtete Konfliktbereitschaft umso wahrscheinlicher macht, je mehr im Innern entgegengesetzt wirkende institutionelle Hemmschwellen fehlen<sup>39</sup>. Im Vergleich hierzu hatte die mit Beginn der Eigenstaatlichkeit Rußlands verbundene extreme Schwäche staatlicher Institutionen – bei einer allmählich aufkommenden Selbstbehauptungsstrategie – keine den internationalen Frieden gefährdende russische Konfliktbereitschaft zur Folge. Dieser positive Trend hält an, auch wenn die Umstände der militärischen Gewaltanwendung in Tschetschenien die Frage aufwerfen, ob sich dies – phasenverschoben – ändern könnte. Hierauf wird erst die Art und Weise einer politischen Lösung dieses Konflikts und dessen Einbettung in die Fortsetzung der Reformen eine Antwort geben.
2. Der Erfahrung mit den Auswirkungen anderer Revolutionen würde auch entsprechen<sup>40</sup>, wenn die demokratische Revolution Rußlands bereits früher einen russischen Druck auf Veränderung des bestehenden internationalen Systems bewirkt hätte. Doch Rußland wollte sich anfangs in das westliche System der wirtschaftlichen, politischen und sicherheitspolitischen Zusam-

1994; V. A. Krasil'sčikov (Hrsg.), *Modernizacija: zarubežnyj opyt i Rossija* (Modernisierung: Ausländische Erfahrung und Rußland), Moskau 1994.

38 Die nachfolgende Skizze wurde angeregt durch eine Übersicht der politikwissenschaftlichen und historischen Literatur zum Wechselverhältnis zwischen demokratischem System und Konfliktbereitschaft bei Joe D. Hagan, *Domestic Political Systems and War Processes*, in: *Mershon International Studies Review*, (1994), S. 183–207.

39 Vgl. mit komparativem Ansatz Z. Maoz, *Joining the Club of Nations: Political Development and International Conflict 1816–1976*, in: *International Studies Quarterly*, (1989) 33, S. 199–213.

40 Für den Vergleich anregend z. B. R. Siverson/H. Starr, *Regime Change and the Restructuring of Alliances*, in: *American Journal of Political Sciences*, (1994) 38, S. 146–161.

menarbeit bzw. der Integration einfügen. Erst dessen aus russischer Sicht unzureichende Öffnung und die damit verbundene Enttäuschung und innenpolitische Schwächung der Reformkräfte haben dann russische Forderungen nach einer Änderung und Anpassung der Strukturen internationaler Zusammenarbeit stimuliert. Besonders enttäuschend war für die russischen Demokraten, daß aus ihrer Sicht das Bekenntnis zur demokratischen Kultur in entscheidenden Bereichen der Außen- und Sicherheitspolitik westlicherseits nicht hinreichend honoriert wurde. Als die Frage einer Osterweiterung der NATO heranreifte, war zunächst weniger das Gefühl einer potentiellen sicherheitspolitischen Ausgrenzung Rußlands als vielmehr das der dahinterstehenden wertemäßigen Abgrenzung für die russischen Reformkräfte das Hauptproblem<sup>41</sup>.

3. Schließlich ist im Gegensatz zu manchen anderen Revolutionen der Geschichte die außen- und sicherheitspolitische Selbstbehauptungsstrategie Rußlands in ihrer Substanz bislang nicht durch eine alles bestimmende harte Linie bzw. von Politikern bestimmt, die aufgrund ihrer Persönlichkeit als Hardliner bezeichnet werden könnten<sup>42</sup>. Diese Strategie gibt sich bei aller zunehmenden Berücksichtigung des nationalen Interesses derzeit weder einem Hypernationalismus noch (auch nicht infolge der Krise in Tschetschenien) einem säbelrasselnden Militarismus hin. Entsprechend fehlt bislang auch jeder offizielle Versuch, die außen- und sicherheitspolitische Bedrohungsanalyse zwecks Mobilisierung zusätzlicher Ressourcen für die Verteidigung zu manipulieren. Mit beträchtlichen Reduzierungen der für das Militär beantragten Mittel ist momentan eher das Gegenteil festzustellen, was die Möglichkeiten militärisch gestützter Expansion erheblich beeinträchtigen dürfte<sup>43</sup>.

Weit unterhalb einer derartigen, derzeit nicht existierenden Strategie einer allumfassenden

41 Dies klang erneut in Jelzins Rede vor der KSZE-Gipfelkonferenz in Budapest im Dezember 1994 an, als er beim Thema zukünftiger europäischer Sicherheitsstrukturen darauf hinwies, daß die Demokratie in Rußland noch nicht begraben sei, in: *Rossijskaja gazeta* vom 6. 12. 1994.

42 Vgl. zu diesem Aspekt im historischen Vergleich St. Walt, *Revolution and War*, in: *World Politics*, (1992) 44, S. 321–368.

43 An den extremen Rändern des politischen Spektrums suchen allerdings entsprechende Kräfte ihre Handlungschancen zu wahren, was bei einer etwaigen Herausbildung eines nationalistisch-autoritären Regimes eine Rückkehr zu Strategien der Mobilisierung nach innen hervorrufen könnte.

Mobilisierung kommt allerdings der bereits behandelten Konsensbildung zu einigen zentralen außen- und sicherheitspolitischen Fragen, wie der NATO-Erweiterung, der Förderung der GUS usw., eine wichtige, vielleicht nicht unbedenkliche Bedeutung als Kompensation für mangelnden Konsens in wichtigen innenpolitischen Fragen zu. Der historische Vergleich zeigt, daß das hinter einer derartigen Konsensbildung stehende Hauptmotiv einer politischen Führung, nämlich eine von der inneren Krise ablenkende Herrschaftslegitimierung, im Maße der inneren Krisenverschärfung auch zur Verschärfung der Außenpolitik führen kann<sup>44</sup>.

---

## VI. Schlußfolgerungen

---

Bewertet man die russische Politik gegenüber den neuen Nachbarstaaten anhand der bisherigen Überlegungen, so ergibt sich ein differenziertes Bild. Der russische Führungsanspruch entspricht der besonderen geo- und machtpolitischen Ausgangslage der Russischen Föderation. Dies kann auch mit Blick auf einen von anderen Staaten ähnlich begründeten regionalen Führungsanspruch gegenüber benachbarten, verbündeten Staaten oder Regionen nicht grundsätzlich bestritten werden. Dieser Führungsanspruch erscheint legitim, soweit er in seinen konkreten politischen, wirtschaftlichen, militärischen und kulturellen Manifestationen von den betroffenen Staaten gewünscht oder freiwillig akzeptiert wird und nicht auf die forcierte Durchsetzung imperialer, illegitim-hegemonialer sowie einseitiger nationaler Interessen abzielt. Dies läßt im Sinne der bisherigen Überlegungen Gestaltungsspielraum für eine legitime Hegemonie und eine durch das russische Potential geführte Integration, soweit dahinter nicht Konzeptionen zur Sicherung exklusiver russischer Einfluszonen stehen. Dieser Führungsanspruch erscheint ferner gerechtfertigt und akzeptabel, wenn er zusätzlich einer an den KSZE-Prinzipien orientierten Mitverantwortung für die Stabilisierung der politischen, wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Lage in den Nachbarstaaten Rußlands und damit des internationalen Systems insgesamt tatsächlich verpflichtet ist.

Demgegenüber neigen manche westlichen Äußerungen selbst mit Blick auf legitime Integrationschritte im Rahmen der GUS dazu, die neuen

44 Vgl. R. Lebow, *Between Peace and War: The Nature of International Crisis*, Baltimore 1989.

Nachbarstaaten vor allem Zentralasiens und des Kaukasus rundweg als Opfer illegitimer russischer Zielsetzungen zu sehen. Dies dürfte bei einer Reihe von russischen Einzelaktionen in Teilbereichen der Sicherheit und der Wirtschaft zwar zutreffen<sup>45</sup> und sollte dann auch gegenüber der russischen Seite sowohl von den Betroffenen wie auch von dritter Seite unter Berufung auf KSZE-Verpflichtungen in angemessener Form aufgebracht werden. Das Bild ist jedoch insgesamt komplizierter und entspricht nicht der Schlußfolgerung der bislang umfassendsten amerikanischen Analyse, in der betont wird, „that Central Asia and the Transcaucasus were coming under a new Russian hegemony, if not yet imperial control, by late 1994“<sup>46</sup>.

Zunächst sollte bei derartigen Bewertungen nicht vergessen werden, daß es Ende 1991 – nachdem Rußland, die Ukraine und Weißrußland in Minsk eine Dreier-Union verabredet hatten – die Führungen der meisten übrigen ehemaligen Sowjetrepubliken (außer denjenigen der baltischen Staaten und Georgiens) waren, die eine Zusammenarbeit und Koordinierung im Rahmen einer größeren Gemeinschaft unabhängiger Staaten forderten. Seither wurde eine Asymmetrie der kurz- und langfristigen Interessen der Beteiligten deutlich: Der anfänglichen russischen Strategie des Abwerfens alter imperialer Lasten, die bis Mitte 1993 die russische GUS-Politik hauptsächlich bestimmte, stand das von Fall zu Fall unterschiedlich ausgeprägte Interesse der GUS-Staaten gegenüber, so wenig wie möglich vom Tropf bisheriger Moskauer Rohstoff-, Energie- und Warenlieferungen abgeschaltet zu werden und gleichzeitig die neue Unabhängigkeit stufenweise zu realisieren. Stufenweise deshalb, weil in praktisch allen Bereichen der bislang planwirtschaftlich und zentralistisch geprägten Wirtschafts- und Finanzstrukturen, in Währungsfragen, in Fragen der inneren und äußeren Sicherheit usw. die russische Unterstützung, Mitwirkung und personelle Präsenz (siehe z. B. die anfänglich hohen, inzwischen jedoch immer stärker abwandernden Anteile an russischen Wirtschaftsspezialisten, Wissenschaftlern, Lehrern und Verwaltungspersonal) im Interesse der inneren Stabilität unverzichtbar waren und in einer Reihe dieser Staaten bis auf weiteres noch bleiben werden.

45 Beispielsweise wirtschaftliche Erpressung im Energie-sektor zur Durchsetzung von politischen Zielen gegenüber Aserbaidschan und Weißrußland, ferner die auf zweifelhaften Grundlagen fortgesetzte Stationierung russischer Streitkräfte in Moldawien sowie die Nutzung von Peace Keeping für nationale russische Interessen in Georgien und Tadschikistan.

46 W. Odom/R. Dujarric (Anm. 7), S. 251.

Manche westliche Kritik tendiert dazu, dieses objektive Eigeninteresse bestimmter GUS-Staaten zu minimieren. Dabei wird nicht nur ein teilweise erhebliches Beharrungs- und Verweigerungsvermögen einiger dieser Staaten gegenüber der russischen Politik übersehen, wie zuletzt der GUS-Gipfel in Almaty vom 9. Februar 1995 gezeigt hat, sondern auch die gespaltene Haltung der dort jeweils herrschenden politischen Eliten. Diese möchten zwar bestimmte Vorteile der russischen Nähe kostengünstig sichern, haben aber zugleich als sich entfaltende neue nationale Eliten längerfristig kein Interesse an einer innen- und außenpolitischen Unterordnung unter eine russische Vorherrschaft. Wichtig für diese Entwicklung ist auch die auf Unabhängigkeit bedachte Haltung der Ukraine, die im Maße ihrer Selbstbehauptung gegenüber Rußland zugleich für die kleineren Staaten Manövriermöglichkeiten innerhalb der GUS offen hält. Hinzu kommt mit ähnlicher Ausrichtung der Ausbau eines jeweils eigenen bilateralen Beziehungsgeflechts unter den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion, d. h. außerhalb des GUS-Rahmens und damit unter Ausschluß Rußlands.

Das russische Interesse tendiert kurz- und mittelfristig bei allen Bemühungen um eine reale Stärkung der GUS-Integration dazu, die finanziellen und wirtschaftlichen Belastungen hieraus bis auf weiteres möglichst gering zu halten, jedoch in längerfristiger Perspektive eine stabile wirtschaftliche und sicherheitspolitische Einflußzone zu sichern. Wo sich dies im GUS-Rahmen als nicht möglich erweist, strebt die Russische Föderation selektive Verflechtungen aufgrund bilateraler Vereinbarungen an. Manche der sich insofern vielfach überlagernden multilateralen und bilateralen Entwicklungen in den GUS-Staaten deuten jedoch darauf hin, daß das „Fenster der Möglichkeiten“ für eine entsprechend expansive russische Politik nicht nur weniger groß sein dürfte als oftmals unterstellt, sondern mehr noch, daß es sich zukünftig auch langsam schließen könnte. Erste Ansätze hierfür sind mit der Herausbildung der Zentralasiatischen Union<sup>47</sup> sowie mit der alternativen Orientierung islamischer GUS-Staaten hin zu neuen Formen regionaler Zusammenarbeit, z. B. unter türkischer

47 Die Gründung der Zentralasiatischen Union Anfang 1994 unter Teilnahme Kasachstans, Usbekistans und Kirgistans wurde im Westen kaum beachtet. Aufgrund der bisher abgeschlossenen Vereinbarungen sind ein Exekutivkomitee sowie verschiedene Konsultativräte auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs sowie der wichtigsten Fachminister, darunter der Außen- und Verteidigungsminister, vorgesehen. Vgl. die Übersicht in: Rossijskie vesti vom 6. 9. 1994.

Führung<sup>48</sup>, gegeben. Aufgrund der Interessenlage dieser GUS-Staaten läßt sich wahrscheinlich sagen: Je expansiver sich die russische Politik gegenüber diesem Raum entwickeln sollte, desto mehr dürfte sie am Ende in der eigenen Nachbarschaft ein kontraproduktives Interesse an alternativer Orientierung stimulieren.

Das für die derzeitige Entwicklungsphase zwar noch gültige Gegenargument, wonach die islamische Option sowie die Option regionaler Umorientierung hin zur Türkei bzw. zum Iran entgegen manchen Expertenprognosen für diese Staaten bislang keine wesentliche Rolle gespielt haben, unterschlägt die kulturellen und nationalen Triebkräfte der zukünftigen Entwicklung<sup>49</sup>. Für die Russische Föderation würde eine auch aufgrund der jeweiligen nationalen, religiösen und kulturellen Identitätssuche längerfristig nicht auszuschließende Umorientierung des zentralasiatischen und kaukasischen Potentials, zusammen mit der Osterweiterung der Europäischen Union und möglicherweise der NATO, eine in jeder Hinsicht neuartige geopolitische Ausgangslage schaffen. Unter Berücksichtigung dieser längerfristig nicht auszuschließenden Entwicklung wird die russische Doppelstrategie einer deutlichen Stärkung der GUS und einer vehementen Ablehnung der NATO-Erweiterung um so verständlicher.

Noch ist dies unsichere Zukunft. Gegenwärtig bestehen für die GUS-Staaten keine substantiellen

48 So fand vom 18. bis 19. Oktober 1994, d.h. pikanterweise kurz vor dem Moskauer GUS-Gipfel, in Istanbul auf türkische Einladung ein Treffen der Staatschefs der Türkei, Kasachstans, Turkmenistans, Kirgistans, Usbekistans und Aserbaidschans statt, das mit der Unterzeichnung einer 24 Punkte umfassenden politischen Deklaration zur weiteren wirtschaftlichen, politischen und sonstigen Zusammenarbeit und Koordinierung endete. Vgl. *Nezavisimaja gazeta* vom 21. 10. 1994.

49 Vgl. die Thesen von S. P. Huntington zu den kulturellen Hauptursachen zukünftiger Konflikte zwischen den Zivilisationen, in: *Moskovskie novosti* (Moskau), 29. 1. 1994, S. 5.

wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Alternativen gegenüber einer engen Zusammenarbeit mit Rußland. Neben beschränkten Aktivitäten der Türkei vor allem in Aserbaidschan bzw. des Iran in Turkmenistan hält sich auch China in der Region noch weitgehend zurück. Westliche Angebote, z.B. die bilateralen Partnership-for-Peace-Verbindungen mit der NATO oder die Kooperationsverträge mit der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten, warten auf eine substantiellere Ausfüllung. Dies hat oberste Priorität, soweit westliche Politik tatsächlich mitwirken kann, und zwar unter gleichzeitiger Intensivierung partnerschaftlicher Beziehungen mit Rußland in allen Bereichen, d.h. einschließlich der Entfaltung eines gemeinsamen Sicherheitsraums. Hingegen kann eine sich lediglich gegen das russische Eindringen in den GUS-Raum wendende Kritik keine hinreichend glaubwürdige Alternative für diese Staaten bieten.

Und schließlich: Mit Blick auf die von Huntington unterstellten entscheidenden kulturellen Ursachen zukünftiger Konflikte zwischen den Zivilisationen sollten die Chancen und Notwendigkeiten einer derartigen konstruktiven Doppelstrategie ernst genommen werden. Ein marktwirtschaftliches, demokratisches und gegenüber den Nachbarregionen an die KSZE-Verpflichtungen gebundenes Rußland wäre der entscheidende Anker und Stimulator auch für einen in den kleineren GUS-Staaten, bis auf Armenien und teilweise Kirgistan, noch nicht recht vorangekommenen Systemwechsel. Ohne eine Transformation der dort überwiegend bestehenden „Entwicklungsdiktaturen“ wären negative Rückwirkungen auf den Reformprozeß in der Russischen Föderation wahrscheinlich unvermeidlich. Dann hätte die zu Beginn zitierte Leitvorstellung einer kooperativen Staatengemeinschaft zwischen Vancouver und Wladivostok im 21. Jahrhundert keine Realisierungschance.

## Russische Regionen als Motor der Wirtschaftsentwicklung des Landes

In den Diskussionen über die Stärke oder Schwäche der russischen Zentralmacht und über die Folgen der personellen Veränderungen in der Moskauer politischen Elite als Ergebnis der Parlaments- bzw. Präsidentschaftswahlen wird meistens vernachlässigt, daß die Zukunft des Landes immer seltener von der Föderationszentrale, sondern von den 89 Regionen – den sogenannten Föderations-subjekten – bestimmt wird. Besonders deutlich kommt der wachsende Einfluß der Regionen im wirtschaftlichen Leben des Landes zum Ausdruck.

---

### I. Die unterschiedliche Wirtschaftslage der russischen Regionen

---

Die reale Stärke und das Einflußpotential einer jeden Region wird im wesentlichen durch ihre Wirtschaftslage bestimmt. Diese ist heute in den meisten Landesteilen recht unterschiedlich. Im Vergleich zu den drei rückständigsten Regionen beträgt das Pro-Kopf-Einkommen in den drei führenden Regionen beinahe das Sechsfache, wobei der Abstand in den letzten Jahren zugenommen hat<sup>1</sup>. Die tiefe Wirtschaftskrise der neunziger Jahre in Rußland hat die Regionen des Landes bei weitem nicht gleichmäßig getroffen. In 22 Landesteilen ist das Volumen der Industrieproduktion von 1991 bis 1994 um weniger als 40 Prozent (in konstanten Preisen) zurückgegangen, wobei es in 14 Landesteilen um mehr als 60 Prozent gesunken ist<sup>2</sup>.

Die regionalen Wirtschaftsperspektiven hängen im wesentlichen vom Tempo der Einführung marktwirtschaftlicher Mechanismen ab, das sich von einer Region zur anderen unterscheidet und mit den strategischen Weichenstellungen der jeweiligen Regionaladministration eng verknüpft ist. Es hat sich erwiesen, daß drei Jahre radikale Wirt-

schaftsreform in Rußland (1992–1994) einen genügend langen Zeitraum bilden, um die Orientierung der meisten Regionen zu erkennen. Die entsprechende Stellung der russischen Landesteile läßt sich auf der Grundlage von folgenden vier Kriterien feststellen:

- Anteil des Satzungskapitals der bereits privatisierten ehemals staatlichen Unternehmen;
- Anteil der Konsumgüterpreise, die von den Regionaladministrationen nicht mehr kontrolliert werden;
- gesamtes Satzungskapital der Geschäftsbanken;
- Unabhängigkeitsgrad der regionalen Haushalte von den Ausgaben aus dem föderalen Haushalt Rußlands.

Laut diesen Kriterien sah die Liste der führenden zehn Regionen Anfang 1995 wie folgt aus:

- Stadt Sankt Petersburg, Stadt Moskau, Gebiet Nishnij Novgorod, Gebiet Moskau, Gebiet Samara, Gebiet Rostov am Don, Gebiet Wolgograd, Gebiet Sverdlovsk, Gebiet Perm sowie das Gebiet Jaroslavl.

Drei von insgesamt elf wirtschaftlichen Großregionen – Mittelrußland, Wolgagebiet und Ural – werden auch in Zukunft die marktwirtschaftlich am weitesten entwickelten Regionen bleiben<sup>3</sup>.

In der großen Mehrheit der Landesteile der Russischen Föderation verlief die Entwicklung von 1992 bis 1995 in folgenden Stufen:

- Beschleunigung der marktwirtschaftlich orientierten Reformen;
- Verstärkung der Position der privaten Firmen bei dem Übergang von der Zwangsverteilung zum Kauf von materiellen Ressourcen sowie hinsichtlich der Stellung der lokalen Geschäftsbanken bei der Lenkung der Finanzströme;

---

1 Vgl. Rossija – 1995. Ekonomitscheskaja konjunktura (Rußland – 1995. Wirtschaftskonjunktur), Moskau 1995, S. 68f.

2 Vgl. Sozialno-ekonomitscheskoe poloshenie Rossii w 1994 godu (Soziale und wirtschaftliche Lage Rußlands im Jahr 1994), Moskau 1995, S. 220–222.

3 Errechnet auf der Basis von: Vestnik Banka Rossii; Financial & Business News. The Survey of the Banking Activities; Kommersant. The Privatization Survey; Delovoj Mir. The Statistics of the Consumer Prices; verschiedene Ausgaben von 1993 bis 1995.

- Streben der Regionaladministrationen nach Wiederherstellung einer führenden Rolle mit Hilfe politischen Drucks auf die Zentralregierung (Vorzugskredite, Subventionen, Verzögerungen bei der Überweisung föderaler Steuern) und auf die in der Region ansässigen Privatfirmen (Erhöhung lokaler Steuersätze);
- Gegenmaßnahmen seitens der örtlichen Unternehmen sowie seitens der Zentralregierung an die Adresse der jeweiligen Regionaladministration, die ihrerseits versucht, den angestrebten Status quo mit Hilfe des von ihr eingeführten besonderen Regimes der zwischenregionalen Handelsbeziehungen zu erreichen;
- Förderung des Privatsektors in der jeweiligen Region (Entstehung einer „kritischen Masse“), darauffolgende Annäherung der Interessen der führenden Unternehmer und der regionalen politischen Eliten mit anschließender Verschmelzung ihrer finanziellen Bestrebungen und gemeinsamen Lobbying bei der Moskauer Zentrale;
- Suche nach strategischen ausländischen Investitionen.

Eine Ausnahme von dieser Entwicklung bilden nur drei der am weitesten entwickelten Territorien – Moskau und Sankt Petersburg sowie das Gebiet Nishnij Nowgorod –, wo die Gouverneure Lushkow, Sobtschak und Nemzog, jeder auf eigene Weise, versuchen, die traditionellen, als Erbe der Planwirtschaft gebliebenen Wirtschaftsstrukturen radikal zu reformieren, und zwar ohne jede Rücksicht auf die Zentralmacht. Die positiven Impulse, die von diesen drei Regionen ausgehen, sind aber nicht ausreichend, um die Entwicklung selbst in ihrer nächsten Umgebung entscheidend zu beeinflussen. Die Tatsache, daß sich mindestens in den nächsten fünf Jahren die Regionen Rußlands auf unterschiedlichen, oben beschriebenen Etappen befinden werden, trägt zur Verstärkung der Widersprüche zwischen ihnen bei und erschwert die Bildung eines einheitlichen Binnenmarktraumes im Lande.

---

## II. Die Entwicklung der führenden Wirtschaftsakteure in den Regionen des Landes

---

Für die Beurteilung der Bedeutung der Regionen im Wirtschaftsleben des Landes ist es wichtig festzustellen, inwieweit die Bestrebungen der Regio-

naladministrationen, die marktwirtschaftlichen Reformen auf „ihren“ Territorien voranzutreiben, einen direkten Einfluß auf das Niveau der unternehmerischen Entscheidungen ausüben. Eine im Auftrag der Haniel-Stiftung von Moskauer Experten unter der Leitung des Verfassers durchgeführte Studie, die 903 Unternehmen in 21 führenden russischen Regionen befragt hat, zeigt, daß die marktwirtschaftlich orientierten Entscheidungen der Regionaladministrationen einen begrenzten positiven Einfluß auf die in der jeweiligen Region ansässigen Unternehmen ausüben<sup>4</sup>. Diese Tatsache ist durchaus verständlich, wenn man bedenkt, welche Formen der Unterstützung seitens regionaler Administrationen die Unternehmen als besonders attraktiv empfinden. Die Reihenfolge dieser Präferenzen kann nach der Gesamtheit aller erfaßten Unternehmen wie folgt dargestellt werden:

- Gewährung von Vorzugskrediten und Kreditgarantien, Übernahme der Finanzierung sozialer Einrichtungen, Festsetzung der Preise für Rohstoffe und Halberzeugnisse, Gewährung von Steuervergünstigungen, Direktversorgung mit materiellen Ressourcen, Vertretung der Positionen der Unternehmen gegenüber der Föderationszentrale;
- Einführung regionspezifischer Zollregeln sowie die Anziehung ausländischer Investitionen.

Auf dieser Grundlage kann man feststellen, daß die Mehrheit dieser Antworten nicht marktwirtschaftlicher sondern überwiegend administrativer Natur ist. Als Folge dessen und aufgrund scharfer Widersprüche im Rahmen der heutigen Strukturpolitik der Zentralregierung vollzieht sich die strukturelle Umgestaltung der veralteten Branchen in den meisten Regionen des Landes nur zögerlich. In den elf wirtschaftlichen Großregionen des Landes – mit Ausnahme der Nord-Region – verhindert die Existenz mehrerer unrentabler Unternehmen einen starken Anstieg der Arbeitslosigkeit. Die unrentablen Unternehmen sind dementsprechend nicht daran interessiert, die mit der Reduzierung der überflüssigen Arbeitsplätze zwangsläufig verbundene Modernisierung voranzutreiben. Aus der folgenden Tabelle wird ersichtlich, daß viele der unrentablen Unternehmen in Sibirien und im Fernen Osten liegen, wobei die höchste Arbeitslosigkeit in den alten Industriegebieten des Urals und des europäischen Teils Rußlands vorherrscht:

4 Vgl. Russische Regionen als Unternehmensstandorte. Eine vom WTZ „Expert“ im Auftrag der Haniel-Stiftung erstellte Studie, Moskau–Duisburg 1995.

**Tabelle: Die wirtschaftliche Situation in den Großregionen Rußlands (Januar 1995, in Prozent)**

	Anteil unrentabler Unternehmen	Arbeitslosenquote
Russische Föderation	23,2	2,03
Nord	30,1	3,52
Nord-West	17,1	2,60
Mittelrußland	17,4	2,05
Wolga-Vjatka-Gebiet	19,2	3,50
Schwarzerdzone	17,3	1,49
Wolgagebiet	19,4	1,56
Nordkaukasus	23,4	1,61
Ural	20,1	2,19
Westsibirien	31,0	1,49
Ostsibirien	38,1	1,57
Ferner Osten	39,7	1,93

Quelle: Sozialno-ekonomitscheskoe poloshenie Rossii w 1994 godu (Anm. 2), S. 322–324; Rossija – 1995 (Anm. 1), S. 182–184.

Eine wichtige Voraussetzung für die wachsende Bedeutung des Wirtschaftspotentials der Regionen ist die beschleunigte Entwicklung ihres Bankensystems. Dank des umfangreichen Lobbying hinsichtlich eigener regionaler Interessen und der daraus resultierenden Unterstützung seitens der Zentralregierung über staatliche Fördermittel wurden in den letzten Jahren die Gebiete des Nordkaukasus, der Schwarzerdzone und des Fernen Ostens am stärksten begünstigt. Es ist kein Zufall, daß die Geschäftsbanken dieser Territorien sowie die Ostsibiriens und des Nordens mit den örtlichen politischen Eliten am stärksten verflochten sind und nicht nach marktwirtschaftlichen Prinzipien handeln.

Das private russische Bankenkaptal wird sich in den kommenden Jahren in folgenden Großregionen konzentrieren: Mittelrußland, Ural, Westsibirien und Wolgagebiet<sup>5</sup>. Das Jahr 1994 war höchstwahrscheinlich das letzte, in dem die Zahl der Geschäftsbanken in den Regionen des Landes wesentlich zugenommen hat und die staatlichen Vorzugskredite in großem Umfang umverteilt worden sind. Ab Frühjahr 1995 und insbesondere nach der Bankenkrise im August 1995 handelt es sich fast ausschließlich um die Öffnung neuer Filialen

<sup>5</sup> Vgl. Shaping Factors, Shaping Actors – the Former Soviet Union by the Year 2000 and Beyond. Eine vom European Center for International Security im Auftrag der EU-Kommission erstellte Studie, Brüssel–Starnberg 1995.

der führenden russischen Banken in besonders lukrativen Landesteilen. Das hat zwei wichtige Konsequenzen für die regionale Wirtschaftsentwicklung:

- Es vollzieht sich eine Aufteilung der Regionen nach solchen, in denen sich das Finanzsystem durch führende russische (und in der Zukunft auch durch westliche) Banken nach marktwirtschaftlichen Prinzipien entwickelt (in den nächsten zwei bis drei Jahren werden zu dieser Gruppe voraussichtlich ca. zwei Drittel aller russischen Regionen gehören), und solchen, in denen sich das archaische System lokaler kleinerer und mittlerer Banken durchsetzen wird die mit den regionalen industriellen und politischen Eliten eng verbunden sind (ca. ein Drittel der Landesteile der Russischen Föderation).
- Es kommt zu einer starken Differenzierung der Regionen nach dem Umfang der Gewährung von Bankkrediten an die Industrieunternehmen. Bereits heute kann man nach der Größe externer Finanzmittel pro Produktionseinheit zwischen den führenden Territorien (Gebiete Samara, Nishnij Novgorod, Jaroslavl, Novosibirsk, Perm) und den zurückgebliebenen (Gebiet Archangelsk, Regionen Krasnojarsk, Stavropol, Krasnodar, Primorje) unterscheiden.

### III. Die Aufteilung der Haushaltskompetenzen zwischen der Zentrale und den Regionen

Die reale Wirtschaftsstärke der Regionen hängt von dem dort verfügbaren öffentlichen Finanzpotential ab. Der Hauptanteil der Haushaltseinnahmen der Mitglieder der Föderation setzt sich aus föderalen Steuern zusammen. Seit dem Zerfall der Sowjetunion gibt es aber keine festen Regeln für den Steuertransfer von den Regionen zur Moskauer Zentrale. Besonders deutlich läßt sich dieses Problem am Beispiel der Mehrwertsteuer beobachten, für die von 1991 bis 1995 die Verteilungsbasis sechs Mal geändert wurde. Die Primärverteilung unterliegt den Haushaltsgesetzen, die jedes Jahr neu verabschiedet werden. Der Gesamtanteil der Steuer, die die Regionen im Rahmen der Primärverteilung an die Zentrale abführen müssen, betrug nach offiziellen Angaben 1992 52 Prozent, 1993 37 Prozent, 1994 35 Prozent und

soll sich im Jahr 1996 auf 39 Prozent erhöhen<sup>6</sup>. In der Tat sah aber diese Aufteilung anders aus, und zwar ganz eindeutig zuungunsten der Regionen:

- bei der Berechnung auf der realen Bargeldbasis (der Bargeldumlauf spielt in Rußland immer noch eine ganz wichtige Rolle): 1992 – 63,5 Prozent; 1993 – 41 Prozent; 1994 – 48 Prozent;
- bei der Berechnung auf der Basis der Kaufkraftparitäten unter Berücksichtigung zeitlicher Verspätungen und unvollständiger Erhebung von Steuern: 1993 – 51 Prozent; 1994 – 58 Prozent; 1995 – 63 Prozent<sup>7</sup>.

Bei sinkenden Haushaltseinnahmen der Regionen stieg der regionale Anteil an den Ausgaben des konsolidierten Haushaltes des Landes von ca. 40 Prozent im Jahr 1992 auf 60 Prozent im Jahr 1995, was insbesondere auf die steigenden Sozialausgaben zurückzuführen ist<sup>8</sup>. Dabei geht es vor allem um die sogenannten Einwerkstädte – Städte mit einigen hunderttausend Einwohnern, in denen die ganze Beschäftigung ausschließlich von den Großunternehmen der Rüstungsindustrie abhängig ist. Sie erhalten fast keine Staatsaufträge mehr und werden kurz- bis mittelfristig keine Umstrukturierungsperspektiven haben. Da die entsprechende Unterstützung aus den Mitteln des Bundeshaushaltes völlig ungenügend ist, drohen soziale Unruhen, so daß die regionalen Legislativen und Exekutiven aus eigenen Überlebensinteressen für diese Städte zusätzliche Finanzierungsquellen erschließen müssen.

Dadurch werden die Regionen von Jahr zu Jahr von der Föderationszentrale immer stärker benachteiligt. Diese entgegengesetzten Tendenzen bei den Steuereinnahmen und Haushaltsausgaben führen im Endeffekt zu einer weiteren Verschärfung des „Haushaltskrieges“, wobei nicht zu vergessen ist, daß ein ähnlicher Konflikt zwischen der Unionszentrale und den Unionsrepubliken 1990/91 einen wesentlichen Anteil am Zerfall der Sowjetunion hatte. Damals hatte die Regierung der RSFSR eine viel attraktivere Steuerordnung als die der Unionszentrale angekündigt und dadurch mehrere Landesteile der noch existierenden Sowjetunion auf ihre Seite im Kampf gegen die Moskauer Regierung gezogen.

6 Vgl. Perwaja lastotschka, operediwschaja wesnu, in: Kommersant vom 29. 8. 1995, S. 10f.

7 Vgl. Obsor ekonomiki Rossii (Übersicht der russischen Wirtschaft), IY. 1994, Moskau 1995, S. 30; eigene Berechnungen.

8 Vgl. Gesetze über den Bundeshaushalt Rußlands. Verschiedene Jahrgänge; Pressedienst der Staatsduma, Moskau; eigene Berechnungen.

Seit September 1995 haben sich zwei Regionen (Gebiete Samara und Tscheljabinsk) gegenüber der Zentrale durchgesetzt, indem sie das Recht erhalten haben, die föderalen Ausgaben auf ihren Territorien aus den von ihnen erhobenen Steuereinnahmen direkt zu finanzieren, ohne vorher die Verrechnungskammer des Finanzministeriums einzuschalten<sup>9</sup>. Dadurch wird das ganze Verteilungssystem für die Regionen viel durchsichtiger und kontrollierbarer gemacht. Auch die anderen wirtschaftsstarken Landesteile werden zweifelsohne versuchen, ein ähnliches Verfahren einzuführen, so daß die dringend notwendige Vereinheitlichung der Finanzbeziehungen zwischen der Zentrale und den Regionen erneut Zukunftsmusik bleiben wird.

Die Auswirkungen bei der Sekundärverteilung der Steuern auf die marktwirtschaftlich orientierten Regionen sind meistens noch negativer als bei der Primärverteilung<sup>10</sup>. Das Problem besteht dabei darin, daß das Finanzministerium Rußlands fast willkürlich Regionen als „bedürftig“ und „besonders bedürftig“ klassifizieren kann, weil klare Kriterien dafür fehlen. Ausschließlich bedürftige Regionen haben Ansprüche auf staatliche Finanzmittel, die im Rahmen des Sekundärverteilungsverfahrens zugewiesen werden. Die Anzahl der bedürftigen Territorien ist von 58 im Jahr 1993 auf 65 im Jahr 1994 und auf 78 im Jahr 1995 gestiegen. Wenn man bedenkt, daß es sich im letzten Fall um beinahe 90 Prozent aller Landesteile Rußlands handelt und die Höhe der Sekundärmittel nirgendwo definitiv festgelegt ist, kann man davon ausgehen, daß ein vertikaler Finanzausgleich faktisch fehlt.

Eine etwas größere Rolle spielt der horizontale Finanzausgleich (innerhalb der regionalen Zusammenschlüsse, insbesondere in der Interregionalen Vereinigung „Sibirisches Abkommen“ und der Regionalen Vereinigung des Uralgebietes), auch wenn hierfür keine gesetzlichen Rahmenbestimmungen vorhanden sind. Es geht dabei um Summen, die ungefähr das Doppelte des vertikalen Finanzausgleiches umfassen und die oft für eine effektive Finanzierung derjenigen potentiell wettbewerbsfähigen Unternehmen ausgegeben werden, die eine innovative Rolle für die gesamte Großregion spielen könnten.

Wichtiger als der Status einer „bedürftigen“ Region ist für den jeweiligen Landesteil das Durchset-

9 Vgl. Regiony perechodjat na samofinansirovanie, in: Kommersant-Daily vom 9. 9. 1995, S. 2.

10 Vgl. Claudia Bell, Der rußländische Staatshaushalt: die Beziehungen zwischen Zentrum und Territorien, in: Berichte des BIOst, Nr. 65, Köln 1994.

zungsvermögen seiner Regionaladministration, da diesem eine entscheidende Rolle für die Gewährung von Vorzugskrediten und Subventionen zukommt, die von der Zentralregierung gewährt werden und die den Umfang anderer zu verteilender Mittel wesentlich übersteigen. Ging es dabei 1993/94 grundsätzlich um die Wirtschaftsstärke der regionalen Lobby, die für den Entscheidungsprozeß in Moskau ausschlaggebend war, so wurde 1995 das Herangehen der Föderationsbehörden immer mehr durch die politische Loyalität der jeweiligen Region bestimmt. Als Anfang 1995 die Regierung der Republik Baschkortostan den Krieg in Tschetschenien scharf kritisierte und die Republik Tuwa mit dem Austritt drohte, mußten die beiden eine Reduzierung der entsprechenden Finanzhilfen aus Moskau hinnehmen. Eine derartige Selektionspolitik provoziert neue Rivalitäten nicht nur zwischen wirtschaftsschwachen und wirtschaftsstarken Territorien, sondern auch zwischen den nach Moskau orientierten und den politisch nicht loyalen Landesteilen Rußlands.

Der 1994 bereitgestellte Föderale Finanzausgleichsfonds, der nach Vorstellungen der russischen Regierung die Situation verbessern sollte, konnte bisher das Ziel eines Finanzausgleichs nicht erfüllen. Obwohl das Volumen seiner Finanzressourcen nicht gerade gering ist (27 Prozent der gesamten Mehrwertsteuereinnahmen im Jahr 1995 und 15 Prozent aller Steuereinnahmen des föderalen Haushaltes im Jahr 1996), wird seine Implementierung durch das Fehlen einer entsprechenden rechtlichen Grundlage und von festgelegten langfristigen Zielsetzungen bisher wesentlich erschwert.

---

#### IV. Das Vorgehen der russischen Regionen in den attraktivsten Wirtschaftsbereichen

---

Zwei Wirtschaftsbereiche haben sich während der Transformationsphase der russischen Wirtschaft als besonders gewinnbringend erwiesen. Es handelt sich um die Gewinne aus den Außenhandelsaktivitäten und um die Privatisierungseinnahmen. Gerade in diesen Bereichen versuchen die Regionen besonders aktiv, sich mit ihrer Wirtschaftsstärke gegen die Zentrale durchzusetzen.

Der unterschiedliche rechtliche Rahmen für Ausfuhren aus den verschiedenen Regionen steht dabei wegen der in Rußland vorhandenen Besonder-

heiten des Außenhandels im Vordergrund. Besonders groß waren die Unterschiede in den Außenhandelsvergünstigungen im Jahr 1993. Diese wurden sowohl von den Legislativen als auch von den Exekutiven (ohne vorherige Absprache untereinander) gewährt. Zu den wichtigsten Zugeständnissen dieser Art gehören unter anderem:

- Übergabe der Quotierung und Lizenzierung ins Ressort der örtlichen Administrationen (Republiken Bashkortostan, Tschuvaschien, Kabardino-Balkarien, Nordossetien, Kalmykien, Karelilien);
- Reduzierung oder Abschaffung der Exportzölle und -abgaben (Republiken Udmurtien, Nordossetien, der Komi, Region Krasnojarsk, Gebiete Murmansk, Kirov, Brjansk, Kaliningrad);
- Verminderung der Überweisungssätze der im Außenhandel erwirtschafteten Devisen in den Bundeshaushalt (Republiken Mordovien, Tuva, Regionen Primorje, Chabarovsk, Gebiete Murmansk, Archangelsk, Tjumen, Tschita)<sup>11</sup>.

Zum Jahresende 1993 haben 23 von insgesamt 89 Regionen Rußlands eigene Exportzölle und 17 die von der Zentrale unabhängigen Importtarife eingeführt. Trotz zahlreicher Versuche seitens der Moskauer Zentrale, diese Vergünstigungen zu reglementieren, ihre Zahl zu reduzieren und die Gesamtlage durchsichtiger zu machen, hat sich die Situation im Jahr 1995 nur wenig verbessert. Das ganze Land ist in zwanzig Verwaltungsterritorien des Außenwirtschaftsministeriums Rußlands aufgeteilt, die nach der Fläche und den dort geltenden Außenwirtschaftsregeln stark voneinander abweichen. Mehrere den Außenhandel betreffende Rechtsakte, die sowohl als Verträge über die Kompetenzverteilung zwischen den Föderationssubjekten abgeschlossen, als auch als Regierungsbeschlüsse (z. B. über Sonderwirtschaftszonen im Gebiet Kaliningrad und in der Region Primorje) verabschiedet wurden, widersprechen der im Dezember 1993 angenommenen Verfassung des Staates<sup>12</sup>. Diese Widersprüche, deren Abschaffung sehr problematisch zu sein scheint, da sie die Interessen führender politischer Eliten des Landes betreffen, sind in absehbarer Zeit kaum aufzuheben. Als Folge nimmt der Wettbewerb zwischen den russischen Exporteuren auf dem Weltmarkt zu, was sich sehr negativ auf das Ausfuhrpotential des Landes als Ganzes auswirkt.

11 Vgl. Zentr i regiony wo wneschnich swjasjach, in: *Ekonomika i Shisn*, (1993) 32, S. 1.

12 Vgl. Alexander Livschiz, *Ekonomiceskaja Reforma v Rossii i ee cena*, Moskau 1994.

Scharfe Widersprüche zwischen der Zentrale und den Regionen sind auch bei der laufenden Privatisierung festzustellen. Hier geht es um folgende Probleme:

- Die Aufteilung des ehemals staatlichen Eigentums auf die Eigentümer auf föderaler, regionaler und lokaler Ebene, die die noch verbliebenen staatlichen Anteile verkaufen und entsprechende Erträge erzielen dürfen. Das Problem besteht hier darin, daß von dem gesamten in der ersten Hälfte 1995 erzielten Privatisierungseinkommen in Höhe von 1,3 Billionen Rubel der föderale Haushalt sich mit nur 29 Prozent begnügen mußte, während auf die Haushalte der Regionen elf Prozent und auf die der Gemeinden sogar 60 Prozent entfielen<sup>13</sup>. Die Verwendung dieser Einkommen durch die Regionen und insbesondere durch die Gemeinden unterliegt nicht der Kontrolle der Zentrale und ist nicht selten auf Zwecke ausgerichtet, die den Schwerpunkten der Wirtschaftspolitik der Zentrale widersprechen.
- Das unterschiedliche Tempo der Privatisierung in den verschiedenen Regionen des Landes. In der Mitte des Jahres 1995 wurde die Privatisierung in folgenden Regionen besonders forciert: Gebiete Nižnij Novgorod, Volgograd, Moskau, Jaroslawl, Sverdlovsk, Lipezk, Tscheljabinsk sowie die Stadt Moskau. Zur Jahreswende 1995/96 sollen die Regionen Krasnojarsk und die Gebiete Perm und Samara in den Vordergrund treten. Demgegenüber verläuft die Privatisierung in den meisten Nationaleinheiten Rußlands viel langsamer und bleibt nicht selten völlig unter der Kontrolle dortiger politischer Eliten. Diese Kompetenzverteilung erschwert das Entstehen eines einheitlichen russischen Wertpapiermarktes und führt dazu, daß dieser sich immer mehr spaltet, was die künftige Wirtschaftsentwicklung des Landes zweifelsohne verlangsamt.

---

## V. Wirtschaftsbeziehungen zwischen Moskau und den Landesteilen Rußlands im Rahmen der gesamtstaatlichen Regionalpolitik

---

Zwar wird von der russischen Regierung die Notwendigkeit einer breiten Regionalpolitik erkannt,

<sup>13</sup> Vgl. Deneshnaja priwatisazija i god spustja sochranjaet tscherty natschalnogo perioda, in: Finansowyje Iswestija vom 31. 8. 1995, S. 7.

die entsprechenden Versuche sind aber bisher gescheitert. Dies ist im wesentlichen darauf zurückzuführen, daß bei ihrer Gestaltung folgende vier grundlegende Prinzipien vernachlässigt werden:

1. Maßnahmen der Regionalpolitik sind fast ausschließlich kurzfristig angelegt und stellen meist nur eine Antwort der Regierung auf die wirtschaftlichen (und in der letzten Zeit auch politischen) Krisenerscheinungen in den jeweiligen Regionen des Landes dar. Eine Verbesserung der Wirtschaftssituation in den Problemregionen kann aber nur durch gezielte mittel- und langfristig orientierte Schritte erreicht werden. Die im Rahmen der Regionalpolitik in Rußland bisher gebrauchten kurzfristigen Mechanismen können die Akteure der Wirtschaftspolitik nicht dazu befähigen, die entsprechenden Finanzhilfen in die strategische Planung ihrer regionalbezogenen Aktivitäten einzubeziehen.

2. Es fehlen einheitliche Kriterien für die Auswahl der Regionen und der dort ansässigen Unternehmen, die einen Anspruch auf die für die Regionalpolitik geplanten staatlichen Mittel haben. Diese Kriterien ändern sich im Rahmen eines jeden Haushaltsplans und haben meistens einen ausgeprägt willkürlichen Charakter. Bis heute wurde weder in der russischen Fachliteratur, noch in den dafür verantwortlichen staatlichen Stellen Rußlands eine methodische Grundlage für die Meßbarkeit der Effektivität von regionalpolitischen Maßnahmen erarbeitet.

3. Die im Ressort der Zentralregierung vorhandenen und für die Zwecke der Regionalpolitik vorgesehenen sehr begrenzten Finanzmittel werden auf mehrere Vorhaben verteilt, ohne vorher deren Effektivität zu erörtern.

4. Zwar wird der Begriff „Haushaltsföderalismus“ von führenden Politikern des Landes in dieser oder jener Hinsicht ständig verwendet, er bleibt aber inhaltslos. Das Fehlen eines festgelegten Finanzausgleichsverfahrens in der entsprechenden Gesetzgebung Rußlands führt nicht nur zur Verschärfung der Widersprüche zwischen der Zentrale und den Regionen, sondern auch dazu, daß eine Umverteilung der Finanzmittel der beiden Subjekte aus dem Haushaltsbereich in die Nebenbereiche (Außenhandelserträge, Privatisierungseinnahmen usw.) stattfindet.

Diese Probleme sind kurzfristig nicht zu überwinden. Der zunehmende Druck seitens der Regionen wird in der mittelfristigen Perspektive dazu führen, daß sich die Beziehungen zwischen der Föderationszentrale und den Föderationssubjekten in den

mehr oder weniger klaren Rechtsrahmen einordnen werden, wobei folgende Richtlinien der russischen Regionalpolitik in den Vordergrund treten:

- Die Bedeutung der administrativen Zwangsmaßnahmen wird konsequent zurückgehen. Zentralbestimmte Verbote solcher Art wie Standortlenkende Gesetze, Erklärung von Sperrgebieten oder Einführung einer Genehmigungspflicht für Betriebsgründungen und -verlegungen sind bei ständiger Schwächung der Zentralmacht, die durch die Verabschiedung der Verfassung eines Einheitsstaates für Rußland Ende 1993 nur beschleunigt wurde, kaum durchsetzbar.
- Die Informations- und Beratungspolitik, die den privatwirtschaftlichen Entscheidungsträgern Informationen über die Standortqualitäten der verschiedenen Regionen vermitteln soll, wird aus objektiven und subjektiven Gründen den tatsächlichen Bedürfnissen noch lange nicht entsprechen können.
- Die Infrastrukturpolitik, die nicht nur eine wichtige Anreizfunktion haben soll, sondern auch eine entscheidende Vorleistung des russischen Zentralhaushaltes für die Erhöhung der Effektivität der gesamten Regionalpolitik bilden kann, wird völlig vernachlässigt. Das Fehlen von Maßnahmen zur Bereitstellung einer wirtschaftsnahen Infrastruktur wird sich auf die Standortqualitäten in den potentiellen Fördergebieten negativ auswirken und ein ganz wichtiges Hindernis für die Mobilität des Privatkapitals in Richtung dieser Regionen sein.
- Die Bedeutung der Vergabe- und der Steuerpolitik wird zurückgehen und allmählich die heutige Steuerungsrolle verlieren. Durch das Voranschreiten der tatsächlichen Privatisierung werden die großen Krisenunternehmen in einzelnen Regionen viel weniger als heute durch die Lenkung öffentlicher Aufträge bevorzugt. Die notwendige Einführung demokratischer Kontrollmechanismen (wenn auch auf dem Zick-Zack-Weg) sowie die Verstärkung eines einheitlichen Verfahrens der Mittelvergabe werden den gigantischen Umfang von Subventionen und Zuschüssen erheblich verringern.
- Die Bedeutung einmaliger Kapitalhilfen und der Arbeitsmarktpolitik wird bereits kurzfristig zunehmen. Gezielte Maßnahmen der Kapitalhilfe werden künftig an Stelle der regionalen Steuerung der Zuschüsse verwendet. Durch diese einmaligen Investitionszuschüsse, die in der Tat nach der Stärke ihrer Lobbymacht

gewährt werden, erhöht man die Eigenkapitalbasis der meist schon konkurrenzfähigen Unternehmen in den Fördergebieten. Die Umschulungs-, Fortbildungs- und Ausbildungsbeihilfen, die die berufliche Qualifikation und Mobilität der Arbeitskräfte verbessern, sind zwar sehr wichtig für die Regionalförderung, sie werden in Rußland aber auch künftig als Maßnahmen der Sozialpolitik definiert und dementsprechend nicht unbedingt regionalpolitisch bestimmt sein.

- Die Rolle der regionalbezogenen Kreditpolitik der russischen Zentralregierung wird mit der Durchsetzung marktwirtschaftlicher Mechanismen in der mittelfristigen Perspektive zweifelsohne wachsen. Hier geht es darum, daß für effektive Investitionen in Förderregionen zinsgünstige (jedoch nicht zinsfreie) öffentliche Kredite bereitgestellt werden oder die Kreditaufnahme durch Bürgschaften erleichtert wird. Für den Erfolg dieser Maßnahme ist es aber wichtig, daß die entsprechenden Finanzmittel von Anfang an auf der Ausgabenseite des Bundeshaushaltes stehen und auf ihrem Weg zum Endverbraucher nicht zu lange bei den Geschäftsbanken im Umlauf bleiben. Diese Kredite sind als Mittel der Regionalpolitik für die privaten Investoren besonders attraktiv, da ihre Gewährung überschaubar ist und sie mindestens mittelfristig angelegt sind.

---

## VI. Die Bedeutung der wachsenden Wirtschaftskraft der Regionen für die Zukunft des Landes

---

Als Folge der Unzulänglichkeiten der Regionalpolitik nimmt die Instabilität der Wirtschaftsbeziehungen zwischen Moskau und den Regionen zu. Das Vorhandensein einer Verfassung, die zwar das Land als Föderation bezeichnet, faktisch aber die Verfassung eines autokratischen Einheitsstaates ist, sowie das Fehlen praktischer Mechanismen, die die (entsprechenden) Verfassungsartikel über die Aufteilung der wirtschaftlichen Zuständigkeiten zwischen der Föderationszentrale und den Föderationssubjekten in die Tat umsetzen würden, haben zur Folge, daß sich die Wirtschaftsbeziehungen zwischen ihnen immer mehr in Richtung einer Konföderation entwickeln. Beispielhaft dafür ist der Inhalt von fünf Abkommen, die 1994/95 zwischen der Föderation und den Republiken Tatarstan, Baschkortostan, Kabardino-Balkarien,

Nordossetien und Jakutien unterzeichnet wurden. Die Tatsache, daß diese bilateralen Abkommen, deren Inhalt bei weitem nicht miteinander identisch ist, offiziell existieren, bedeutet de facto, daß diese fünf Föderationssubjekte in ihrem Status gegenüber der Föderation als Ganzes als gleichberechtigt anerkannt sind.

Die Neigung der regionalen Administrationen zur wirtschaftlichen Unabhängigkeit als Antwort auf das Fehlen einer gesamtstaatlichen Regionalpolitik ist sehr unterschiedlich ausgeprägt. Angesichts ihres „Unabhängigkeitsverhaltens“ können die 89 Regionen Rußlands in folgende vier Gruppen aufgeteilt werden:

1. Streben nach wirtschaftlicher Selbstversorgung bei vollständiger Ablehnung der Vergünstigungen seitens der Föderationszentrale – 11 Regionen. Es handelt sich dabei um Regionen, die auf ihren Territorien wichtige Bodenschätze sowie feste Absatzmärkte für eigene Erzeugnisse in Rußland oder im Ausland haben.

2. Streben nach Verstärkung direkter Kontakte zu Drittstaaten – 18 Regionen. Es handelt sich dabei um grenznahe Territorien sowie um rohstoffreiche Gebiete (sie überlappen sich teilweise mit denen aus der ersten Gruppe).

3. Streben nach breit angelegter Abhängigkeit von der russischen Föderationszentrale – 22 Regionen. Es handelt sich dabei um besonders arme Regionen, in denen die vorhandenen Branchenstrukturen zu Zeiten der Planwirtschaft aus „gesamtstaatlicher Zweckmäßigkeit“ errichtet wurden und heute nur mit Subventionen aus dem Bundeshaushalt aufrechterhalten werden können.

4. Streben nach unmittelbarer Annäherung (ohne den Weg über die Zentrale in Moskau) an Regionen, die ähnliche oder sich gegenseitig ergänzende Branchenstrukturen haben – 38 Regionen. Es handelt sich dabei überwiegend um Regionen, die eine geographische Nähe zueinander aufweisen, ähnliche Wirtschaftsprobleme haben und die Kerne von acht in Rußland vorhandenen zwischenregionalen Zusammenschlüssen bilden: Vereinigung

des Fernen Ostens, Interregionale Vereinigung „Sibirisches Abkommen“, Regionale Vereinigung des Uralgebietes, Vereinigung des Nord-Westens, Vereinigung für die Zusammenarbeit von Regionen, Territorien und Gebieten des Nordkavkasus, Vereinigung der Schwarzerdzone, Vereinigung der Großen Wolga, Vereinigung von Mittelrußland.

Das Ausmaß der separatistischen Bestrebungen einzelner Regionen ist nicht nur auf ihre Wirtschaftslage, sondern auch auf die Stärke ihrer jeweiligen Regionaladministrationen zurückzuführen. Nach meiner Einschätzung haben diese in ca. einem Drittel der insgesamt 89 russischen Regionen eine gesicherte Position, die sie auch auf Dauer halten werden und sich deswegen auch politisch mehr oder weniger unabhängig von Moskau fühlen. Um diesen Status rechtlich abzusichern und zu erweitern, suchen immer mehr (von dem Präsidenten Rußlands ernannte) Gouverneure nach Bestätigung durch Regionalwahlen. Die Gefahr für die Föderationszentrale besteht darin, daß es nicht mehr ausschließlich um die Nationaleinheiten (autonome Republiken), sondern auch um die von Russen bewohnten Gebiete geht. So gewann bei den im August 1995 im Gebiet Jekaterinburg (Swerdlowsk) durchgeführten Wahlen der einheimische und von Präsident Jelzin aus seinem Amt entlassene Gouverneur, ein Verfechter regionaler Freiheiten, und nicht Moskaus Günstling.

Die separatistischen Tendenzen haben meist eine objektive Ursache und bestätigen die Notwendigkeit, das Land nicht nach föderativen, sondern nach konföderativen Prinzipien zu gestalten. Eine solche Entwicklung könnte den russischen Regionen neue, größere Standortchancen bieten. Gleichzeitig nimmt aber die Gefahr zu, daß die Zentralmacht in Moskau in ihren Bestrebungen nach einer zentralistischen Ordnung bereits manifeste Realitäten nicht akzeptiert, sich kompromißlos zeigt und sich dazu verleiten läßt, ihre Macht in den abtrünnigen Regionen mit Gewalt durchzusetzen. Dies könnte nicht nur zum wirtschaftlichen, sondern auch zum politischen Zerfall des Landes führen.

# Umwege der Systemreform: Dezentralisierung und lokale Selbstverwaltung in Rußland

---

## I. Vorbemerkung

---

Das politisch-administrative System der Sowjetunion war extrem zentralisiert. Funktionsprinzipien, wie der in Art. 3 der Sowjetverfassung von 1977 fixierte Demokratische Zentralismus, legten die direkte Unterstellung von Sowjets der jeweils unteren unter die der unmittelbar übergeordneten Ebene fest. Entscheidungen standen demnach unter dem Vorbehalt einer „hierarchischen“ Korrektur, die keiner rechtlichen Begründung bedurfte; Weisungen mußten verbindlich vollzogen werden. Gemäß dem Grundsatz der „doppelten Unterstellung“ waren die Exekutivkomitees und deren Verwaltungseinheiten *horizontal* ihrem Kurationsorgan, dem Sowjet, und *vertikal* ihrem gleichartigen Fachorgan auf der jeweils übergeordneten territorialen Stufe unterstellt. Es lag indes in der Logik der gesamten Verfassungskonstruktion, daß sich die Behörden eventuellen Weisungen der Sowjets durch Berufung auf „übergeordnete“ Anweisungen stets zu entziehen vermochten.

Alle wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Institutionen und Organisationen wurden zudem von der KPdSU unmittelbar angeleitet. Der Apparat der monopolistischen Staatspartei, ebenfalls nach dem Prinzip des Demokratischen Zentralismus aufgebaut, war spiegelbildlich auf den Staatsapparat zugeschnitten und diesem in politischer Hinsicht übergeordnet. Auch die Verfahren der imperativen Planungspraxis<sup>1</sup> ließen keine Finanz- und Planungshoheit für untergeordnete Organe oder Gebietskörperschaften zu. Die parteiliche Kader- und Nomenklaturpolitik vereitelte jedwede Art von Personalhoheit für Organisationen, Unternehmen, Sowjets und Verwaltungen.

---

1 Vgl. Ulrich Scheuner, Verfassungsrechtliche Probleme einer staatlichen Planung, in: Joseph Kaiser, Planung I, Baden-Baden 1965. Zu den Merkmalen imperativer Planung gehören danach: die Festlegung verbindlicher Ziele, kombiniert mit der Anwendung von Weisungen und Eingriffen zu deren Verwirklichung. Die eigentliche Planung wird vorbereitend von „unten nach oben“ heraufgeplant, danach auf der jeweils übergeordneten Stufe korrigiert und schließlich wieder von „oben nach unten“ durchgeführt.

Jedes Entscheidungsorgan war somit in ein dichtes Geflecht von vertikalen und horizontalen Anleitungen und Unterstellungen eingebunden. Dies galt auch und vor allem für die lokalen Sowjets und ihre Organe. Je stärker jedoch volkswirtschaftliche Effizienzprobleme drängten, die offenkundig aus der übermäßigen Zentralisierung der Wirtschafts- und Staatsverwaltung herrührten, desto mehr rückte die Kompetenzausstattung der lokalen Gebietskörperschaften auf die politische Tagesordnung. Die Dezentralisierung des politisch-administrativen Systems, d. h. die organisatorische Verselbständigung von Entscheidungsbefugnissen „unterhalb“ der zentralen Führungsspitze, war frühzeitig ein wesentlicher Baustein der Systemreform in Rußland und bereits seit den siebziger Jahren, in der deutschen Sowjetforschung weitgehend unbeachtet, ein ständiges Thema in sowjetischen Fachzeitschriften sowie Bestandteil einer regen gesetzgeberischen Tätigkeit. Teile der während der Breschnew-Ära eingeleiteten, jedoch nur ansatzweise realisierten Reforminitiativen wurden nach 1985 wieder aufgegriffen. Die konkrete Ausgestaltung lokaler Selbstverwaltung in Rußland blieb dabei – bis heute – von den Machterhaltungs- und Steuerungsinteressen der politischen Führung abhängig. Der Stellenwert lokaler Politik für die Systemreform kann deshalb nur dann angemessen erfaßt werden, wenn sie als integraler Bestandteil zentralstaatlicher Entscheidungsstrukturen und Reformprogramme begriffen wird.

---

## II. Die Vorläufer der Breschnew-Ära: aufgeschobene Dezentralisierung

---

Die Schere zwischen wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und gesellschaftlicher Anspruchshaltung begann sich in der Breschnew-Ära zusehends zu öffnen – eine Entwicklung, die auch die Legitimität zentralstaatlicher Planungspolitik in einer an staatliche Versorgungsleistungen gewohnten Gesellschaft zu schmälern drohte. Alltägliche Versorgungsengpässe, das ausgeprägte Anbietermonopol

in der Konsumgüterindustrie, die Stagnation des Wirtschaftswachstums und der kaum noch aufholbare Innovationsrückstand gegenüber dem kapitalistischen Westen legten eine Ergänzung zentraler Plansteuerung durch dezentrale, problemorientierte Entscheidungsbefugnisse nahe.

Die lokalen Sowjets und ihre Exekutivkomitees sowie die ihnen unterstellten Verwaltungsabteilungen verfügten bis dahin über keine Instrumente, um vor Ort auftretende Koordinationsprobleme und Mängel im Konsumgüter- und Dienstleistungsbereich beheben zu können. An die in den Orten angesiedelten großen Unternehmen der Wirtschaftsbranchen, welche den Allunions- oder unionsrepublikanischen Ministerien direkt unterstellt waren, war eine Infrastruktur geknüpft, die dem verbindlich planenden Zugriff der lokalen Organe weitgehend entzogen blieb<sup>2</sup>. Die Ministerien und ihre Behörden stimmten intern die zu ihrem Wirtschaftszweig gehörenden Betriebe und deren Lieferbeziehungen detailliert aufeinander ab. Sie verteilten Geldmittel und Ressourcen auf die Orte und Regionen, ohne ihre Aufwendungen ausreichend zu koordinieren und lokale Bedürfnisse zu berücksichtigen<sup>3</sup>. So wurde in den Spitzen der Ministerien bestimmt, wie sich die Infrastruktur in den Orten entwickelte (*Zweig- oder Branchenprinzip*).

Diese Praxis wiederum stimmte mit der in der Sowjetära vorherrschenden und heute noch nachwirkenden staatsrechtlichen Interpretation örtlicher Politik überein: Die lokale Ebene galt nicht als Ort, an dem materielle politische Entscheidungen getroffen wurden, sondern als hierarchisch nachgeordnete Verwaltungsinstanz<sup>4</sup>. Im dreistufigen „lokalen“ Territorialgefüge, das die Gebiete (oblasti) den Städten und Kreisen sowie ländlichen Siedlungen und Dörfern überordnete, nahmen die

unteren Stufen nur Vollzugsaufgaben wahr. Die Gauen (kraj) und Gebiete – territoriale Einheiten, welche mitunter mehr als die Größe eines deutschen Bundeslandes annehmen – übten gegenüber den ihnen unterstellten Stufen immerhin Koordinationsbefugnisse aus.

Bereits zu Beginn der siebziger Jahre wurden die ersten zaghaften Reformversuche in Gang gesetzt, um das unflexible „Zweigsystem“ an lokale Bedürfnisse anzupassen. Eine systematische Auswertung sowjetischer Fachzeitschriften und Gesetzestexte von den siebziger Jahren an gibt Aufschluß über Motive und Inhalte der initiierten Reformen, aber auch über die Gründe, warum Reformpläne nicht oder nur ansatzweise verwirklicht wurden. Nur wenn die lokalen Sowjets mehr Befugnisse erhielten, könne – so lautete seinerzeit die Argumentation – ihr Interesse an den örtlichen Verhältnissen geweckt werden. Die unzureichenden Haushaltsrechte wurden als Dreh- und Angelpunkt einer Dezentralisierung erkannt. Örtliche Budgets waren nach dem Schachtel- oder Integrationsprinzip in den Haushalt der übergeordneten territorialen Stufe eingeschlossen. Die jährlichen Ausgaben wurden nach zugewiesenen Planaufgaben „von oben“ errechnet, die Finanzmittel in entsprechendem Umfang zugewiesen: Alle territorialen Stufen konnten daher mit Hilfe des integrierten Finanzplans kontrolliert werden.

Eine vom Präsidium des Obersten Sowjet 1971 erlassene Musterordnung sowie ein Beschluß des Ministerrates verfügten eine Palette von Reformmaßnahmen, die insbesondere den Exekutivkomitees der Kreise und Städte zugute kommen sollten<sup>5</sup>. Eingesparte Haushaltsmittel durften demnach nicht länger durch die übergeordnete Finanzbehörde beschlagnahmt werden. Das Haushaltsgesamtvolumen sollte generell durch Abführung von Gewinnsteuern aufgestockt werden, die von unionsrepublikanischen und örtlichen Unternehmen aufzubringen waren. Die Betriebe der Allunionsministerien, in denen immerhin knapp zwei Drittel der industriellen Produktionsgüter hergestellt wurden, blieben von dieser Regelung bezeichnenderweise ausgenommen. Konsumgüter- und Dienstleistungsunternehmen, welche die Versorgung der ansässigen Bevölkerung sicherstellten, waren in örtliche Unterstellung zu übergeben. Die Musterordnung legte zudem fest, daß „Entscheidungen“ der lokalen Sowjets und ihrer Organe für alle auf dem Territorium angesiedelten Personen,

2 Nahezu zwei Drittel der staatlichen Wohnraumbewirtschaftung lagen in der Zuständigkeit der nicht-örtlichen Betriebe und Institutionen; 60 % der Wohnbau-Investitionen wurden durch die zentralen Ministerien vorgenommen. Dasselbe galt für rund 70 % der Investitionen in den Bau von Vorschuleinrichtungen und rund 45 % der Krankenhaus- und Poliklinikbauten in der RSFSR.

3 Vgl. S. Vas'kov/B. Stul'berg, *Centralizovannoe upravlenie i chozajstvennaja samostojatel'nost' mestnych Sovetov* (Zentralisierte Verwaltung und wirtschaftliche Selbständigkeit der lokalen Sowjets), in: *Planovoe chozajstvo*, (1989) 4, S. 93–98; Wolfgang Teckenberg, *Das Leben in sowjetischen Städten I*, in: *Osteuropa*, (1982) 2, S. 87–99; Everett M. Jacobs (Hrsg.), *Soviet Local Politics and Government*, Boston–Sydney 1983.

4 Vgl. V. A. Krjažkov, *Mestnoe samoupravlenie: pravovoe regulirovanie i struktury* (Die lokale Selbstverwaltung: rechtliche Regulierung und Strukturen), in: *Gosudarstvo i Pravo* (GiP), (1992) 1, S. 16–24.

5 Vgl. *Vedomosti Verchovnogo Soveta SSR (VVS SSSR)* (Mitteilungen des Obersten Sowjets der UdSSR), (1971) 12, Pos. 133 und Pos. 134.

Unternehmen und Organisationen „verbindlich“ zu gelten haben. Der Sowjet könne über sämtliche „Angelegenheiten von örtlicher Bedeutung“ selbst entscheiden (*Territorialprinzip*).

Mit diesen Regelungen – die zuletzt angeführten finden sich in den Art. 146 und 148 der Sowjetverfassung von 1977 wieder – wurde jedoch keineswegs ein verfassungsrechtlich garantierter eigener Wirkungskreis lokaler Selbstverwaltung begründet. Über eine Gebiets- und Rechtsetzungshoheit verfügten die lokalen Sowjets weiterhin nicht. Der zentralistischen Konstruktion der Verfassung und der imperativen Planungspraxis entsprechend, waren örtliche Bedürfnisse zentralstaatlichen Interessen nachzuordnen. Wirksame Sanktionsmittel gegenüber den Zweigbehörden hatten die lokalen Sowjets nicht an der Hand, eine Verwaltungsgerichtsbarkeit gab es nicht.

Die sich widersprechenden Bestimmungen – mehr dezentrale Befugnisse bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung extrem zentralistischer Funktionsprinzipien – wurden schließlich auf unverbindliche Weise verknüpft: Der Widerstreit der Kompetenzverteilung zwischen den Organen der „allgemeinen, territorialen Leitung“, den Sowjets, und denen der Wirtschaftszweige sei, so die beharrlich wiederholte Lesart, auf „harmonische“, einvernehmliche Weise zu regeln – unter Leitung des hochzentralisierten Parteiapparats, der gleichsam als Anwalt und anstelle der Sowjets das Territorialprinzip gegen die Branchen durchsetzen sollte („podmena“)<sup>6</sup>. Dies wiederum stand in krassem Widerspruch zu einer vorangegangenen Weisung des Zentralkomitees der KPdSU an die örtlichen Parteikomitees, die Arbeit der Sowjets – als der die „Volkssouveränität“ verkörpernden Organe – nicht länger kleinlich zu bevormunden<sup>7</sup>.

Im Ergebnis dieser Reformmaßnahmen wurden weder die erhofften Effizienzsteigerungen erzielt, noch erhielten die Sowjets mehr eigenständige Kompetenzen. Zwischen 1965 und 1987 wurden keine nennenswerten Veränderungen im Verhältnis zwischen Zweig- und Territorialprinzip mehr vorgenommen<sup>8</sup>. Auch die Übergabe von Versor-

gungseinrichtungen in lokale Verwaltung kam nicht voran. Nach sowjetischen Angaben sank der Anteil der lokalen Budgets an den Haushalten der Unionsrepubliken entgegen den ursprünglichen Zielsetzungen seit Anfang der siebziger Jahre bis 1988 von 41,9 Prozent auf 30,9 Prozent<sup>9</sup>. Das starr zentralistisch genormte Planungsverfahren blieb im Kern unangetastet. Selbst wenn informelle Flexibilitäten und Anpassungen geduldet wurden, brachten diese keine rechtlich abgesicherten Entscheidungskompetenzen für die lokalen Sowjets.

Es gibt vielfältige Gründe dafür, warum die in sich widersprüchlichen Reformansätze nicht verwirklicht, sondern aufgeschoben worden sind<sup>10</sup>. Die Ursachen seien hier nur in groben Umrissen skizziert: Zum einen vereitelte die Personalunion von Betriebsdirektoren, Angehörigen des Parteiapparats und lokalen bzw. regionalen Mandatsträgern eine Entflechtung institutionell verfestigter Interessen. Zum anderen hätte eine *wirksame* Dezentralisierung nicht nur den Einfluß der Zweigministerien und Fabrikdirektoren beschnitten, sondern auch grundlegende Funktionsprinzipien des Sowjetstaates und die imperative Planungspraxis – und damit den allumfassenden Macht- und Steuerungsanspruch der KPdSU – eingeschränkt. Ein solcher Schritt, der einen allmählichen Systemwechsel hätte einleiten können, stand jedoch bis in die späten achtziger Jahre hinein nicht zur Diskussion.

---

### III. Systemfunktionen der lokalen Sowjets – die innersowjetische Diskussion

---

Je länger Effizienzprobleme und Innovationsrückstände unbewältigt blieben, desto offener verlief die innersowjetische wissenschaftliche Diskussion darüber, in welchem Umfang dezentralisiert und wie das Verhältnis zwischen den lokalen Territorialstufen sowie den örtlichen Machtorganen untereinander ausgestaltet werden sollte. Die Hauptursache übermäßiger Zentralisierung – das Parteimonopol – blieb von einer kritischen Überprüfung jedoch ausgeschlossen. So wurde weniger auf legitimationsgefährdende demokratietheoreti-

6 „Podmena“ bedeutet soviel wie „Unterschiebung“, „Auswechslung“. Damit ist die Vereinnahmung von Aufgaben und Kompetenzen der Sowjets durch den Parteiapparat gemeint.

7 VVS SSSR, (1971) 12.

8 Vgl. V. S. Martem'janov, Material'no-finansovaja baza dejatel'nosti mestnych Sovetov (Die materiell-finanzielle Basis der Tätigkeit der lokalen Sowjets), in: Sovetskoe gosudarstvo i pravo (SGiP), (1978) 4, S. 90–98; A. F. Nozdračev, Reforma mehanizma planirovanija (Die Reform des Planungsmechanismus), in: SGiP, (1988) 8, S. 11–21.

9 Vgl. S. Vas'kov/B. Stul'berg (Anm. 3).

10 Vgl. Sabine Kropp, Systemreform und lokale Politik in Rußland. Eine empirische Studie zur Dezentralisierung politischer Entscheidungsprozesse, Opladen 1995, S. 59 ff.

sche Argumente, sondern auf Effizienzkriterien zurückgegriffen, um die Notwendigkeit einer behutsamen Dezentralisierung zugunsten der lokalen Sowjets zu begründen. Die strukturfunktionale Systemtheorie, seit Beginn der siebziger Jahre auch in der Sowjetunion bekannt<sup>11</sup>, schien für diesen Zweck besonders geeignet, bestimmt sie doch die Funktionen von Teilsystemen im Hinblick auf die Berücksichtigung des umfassenden Systemziels der Selbsterhaltung und Funktionsfähigkeit eines politischen Systems. Die Einführung der „westlichen“ Systemtheorie drohte die Legitimität des Sowjetstaates somit keineswegs in Frage zu stellen, sofern sie auf die normativ-ideologischen Bedürfnisse der sowjetischen Führung hin ausgerichtet werden konnte. Die starke Akzentuierung der Input-Funktionen wurde von sowjetischen Autoren freilich in eine zentralistische Perspektive gerückt: Die Mitglieder der Gesellschaft sollten demnach für die von den „politisch-leitenden Strukturen“ verbindlich festgelegten Ziele mobilisiert werden.

Mit systemtheoretischen Deutungsmustern wurden – im Zuge der „Selbstkritik“ durchaus erwünscht – noch in der späten Breschnew-Ära Fehlentwicklungen offengelegt, welche die Funktionsfähigkeit und Legitimität des Systems beeinträchtigen<sup>12</sup>. Die politische Elite sei von den Bedürfnissen der Massen abgehoben und verfolge zu Lasten des Gemeinwohls eigene Interessen – eine Erscheinung, die den Protest der Werktätigen hervorzurufen drohe. Der zentralistische Staatsaufbau führe zu Informationsdefiziten und zu einer Entscheidungsüberlastung „in den oberen Staffeln der Führung“. Die Möglichkeiten, Probleme zentralisiert zu lösen, seien – dies zeige die Erfahrung der letzten Jahrzehnte – begrenzt. Eine zentralistische Steuerung über Kader sei überdies, da man das Entwicklungsniveau der Gesellschaft angehoben habe, nicht länger von essentieller Bedeutung<sup>13</sup>.

Von der auf sowjetische Legitimationsbedürfnisse zugeschnittenen Systemtheorie wurden zudem

11 Vgl. David Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, New York u.a. 1967<sup>2</sup>; zur Übernahme in die sowjetische Staatstheorie vgl. Friedrich-Christian Schroeder, *Wandlungen der sowjetischen Staatstheorie*, München 1979.

12 Eine direkte Bezugnahme auf die Systemtheorie fehlt zwar meist. Dennoch sind die den Sowjets zugeordneten Funktionen offenkundig von systemtheoretischen Modellen abgeleitet.

13 Beispielhaft hierzu: M. I. Piskotin, *Demokratičeskij centralizm: problemy sočetačija centralizacii i decentralizacii* (Demokratischer Zentralismus: Probleme der Verknüpfung von Zentralisierung und Dezentralisierung), in: *SGiP*, (1981) 5, S. 53–58; René Ahlberg, *Konflikttheorie und Konfliktverfahren in der UdSSR*, in: *Osteuropa*, (1985) 2, S. 233–257.

Ersatzlösungen abgeleitet, welche notwendige Anpassungsleistungen des politischen Systems begründen sollten. Auch in dieser Perspektive schien eine Dezentralisierung unabweisbar. Die lokalen Sowjets und ihre Organe wurden kraft ihrer „Nähe“ zu den Bürgern dazu bestimmt, Input-Leistungen zu erbringen, die in westlichen Demokratien vornehmlich von Parteien und Interessengruppen wahrgenommen werden: Der Informationsfluß zwischen Wählern und Deputierten sollte intensiviert werden, um die „gesellschaftliche Meinung kennenzulernen“, d.h., die Informations- und Planungskapazität des Systems zu erweitern. Die Arbeit der lokalen Sowjets müsse „transparent“ (*glasno*) gestaltet werden, damit sie bei den Bürgern nicht auf Desinteresse stoße. Nur so könnten die Sowjetbürger in den Staat integriert werden.

Die hiermit geforderte Anbindung staatlicher Funktionsträger an die Gesellschaft und die davon abgeleitete Forderung nach Kompetenzerweiterung der lokalen Sowjets hatte indes unter der Kontrolle der Staatspartei zu erfolgen<sup>14</sup>. Eine solche parteilich gelenkte Bedürfnisartikulation verkam letztlich zum langweiligen Ritual, an dem weder die Wähler noch die Deputierten ernsthaftes Interesse zeigten<sup>15</sup>. Letztere waren aufgrund des Partei- und Organisationsmonopols der KPdSU den Bürgern ohnehin nur eingeschränkt verantwortlich.

Die auf der Grundlage der Systemtheorie in der späten Breschnew-Ära geführte Diskussion um Dezentralisierung und lokale Politik bot nur Ersatzkonstruktionen an, welche längst überfällige Reformen auf die lange Bank schoben. Gleichwohl erbrachte der langjährige wissenschaftliche Disput einen „doppelten“ Ertrag: Zum einen legte er die Defizite übermäßiger Zentralisierung offen und schuf damit die Voraussetzung für einen gleitenden Übergang zur Reformperiode nach 1985/86. In dieser Perspektive lagen auch Forderungen nach Pluralisierung und Demokratisierung nahe. Zum anderen identifizierte er die lokalen Sowjets als bedeutsame Akteure einer überfälligen Systemreform.

14 Vgl. dazu die Zusammenfassung in: S. Kropp (Anm. 10), S. 90 ff.

15 Dies gestanden auch sowjetische Autoren ein. Vgl. V. A. Krjažkov, *Obsuždenie graždanami proektov rešenij mestnych Sovetov* (Die Diskussion von Entscheidungsvorhaben der lokalen Sowjets durch die Bürger), in: *SGiP*, (1983) 8, S. 55–63; G. Barabašev, *Glavnoe zveno samoupravlenija* (Das Hauptglied der Selbstverwaltung), in: *SND*, (1987) 1, S. 9–17.

---

#### IV. Von der Konzeption zur Umsetzung der Reformen: die Jahre 1986–1991

---

Nachdem mit dem Amtsantritt M. Gorbatschows im Jahr 1985 der Generations- und Machtwechsel an der Führungsspitze vollzogen worden war, wurden wesentliche Bestandteile der bereits in den siebziger Jahren initiierten und dann aufgeschobenen Reformen wieder aufgenommen und in eine rechtlich verbindliche Form gebracht. Dem XXVII. Parteitag (Februar/März 1986) folgte ein auf lokaler Ebene Aufsehen erregender Beschluß<sup>16</sup>, mit welchem die Rolle der Sowjets – auch der lokalen – so umgestaltet werden sollte, daß diese zur „Beschleunigung“ (uskorenije), d. h. zur Intensivierung der sozial-ökonomischen Entwicklung beizutragen vermochten. Ein „Umbau“ des Systems wurde noch nicht angestrebt, auch wenn von „Perestrojka“ die Rede war. Vielmehr sollte der „menschliche Faktor“, d. h. die individuelle Leistungsbereitschaft, für die neuen Leitziele mobilisiert werden; dies war von vorsichtigen Systemreformen zu flankieren. Der Beschluß wies den lokalen Sowjets ein weiteres Mal die Systemfunktionen zu, die bereits Gegenstand der Diskussion in der späten Breschnew-Ära waren. Erneut wurden die Parteikomitees als maßgebliche Reformakteure bestimmt, welche die „Verbindung zwischen Sowjets und den Volksmassen“ knüpfen und die „Selbständigkeit und Verantwortlichkeit“ der gewählten Vertretungskörperschaften garantieren sollten<sup>17</sup>.

Die eingeleiteten Maßnahmen unterschieden sich jedoch in wesentlichen Punkten von denen der siebziger Jahre: Zum einen wurde im Zuge der Mobilisierungsstrategie und von „Glasnost“ das Meinungsmonopol gelockert, so daß auch auf lokaler Ebene solche Forderungen artikuliert werden konnten, welche nicht nur „konstruktiv“ Kritik übten, sondern den Einparteiensstaat und seine autoritär-zentralistischen Ausprägungen in Frage stellten. Zum anderen wurde die Bedeutung der Sowjets gegenüber den sie bislang dominierenden Exekutivkomitees gestärkt. Trafen die örtlichen Deputierten bislang nur viermal im Jahr im Plenum zusammen, um von Exekutiv- und Parteikomitee bereits gefaßte Beschlüsse zu ratifizieren,

16 Vgl. VVS SSSR, (1986) 31, Pos. 593, S. 544–557.

17 G. Barabašev (Anm. 15), S. 9; I. Tolstouchov, *Samostojatel'nost' i otvetstvennost'* (Selbständigkeit und Verantwortung), in: SND, (1987) 2, S. 13–19.

so ist ihre Sitzungstätigkeit von 1987 an tatsächlich zusehends intensiviert worden. Zu den Kommunalwahlen am 21. Juni 1987 waren in einigen Städten – unter Parteiaufsicht – zudem erstmals versuchsweise mehrere Kandidaten in einem Wahlkreis zugelassen.

Diese ersten „Beschleunigungsmaßnahmen“ setzten auch auf lokaler Ebene eine Eigendynamik in Gang, die sich bald kaum noch von der Spitze aus steuern ließ. Um die Einheit der Union zu wahren, kam die politische Führung dem Verlangen von Unionsrepubliken und lokalen Akteuren nach mehr territorialer Autonomie oder gar Austritt aus dem bislang scheinföderalen Einheitsstaat mit gesetzlichen Regelungen entgegen. Die Föderationsverträge aus dem Jahr 1991 und die Einführung lokaler Selbstverwaltung waren als Eckpunkte vertikaler Gewaltenteilung und als Meilensteine auf dem Weg zur Dezentralisierung und Demokratisierung des Staatswesens gedacht. Zwischen Maßnahmen zur Bewahrung zentralstaatlicher Autorität und notwendiger Dezentralisierung und Föderalisierung schwankend, begab sich die sowjetische Führung zwischen 1986 und der Auflösung der Union im Jahre 1991 jedoch auf den Weg einer inkonsistenten Reformpolitik. Dies galt auch für die lokale Selbstverwaltung, deren Entwicklung in dieser Zeit anhand fünf grundlegender Problemkreise veranschaulicht werden kann. Die hier aufgeführten empirischen Ergebnisse beruhen u. a. auf Fallstudien, die in der Gebietshauptstadt Vladimir/Zentralrußland durchgeführt wurden<sup>18</sup>.

##### 1. Machtverteilung und Organstruktur

Ein erster Konflikt entstand durch die Aufwertung der lokalen Sowjets, welche glaubwürdiger als bislang das Prinzip der Volkssouveränität verkörpern sollten (Betonung des Territorialprinzips). Die Exekutivkomitees, bis dahin den Sowjets faktisch übergeordnet, verweigerten sich den nun rechtlich abgesicherten Versuchen reformorientierter Räte, Entscheidungskompetenzen an sich zu ziehen. Das Begehren der Sowjets nach mehr eigenständigen Kompetenzen blieb jedoch vorerst zum Scheitern verurteilt, weil die vertikale Unterstellung der noch von der Parteinomenklatura gesteuerten Exekutivkomitees unter die Gebietsbehörden Vorrang vor der horizontalen Verantwortlichkeit gegenüber den Sowjets genoß<sup>19</sup>. Das städtische Par-

18 Die Fallstudien wurden im Rahmen eines Forschungsprojekts von der Stiftung Volkswagenwerk unterstützt.

19 Zu ähnlichen Ergebnissen gelangt Hellmut Wollmann, *Change and Continuity of Political and Administrative Elites in Post-Communist Russia*, in: *Governance*, 6 (1993) 3, S. 325–340.

teikomitee schließlich wurde der mangelnden Durchsetzungskraft bezichtigt, weil es sich als „Schirmherr“ der Sowjets gegenüber beharrenden Kräften nicht hinreichend durchsetzte: Der dadurch eintretende Autoritätsverlust der KPdSU nahm mit der sich zusehends abzeichnenden Stagnation der Wirtschaftsreformen seit 1988 rapide zu. Der städtische Sowjet und sein Exekutivkomitee wiederum identifizierten die Staatsbetriebe und ihre Direktoren – d. h. das Zweigprinzip – als hartnäckige „Reformbremse“, die sich den Weisungen der Sowjets und finanziellen Verpflichtungen entzogen. Seit 1990 wurden als Gegengewicht zu den städtischen Exekutivkomitees auch unterhalb der Gebietsebene Präsidien der lokalen Sowjets eingerichtet, welchen bislang von den Exekutivkomitees ausgeübte Vollzugs- und Kontrollkompetenzen überantwortet wurden. Die Zuständigkeitsverteilung zwischen beiden Organen, die nun eine Art kommunale „Doppelspitze“ bildeten, blieb bis 1991 weitgehend ungeklärt.

Erstmals kam jedoch die Konstruktion der „doppelten Unterstellung“ – und damit ein wesentliches „zentralistisches“ Strukturmerkmal – ins Wanken: Das Präsidium des Sowjet machte nun Ernst mit der Kontrolle und Unterordnung des Exekutivkomitees, das sich bis dahin den Einflußwünschen des Sowjet durch Hinweis auf die vertikale Unterstellung unter das nächsthöhere Exekutivkomitee zu entziehen vermocht hatte. Gleichzeitig jedoch wurde die vertikale Unterstellung noch immer aufrechterhalten<sup>20</sup>. An dieser Stelle zeigt sich exemplarisch einer der für den Systemwechsel Rußlands typischen Strukturbrüche: Weil mit Hilfe der hergebrachten oder von zusätzlich eingerichteten politischen Institutionen bestehende autoritär-zentralistische Funktionsprinzipien aufgebrochen und Machtressourcen umgeschichtet werden mußten, waren unklare Kompetenzabgrenzungen und Machtkonflikte in der Phase des Übergangs unvermeidbar.

## 2. Verteilungskonflikte

Seit 1987/88 wurden die gesetzlichen Voraussetzungen für eine effektive Dezentralisierung und die Einführung einer lokalen Selbstverwaltung geschaffen. Hierfür bedurfte es in erster Linie einer Aufteilung des staatlichen Eigentums auf die einzelnen territorialen Stufen. Laut Eigentumsgesetz

20 Auch B. N. Gabričidze sprach von einer „ungesunden Konkurrenz im Kampf um die reale Macht“. Vgl. ders., Sovet, Prezidium, Ispolkom: sootnošenie i razgraničenie funkcii (Sowjet, Präsidium und Exekutivkomitee: Wechselverhältnis und Abgrenzung der Funktionen), in: SGiP, (1991) 3, S. 81 ff.

vom 6. März 1990<sup>21</sup> sollten vor allem solche Objekte in kommunales Eigentum übergehen, die für die ökonomische und soziale Entwicklung der entsprechenden administrativ-territorialen Einheit unverzichtbar waren. Die erwarteten Verteilungskonflikte wurden nach Maßgabe des Demokratischen Zentralismus hierarchisch geregelt. Die oberen „lokalen“ Einheiten, die Exekutivkomitees der Gebiete, agierten als Koordinationsorgane auf dem ihnen unterstellten Territorium. Ihre Entscheidungen galten für die Machtorgane der unterstellten Einheiten als verbindlich. Die Städte und Kreise besaßen lediglich die Möglichkeit, „Vorschläge“ für die Übergabe von Betrieben und Einrichtungen in kommunales Eigentum zu unterbreiten.

In Vladimir z. B. wurden unrentable Objekte in örtliche Unterstellung übergeben. Eine solche „Entlastungsstrategie“ der Gebietsorgane entfachte schwerwiegende Konflikte zwischen den Sowjets der Gebietskörperschaften. Der Stadt konnte an einer Eskalation der Auseinandersetzung jedoch nicht gelegen sein, blieb sie doch auf die Zuteilung von Ressourcen durch die Gebietsorgane angewiesen. Beschlüsse und Weisungen der Gebietsorgane wurden deshalb – wenn auch unwillig – vollzogen. Gleichwohl gingen von diesen Konflikten destabilisierende Wirkungen aus, da die lokalen Sowjets die Bürger *gegen* hierarchische Entscheidungen zu mobilisieren suchten. Im Ergebnis blieb die Ausstattung der lokalen Gebietskörperschaften weiterhin zu schwach, um die materiellen Voraussetzungen für eine funktionierende lokale Selbstverwaltung zu schaffen.

Diese „territorial“ motivierte Auseinandersetzung wurde in manchen Gebieten überdies von einer „reformerischen“ Konfliktlinie überlagert und vertieft: Die Wahlen zu den lokalen Vertretungskörperschaften vom März 1990, in denen erstmals flächendeckend auch unabhängige Kandidaten um einen Sitz konkurrieren durften, erbrachten in Vladimir – wie in etlichen anderen Gebieten – unterschiedliche „Mehrheiten“ in Gebiet und Stadt. Während die städtischen Wähler sich der Protagonisten und Vorteilsnehmer des alten „befehls-administrativen Systems“, der „roten Direktoren“ der Staatsbetriebe und der Funktionsträger der KPdSU, weitgehend entledigten, bestellte die Bevölkerung in den ländlich geprägten Kreisen, die dem Gebiet unterstanden, weiterhin Mitglieder

21 Vedomosti S'ezda narodnych deputatov i Verhovnogo Soveta SSSR (VSVS SSSR) (Mitteilungen des Volksdeputiertenkongresses und des Obersten Sowjet der SSSR), (1990) 11, Pos. 164.

der Parteinomenklatura als Mandatsträger für den Gebietsowjet. Auf den unteren territorialen Stufen erschwerten somit vielfältige Widerstands- und Konfliktpotentiale den Umbau des politischen und wirtschaftlichen Systems.

### 3. Lokales Parteiensystem

Die für die Institution einer lokalen Selbstverwaltung konstitutiven Hoheitsrechte, wie Personal-, Gebiets- oder Satzungshoheit, konnten nur dann eingeführt werden, wenn die KPdSU ihr Partemonopol und damit den allumfassenden Lenkungsanspruch aufgab. Bereits bevor die Staatspartei im März 1990 diesen Schritt tatsächlich vollzog, hatte sich eine Vielzahl von Gruppierungen und Parteiorganisationen auf lokaler Ebene ausgebildet. Die Befunde, die für das zentralstaatliche Parteiensystem Rußlands gelten, treffen in etlichen Punkten auch auf die lokale Ebene zu: Die unübersichtliche Parteienlandschaft unterliegt einem raschen Wandel. Da sich stabile Interessenslagen – v. a. um die Konfliktlinie Arbeit und Eigentum – vor der Privatisierung staatlichen Eigentums kaum ausbilden konnten, sind die Mitgliederzahlen der lokalen Parteiorganisationen noch immer ausgesprochen gering: So zählte z. B. die Sozialdemokratische Partei Rußlands im Vladimirer Gebiet zwischen 1991 und 1994 nur ca. ein Dutzend Mitglieder. Die Plattformen der neuen, „demokratisch“ orientierten lokalen Parteiorganisationen und Gruppierungen waren meist auf allgemeine Forderungen nach Demokratisierung, nicht jedoch auf kommunale Probleme gerichtet.

Insofern müssen die neuen Parteien zwar einerseits als „Programmparteien“ gelten, andererseits eröffnete diese mangelnde Festlegung aber auch Möglichkeiten zur Zusammenarbeit in kommunalen Belangen, die – zumal vor der Privatisierung – als entideologisierte Verwaltungsfragen, die das „örtliche Gemeinwohl“ betrafen, definiert werden konnten. Potentielle Parteienkonflikte innerhalb des Sowjet wurden in Vladimir zudem durch die Auseinandersetzungen mit den Gebietsorganen weitgehend außer Kraft gesetzt. So traten auch Sowjets mit KPdSU-Mehrheit mitunter als Reformakteure auf, die zusammen mit „demokratischen“ Deputierten „örtliche“ Interessen gegen beherrschende Kräfte zu vertreten suchten. Nach dem zeitweiligen Verbot der KPdSU im Jahr 1991 verteilten sich die kommunistischen Deputierten auf die anderen, im Sowjet registrierten Deputiertengruppen.

Als weiteres Indiz für die schwache Organisationsbindung müssen die zahlreichen Fälle von Mehr-

fachmitgliedschaften gelten. Etliche Deputierte wußten die Parteizugehörigkeit anderer Mandatsträger nicht einmal zu benennen. Parteimitgliedschaften spielten für das Entscheidungsverhalten im 1990 gewählten und 1993 schließlich aufgelösten Stadtsowjet keine bedeutsame Rolle.

Die neuen Parteiorganisationen sind stark dezentralisiert. Eine durchgängige Hierarchie von der Führungsspitze zu den lokalen Zirkeln, wie sie in der KPdSU üblich war, gibt es in aller Regel nicht. Das auf lokaler Ebene bis heute angewandte relative Mehrheitswahlrecht fördert das Element der Persönlichkeitswahl und hemmt die Ausbildung stabiler organisatorischer Strukturen.

### 4. Rechtliche Ausgestaltung

Das Selbstverwaltungsgesetz der Union<sup>22</sup>, am 9. April 1990 vom ersten Präsidenten der Sowjetunion, Gorbatschow, unterzeichnet, galt als wichtige Etappe der auf der XIX. Parteikonferenz von 1988 abgesteckten Reformroute. Mit seiner Hilfe sollten „Paternalismus“ – die autoritäre Bevormundung der Bevölkerung durch die Sowjets – und „Etatismus“ – die Inanspruchnahme der Sowjets durch den Zentralstaat – endgültig überwunden werden<sup>23</sup>. Kern des Selbstverwaltungsgedankens war, die schon lange diagnostizierte „Verstaatlichung“ der sowjetischen Gesellschaft mit Hilfe lokaler Selbstverwaltung zurückzunehmen und kommunale Hoheitsrechte zu garantieren. Erstmals wurden wesentliche zentralistische Regelungsprinzipien beseitigt, die bislang den Zuwachs an lokaler Autonomie begrenzt hatten. Das Selbstverwaltungsgesetz brach mit der doppelten Unterstellung der vollziehend-verfügenden Organe. Das Exekutivkomitee und seine Abteilungen waren nur noch dem Sowjet, nicht aber den jeweils gleichartigen Organen auf der unmittelbar übergeordneten territorialen Ebene unterstellt. Die Sowjets wurden somit in einem weiteren Schritt als „ursprüngliche Organe der Volksherrschaft“ aufgewertet.

Diese weitere Kompetenzverschiebung zugunsten der lokalen Sowjets gefährdete allerdings die ohnehin schwindende zentralstaatliche Autorität<sup>24</sup>. Auch Reformler warnten davor, daß eine „schwache ausführende Macht“ in den Orten zu einem Bruch in der „vertikalen Kette“ führe, was die Einführung marktwirtschaftlicher Bedingungen und

22 Abgedruckt in: Izwestija, Nr. 105 vom 14. 4. 1990, S. 1–3.

23 Vgl. M. A. Krasnov, Mestnoe samoupravlenie: gosudarstvennoe ili obščestvennoe? (Lokale Selbstverwaltung: staatlich oder gesellschaftlich?), in: SGI P, (1990) 10, S. 82 f.

24 Vgl. ebd., S. 81; B. N. Gabričidze (Anm. 20).

die Regelung der damit verbundenen Verteilungskonflikte erschweren werde. Um diesen Riß nicht vor der geplanten Aufteilung staatlichen Eigentums entstehen zu lassen, unterzeichnete Gorbatschow am 23. Oktober 1990 ein Ergänzungsgesetz<sup>25</sup>, das die Beziehungen zwischen den (örtlichen) Sowjets vorerst wieder auf den Boden des „Demokratischen Zentralismus“ zu stellen versuchte.

Die konkrete Ausgestaltung lokaler Selbstverwaltung oblag den Unionsrepubliken, die das Unionsgesetz an ihre Bedingungen anpassen konnten. Das Gesetz der RSFSR vom 6. Juli 1991<sup>26</sup> folgte weiterhin dem Grundsatz der doppelten Unterstellung, um die „gegenseitige Beeinflussung“ der Verwaltungsorgane über die örtliche Ebene hinweg auch in einem dezentralisierten Staatswesen sichern zu können. Davon ausgenommen waren die Fachorgane, die lediglich der Verwaltungsspitze verantwortlich waren. Gleichwohl wurden der Weisungsbefugnis übergeordneter Organe Grenzen gesetzt, indem die Wirkungskreise der Selbstverwaltungsstufen nun präziser definiert wurden. Innerhalb der kommunalen Zuständigkeiten war die staatliche Kontrolle auf eine Rechtsaufsicht begrenzt. Beschlüsse örtlicher Organe durften somit nicht mehr ohne weiteres, wie bisher üblich, durch übergeordnete Organe geändert werden.

Das Selbstverwaltungsgesetz gestaltete auch das Verhältnis zwischen den lokalen Machtorganen neu. Die Exekutivkomitees, bislang von den Sowjets gewählt und von den Parteikomitees dominierte Kollegialorgane, waren ab 1. November 1991 aufzulösen und durch eine verantwortliche Person, den Verwaltungschef (glava administracii), zu ersetzen. Der Verwaltungschef, nach dem neuen Selbstverwaltungskonzept die starke Person auf lokaler Ebene, sollte für eine Amtsdauer von fünf Jahren direkt von der Bevölkerung gewählt werden. Er stand der Verwaltung vor, während der Sowjet weiterhin durch einen aus seiner Mitte gewählten Vorsitzenden angeführt wurde. Die Kompetenzverteilung zwischen Verwaltung und Sowjet war insgesamt eher zugunsten des Verwaltungschefs ausgestaltet<sup>27</sup>. Die Verwal-

tung war dem Sowjet nicht länger formal „unterstellt“, sondern wurde von diesem nur noch kontrolliert. Die hiermit institutionalisierte lokale „Doppelherrschaft“ zwischen rechtsetzender und vollziehender Gewalt, bereits in der Einführung der Präsidien der Sowjets angelegt, wurde von Praktikern von Beginn an kritisiert: Sie sei geeignet, Machtkrisen und Auseinandersetzungen herbeizuführen – zumal dann, wenn Legislative und Exekutive unterschiedliche reformpolitische Orientierungen verfolgten.

## 5. Lokale Haushaltspolitik

Seit 1986 wurden auch Reformen der lokalen Haushalts- und Finanzplanung eingeleitet, die in den Selbstverwaltungsgesetzen schließlich ausgebaut und als kommunale Haushalts- und Finanzhoheit fixiert wurden. Als erste Maßnahme wurden die Branchenunternehmen, die sich in nicht-örtlicher Unterstellung befanden, in erheblichem Umfang zur Finanzierung lokaler Haushalte herangezogen. Das Haushaltsgesamtvolumen sank jedoch im Jahre 1989 erneut, weil gleichzeitig den Unternehmen ein beträchtlicher Teil der Umsatzsteuer und der Gewinnabführungen aus dem Handel zur autonomen Verfügung überlassen wurde. Der Anteil der örtlichen Steuern an den Gesamteinnahmen der Stadt betrug einer Erhebung der Haushaltsunterlagen von 1986 bis 1992 zufolge in Vladimir im Jahr 1987 nur rd. drei Prozent. Die fast vollständige Abhängigkeit der lokalen (städtischen) Budgets von Zuführungen übergeordneter territorialer Haushalte und Unternehmen blieb somit erhalten.

Seit 1990 spitzten sich die gesamtwirtschaftliche Lage und die inflationären Prozesse derart zu, daß die Haushaltspläne fortlaufend „berichtigt“ werden mußten. Zuweisungen fehlten, weil die Betriebe ihre Pläne nicht mehr zu erfüllen vermochten und ständig nach unten korrigierten. Kennzeichnend war die Tendenz zur Aufgabenverlagerung „nach unten“ bei gleichbleibend mangelhafter Finanzausstattung. Im Jahre 1991 wurden in Vladimir über 80 Prozent aller städtischen Einnahmen zur Subventionierung von Lebensmitteln, Produkten für Kinder, der Energieversorgung und des öffentlichen Nahverkehrs verwendet. Eine autonom planende Funktion vermochte der kommunale Haushalt somit nicht wahrzunehmen. Zwar verfügte auch das 1991 verabschiedete Selbstverwaltungsgesetz der RSFSR, daß zusätzliche kommunale Ausgaben, die auf „übergeordnete“ Entscheidungen zurückzuführen seien, aus dem Haushalt des Verursachers getragen werden müßten. Die Fallstudien zeigen jedoch, daß die ge-

25 VSVS SSSR, (1990) 1744, Pos. 914.

26 Vedomosti S"ezda narodnych deputatov i Verchovnogo Soveta RSFSR (VSVS RSFSR) (Mitteilungen des Volksdeputiertenkongresses und des Obersten Sowjet der RSFSR), (1991) 29, Pos. 1010.

27 Vgl. dazu genauer Hellmut Wollmann, Im Bannkreis der Machtfrage: Entwicklungen und Stand der lokalen Selbstverwaltung in Rußland, in: Archiv für Kommunalwissenschaft (AfK), (1992), S. 1–23, auch: S. Kropp (Anm. 12), S. 298 ff.

setzlichen Vorschriften in aller Regel mißachtet wurden. Entgegen zugesicherter kommunaler Planungs- und Finanzhoheit, errechnete die Gebietsverwaltung auch 1992 noch detailliert Ausgaben und Einnahmen der Budgets der Städte und Kreise. Eingesparte Finanzmittel wurden weiterhin von der übergeordneten Behörde beschlagnahmt.

Das neue Steuergesetz der Russischen Föderation, am 27. Dezember 1991 verabschiedet, legt zwar eine Palette von 22 örtlichen Steuern fest, von denen die Städte und Kreise drei obligatorisch erheben müssen. Diese lokalen Steuern – meist Bagatellsteuern – bestreiten einen nur unwesentlichen Anteil an den kommunalen Einnahmen. Ausschlaggebend sind nach wie vor die „föderalen Steuern“ (Mehrwertsteuer, Gewinnsteuer und Einkommensteuer). Der Umfang der Zuweisungen von Gewinn- und Einkommensteuern wird jährlich im Republikhaushalt festgeschrieben, also durch Republikgesetz zentralstaatlich geregelt. Über stabile Sätze der Zuweisung verfügen Städte und Kreise nicht. Die Gebiete, in der Verfassung von 1993 endgültig zu „Subjekten der Russischen Föderation“ aufgewertet und im Föderationsrat an der Gesetzgebung beteiligt, sind aus dem lokalen Organgefüge gelöst. Sie nehmen für die Städte und Kreise erneut die Funktion einer „Verteilstation“ ein.

---

## V. Unter dem Vorzeichen der Rezentralisierung: die Jahre 1991–1993

---

Je mehr sich territoriale Konflikte einerseits und die Auseinandersetzungen zwischen den politischen Kräften um Notwendigkeit und Richtung des Reformkurses andererseits zu einer bedrohlichen Krise auswuchsen, desto stärker wurde auch die lokale Selbstverwaltung in den Machtkampf zwischen Präsident Jelzin und der reformunwilligen Legislative einbezogen. Als Reaktion auf den Putsch vom August 1991 wurde das kurz zuvor verabschiedete Selbstverwaltungsgesetz der RSFSR in wesentlichen Teilen wieder außer Kraft gesetzt, der legislative Schlingerkurs damit fortgeführt. Am 5. September 1991 wurde die UdSSR schließlich aufgelöst. Die Entwicklung der lokalen Selbstverwaltung in den GUS-Staaten nimmt seither einen unterschiedlichen Verlauf<sup>28</sup>.

28 Vgl. Andrew Coulson (Hrsg.), *Local Government in Eastern Europe. Establishing Democracy at the Grassroots*, Cornwall 1995.

Um „radikale Wirtschaftsreformen“ und die anstehende Privatisierung in der RSFSR gegen widerstrebende Gebietskörperschaften und politische Kräfte durchsetzen zu können, leitete Jelzin seit September 1991 mit mehreren Dekreten eine Doppelmaßnahme ein: Zum einen wurden die Verwaltungschefs nicht direkt gewählt, sondern für eine Übergangszeit mit Hilfe eines hierarchischen Ernennungsverfahrens in den Gebieten vom Präsidenten persönlich, in den Städten und Kreisen „unter Berücksichtigung der Vorschläge der Sowjets“ von den Verwaltungschefs der Gebiete, den sogenannten „Gouverneuren“, bestimmt. Damit wurde erneut der Verwaltungsgedanke lokaler Selbstverwaltung akzentuiert, welche nun entschieden die „Interessen des Zentrums in den Orten“ zu vertreten hatte<sup>29</sup>:

Zum anderen führte Jelzin – als Pendant zur Präsidialexekutive – eine Kontrollverwaltung in den Gebieten mit „Stellvertretern des Präsidenten“ an der Spitze ein. Den Stellvertretern arbeiteten „Inspektoren“, meist Deputierte örtlicher Sowjets, als Informationslieferanten in den Ortschaften zu. Mit Hilfe dieser „Kontrollverwaltung“ sollte die Effizienz des vorhandenen, noch von „alten“ Parteigängern besetzten Verwaltungsapparats mit einer neuen, straff organisierten Überwachungsinstanz verknüpft und in reformerische Richtung gelenkt werden. Illoyale Funktionsträger waren, falls nötig, aus ihren Ämtern zu entfernen.

Die neu eingerichtete doppelgleisige Hierarchie war formal direkt dem Präsidenten unterstellt. Während die Präsidialexekutive eine konforme Willensbildung – auch gegen die meist reformfeindlichen Sowjets – durchzusetzen hatte, war die Kontrollverwaltung für die Überwachung des sinn-gerechten Entscheidungsvollzugs zuständig. Damit wurde *zusätzlich* zu den bestehenden, in sich zusehends widersprüchlichen politischen Strukturen ein Lenkungsapparat eingerichtet, von dem man sich einen Ersatz für die inzwischen gebrochenen Vollzugshierarchien des Sowjetstaats erhoffte. Diese Brüche waren nicht zuletzt aufgrund des Niedergangs der bis zur Reformära alle Entscheidungseinheiten bündelnden Staatspartei entstanden. Die Leitziele der Demokratisierung und Dezentralisierung wurden zugunsten einer vermeintlich effektiveren Steuerbarkeit des Reformprozesses vorerst hintangestellt.

Freie Wahlen zu den lokalen Sowjets, für Dezember 1991 angesetzt, schienen nach dem August-

29 Vgl. dazu die Diskussion in der Zeitschrift „Gosudarstvo i Pravo“ (GiP) seit 1992.

putsch unwägbar, hatte sich die Bevölkerung in den Provinzen doch eher desinteressiert gezeigt oder gar mit den Putschisten sympathisiert. Die in den meisten Provinzen antireformerisch gesinnten Sowjets blieben bestehen und standen nun den von Jelzin eingesetzten Verwaltungschefs gegenüber. Der sich auf föderaler Ebene zuspitzende Machtkampf zwischen Präsident und Legislative wiederholte sich daher in vielen Städten und Gebieten in verkleinertem Maßstab, zumal lokale Sowjets und Verwaltungen nicht selten mit gegensätzlichen Weisungen „von oben“ konfrontiert wurden. Neue Konfliktherde entstanden sowohl innerhalb der beiden parallelen Verwaltungsstränge als auch zwischen den Akteuren der neu eingerichteten Präsidial- und Kontrollverwaltung. Die Effizienz der örtlichen Verwaltung wurde dadurch erheblich beeinträchtigt. Auch die Kapazitäten der Kontrollverwaltung wurden sichtlich überschätzt. Informelle Koalitionen und Konflikte zwischen einzelnen Akteuren von Kontrollverwaltung und Präsidialexekutive zerlegen das Bild des Systemumbruchs in den Regionen und Orten inzwischen in vielfältige Facetten. Regionale und lokale Akteure lassen sich auch deshalb, trotz der von Jelzin eingeschlagenen Rezentralisierungsversuche, kaum noch in zentralistischer Manier lenken.

Nachdem die Verfassungskrise zwischen Präsident und Legislative im Oktober 1993 in den zweiten Umsturzversuch gemündet war, löste Jelzin die lokalen Sowjets per Dekret vom 26. Oktober 1993 ausnahmslos auf. Ihre Befugnisse wurden der Verwaltung übertragen. Das Selbstverwaltungsgesetz wurde erneut in wesentlichen Punkten außer Kraft gesetzt. Auf den lokalen Ebenen blieben für eine Übergangszeit nur noch die Exekutivorgane mit den von Jelzin eingesetzten Verwaltungschefs arbeitsfähig. Das Datum für Neuwahlen hing von der Entscheidung des Gebiets Sowjet bzw. der im April 1994 neu gewählten Gebietsduma ab, die den Termin wiederum auf Vorschlag des Gouverneurs festsetzte. In manchen Regionen dauerte diese Vakanz mehr als eineinhalb Jahre an. Als Folge dieser Maßnahmen verlor Jelzin den Rückhalt auch in reformorientierten Kreisen auf lokaler Ebene, die den „Rückfall“ in autoritäre Traditionen nicht zu akzeptieren bereit waren.

---

## VI. Ausblick und Fazit

---

In Art. 12 der Verfassung von 1993 ist der institutionelle Bestand lokaler Selbstverwaltung ausdrücklich garantiert. Ungeklärt war jedoch auch

noch zur Jahresmitte 1995 die bundesgesetzliche Ausgestaltung. Seinerzeit wurden drei Gesetzesentwürfe über die „allgemeinen organisatorischen Grundsätze der lokalen Selbstverwaltung“ diskutiert. Einer dieser Entwürfe war von Präsident Jelzin eingebracht worden, die beiden anderen tragen die Handschrift der gegensätzlichen in der Duma vertretenen politischen Kräfte: Nach wie vor ist die Ausgestaltung lokaler Selbstverwaltung Gegenstand grundsätzlicher Richtungskonflikte. Die Entwürfe weichen dementsprechend hinsichtlich der Binnenstruktur, der garantierten Hoheitsrechte und insbesondere der materiellen und finanziellen Bestandssicherung lokaler Selbstverwaltung voneinander ab. Regelungsbedarf besteht ebenfalls in der für den materiellen Umfang lokaler Entscheidungskompetenzen maßgeblichen Frage, welche Angelegenheiten in einem komplexen Staatswesen als von „örtlicher Bedeutung“ (Art. 130) gelten können und dergestalt unter die Rechtsetzungshoheit der kommunalen Gebietskörperschaften fallen.

Die Organe der lokalen Selbstverwaltung sind laut Verfassung nicht Bestandteil der Staatsgewalt, sie bilden demnach keine „dritte Ebene“. Die lokale Organstruktur sei vielmehr eine „Macht besonderer Art“, welche die Staatsverwaltung mit der gesellschaftlichen Selbstverwaltung verbinde<sup>30</sup>. Gleichwohl ist das Koordinationsproblem noch ungelöst, auf welche Weise die lokale Selbstverwaltung in das Staatswesen integriert werden kann. Ein Verständnis dafür, daß ein föderales, dezentralisiertes Staatswesen weniger durch Mechanismen der Über- oder Unterordnung, sondern durch vielfältige Kooperationsbeziehungen zusammengehalten wird, muß sich erst noch ausbilden. Die in den Gesetzesentwürfen niedergelegten „Grundsätze“ sind überdies nur dann realisierbar, wenn sie durch ein Gesetz ergänzt werden, das die Beziehungen zwischen den „Subjekten der Föderation“, den Gebieten, und den lokalen Gebietskörperschaften verbindlich regelt. Immerhin sind in die „Gebietsversammlungen“ bzw. „Gebietsdumen“ seit 1994 eine beträchtliche Anzahl von lokalen Verwaltungschefs gewählt worden. Inwiefern diese aufgrund ihrer Doppelfunktion die Gebietsversammlungen zugunsten örtlicher Belange „kolonisieren“ und lokale Interessen in regionale Politik zu integrieren vermögen, bleibt abzuwarten. Organisationen wie der „Bund russischer Städte“ versuchen immerhin, Einfluß auf die föderale Entscheidungsbildung zu nehmen.

30 Rossijskaja Federacija, (1995) 2, S. 20.

Die finanzielle und materielle Ausstattung der örtlichen Selbstverwaltung ist derzeit – trotz Munizipalisierung und Privatisierung staatlichen Eigentums – nicht zuletzt aufgrund gesamtwirtschaftlicher Umstellungsprobleme und der kaum reglementierten Zuweisungspraxis mangelhaft. Der Befund unzureichender Gestaltungsmöglichkeiten reicht indes für eine Einschätzung der realen Macht lokaler Organe nicht hin. Föderation und Gebiete sind für den Vollzug ihrer Entscheidungen auch auf die lokalen Verwaltungen angewiesen, bedürfen somit eines einigermaßen kooperativen Verhältnisses zu den unteren Machtorganen. Diese haben aufgrund genauerer Informationen über Planungsbedarfe und Koordinationsschwierigkeiten ein potentiell machtvolles Druckmittel an der Hand. Die ehemals rigide Praxis direkter Unterstellung von Verwaltungsabteilungen ist einer Aufgabenteilung zwischen den territorialen Ebenen gewichen, die durchaus subsidiäre Züge trägt.

Mit der Privatisierung der Branchenbetriebe und dem Ende des Einparteienmonopols der KPdSU sind wesentliche Voraussetzungen für die Dezentralisation des politisch-administrativen Systems geschaffen worden. Die Wahlen zu den Gebietsdumem und den lokalen Vertretungskörperschaften seit 1994, die durch eine ausgesprochen geringe Wahlbeteiligung von oftmals unter 30 Prozent gekennzeichnet waren, brachten zwar in vielen

Fällen „kommunistische“ Mehrheiten. Das relative Mehrheitswahlrecht begünstigte insbesondere Verwaltungschefs sowie Direktoren von inzwischen privatisierten Betrieben. Dennoch zeigen die Angehörigen der alten Nomenklatura, die inzwischen in der Privatwirtschaft tätig sind, kein Interesse an einer Rückkehr zum befehlsadministrativen System. Ob diese Haltung auch mit einer Akzeptanz demokratischer Spielregeln verbunden ist, müssen weitere Entscheidungsprozeßanalysen zeigen.

Verlauf und Probleme des russischen Transformationsprozesses können auf lokaler Ebene in gleichsam „verdichteter Form“ analysiert werden. Dabei ist die Dezentralisierung des politischen Systems, nach einer langen Zeit des Vordenkens, aber letztlich mangelnder Reformbereitschaft unter Breschnew, seit dem Beginn der Reformära Gorbatschow kontinuierlich fortgeschritten. Die seither periodisch wiederkehrenden Maßnahmen, Entscheidungsbefugnisse zu rezentralisieren, sind als – im Ergebnis nur bedingt wirksame – Versuche zu werten, den Übergangsprozeß mit all seinen Widersprüchlichkeiten und Widerständen unter Kontrolle zu halten. Der sich dem Betrachter bietende Eindruck eines Zickzackkurses russischer Dezentralisierungspolitik ist somit Bestandteil einer Umbruchsituation, in der der Systemwechsel gegen weitreichende innere Widerstände gesteuert werden muß.

## **Walter Schilling: Tendenzen der politischen Entwicklung Rußlands**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46/95, S. 3–12

Rußland befindet sich gegenwärtig in einer tiefgreifenden Krise: Zum einen erlauben es die Verhältnisse in Rußland nicht, eine liberale Demokratie – im westlichen Sinne – und ein funktionierendes System freier Marktwirtschaft fest zu verankern. Zum anderen kennzeichnet die russische Politik ein imperiales Streben, das darauf zielt, die frühere Großmachtstellung – auf gleicher Ebene mit den USA – wiederzuerlangen. Für die politische Elite Rußlands hat die Restauration eines starken Staates im Innern und nach außen Vorrang. Die dramatische Verschlechterung der Wirtschaftslage in den letzten vier Jahren konnte zwar noch nicht gestoppt werden. Es gibt jedoch Anzeichen, daß eine konkrete Verbesserung und eine Umkehr des Trends gegen Ende des Jahres 1996 gelingen könnte.

Die am 12. Dezember 1993 von der Bevölkerung mit knapper Mehrheit angenommene neue Verfassung Rußlands hat zur Stabilisierung des Landes beigetragen, weist dem Präsidenten jedoch im Vergleich zum Parlament eine außerordentlich starke Position zu. Bei den gleichzeitigen Parlamentswahlen erhielten die Kommunisten und die Nationalisten deutlich mehr Sitze als die Reformkräfte, auf die sich Präsident Jelzin zunächst stützte. Die für den 17. Dezember 1995 vorgesehenen Neuwahlen dürften die Machtverhältnisse im Parlament weiter zugunsten der Kommunisten und Nationalisten verschieben.

Nach anfänglich prowestlicher Haltung und Politik hat sich inzwischen die Tendenz zu nationaler Eigenständigkeit in Rußland durchgesetzt. Auf vielerlei Weise versucht die politische Führung Rußlands, ihren Großmachtsanspruch gegenüber den aus dem Zerfall des Sowjetimperiums hervorgegangenen „unabhängigen“ Republiken zur Geltung zu bringen. Dabei sind bereits bemerkenswerte Erfolge erzielt worden. Mit einer baldigen Verbesserung der Wirtschaftslage wird das wiedererstarke Selbstbewußtsein des Landes zusätzliche Impulse erhalten und jene politischen Kräfte weiter an den Rand drängen, die für die Anlehnung an den Westen plädieren. Diese heute schon klar erkennbaren Tendenzen werden auch zu häufigeren Interessenkonflikten Rußlands mit den westlichen Demokratien führen.

## **Gebhardt Weiss: Die Russische Föderation zwischen imperialer Versuchung und legitimer Interessenpolitik**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46/95, S. 13–25

Die außen- und sicherheitspolitische Selbstbehauptungsstrategie der Russischen Föderation – ihre beiden Hauptrichtungen der verstärkten Einflußnahme auf die GUS-Staaten einerseits und der Ablehnung einer Osterweiterung der NATO andererseits – hat, zusätzlich stimuliert durch die exzessive Anwendung militärischer Macht in Tschetschenien, im Westen wie auch in Rußland selbst den Vorwurf einer erneuten imperialen russischen Außenpolitik verstärkt. Wegen der sicherheitspolitischen Konsequenzen, insbesondere für die im Rahmen der OSZE anstehende Diskussion über eine gemeinsame und umfassende Sicherheit zwischen Vancouver und Wladiwostok, muß dieser Vorwurf kritisch hinterfragt werden.

Bei der Bewertung russischer Politik gegenüber den GUS-Staaten wie auch in Tschetschenien darf die notwendige kritische Gesamtbetrachtung der russischen Innen- und Außenpolitik weder vorrangige strategische Zielsetzungen der politischen Neugestaltung im OSZE-Raum aus dem Auge verlieren noch sich auf politikhemmendes Moralisieren zurückziehen. Im historischen Vergleich, vor allem mit der russischen und sowjetischen Geschichte, ergeben sich Zweifel, inwieweit die russische Außen- und Sicherheitspolitik als „imperial“ qualifiziert werden kann. Hingegen müssen ihre „hegemonialen“ Züge unter unpolemischer Begriffsverwendung kritisch und differenziert behandelt werden. Vor allem in konservativen westlichen Analysen werden die objektiven geopolitischen Triebkräfte der russischen Selbstbehauptungsstrategie und ihr inhaltlicher Kern unzureichend bewertet. Westliche Kritik sollte, auch unter Berücksichtigung von Integrationserfahrungen in anderen Weltregionen, stärker differenzieren zwischen möglicherweise illegitimen Schritten der Re-Integration als Feigenblatt russischer Expansion einerseits und modernen, reformorientierten Integrationsschritten andererseits, die durch eine OSZE-bezogene politische Ethik, durch entsprechende Zielsetzungen und Verfahren sowie durch Freiwilligkeit unter den Beteiligten machtpolitisch eingeehgt sind.

Das Problem der institutionellen Schwäche und der hierdurch negativ beeinflussten außenpolitischen Kohärenz und Verantwortungsfähigkeit Rußlands bedarf einer nüchternen Beurteilung. Zurückhaltung ist angebracht gegenüber Bewertungen, in denen, selbst mit Blick auf legitime Integrationsschritte im Rahmen der GUS, die neuen Staaten vor allem Zentralasiens und des Kaukasus rundweg als Opfer illegitimer russischer Zielsetzungen gesehen werden. Für Rußland würde eine aufgrund der nationalen, religiösen und kulturellen Identitätssuche längerfristig nicht auszuschließende Umorientierung des zentralasiatischen und kaukasischen Potentials, zusammen mit der Osterweiterung der Europäischen Union und der NATO, eine in jeder Hinsicht neue geopolitische Ausgangslage schaffen. Der Westen muß dieses aus russischer Sicht virulente sicherheitspolitische Doppelproblem ernst nehmen und bei seinen eigenen konzeptionellen Überlegungen zur Neugestaltung des Sicherheitsraums zwischen Vancouver und Wladiwostok partnerschaftlich berücksichtigen.

## **Wladimir Korowkin: Russische Regionen als Motor der Wirtschaftsentwicklung des Landes**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46/95, S. 26–33

In diesem Beitrag wird dargestellt, daß die Zukunft Rußlands nicht mehr von der Föderationszentrale, sondern von den Regionen – den sogenannten Föderationssubjekten – bestimmt wird. Die tiefe Wirtschaftskrise der neunziger Jahre hat die Regionen des Landes bei weitem nicht gleichmäßig getroffen. Zugleich unterscheidet sich das Tempo der Einführung marktwirtschaftlicher Mechanismen von Region zu Region. Bei sinkenden Haushaltseinnahmen der Regionen nimmt ihr Anteil an den Ausgaben des konsolidierten Haushaltes des Landes konsequent zu, wobei man über keinen vertikalen Finanzausgleich spricht. Des Weiteren werden Richtlinien für die Gestaltung einer künftigen russischen Regionalpolitik dargelegt, die die Widersprüche im Wirtschaftsbereich sowohl zwischen den Regionen und der Zentrale als auch zwischen den wirtschaftsstarke und wirtschaftsschwachen Landesteilen mildern könnten. Da eine solche Politik bisher fehlt, werden regionale Unabhängigkeitsbestrebungen stärker. Diese separatistischen Tendenzen bestätigen die Notwendigkeit, das Land nicht nach föderativen, sondern nach konföderativen Prinzipien zu gestalten.

## **Sabine Kropp: Umwege der Systemreform: Dezentralisierung und lokale Selbstverwaltung in Rußland**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46/95, S. 34–44

Die Ausgestaltung lokaler Selbstverwaltung hängt in Rußland seit jeher von den Steuerungs- und Machterhaltungsinteressen der politischen Führung ab. Bis zur Reformära Gorbatschow agierten die lokalen Selbstverwaltungsorgane als Verwaltungsinstanzen ohne nennenswerte kommunale Hoheitsrechte. Lokale Sowjets und ihre Verwaltungen waren in ein dichtes Netz von vertikalen und horizontalen *Unterstellungen* und Anleitungen eingebunden. Da volkswirtschaftliche Effizienzmängel und Innovationsdefizite andererseits offenkundig der übermäßigen Zentralisation des politisch-administrativen Systems geschuldet waren, wurde die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf die lokale Ebene – d.h. die Dezentralisation des politischen Systems – bereits seit den siebziger Jahren als Element einer notwendigen Systemreform auch intern diskutiert.

Die bis 1986 niemals konsequent umgesetzten Reformansätze wurden nach dem Amtsantritt Gorbatschows teilweise wieder aufgegriffen. Die im Zuge von „Glasnost“ alsbald von politischen Akteuren erhobenen Forderungen nach mehr Autonomie für die Unionsrepubliken und lokalen Gebietskörperschaften ließen Dezentralisation und lokale Selbstverwaltung zu einem bedeutsamen Baustein des Systemwechsels werden. Die Entwicklung lokaler Selbstverwaltung folgte seit 1989 indes einem Schlingerkurs: Um Widerstände gegen Reformen unter Kontrolle halten zu können, wurden gesetzlich bereits zugesicherte Rechte wieder zurückgenommen oder abgeschwächt. Seit dem ersten Putschversuch vom August 1991 leitete Jelzin mehrere rezentralisierende Maßnahmen ein, welche die ihm unterstellte Präsidialexekutive gegenüber den auch auf lokaler Ebene mehrheitlich antireformerisch gesinnten Sowjets und widerstrebenden Kräften stärken sollten. Erstere wurden nach der blutigen Zuspitzung des Konflikts zwischen Präsident und Legislative im Oktober 1993 für eine Übergangszeit aufgelöst.

Die von Jelzin vorgenommenen Rezentralisierungsversuche zeigen allerdings eine nur begrenzte Wirkung. Die Dezentralisation des politisch-administrativen Systems ist inzwischen fortgeschritten, die ehemals strikte *Unterstellungspraxis* weitgehend beseitigt. Der institutionelle Bestand lokaler Selbstverwaltung wurde in der Verfassung von 1993 zwar ausdrücklich garantiert, die bundesgesetzliche Ausgestaltung ist jedoch weiterhin Gegenstand der Auseinandersetzung zwischen den politischen Kräften.