

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Oliver Thränert

Perspektiven russischer Außenpolitik

Hans-Hermann Höhmann

Wirtschaftslage und Stand der ökonomischen
Systemtransformation in Rußland

Christian Meier

Transformation der Außenwirtschaftspolitik:
Zur Wechselbeziehung von EU-Integration und
regionaler Kooperation der Staaten Ostmitteleuropas

Kommentar und Replik
Wirtschaftsethik und Moral

B 30–31/97

18. Juli 1997

Oliver Thränert, Dr. rer. pol., geb. 1959; seit 1986 wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Außenpolitik im Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn; daneben 1990–1993 Lehrbeauftragter am Institut für Politikwissenschaft der TH Darmstadt.

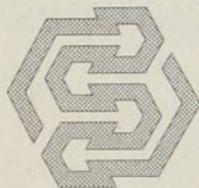
Veröffentlichungen u. a.: Rüstungssteuerung und Gradualismus: Möglichkeiten und Grenzen einer alternativen Sicherheitspolitik, München 1986; Einseitige Abrüstung? Erfahrungen mit amerikanischen und sowjetischen Initiativen, Frankfurt a.M.–New York 1991; (Hrsg.) Enhancing the Biological Weapons Convention, Bonn 1996; zahlreiche Zeitschriftenartikel und Buchbeiträge zur Sicherheitspolitik im deutschen, anglo-amerikanischen und russischen Sprachraum.

Hans-Hermann Höhmann, Dr. rer. pol., geb. 1933; Leitender Wissenschaftlicher Direktor und Leiter des Forschungsbereichs Wirtschaft am Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien in Köln; Honorarprofessor an der Universität zu Köln.

Veröffentlichungen u. a.: Aspekte und Bewertungsmaßstäbe der osteuropäischen Wirtschaftstransformation, in: BIOst (Hrsg.), Zwischen Krise und Konsolidierung. Gefährdeter Systemwechsel im Osten Europas, München 1995; Ökonomische Rahmenbedingungen der Systemtransformation in Rußland, in: M. K. Welge/D. Holtbrügge (Hrsg.), Wirtschaftspartner Rußland, Wiesbaden 1996; Systemic Change in Cooperation Partner Countries, in: R. Weichhardt (Hrsg.), Status of Economic Reforms in Cooperation Partner Countries in the mid-1990s, Brüssel 1996.

Christian Meier, Dipl.-Pol., geb. 1939; Wiss. Oberrat im Forschungsbereich Wirtschaft des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln.

Veröffentlichungen u. a.: Neue Ansätze einer regionalen Zusammenarbeit in Mittel- und Osteuropa, in: Georg Brunner (Hrsg.), Osteuropa zwischen Nationalstaat und Integration, Berlin 1995; Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Staaten Osteuropas: Regionale Kooperation auf dem Prüfstand, in: BIOst (Hrsg.), Zwischen Krise und Konsolidierung – Gefährdeter Systemwechsel im Osten Europas, München 1995; Aktuelle Entwicklungstendenzen der regionalen Wirtschaftskooperation in Ostmitteleuropa (CEFTA), in: Berichte des Forschungsinstituts der Internationalen Wissenschaftlichen Vereinigung Weltwirtschaft und Weltpolitik (IWWWW), (1996) 10; Aktuelle Entwicklungstendenzen der politisch-ökonomischen Zusammenarbeit im Ostseeraum, in: Aktuelle Analysen des BIOst, (1996) 49.



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.

Perspektiven russischer Außenpolitik

Während der Debatte um die NATO-Osterweiterung wurde immer wieder die mögliche Reaktion Rußlands auf dieses Vorhaben diskutiert. Die westliche Diskussion blieb dabei oft merkwürdig verengt auf die Frage, ob und unter welchen Bedingungen Moskau eine Ausdehnung der Allianz hinnehmen würde. Vernachlässigt wird dabei zumeist, in welchem Kontext russischer außenpolitischer Konzeptionen die NATO-Erweiterung zu sehen ist.

Spätestens seit dem Amtsantritt Außenminister Primakows im Januar 1996 hat sich in Rußland ein weitreichender außenpolitischer Konsens herausgebildet. Tatsächlich ist Primakows Stellung ungleich stärker als diejenige seines Vorgängers Kosyrew. So ist durch einen Präsidialerlaß bestimmt worden, daß nur Präsident Jelzin selbst, Regierungschef Tschernomyrdin und eben Primakow einen offiziellen außenpolitischen Standpunkt formulieren dürfen. Seit der Regierungsumbildung im Frühjahr 1997 und dem Eintritt der beiden jungen Marktwirtschaftler Tschubais und Nemzow als Erste Vizepremiere ins Kabinett scheint der Stern des älteren Primakow jedoch etwas zu sinken.

Primakow zufolge strebt Rußland eine multipolare Welt an, in der es selbst eine unter mehreren Großmächten mit eigenständigem Profil ist. Amerikanischen Absichten einer unipolaren Ordnung unter Führung der USA wird also entgegengetreten. Den Beziehungen zu Westeuropa wird nunmehr eine eigenständigere Rolle zugemessen, als dies unter dem sehr auf die USA fixierten Kosyrew noch der Fall war.

Wesentliches Anliegen der russischen Außenpolitik ist es, westlichen Vorstellungen, die Welt in Sieger und Verlierer des Kalten Krieges einzuteilen, entgegenzutreten. Rußland als eine Großmacht unter anderen soll sich zwar nicht unbedingt in Konfrontation mit anderen Machtzentren begeben, aber wenn dies erforderlich ist, eigene Interessen gegen diese durchsetzen. Statt einer von Kosyrew zunächst angestrebten „strategischen Allianz“ geht es im Verhältnis zum Westen nunmehr um eine „zivilisierte Partnerschaft“. Darüber hinaus soll die Außenpolitik diversifiziert werden, d.h., das Augenmerk soll nicht nur auf dem Westen liegen, sondern auch zu anderen Machtzentren in der multipolaren Welt, wie China, Japan

und Südostasien, sollen ausgewogene Beziehungen entwickelt werden.

Kategorien wie „Großmacht“, „Einflußzonen“ und „Geopolitik“ bestimmen die russische außenpolitische Debatte. Entspricht dies einem traditionalistischen Denken, so soll doch gleichzeitig Außenpolitik den wirtschaftlichen Interessen, d.h. der Durchsetzung der Marktwirtschaft, dienen. Die Beziehungen zum Westen sollen genutzt werden, um die für den weiteren Reformprozeß dringend erforderliche stärkere Integration in die Weltwirtschaft zu erreichen. Doch sollen lukrative Geschäfte auch und gerade dort getätigt werden, wo sie vom Westen kritisiert werden, also etwa mit dem Iran¹. Formulierung und Durchsetzung russischer Außenpolitik bedeutet damit gleichsam den ständigen Versuch, die Schnittmenge zwischen traditionellem Großmachtdenken einerseits und der Integration in die Weltwirtschaft andererseits zu finden.

Größtes Problem russischer Außenpolitik ist derzeit, daß das Land in seinem gegenwärtigen Zustand die Voraussetzungen, um eine unter mehreren Großmächten zu sein, nicht erfüllt. Der marxistisch-leninistischen Ideologie verlustig gegangen, kann Rußland kein neues Gesellschaftsmodell vorweisen, das anderen Staaten gegenüber eine gewisse Anziehungskraft ausübt. Doch auch bei den materiellen Voraussetzungen für Großmachtspolitik hapert es gewaltig. Die Wirtschaft ist ebenso weit davon entfernt, ein prosperierendes kapitalistisches Modell zu verkörpern², wie die Armee als funktionierende, schlagkräftige Streitmacht bezeichnet werden kann. Vielmehr befinden sich die Streitkräfte inmitten einer tiefen finanziellen und moralischen Krise, die durch den Krieg und die Niederlage in Tschetschenien nur noch verstärkt wurde. Ein Vergleich mit dem amerikanischen Verteidigungshaushalt macht die finanzielle Not der russischen Armee deutlich. Während die USA für das Haushaltsjahr 1997 Ausgaben in Höhe von 250 Milliarden US-Dollar für das Militär vorse-

1 Vgl. Uwe Halbach, Ein Jahr Primakow, Bilanzen russischer Außenpolitik 1996, Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Aktuelle Analysen Nr. 4/1997.

2 Vgl. den Beitrag von Hans-Hermann Höhmann in diesem Heft.

hen, sind es in Rußland nur etwa 18,5 Milliarden US-Dollar³.

Ein russischer Großmachtstatus kann sich derzeit also weder auf ein attraktives Gesellschaftsmodell noch auf eine leistungsfähige Wirtschaft, noch auf ein starkes Militär stützen. Und dennoch sehen viele Russen nicht nur aus den starken kommunistischen oder nationalistischen Perspektiven ihr Land als eine Großmacht an. Die schiere Größe des Landes (flächenmäßig ist die Russische Föderation das größte Land der Erde), die Interessen bezüglich Europas als auch Asiens zur Folge hat, der Status als strategische Nuklearmacht und ständiges Mitglied des UN-Sicherheitsrates, aber auch die unmittelbare Vergangenheit als Sieger im „Großen Vaterländischen Krieg“ und eine von zwei bisher die Weltgeschichte bestimmende Supermacht sind ausschlaggebend.

Wie aber sind die außenpolitischen Perspektiven der Großmacht Rußland zu beurteilen? Strebt es einen eigenen Hegemonialbereich im „nahen Ausland“ an? Welche Politik verfolgt Moskau gegenüber anderen potentiellen Großmächten in Asien sowie im Nahen und Mittleren Osten? Wie werden die Beziehungen zum Westen gesehen, welche Differenzierungen ergeben sich hinsichtlich der USA einerseits und Westeuropas andererseits? Welche Rolle sieht Rußland für sich selbst bezüglich internationaler sicherheitspolitischer Organisationen wie der NATO und der OSZE?

Rußland und das „nahe Ausland“

Es gehört zum Verständnis russischer Außenpolitik, die Region der Staaten der ehemaligen Sowjetunion, also das „nahe Ausland“, als Einflußsphäre der Großmacht Rußland zu begreifen. Dies korrespondiert mit dem Gefühl der meisten Russen, daß die Auflösung der Sowjetunion eine bedauerliche Tatsache ist, an die sie sich nur schwer gewöhnen können. Nicht nur, daß Verwandte und Bekannte in Kiew oder Minsk, Tiflis oder Almaty nun zu Ausländern geworden sind, macht manchem Russen noch immer zu schaffen, auch das Schicksal der etwa 25 Millionen Russen (oder Russischsprachigen) im „nahen Ausland“ ist von erheblicher Bedeutung. Sogar demokratischen Parteien angehörende Politiker wie Wladimir Lukin (Vorsitzender des Außenpolitischen Aus-

schusses der Duma, Jabloko) sind der Ansicht, die russische Nation schließe alle Russen, auch diejenigen, die nicht in der Russischen Föderation leben, ein. Entsprechend sei es Aufgabe russischer Politik, den Zusammenhalt der Nation zu fördern.

Die Politik Rußlands im „nahen Ausland“ beinhaltet grundsätzlich zwei Widersprüche: Sie schwankt einerseits zwischen hegemonialem Unilateralismus und kooperativem Multilateralismus und andererseits zwischen territorialem Integrationismus und ökonomischem Isolationismus. Was ist damit gemeint?

Die nach der Auflösung der Sowjetunion entstandenen, zum Teil blutig ausgetragenen Separationskonflikte in Moldawien, im Transkaukasus und in Tadschikistan werden von russischer Seite als eine Bedrohung der eigenen Sicherheit gesehen. So sprach die Militärdoktrin vom November 1993 davon, diese Konflikte würden die territoriale Integrität Rußlands gefährden. Moskau mußte daher an einer Beendigung von Kampfhandlungen dringend interessiert sein. Dies wurde durch Druck auf die Beteiligten sowie die Stationierung nahezu ausschließlich russischer Friedenstruppen etwa im Transkaukasus erreicht. Zugleich konnte dies jedoch im russischen Interesse in der Weise genutzt werden, daß etwa Georgien und Moldawien, die anfangs entsprechende Zurückhaltung übten, zu einer Mitgliedschaft in der GUS „überredet“ und russische Truppen in Georgien aufgrund eines Abkommens stationiert werden konnten.

Doch Moskau zeigte sich auch bereit, mit internationalen Institutionen zu kooperieren. So unterhält die OSZE Langzeitmissionen zur Konfliktbearbeitung in Moldawien, der Ukraine, Georgien und Tadschikistan, die Vereinten Nationen zusätzlich in den letztgenannten beiden Ländern, und Moskau erklärte sich sogar dazu bereit, eine OSZE-Assistenzgruppe im abtrünnigen Tschetschenien zuzulassen. Dies entspricht einem doppelten russischen Kalkül: Einerseits soll die OSZE als Gegengewicht zu einer erweiterten NATO gestärkt werden (dieses russische Interesse könnte allerdings abnehmen, siehe dazu unten), andererseits verfolgen sowohl die UN als auch die OSZE das Prinzip der territorialen Integrität, was Moskau insbesondere mit Blick auf Tschetschenien sehr gelegen kommt.

Derzeit sind alle Konflikte „eingefroren“, d. h., es finden keine Kampfhandlungen mehr statt. Doch politische Lösungen sind nicht in Sicht. Allen Beteiligten ist jedoch klar, daß Rußland letztlich bei der Konfliktlösung der entscheidende Faktor sein dürfte. So finden in Moskau von Rußland

3 Vgl. Michael R. Gordon, Russians Are Engaged In a Fierce Debate Over Their Military's Future, in: International Herald Tribune vom 1. März 1997, S. 1; Michael Thumann, Verraten, verladen, verkauft, in: DIE ZEIT, Nr. 11 vom 7. März 1997, S. 3.

angeregte georgisch-südossetische Gespräche zur Konfliktbearbeitung parallel zu entsprechenden OSZE-Bemühungen statt. Auch bleibt das westliche Engagement begrenzt. Die Beteiligung an Friedenskontingenten etwa in Berg-Karabach dürfte es kaum beinhalten. Ob Rußland seinerseits weiterhin auf internationale Kooperation setzt, bleibt abzuwarten.

Ziel der Integrationisten wie etwa Primakow oder auch Tschernomyrdin ist es, andere ehemalige Sowjetrepubliken nicht zuletzt als Gegengewicht zur NATO-Osterweiterung wieder so eng wie möglich – bis hin zur staatlichen Integration – an Rußland zu binden. Derjenige Staat, bei dem dies noch am ehesten wahrscheinlich ist, ist der Nachbar Weißrußland. Am 2. April 1997 unterzeichneten Jelzin und der weißrussische Präsident Lukaschenko in Moskau einen Vertrag über die Union beider Staaten. Doch die beiden neuen stellvertretenden Ministerpräsidenten Tschubais und Nemzow befürchteten neue Lasten für den russischen Staatshaushalt, befindet sich doch Weißrußland in einer systembedingten, tiefen wirtschaftlichen Krise. Sie intervenierten beim Präsidenten, der daraufhin den ursprünglich vorgesehenen Unionsvertrag fallen ließ und statt dessen einen Text unterzeichnete, der seinem Inhalt nach recht vage blieb. Damit haben sich die ökonomischen Isolationisten Nemzow und Tschubais gegen die Integrationisten Tschernomyrdin und Primakow durchgesetzt.

Bleibt schon die Integration mit Minsk begrenzt, so gilt dies erst recht für die anderen ehemaligen Sowjetrepubliken. Darüber kann auch nicht die im Frühjahr 1996 ins Leben gerufene „Vierer-Union“ mit Weißrußland, Kasachstan und Kirgistan hinwegtäuschen. Insgesamt differenzieren sich die Beziehungen Moskaus zum „nahen Ausland“ zunehmend. Da fast alle Staaten der GUS langsam ihre staatliche Eigenständigkeit stabilisieren können, emanzipieren sich die meisten von ihnen auch zunehmend von Moskau und entdecken ihre spezifischen nationalen Interessen in ihrer jeweiligen Region.

Besonders das Verhältnis Rußlands zur Ukraine wirkte lange Zeit gespannt. Vom Moskauer Bürgermeister Luschkow verkündete – und vom Parlament unterstützte – russische Ansprüche auf die auf der Krim gelegene Stadt Sewastopol führten in Kiew zu Irritationen. Als Folge orientierte man sich dort mehr und mehr nach Westen, was wiederum in Moskau Besorgnisse hervorrief, besonders hinsichtlich ukrainischer Überlegungen, sich der NATO anzunähern. In jüngster Zeit haben sich die Beziehungen verbes-

sert. Ende Mai 1997 wurden Einigungen bezüglich der Teilung der Schwarzmeerflotte sowie der Verpachtung eines Teiles des Hafens von Sewastopol an Rußland erzielt. Kurz darauf absolvierte Präsident Jelzin seinen immer wieder verschobenen Besuch in Kiew und unterzeichnete das russisch-ukrainische Freundschaftsabkommen, das neben einer verbesserten Wirtschaftskooperation die gegenseitige Anerkennung der Grenzen vorsieht. Rußland bleibt gegenüber der Westpolitik der Ukraine jedoch ebenso mißtrauisch wie gegenüber derjenigen kleinerer GUS-Staaten wie etwa Georgien⁴.

Angesichts dieser Differenzierungen kann es nicht überraschen, daß die GUS als Institution bisher äußerst schwach ausgebildet blieb. Anstatt zu einem Integrationsraum nach dem Vorbild der Europäischen Union zu werden, differenzieren sich die Beziehungen in der GUS zunehmend, was Moskaus Möglichkeiten der Stabilisierung einer Hegemonialposition in diesem Raum einschränkt⁵.

Besondere Bedeutung kommt den Beziehungen Rußlands zu den nicht der GUS angehörenden baltischen Staaten zu. Moskau geht es hier um den Schutz der Rechte der Russen besonders in Estland und Lettland, die Schaffung günstiger Transportbedingungen zur russischen Exklave Kaliningrad (Königsberg) sowie die Regelung der Grenzverläufe zu Estland und Lettland. Insbesondere gegenüber diesen beiden Staaten geht die russische Diplomatie bisweilen in kaum erträglicher Weise in die Offensive, wenn Primakow etwa davon spricht, Rußland solle vor wirtschaftlichen Sanktionen nicht zurückschrecken, um diskriminierende Praktiken gegenüber Russen in diesen Ländern zu verhindern. Ein NATO-Beitritt der baltischen Staaten wäre für Moskau völlig inakzeptabel, hingegen könnte es sich – so Primakow – mit einem EU-Beitritt abfinden⁶. Angesichts der geplanten NATO-Erweiterung, die die baltischen Länder gerade nicht einbeziehen wird, bleibt die Lage in dieser Region und das Verhältnis zu Moskau angespannt.

4 Vgl. Andrej Kortunow, Zwischen Imperium und Weltharmonie. Rußland und das „Nahe Ausland“, in: Internationale Politik, 52 (1997) 1, S. 9–16. Anna Kreikemeyer/Andrej V. Zagorskij, Rußlands Politik in bewaffneten Konflikten in der GUS, Baden-Baden 1997.

5 Vgl. Olga Alexandrova/Heinz Timmermann, Die Union Rußland – Belarus im Kontext der Intra-GUS-Beziehungen. Teil II: Verstärkte Differenzierungsprozesse in der GUS, Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Aktuelle Analysen Nr. 16/1997.

6 Vgl. Darstellung der im Auftrag Jelzins ausgearbeiteten langfristigen Linie Rußlands gegenüber den baltischen Staaten, ITAR-TASS vom 11. Februar 1997, in: Monitor-Dienst Osteuropa der Deutschen Welle vom 12. Februar 1997, S. 5 f.

Rußlands Politik gegenüber Asien und dem Nahen Osten

Seit dem Ende der Sowjetunion und dem Verlust des Marxismus-Leninismus als ideologischer Legitimation von Außenpolitik gibt es kaum noch nennenswerte Aktivitäten Moskaus in Weltgegenden wie Lateinamerika oder Afrika. Nun soll Rußlands Großmachtanspruch durch gleichberechtigte Beziehungen zu anderen Zentren der Weltpolitik untermauert werden. Ebenso wichtig ist aber, daß wirtschaftliche Erfolge verbucht werden.

Wichtigster unmittelbarer Nachbar Rußlands ist China. Waren die Beziehungen in der Vergangenheit oft durch ideologische Probleme belastet, so sind diese jetzt überwunden, und das russisch-chinesische Verhältnis ist so wenig konfliktbeladen wie selten zuvor. Daher plädieren nicht wenige russische Kommunisten und Nationalisten für eine engere Kooperation bis hin zu einem Militärbündnis mit China. Andere, vornehmlich westlich orientierte Politiker, sehen China eher als potentielle Bedrohung an, da es sich erstmals sowohl wirtschaftlich als auch militärisch dynamischer entwickle als Rußland. Jenseits von Hoffnungen und Befürchtungen sind die derzeitig an der Macht befindlichen Eliten in Moskau und Peking an einer gleichberechtigten Partnerschaft, nicht jedoch an einem regelrechten Bündnis interessiert.

Eine solche Partnerschaft kann sich auf eine Reihe gemeinsamer Interessen stützen. Sowohl Peking als auch Moskau wollen eine eindeutige amerikanische weltpolitische Vorherrschaft verhindern. Dieses Leitmotiv war auch Gegenstand der während des russisch-chinesischen Gipfels in Moskau im April 1997 unterzeichneten Erklärung über die multipolare Welt im 21. Jahrhundert.

Wirtschaftlich spielt der Bau von Erdgas- und Erdöl-Pipelines aus Rußland nach China sowie der Bau von Kraftwerken in China unter technischem Beistand Rußlands eine gewisse Rolle. Bedeutsamer sind wohl russische Waffenlieferungen an China. Dies hilft der ambitionierten chinesischen Armee ebenso wie der russischen Rüstungsbranche, die nunmehr wichtigster Lieferant für die chinesische Armee geworden ist.

In den bilateralen Beziehungen stehen die Regelung von Grenzverläufen, militärische Entspannung im Grenzgebiet sowie die in Moskau bisweilen als bedrohlich angesehene illegale Einwanderung von Chinesen in den Fernen Osten Rußlands im Vordergrund. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die ebenfalls während des russisch-chinesi-

schen Gipfels in Moskau erfolgte Unterzeichnung über Truppenabbau im Grenzgebiet. Schon zuvor waren strittige Grenzfragen einvernehmlich gelöst worden⁷.

Positiv entwickelt sich das Verhältnis Rußlands auch zu Japan, auch wenn noch kein Durchbruch bei territorialen Streitfragen, die die Kurilen-Inseln betreffen, erzielt werden konnte. Aber diese Frage behindert offensichtlich nicht länger die Entwicklung der bilateralen Beziehungen. Primakow meinte jedenfalls, ein Friedensvertrag zwischen Japan und Rußland sei in nicht allzu ferner Zukunft möglich. Bei seinem Besuch in Tokio im November 1996 schlug der russische Außenminister eine gemeinsame wirtschaftliche Tätigkeit auf den Südkurilen vor. Japan hat sich noch nicht zu diesem Thema geäußert⁸.

Ein weiteres asiatisches Land von besonderem Interesse für Moskau ist Indien. Hier kann an traditionell gute Beziehungen aus Sowjetzeiten angeknüpft werden. Moskau sieht Indien als Markt für Rüstungsgüter, aber auch für Nuklearanlagen. Dies entspricht seinem wirtschaftlichen Interesse, folgt aber auch in dem Maße politischem Kalkül, in dem Neu-Delhi sich im Zuge seines Streits um die internationale nukleare Nichtverbreitungspolitik vom Westen mißverstanden und isoliert fühlt.

Erhöhte Aufmerksamkeit kommt der Region des Persischen Golfes zu. Hier strebt Moskau wirtschaftliche Vorteile durch Kooperation mit den reichen arabischen Ländern an. Gleichzeitig soll den USA, die den Persischen Golf als ihre Einflußzone ansehen, verdeutlicht werden, daß sie in diesem wegen der Ölvorräte so wichtigen Raum mit russischem Engagement rechnen müssen.

Einen Fuß in die Tür möchte Moskau besonders dort bekommen, wo Washington sich aufgrund seiner Politik der „doppelten Eindämmung“ gegenüber Iran und Irak weitgehend selbst blockiert. Teheran und Moskau haben eine Reihe gemeinsamer Interessen. Diese betreffen die Wirtschaftskooperation, die Ölförderung in der Region des Kaspischen Meeres, den Ausbau der iranischen Nuklearindustrie und schließlich die militärpolitische Kooperation. Als in Folge des „Mykonos-Urteils“ im April 1997 fast alle Botschafter der EU aus Teheran abgezogen wurden, wurden in Moskau anlässlich des Besuchs des iranischen Parlamentspräsidenten demonstrativ die guten gegenseitigen Beziehungen betont.

7 Vgl. Can a bear love a dragon?, in: *The Economist* vom 26. April 1997, S. 19–23.

8 Vgl. Stimme Rußlands am 15. November 1996, in: *Monitor-Dienst Osteuropa der Deutschen Welle* vom 18. November 1996, S. 4f.

Auch mit Irak nahm Moskau schon frühzeitig nach dem Ende des Golfkrieges wieder Kontakt auf. So wurde von einer irakisch-russischen Kommission für wirtschaftliche und technische Zusammenarbeit schon im September 1994 ein bilaterales Kooperationsabkommen im Wert von zehn Milliarden US-Dollar abgeschlossen. Nach Ende der UN-Sanktionen gegen Irak, für deren Aufhebung sich Moskau einsetzt, sollen Handelsbeziehungen aufgenommen werden. Rußlands Interesse an einer baldigen irakischen Rückkehr zum internationalen Ölmarkt resultiert nicht zuletzt aus der Tatsache, daß Bagdad Moskau etwa sieben Milliarden US-Dollar schuldet⁹.

Rußland und die USA

„Die Flitterwochen sind vorbei“, dies ist eine viel gehörte Umschreibung russisch-amerikanischer Beziehungen. Tatsächlich scheint sich das Verhältnis beider Länder, verglichen mit der Phase unmittelbar nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion, in Folge der NATO-Osterweiterung einzutrüben. Hinzu kommen eine Reihe kleinerer Konflikte etwa um das russische Nukleargeschäft mit Iran.

Das grundsätzliche Problem besteht darin, daß Rußland – anders als dies nach dem Ende des Kalten Krieges westlichen Beobachtern zunächst scheinen mochte – nicht bereit ist, die Rolle des amerikanischen Juniorpartners zu übernehmen. Während die USA eine globale Führungsrolle anstreben (obgleich dieses Vorhaben vielfache innenpolitisch bedingte Brechungen erfährt), sieht Rußland eben dies als geopolitische Herausforderung an und tritt dem mit seinem eigenen Modell einer multipolaren Welt entgegen. In dem Maße, in dem die USA versuchen, nicht nur die NATO zu erweitern, sondern auch Einfluß in den russischen Hegemonialbereich durch Finanzhilfen etwa für die Ukraine zu nehmen, könnte das amerikanisch-russische Verhältnis komplizierter werden.

Gleichzeitig halten jedoch sowohl Washington als auch Moskau an einer Kooperation fest. Die USA, weil sie an einer Einbindung Rußlands bei so wichtigen Fragen wie der Denuklearisierung interessiert bleiben, Rußland, weil es sich eine offene Konfrontation gar nicht erlauben kann und weiterhin auf wirtschaftliche Unterstützung hofft. Dabei kommt es Moskau insbesondere auf die weitere Integration in die Weltwirtschaft an, die nur über

⁹ Vgl. Monitor-Dienst Osteuropa der Deutschen Welle vom 30. August 1996, S. 7; Monitor-Dienst Osteuropa der Deutschen Welle vom 13. November 1996, S. 6.

den Weg der Kooperation mit den USA zu erreichen ist. Daß beim Jelzin-Clinton-Gipfel in Helsinki im März 1997 eine strategische Wirtschaftspartnerschaft beider Länder vereinbart wurde, konnte Moskau als Erfolg verbuchen. Überhaupt dienen derartige Gipfeltreffen aus Moskauer Sicht vor allem dazu, den gleichberechtigten Status Rußlands mit den USA auch weiterhin zu untermauern¹⁰. Gleiches gilt für die nahezu vollberechtigte Teilnahme Rußlands am nunmehr wohl so genannten G-8-Gipfel.

Einen speziellen Kanal haben sich Washington und Moskau durch die bald nach Clintons Amtsantritt im Herbst 1993 eingerichtete Gore-Tschernomyrdin-Kommission geschaffen. In diesem Rahmen wurden bisher nahezu 200 Dokumente der bilateralen Zusammenarbeit unterzeichnet. Dabei geht es vornehmlich um Energiepolitik und nukleare Sicherheit. Letzteres entspricht besonders amerikanischem Interesse. Als Beispiele seien gemeinsam vereinbarte Prinzipien der Reaktorsicherheit, die beidseitige Schließung von Reaktoren zur Plutoniumproduktion bis zum Jahr 2000 und ein Memorandum über den Austausch von Informationen über Sprengkopfsicherheit genannt. Russischem Interesse entspricht es dagegen eher, die wirtschaftspolitische Kooperation zu vertiefen. Die Kooperation in der Gore-Tschernomyrdin-Kommission soll daher dazu genutzt werden, amerikanische Investitionen anzuregen. Daher sollen zukünftig russische und amerikanische Regionen, Geschäfts- und Bankkreise, aber auch Parlamentarier an der Arbeit der Kommission direkt beteiligt werden¹¹.

Rußland und Westeuropa

Rußlands Konzept der widerstreitenden Machtzentren in einer multipolaren Welt beinhaltet auch zunehmende Differenzen zwischen Westeuropa und den USA. Gute Beziehungen mit Westeuropa sollen daher als Mittel dienen, neue Spielräume russischer Außenpolitik zu erarbeiten und amerikanische Macht einzudämmen. In Moskau werden die Beziehungen zu westeuropäischen Staaten oft positiver beurteilt als diejenigen zu den USA.

Bevorzugte Partner Rußlands in Westeuropa sind Deutschland und Frankreich. Das gute Verhältnis zu Deutschland wurde in jüngster Zeit nicht zuletzt dadurch untermauert, daß Bundeskanzler

¹⁰ Vgl. Joint Statement On U.S.-Russia Economic Initiative, in: U.S. Information and Texts vom 25. März 1997, S. 4f.

¹¹ Vgl. Gore-Chernomyrdin Commission Homepage: <http://www.eia.doe.gov/gorec/>

Das Problem der NATO-Osterweiterung

Kohl der einzige westliche Regierungschef war, der Präsident Jelzin nach seiner Wiederwahl und vor seiner Herzoperation persönlich in Moskau sprach. Dies entspricht der russischen Einschätzung der Rolle Deutschlands als führende Macht in der Europäischen Union und zweitstärkste in der Atlantischen Allianz. Die Beziehungen zu Bonn sollen daher genutzt werden, um russische Vorstellungen in westliche Gremien zu transportieren, wie umgekehrt westliche Vorstellungen über Bonn nach Moskau gelangen. Im Vordergrund stehen dabei die Osterweiterung der NATO und die Partnerschaft zwischen Rußland und der EU. Daß Jelzin gerade während seines Deutschland-Besuches im April 1997 erstmals erklärte, er sei am 27. Mai 1997 bereit, ein gemeinsames Dokument mit der NATO zu unterzeichnen, machte die herausgehobene Stellung Bonns in der russischen Außenpolitik erneut deutlich.

Auch Frankreich spielt aus russischer Sicht eine wichtige Rolle, besonders wegen seines Anspruches, die Europäisierung der NATO weiter voranzutreiben. Dies gibt Moskau die Möglichkeit, Differenzen zwischen Paris und Washington über die sicherheitspolitische Gestaltung Europas zu nutzen. Dies war der Fall bei einer weitgehend unbeachteten Chirac/Jelzin-Initiative vom April 1996 zur Stärkung der OSZE und dem später von Chirac entwickelten Vorschlag, über die NATO-Osterweiterung auf einem Gipfel der Fünf (USA, Frankreich, Großbritannien, Deutschland und Rußland) zu beraten.

Das Scheitern dieser Initiativen deutet schon auf das immanente Problem französisch-russischer Beziehungen hin: Frankreich ist oft nicht stark genug, um sich in westlichen Gremien letztlich durchzusetzen. Ungeachtet dessen sprachen anläßlich des Moskau-Besuchs Chiracs im Februar 1997 die russischen Medien von einer privilegierten französisch-russischen Partnerschaft. Während des Primakow-Besuchs in Paris im April 1997 wurde der Vorschlag entwickelt, den NATO-Rußland-Gipfel zur Unterzeichnung eines Dokumentes über die zukünftigen Beziehungen Rußlands zur NATO in Paris abzuhalten. Damit wurde der französische Anspruch, eine führende Macht in der NATO zu sein, ebenso untermauert wie das russische Bestreben, Frankreich als dasjenige Land hervorzuheben, das mit seinen Bemühungen um die Europäisierung der NATO am ehesten russischen Interessen entgegenkommt¹².

12 Vgl. Andrei Zagorski, Rußlands Erwartungen an Deutschland, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 1-2/97, S. 46-53; Uwe Engelbrecht, Moskau träumt von privilegierten Beziehungen zu Frankreich, in: *General-Anzeiger Bonn* vom 3. Februar 1997, S. 2.

Das Projekt der NATO-Osterweiterung hat in den letzten Jahren die Beziehungen Rußlands zum Westen fast gänzlich überschattet. Die russische Regierung macht vor allem dagegen Front, weil man es als ein Vorhaben interpretiert, das letztlich dazu führen wird, Rußland aus Europa zu verdrängen. Damit werden alte russische Ängste der Isolation angesprochen, Rußlands gekränkte Seele fühlt sich diskriminiert. Vor allem wird die NATO-Osterweiterung als ein Vorhaben angesehen, das eine amerikanische Vormachtstellung manifestieren soll. Genau dies widerspricht aber russischen Vorstellungen von einer Welt mehrerer grundsätzlich gleichberechtigter Großmächte, unter denen sich auch Rußland befindet. Gleichzeitig wird jedoch immer wieder betont, bei den Reaktionen auf die NATO-Erweiterung solle nicht übertrieben werden. Dies entspricht wiederum dem fortgesetzten russischen Interesse nach Integration in die Weltwirtschaft. Wichtig erscheint aus russischer Sicht daher insbesondere die gleichberechtigte Aufnahme in die G7/G8, zum Pariser Klub der internationalen Kreditgeber sowie zur Welthandelsorganisation. Wie in einem Brennglas wird beim Thema NATO-Osterweiterung das russische Oszillieren zwischen Großmachtdenken und Wirtschaftsinteressen deutlich. Wären die Dinge einfach personalisierbar, was sie in dieser Form allerdings nicht sind, so stünde Primakow für Großmacht und Tschubais für Wirtschaft.

Da die NATO-Osterweiterung nicht verhinderbar scheint, verfolgt Moskau eine Strategie der Schadensbegrenzung. Dreh- und Angelpunkt ist die Vereinbarung zwischen Rußland und der NATO über die Gestaltung der Beziehungen. Doch muß dabei Rücksicht auf vielfältige innenpolitische Widerstände genommen werden. So hat sich in der Duma eine fraktionsübergreifende Anti-NATO-Gruppierung unter dem nationalistischen stellvertretenden Duma-Vorsitzenden Sergej Baburin gebildet, der nach eigenen Angaben 234 der 450 Abgeordneten angehören. Besorgt zeigen sich auch russische Militärs. Dabei geht es um die konventionelle Überlegenheit einer erweiterten NATO. Das russische Insistieren auf einen möglichen frühzeitigen Rückgriff auf Nuklearwaffen im Kriegsfall im Rahmen der überarbeiteten Sicherheitsdoktrin ist in diesem Zusammenhang zu sehen.

Mit der Politik der Schadensbegrenzung und den Verhandlungen über ein Rußland-NATO-Dokument verfolgte Moskau folgende Ziele:

Verbindlichkeit: Das Dokument sollte einen möglichst verbindlichen Charakter haben. Anfangs drängte Moskau dabei auf völkerrechtliche Gültigkeit, was eine Ratifikation seitens der Duma und aller NATO-Parlamente erforderlich gemacht hätte. Dies wurde vom Westen abgelehnt. Moskau gab sich daraufhin mit einer Grundsatzakte zufrieden, die von allen NATO-Staatschefs sowie Rußlands Präsident Jelzin auf einem gesonderten NATO-Treffen mit Rußland in Paris am 27. Mai 1997 unterzeichnet wurde. Damit wurde die besondere Bedeutung der Vereinbarung dokumentiert.

Militärische Sicherheit: Wesentlich war für Moskau, daß die NATO keine Kernwaffen und auch keine ausländischen Truppen dauerhaft in die neuen NATO-Staaten verlegen dürfe. Die NATO bekräftigte einseitig, sie wolle Kernwaffen und eine substantielle Anzahl von ausländischen Truppen nicht in den neuen NATO-Ländern stationieren. Abschußanlagen für Kernwaffen sollen ebenfalls nicht errichtet, und die konventionellen Streitkräfte der NATO insgesamt reduziert werden. Letzteres soll jedoch im Rahmen der Modernisierung des KSE-Vertrages zur konventionellen Abrüstung vom Atlantik bis zum Ural im einzelnen geregelt werden.

Beschränkung der NATO-Erweiterung: Moskau machte mit aller Klarheit deutlich, daß es eine Ausdehnung der NATO auf das Gebiet der ehemaligen Sowjetunion und insbesondere eine etwaige spätere Aufnahme der baltischen Staaten in die NATO unter gar keinen Umständen akzeptieren würde. Hier könnte in Zukunft Ungemach drohen, denn entsprechende Äußerungen Präsident Jelzins wurden umgehend vom amerikanischen Außenministerium dahingehend kommentiert, nur die NATO allein entscheide, wen sie aufnehme.

Mitsprache bei der NATO: Moskau legte Wert darauf, weitgehende Mitspracherechte bei der NATO bezüglich solcher Fragen zu erhalten, die seine Sicherheitsinteressen betreffen. Gegründet wurde daher ein ständiger gemeinsamer NATO-Rußland-Rat, dem der NATO-Generalsekretär, der russische NATO-Botschafter sowie – auf Rotationsbasis – ein Botschafter eines NATO-Landes vorsitzen. Mögliche Themen des Rates sind Konfliktverhütung und Krisenmanagement, Vermeidung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, Terrorismus, Rüstungskontrolle und nukleare Sicherheit, militärische Doktrinen sowie Planungen für gemeinsame Friedenseinsätze.

Doch auch hier drohen Probleme, sieht Moskau doch seine Mitspracherechte bezüglich künftiger NATO-Politik als weitreichender an, als ihm dies von der Allianz zugestanden wird. Tatsächlich schreibt die Akte vor, daß keine Seite ein Veto-recht über Handlungen der anderen hat.

Wirtschaftliche Integration: Durch die NATO-Erweiterung soll Rußland nicht isoliert werden, im Gegenteil: Diese sollte genutzt werden, um eine weitere Integration in entsprechende Gremien zu erreichen. Die gleichberechtigte Aufnahme in die G7 (jetzt G8) und die während des amerikanisch-russischen Gipfels in Helsinki vereinbarte vertiefte wirtschaftliche Kooperation wurde daher in Moskau sehr begrüßt¹³.

Moskau konnte nur an wenigen Stellen seine Interessen durchsetzen, doch scheint vorerst ein Modus vivendi gefunden. Allerdings enthalten die Beziehungen auch einige mögliche Bruchstellen. Dies betrifft in erster Linie die Frage, ob die NATO nach der ersten Welle die Erweiterung fortsetzen und dabei gar ehemalige Sowjetrepubliken aufnehmen will. Damit verknüpft ist das Problem, welche Mitspracherechte Moskau bei der NATO in der Praxis haben wird. Sollte sich in Rußland innenpolitisch doch eine Wende zugunsten von Kommunisten und Nationalisten ergeben, dürfte Moskau den derzeitigen Kurs nicht weiterverfolgen – und wohl auch umgekehrt.

Rußland und die OSZE

Als Kontrapunkt zur NATO-Osterweiterung betonte Moskau sein Verlangen nach einer Stärkung der OSZE. Dies entspricht insoweit russischem Interesse, als die OSZE bislang die einzige Organisation von sicherheitspolitischer Relevanz ist, in der Moskau gleichberechtigt am Tisch sitzt.

Es geschah auf russisches Drängen hin, daß auf dem OSZE-Gipfel in Budapest im Dezember 1994 beschlossen wurde, eine Diskussion über ein auf den KSZE/OSZE-Prinzipien beruhendes Modell für gemeinsame und umfassende Sicherheit im 21. Jahrhundert aufzunehmen. Schon zuvor waren weiterführende russische Überlegungen vorgetra-

13 Vgl. Hans-Henning Schröder, NATO-Öffnung und russische Sicherheit, Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Aktuelle Analysen Nr. 2/1997; Andrei Zagorski, Modalitäten der NATO-Osterweiterung, in: Europäische Rundschau, 25 (1997) 1, S. 47–51. Der vollständige Text ist publiziert im Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 43 vom 3. Juni 1997, S. 458–453.

gen worden. So sollte die OSZE in eine vollwertige Regionalorganisation der UN umgewandelt und ein rechtlich verpflichtender Status für die OSZE verabschiedet werden. Um den Entscheidungsmechanismus effektiver zu machen, schlug Moskau die Errichtung eines Exekutivkomitees mit begrenzter Teilnehmerzahl vor, das gewissermaßen ein Sicherheitsrat für den OSZE-Raum werden sollte.

Doch blieben diese Vorstellungen und Überlegungen oft wenig konkret. Auch hielt sich Rußland selbst nicht an vereinbarte Normen und verstieß in Tschetschenien gegen den gerade zuvor in Budapest verabschiedeten militärischen Verhaltenskodex der OSZE, dem zufolge beim Einsatz von Militär gegenüber der Zivilbevölkerung äußerste Zurückhaltung zu üben ist. Andererseits hat Rußland mit der OSZE-Assistenzgruppe in Tschetschenien die Unterstützung bei einem Konflikt auf seinem eigenen Territorium akzeptiert.

Auch in jüngster Zeit wurde die Stärkung der OSZE immer wieder als Ziel russischer Außenpolitik beschrieben. So betonte Ministerpräsident Tschernomyrdin am Rande des OSZE-Gipfels in Lissabon, die OSZE solle die Rolle des Koordinators der Bemühungen aller europäischen und euro-atlantischen Organisationen vereinen. Es solle aber keine Kommandofunktionen der OSZE geben, vielmehr sehe Rußland die OSZE als universales Forum für den Austausch von Meinungen über akute Probleme an, als Organ, das im Namen von ganz Europa schnelle Aktionen der Präventivdiplomatie unternehmen könne.

Ungeachtet dessen scheint die Bedeutung der OSZE für die Außenpolitik Rußlands eher ab- als zuzunehmen. Dies liegt daran, daß das Konzept der eigenständigen Machtzentren in einer multipolaren Welt mit multilateral angelegten Organisationen nur schwer vereinbar ist. Entsprechend hat Rußland auf von westlicher Seite vorgetragene Initiativen zur Stärkung des OSZE-Generalsekretärs zurückhaltend reagiert. Als Großmacht unter anderen ist Rußland nicht an multilateraler Einbindung, sondern an Gleichberechtigung mit anderen Großmächten gelegen. Diesen Weg scheint es im Zuge der Verhandlungen mit den USA und der NATO über die zukünftigen Beziehungen zur Atlantischen Allianz und die Gründung eines NATO-Rußland-Rates gefunden zu haben. Er gibt Moskau auch die Möglichkeit, an allen europäischen Sicherheitsbelangen beteiligt zu werden¹⁴.

14 Vgl. Bernard von Plate, Die OSZE – Ein Lieblingskind der russischen Regierung?, unv. Manuskript.

Derzeit ist es für eine langfristig angelegte Einschätzung der russischen Außenpolitik noch zu früh. Denn nicht zuletzt wird einiges davon abhängen, ob es dem Reformgespann Tschubais/Nemzow gelingen wird, die Wirtschaft langsam aus der Talsohle zu führen und damit auch die Akzeptanz des politischen Systems zu erhöhen. Sollte dies nicht gelingen, könnte die russische Demokratie in eine schwere Krise geraten, die auch die Außenpolitik nicht unbeeinträchtigt lassen würde.

Doch auch für das derzeitige politische Establishment sind „Großmacht“, „Einflußzonen“ und „Geopolitik“ leitende Begriffe. Als Folge wird Rußlands Interesse an der OSZE als einer Institution nachlassen, wo man gleichberechtigt am Tisch sitzt. Das russische Interesse an gleichberechtigtem Mitreden scheint nunmehr im Zuge der bilateralen Rußland/NATO-Vereinbarung befriedigt.

Dies heißt gleichzeitig, daß die Bedeutung der OSZE bei der Lösung der vielfältigen Konflikte auf dem Territorium der ehemaligen Sowjetunion – etwa im Transkaukasus und in Moldawien – eher abnehmen und der russische Einfluß dort drastisch zunehmen wird. Moskau sieht die Region der ehemaligen Sowjetunion als seinen Einflußbereich an; ist in diesem Rahmen aber bereit, mit anderen ehemaligen Sowjetrepubliken gute Beziehungen zu unterhalten, wie das Freundschaftsabkommen mit der Ukraine zeigt. Abzuwarten bleibt das westliche Verhalten bezüglich dieser Region, das zwischen Desinteresse und dem Bemühen schwankt, russischen Einfluß zu begrenzen. Sollte der Westen auf Einflußbegrenzung setzen, stehen handfeste Konflikte mit Moskau ins Haus.

Rußland wird seinerseits versuchen, Widersprüche zwischen den USA einerseits und Westeuropa andererseits konsequenter auszunutzen. Es wird darüber hinaus sich mit den angrenzenden asiatischen Großmächten China und Japan ins Benehmen zu setzen versuchen, um sich den Rücken im Westen freizuhalten. Darüber hinaus wird Moskau daran arbeiten, Schwächen der westlichen Politik auszunutzen und seinen Einfluß bei denjenigen Staaten zu vergrößern, die einerseits von ökonomischem Interesse sind, andererseits vom Westen vernachlässigt oder gar marginalisiert werden. Dazu zählen in erster Linie Iran, Irak und Indien. Mit anderen Worten: Moskau wird versuchen, seine Vorstellungen einer multipolaren Weltordnung mit denjenigen Staaten zu verwirklichen, die sich ebenfalls gegen eine westlich-amerikanische Weltordnung wenden. Allerdings besteht das

größte Problem für Moskau hier darin, daß die meisten als Partner auserkorenen Staaten unsichere Kantonisten sind und von Rußland gleichzeitig sogar oft als potentielle Bedrohung wahrgenommen werden. Dies trifft auf China ebenso zu wie auf den radikal-islamischen Iran.

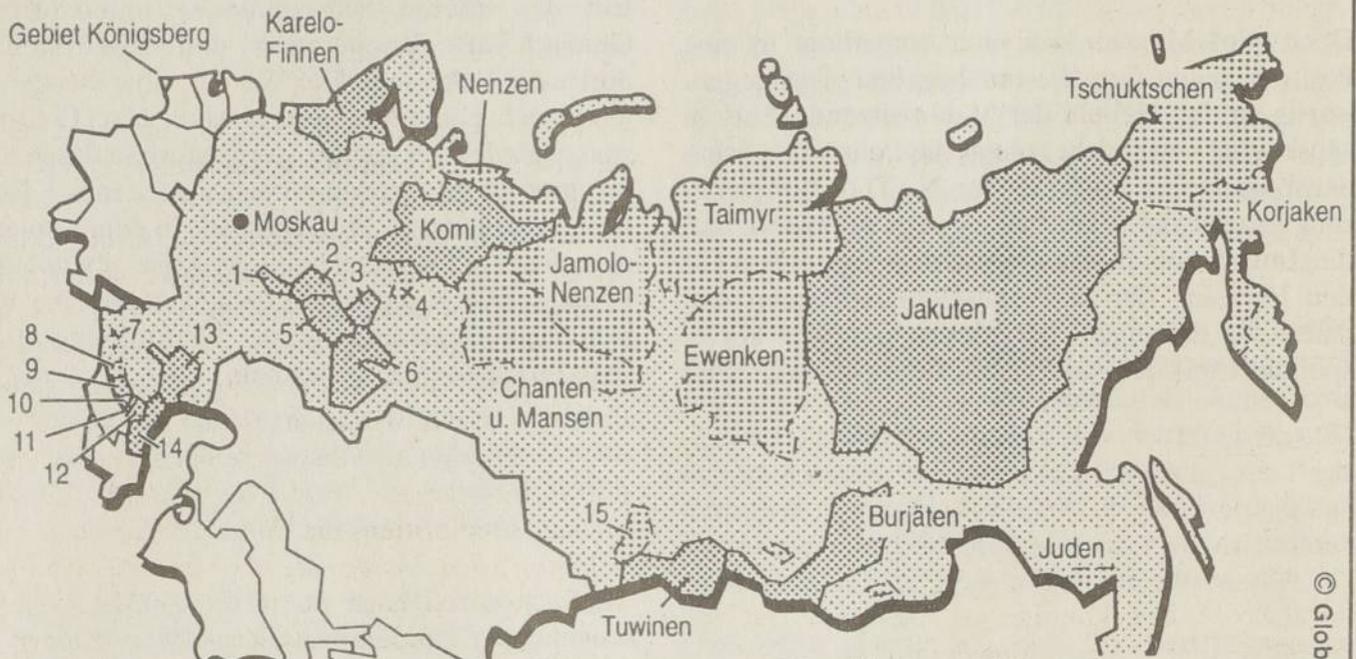
Doch wird Moskau sich nicht unbedingt in eine Position gegen den Westen begeben. Die gegenwärtig an den Hebeln der Macht sitzende Elite in Moskau ist – wie nicht zuletzt die Politik der Schadensbegrenzung im Zuge der NATO-Osterweiterung gezeigt hat – klug genug, um zu wissen, daß die Integration in die Weltwirtschaft zentral für den Fortgang der ökonomischen Reformen und damit für das eigene Überleben ist. Dies korrespondiert mit dem westlichen Interesse, weiterhin

mit Moskau auf Gebieten wie Denuklearisierung und Abrüstung zusammenzuarbeiten und den potentiell riesigen russischen Markt für westliche Exporte und Investitionen offenzuhalten.

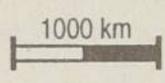
Ein des öfteren Schwankungen unterworfenen Gemisch aus Kooperation und Konfrontation dürfte die Folge sein. Der Westen sollte aus der bis jetzt noch glimpflich verlaufenden NATO-Osterweiterung jedoch nicht folgern, Moskau durch eine fortgesetzte Erweiterung noch weiter in die Enge treiben zu können. Im Gegenteil: In dem Maße, in dem Rußland seine derzeitige Krise überwindet, könnte es auch gegenüber dem Westen seine Vorstellungen einer multipolaren Weltordnung offensiver durchzusetzen versuchen.

Die Russische Föderation

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

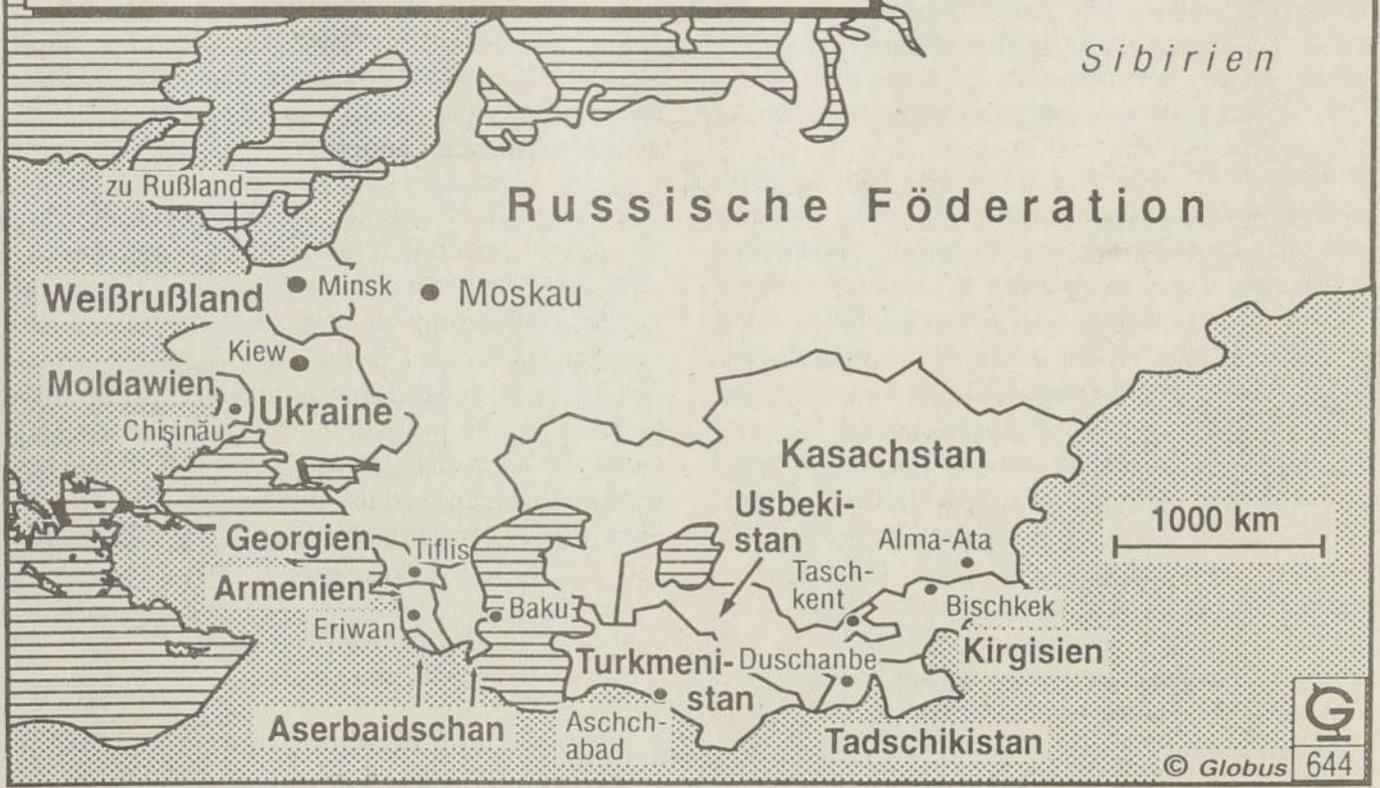


- | | | |
|------------------|-----------------|------------------|
| 1 Mordwinen | 6 Baschkiren | 11 Inguschen |
| 2 Tschuwaschen | 7 Adygen | 12 Tschetschenen |
| 3 Mari | 8 Tscherkessen | 13 Kalmücken |
| 4 Komi-Permjaken | 9 Kabardiner | 14 Dagestaner |
| 5 Tataren | 10 Nord-Osseten | 15 Chakassen |



© Globus
9502

Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS)



© Globus 644

Wirtschaftslage und Stand der ökonomischen Systemtransformation in Rußland

I. Transformationspolitischer Rahmen

Seit 1992 bemüht sich Rußland um den Aufbau eines demokratisch-marktwirtschaftlichen Systems und um die Überwindung der tiefen, durch den Zusammenbruch von Kommunismus und Sowjetunion ausgelösten Wirtschaftskrise. Inzwischen ist deutlich geworden, daß die russische Transformation weit schwieriger ausfällt, als zu Beginn erwartet wurde, und daß sie bisher in keinem Bereich zum Abschluß gekommen ist. Wo steht Rußland im Prozeß der Umgestaltung heute?

So wichtig klare Antworten für die außenpolitischen Akteure und für die ökonomischen Partner Rußlands auch sind: ein verlässliches Erfassen des gegenwärtigen Standes der russischen Transformation erweist sich als schwieriges Unterfangen. Schwer durchschaubare, oft gegenläufige Entwicklungen in Rußland und widersprüchliche Lagebeurteilungen außerhalb des Landes scheinen die fortdauernde Gültigkeit des alten Churchill-Wortes vom mehrfach verhüllten Rätsel Rußland zu bestätigen, fordern allerdings auch immer wieder zu neuen analytischen Annäherungen heraus.

Zur Bestimmung des gegenwärtigen Standes der russischen Umgestaltung ist es sinnvoll, die Struktur des Transformationsprozesses genauer zu betrachten. Beim Übergang von kommunistischen zu marktwirtschaftlich-demokratischen Systemen haben die Länder im Osten Europas fünf Etappen zu durchlaufen¹. Diese sind zwar nicht immer klar abgrenzbar, ihre Unterscheidung ist aber zweckmäßig, wenn es um die Bestimmung länderspezifischer Positionen in der Transformation geht. Der Umgestaltungsprozeß beginnt in der *Schlußphase des alten Systems*, die – inhaltlich und in der Zeitspanne von Land zu Land verschieden – durch zunehmende Dysfunktionen und Stagnationsercheinungen sowie Versuche, die Niedergangspro-

zesse mit systemimmanenten Reformen aufzuhalten und umzukehren, gekennzeichnet ist. Als zweite Transitionsetappe folgt die relativ kurze *Phase des Systemzusammenbruchs*, in der sich die bisherigen Institutionen sowie Funktionsmechanismen von Planwirtschaft und totalitärer Diktatur auflösen, neue Institutionen und Koordinierungsmechanismen aber noch nicht geschaffen werden konnten. In der Wirtschaft ist ein mehr oder minder ausgeprägter Leistungseinbruch die Folge („Transformations- und Sezessionsrezession“). Danach setzt drittens die *Phase der politischen und ökonomischen Neuorientierung* ein, die einerseits als Suchprozeß nach innovativen institutionellen Regelungen, andererseits (und vor allem) als Kampf alter und neuer Eliten um Eigentum, Macht und Einfluß in Erscheinung tritt. Marx hatte diesen Prozeß im Kontext seiner Sicht der Sozialgeschichte bekanntlich als „primäre kapitalistische Akkumulation“ bezeichnet. In erfolgreichen Transformationsländern werden die Turbulenzen durch sozialen Konsens und funktionierende Staatlichkeit unter Kontrolle gehalten, und die Entwicklung geht relativ schnell in die vierte Phase, die *Periode der politisch-ökonomischen Konsolidierung*, über. Auf ihrer Grundlage stellt sich schließlich fünftens die *Phase der „normalen“ Arbeitsweise der neuen Systeme* ein, geprägt durch weitreichende Konvergenz mit marktwirtschaftlichen und demokratischen Verhältnissen in entwickelten westlichen Ländern.

Kernfrage einer gelingenden Transformation ist, ob und wie schnell es möglich ist, den Übergang von der Phase der Neuorientierung zur Periode der Konsolidierung zu erreichen. Nach dem Grad des Erfolgs hierbei lassen sich die Transformationsländer in erster Linie unterscheiden, und hier liegen auch die besonderen Schwierigkeiten Rußlands. In der Konsolidierungsphase erfolgen (bzw. müssen erfolgen) – teils simultan, teils nacheinander – fünf gegenseitig abhängige bzw. sich wechselseitig stützende Teilvorgänge²:

- Festigung der institutionellen Grundlagen von Marktwirtschaft und Demokratie;

1 Vgl. Wolfgang Merkel, Theorien der Transformation: Die demokratische Konsolidierung postautoritärer Gesellschaften, in: Politische Vierteljahresschrift, 26 (1995), S. 32. Merckels „phasenspezifische Triade“ wird, wie im folgenden aufgezeigt, erweitert.

2 Vgl. ebd., S. 38–40. Merckels vierstufiges Konsolidierungsschema wird hier für die Zwecke einer primär ökonomischen Analyse variiert.

- Ausbildung einer leistungsfähigen Repräsentation ökonomischer und politischer Interessen durch Verbände und Parteien;
- Anerkennung der veränderten ökonomischen und politischen Spielregeln durch relevante alte und neue Eliten;
- Akzeptanz des noch unvertrauten marktwirtschaftlich-demokratischen Umfelds von seiten der Bevölkerung als Basis für Arbeitsmotivation und politische Stabilität sowie
- Überwindung der Wirtschaftskrise durch makroökonomische Stabilisierung und anhaltenden wirtschaftlichen Aufschwung, der sich auch auf das Lebensniveau breiter Bevölkerungsschichten und den Grad ihrer sozialen Sicherung auswirkt.

Auf dem Hintergrund dieser Maßstäbe sollen im vorliegenden Beitrag drei miteinander verbundene Untersuchungsfelder behandelt werden: die gegenwärtige *krisenhafte Wirtschaftslage* Rußlands, der unbefriedigende Stand der *marktwirtschaftlichen Transformation* als der wichtigste Bestimmungsfaktor der negativen makroökonomischen Entwicklung sowie das problematische *politische Umfeld* von Wirtschaftsentwicklung und marktwirtschaftlichem Systemwechsel in Rußland in Verbindung mit Ausmaß und Chancen der wirtschaftspolitischen Neuorientierung seit dem Aufstieg von Tschubais und Nemzow in der russischen Regierung. Die Skizzierung von zwei alternativen Szenarien der wirtschaftlichen und politischen Zukunft Rußlands soll die Analyse beschließen.

II. Grundzüge der wirtschaftlichen Entwicklung

Die meisten verfügbaren Indikatoren der realökonomischen Entwicklung in Rußland zeigen an, daß eine Trendwende zum Besseren noch immer auf sich warten läßt – von einem stabilen, sich selbst tragenden Aufschwung gar nicht zu reden. Das Tempo des wirtschaftlichen Leistungsrückgangs hat im Jahre 1996 in vielen Sektoren gegenüber dem Vorjahr sogar wieder zugenommen. Das russische *Bruttoinlandsprodukt* lag Ende 1996 um ca. 50 Prozent unter dem Stand von 1991, die Industrieproduktion um knapp 55 Prozent, und die Agrarerzeugung hatte im gleichen Zeitraum um etwa ein Drittel abgenommen. Besonders negativ aber wirkt sich auf die Chancen eines zukünftigen Wirtschaftsaufschwungs aus, daß das Volumen der Bruttoanlageinvestitionen seit 1991 um 75 Prozent zurückgegangen ist und der Rückgang der Kapital-

bildung mit -18 Prozent auch 1996 wieder überproportional hoch ausfiel. Dabei wäre eine kräftige Zunahme der Investitionen als realökonomische Basis für die Überwindung der tiefen Transformationsrezession und die notwendige strukturelle Modernisierung der russischen Wirtschaft dringend erforderlich, vor allem auch im Hinblick auf den technologisch veralteten und zudem stark verschlissenen Kapitalstock. Auch hier zeigen sich deutliche Unterschiede zu den Volkswirtschaften Ostmitteleuropas, wo außer der Produktion auch die Kapitalbildung inzwischen wieder expandiert, zum Teil mit Wachstumsraten, die deutlich über den gegenwärtig in Westeuropa erreichten Werten liegen.

In der russischen *Außenwirtschaft* erfolgte nach 1992 eine zügige Umlenkung der Handelsströme auf westliche Länder, wenn es zuletzt auch wieder Bemühungen um eine Neubelebung der Wirtschaftsbeziehungen zu Osteuropa gab. Rasches Exportwachstum bei Energie und Rohstoffen führte seit 1993 zu beträchtlichen Hartwährungsüberschüssen, begleitet allerdings von anhaltender Kapitalflucht. Die internationalen Schulden blieben hoch, Verhandlungen mit dem Pariser und Londoner Klub standen auf der Tagesordnung. Die rohstoffdominierte Exportwirtschaft Rußlands ist einerseits sicherlich ein wichtiger Stabilitätsfaktor und Investitionsmagnet. Andererseits erschwert sie das Entstehen moderner industrieller Exportpotentiale mit binnenwirtschaftlichen Rückwirkungen und wird damit ebenso in den Kontext der Deindustrialisierung³ gerückt wie der starke Konsumgüteranteil bei den Importen. Die ausländischen Direktinvestitionen sind zwar noch relativ gering, doch nehmen sie trotz anhaltender Investitionshindernisse zu und verbinden sich zunehmend mit Portfolioinvestitionen ausländischer Anleger, die als Finanzengagements freilich oft von flüchtigem Charakter sind.

In der Entwicklung des Rubel-Wechselkurses berühren sich Außenwirtschaft und *monetäre Stabilität*. Im Rahmen eines gleitenden Rubelkorridors („crawling-band-mechanism“) ist die russische Währung seit Juni 1995 relativ stabil geblieben. Die anhaltenden Exportüberschüsse sind ein Bestimmungsfaktor hierfür, die prinzipiell stabilitätsorientierte Politik von Regierung und Zentralbank unter Einflußnahme von IWF und Weltbank ein anderer. Seit 1994 ist die Inflationsrate deutlich zurückgegangen, wenn sie auch schwankend blieb. Daß sich die Tendenz zu monetärer Stabilität in Rußland festigt und die Geldent-

3 Vgl. Roland Götz, „Deindustrialisierung“ Rußlands: unabwendbares Schicksal oder Problem der Struktur- und Währungspolitik?, Aktuelle Analysen des BIOst, (1994) 50.

wertung einem Niveau zusteuert, das mit realer wirtschaftlicher Erholung vereinbar scheint, wird im allgemeinen als Haupterrungenschaft der russischen Wirtschaftspolitik gewertet. Die Rückführung der Inflation ist jedoch mit einer tiefen Krise der Staatsfinanzen verbunden, deren Meisterung inzwischen zum Hauptproblem der russischen Wirtschaftspolitik geworden ist. Aufgrund der rückläufigen Wirtschaftsleistung und zunehmender Steuerverweigerung wächst das Defizit des Föderalen Haushalts tendenziell an, obwohl öffentliche Leistungen – nicht zuletzt im Bildungs- und Sozialbereich, aber auch beim Militär – abgebaut werden und Lohnzahlungen im öffentlichen Sektor unterbleiben. Gleichzeitig verringert die Überbeanspruchung des russischen Kapitalmarkts (sowie auch der verfügbaren ausländischen Unterstützungsmittel) zur Finanzierung des Budgetdefizits das für den angezielten Wirtschaftsaufschwung dringend erforderliche Investitionskapital. Ohne eine ausreichende Kapitalbildung können die Voraussetzungen für einen sich selbst tragenden Wachstumsprozeß nicht geschaffen werden. Hierzu wären nicht nur adäquate rechtliche und politische Rahmenbedingungen erforderlich, sondern auch investierbare Finanzmittel und attraktive Realkapitalrenditen, die ohne eine Änderung der Budgetsituation nicht zu gewährleisten sind.

Von der noch immer krisenhaften wirtschaftlichen Entwicklung sind auch die *Lebensbedingungen der Bevölkerung* in starkem Maße betroffen. Dies beeinträchtigt wiederum Stimmungslage sowie Arbeitsmotivation und ist zum Faktor einer potentiellen politischen Destabilisierung geworden. Die Reallöhne lagen Ende 1995 um 40 Prozent, die Realeinkommen pro Kopf um 45 Prozent unter dem Niveau von 1991, bei unterschiedlicher Entwicklung dieser beiden Aggregate in den einzelnen Jahren. Kennzeichnend ist weiter, daß fällige Löhne und Renten häufig mit Verspätung oder gar nicht ausgezahlt werden und daß die Einkommensverteilung durch eine starke Differenzierung geprägt ist. Allein von 1993 bis 1995 wuchs der Unterschied zwischen dem Einkommensniveau des wohlhabendsten und des ärmsten Zehntels der russischen Bevölkerung vom 11fachen auf das 16fache an⁴. Parallel dazu vergrößerte sich von 1992 bis 1994 die Differenz zwischen den Pro-Kopf-Realeinkommen der reichsten und der ärmsten Regionen Rußlands vom 8fachen auf das 42fache⁵. Arme Bevölkerungsgruppen in armen Regionen sind vom Einkommensrückgang beson-

ders stark betroffen. Die offene Arbeitslosigkeit ist zwar immer noch relativ gering (ILO-Quote knapp unter zehn Prozent), sie nimmt jedoch rasch zu und findet im Reservoir der umfangreichen versteckten Arbeitslosigkeit beträchtlichen Raum zur Expansion, wenn Privatisierung und Wettbewerb greifen sollten. Die Struktur der Arbeitslosigkeit differenziert sich aus. Neben Branchen und Regionen mit starken Produktionseinbrüchen sind Frauen und Jugendliche besonders betroffen. Insgesamt dürfte die Zukunft der russischen Transformation in starkem Maße davon abhängen, ob die trotz Geduld und Entbehrungsfähigkeit der Bevölkerung drohenden destabilisierenden Auswirkungen der gegenwärtigen sozialen Lage auf Dauer wirklich zu vermeiden sind.

Insgesamt erweist sich die anhaltende Wirtschaftskrise als schwere Hypothek für die politische und gesellschaftliche Konsolidierung Rußlands und liefert populistischen Führern von links und rechts (mögen sie Sjuganow, Lebed oder Schirinowski heißen) immer wieder wirksame demagogische Schlagwörter. Die Krise schwächt auch die internationale Wettbewerbsposition Rußlands, vergrößert den Widerspruch zwischen nicht aufgegebenen Großmachtambitionen und den für ihre Umsetzung zur Verfügung stehenden Ressourcen und verletzt so permanent das nationale Selbstwertgefühl der russischen politischen Klasse gleich welcher Richtung und Position. Zur Quantifizierung der erwähnten Diskrepanz zwischen Wollen und Können mag der Hinweis genügen, daß das Sozialprodukt der alten UdSSR an der Wende zu den neunziger Jahren auf gut 50 Prozent des damaligen US-amerikanischen Niveaus geschätzt wurde, während das BIP des heutigen Rußland unter zehn Prozent des amerikanischen Wertes liegt. Daß in Rußland der zur Überwindung der tiefen Transformationskrise erforderliche Wirtschaftsaufschwung noch nicht eingesetzt hat, führt schließlich auch im Vergleich mit anderen postkommunistischen Staaten zu einer für die ökonomische Zukunft des Landes kritischen Frage: Deutet die gegenwärtige Situation auf ein im Vergleich zu den erfolgreichen Transformationsländern lediglich „*verspätetes*“ Rußland hin, dem in absehbarer Zeit eine wirtschaftliche Erholung nach ostmitteleuropäischem Vorbild bevorsteht, mit zunehmender monetärer Stabilität, struktureller Modernisierung, beginnender Sanierung von Produktionsapparat und Infrastruktur sowie fortgesetzter Öffnung zur Weltwirtschaft? Oder ist das Szenario eines „*abgekoppelten*“ Rußland realistisch, bei dem sich partielle Erholungen und weitere partielle Niedergänge die Waage halten, Realkapital für Unternehmen und Infrastruktur stark defizitär ist, der Lebensstandard größerer Bevöl-

4 Vgl. Stefan Hedlund/Nidas Sundström, *The Russian Economy after Systemic Change*, in: *Europe-Asia Studies*, 6 (1996), S. 898.

5 Vgl. Jeni Klugman, *Poverty in Russia – An Assessment?*, in: *Transition*, September-October 1995, S. 8.

kerungsschichten weiter fällt, die Inflation immer noch relativ hoch und die Rolle Rußlands in der Weltwirtschaft begrenzt bleibt? Viele Entwicklungen deuten gegenwärtig mehr auf eine größere Aktualität des zweiten Szenarios hin. Nimmt man die Gefahr einer eher langsamen und widersprüchlichen Entwicklung beim Aufbau der Marktwirtschaft hinzu, so entsteht ein ökonomisches Gesamtbild, das durchaus in das übergreifende außen- und systempolitische Szenario einer neuen Spaltung Europas hineinpaßt.

III. Stand und Probleme des marktwirtschaftlichen Systemwechsels

1. Allgemeine Tendenz

Die analytische Abklärung der aufgezeigten Alternative macht es erforderlich, zum nächsten Untersuchungsfeld überzugehen, zum Stand des marktwirtschaftlichen Systemwechsels. Die Erfahrungen der erfolgreichen Transformationsländer zeigen nämlich in aller Deutlichkeit, daß ohne Fortschritte beim institutionellen Ausbau der Marktwirtschaft und ohne Akzeptanz marktwirtschaftlicher Spielregeln durch Bevölkerung und politische Klasse keine Überwindung der Transformationskrise erreichbar ist. Ohne Zweifel ist auch in Rußland der Durchbruch zur Marktwirtschaft gelungen⁶. Der Start erfolgte auf der Grundlage des von Jelzin im Oktober 1991 vorgelegten Reformprogramms⁷ Anfang 1992. Die Verfassung von 1993 setzte dann den konstitutionellen Rahmen für eine marktwirtschaftliche Ordnung, die zwar soziale Züge tragen soll, aber keinerlei Ansatz zeigt, „dritte Wege“ mit Mischungen markt- und planwirtschaftlicher Elemente festzuschreiben⁸. Seit Reformbeginn blieben systempolitische Entwicklung und wirtschaftspolitische Praxis durch eine kontinuierliche, wenn auch unterschiedlich intensive marktwirtschaftliche Grundtendenz bestimmt. Für die Stabilität dieser hauptsächlich Ausrichtung gibt es eine Reihe von Gründen:

- Der ökonomische Systemwechsel hat einen *spontanen, nicht mehr zu stoppenden Charakter* angenommen: „Systemwechsel von unten“

6 Vgl. Hans-Hermann Höhmann, Die Transformation zur Marktwirtschaft im Spannungsfeld von Politik und Gesellschaft, in: Forschungsstelle Osteuropa (Hrsg.), *Russland. Fragmente einer postsowjetischen Kultur*, Bremen 1996, S. 50 f.

7 Veröffentlicht in *Izvestija* vom 28. 10. 1991.

8 Vgl. Klaus Westen (Bearbeiter), *Russische Föderation (Rußland), Einführung*, in: *Wirtschaftsrecht der osteuropäischen Staaten*, 39. Lieferung, November 1996, S. 3 ff.

wurde zu einem dominierenden Grundzug der russischen Transition.

- Politisch vertretbare und zugleich praktikable *Alternativen zum generellen marktwirtschaftlichen Kurs sind nicht vorhanden*, die alte Planwirtschaft hat sich gründlich desavouiert, ihre ökonomischen und politischen Voraussetzungen sind entfallen.
- Die *internationalen Rahmenbedingungen* der russischen Wirtschaft, d.h. die Beispiele und Erfolge anderer Transformationsländer, die Einflußnahmen westlicher Staaten, Staatengruppen (G7) und internationaler Wirtschaftsorganisationen sowie schließlich Außenhandel und internationaler Kapitalverkehr, stabilisieren den Trend zur Marktwirtschaft.
- Schließlich wirkt sich auch das *Eigentumsinteresse* der oft aus der sowjetischen Nomenklatura hervorgegangenen ökonomischen Eliten Rußlands im Sinne einer Verstetigung des marktwirtschaftlichen Systemwechsels aus, allerdings in Form einer stark von Insidern geprägten Privatisierung mit entsprechenden negativen Auswirkungen auf Unternehmensleistung und Bereitschaft zum Strukturwandel.

Andererseits gibt es trotz des inzwischen etablierten marktwirtschaftlichen Grundmusters überall Grenzen, Fehlentwicklungen und Gefahren für den systempolitischen Wandel, die deutlich machen, daß hier Reformen nicht erfolgen oder nicht ausreichend greifen. Dieses bisherige Ausbleiben wirklicher marktwirtschaftlicher Konsolidierung kann auf vielen, für ein Gelingen der Transformation zentralen Gebieten ausgemacht werden. Als wichtige Beispiele sollen im folgenden Liberalisierung, Privatisierung, Entwicklung der Banken sowie Aufbau eines neuen Steuer- und Finanzsystems ausführlicher behandelt werden.

2. Liberalisierung

Die Liberalisierung der Preise und Löhne sowie die Aufhebung der planwirtschaftlichen Mengenregulierungen für Produktion sowie Binnen- und Außenhandel standen am Beginn der russischen Transformationspolitik⁹. Sie gehörten zu den Hauptelementen des russischen Reformpro-

9 Vgl. Vladimir Gutnik, *Trudnyj put' stanovlenija politiki rynočnogo chozjajstvennogo porjadka v Rossii* (Der schwierige Weg zum Aufbau einer marktwirtschaftlichen Ordnung in Rußland), in: Xans-Xermann Xemann (obščij redaktor), *Social'naja rynočnaja ekonomika v Germanii i ekonomičeskaja transformacija v Rossii* (Die Soziale Marktwirtschaft in Deutschland und die Wirtschaftstransformation in Rußland), Kel'n – Moskva 1996, S. 51 ff.; Claudia Bell, *Die Finanzwirtschaft Rußlands: Formelle Institutionen und Realität*, *Berichte des BIOst*, (1996) 54.

gramms vom Oktober 1991 und blieben auch später eine zentrale Zielsetzung der Wirtschaftstransformation. Die entsprechenden Richtlinien für die Liberalisierung von Preisen und Mengen traten (mit bestimmten Ausnahmen, vor allem im Energiebereich) im Januar 1992 in Kraft. Sie galten zunächst für ganz Rußland. Seit März 1992 wurden den Regionen Vollmachten erteilt, die Liberalisierungsprogramme nach ihren Vorstellungen zu modifizieren. Viele Regionen führten neue Preisregelungen ein, die mit teilweise erheblichen Subventionen verbunden waren. Eine beträchtliche regionale Preisdifferenzierung war die Folge, und auch die bald einsetzenden Versuche des Zentrums, die Kontrolle über den Liberalisierungsprozeß durch neue normative Regelungen zurückzugewinnen, konnten die Alleingänge der Föderationssubjekte nicht unterbinden. Auch für die anderen Liberalisierungsbereiche (Löhne, Außenhandelsregelungen) bestehen regionale Unterschiede, die teils auf Sonderkonzessionen der russischen Zentralregierung, teils auf Eigenmächtigkeiten der regionalen Exekutiven beruhen. Insgesamt ist ein Gemisch von unklaren Zuständigkeiten zwischen zentralrussischen Organen und Regionalorganen, instabilen und widersprüchlichen Gesetzgebungsakten sowie wechselnden Konstellationen im Machtverhältnis von Zentrum und Regionen entstanden, das sich nachteilig auf die verlässliche Institutionalisierung einer homogenen und transparenten Marktwirtschaft in Rußland auswirkt. Gleichzeitig werden dadurch die Vorteile, die mit einer unterschiedlichen regionalen Wirtschaftsdynamik für den Aufschwung der Wirtschaftsleistung verbunden sein könnten, zu einem beträchtlichen Teil zunichte gemacht. So dokumentiert auch die Liberalisierungsproblematik ein Grunddilemma der Transformation in einem großen Land mit beträchtlichen Entwicklungs- und Strukturunterschieden. Setzt einerseits Transformation dort in Anbetracht begrenzter Wirkungsmöglichkeiten des Zentrums regionale Selbstständigkeit voraus, fehlt andererseits aber – wie es in Rußland noch der Fall ist – ein leistungsfähiger Föderalismus, so vergrößert der zunehmende Regionalismus in starkem Maße die ohnehin schon bestehenden ökonomischen Funktionsprobleme.

3. Privatisierung

Das Entstehen von betrieblichem Privateigentum ist zentraler Bestandteil jeder Wirtschaftstransformation und hat als Beitrag zur Bildung marktwirtschaftlicher Institutionen, als Instrument zur Veränderung der Wirtschaftsmentalität, als Voraussetzung für das Entstehen tendenziell staatsunabhängiger Interessenverbände und damit letztlich auch als potentieller Beitrag zur Entwicklung

einer pluralistischen Demokratie nicht nur ökonomische Bedeutung. Der postkommunistische Weg zu einer privaten Eigentumsordnung in Rußland begann bereits einige Jahre vor der Verkündung der Massenprivatisierung auf Voucher-Basis (Voucher = Anteilsgutschein) zur Jahresmitte 1992¹⁰. Die Voucher-Privatisierung führte allerdings ab 1993 zu einer wesentlichen Beschleunigung der (zunächst lediglich formalen) Entstaatlichung der russischen Wirtschaft. Sie wurde Mitte 1994 abgeschlossen¹¹. Der quantitative Erfolg des russischen Privatisierungsprogramms war beträchtlich. Durch die „kleine“ Privatisierung ging die Mehrzahl der kleinen Staatsbetriebe in private Hände über, wobei Ausschreibung und direkter Verkauf die Hauptprivatisierungsmethoden waren. Daneben kam es zu zahlreichen Neugründungen kleiner Betriebe, vor allem im Dienstleistungsbereich¹². Die Zahl der privaten Klein- und Mittelbetriebe in Rußland dürfte inzwischen die Millionengrenze überschritten haben, sie weisen einen Beschäftigungsumfang von 12–14 Mio. auf, ihr Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt hat die Marge von 10 Prozent überschritten, und ihre Bedeutung für die Entstehung mittelständischer Schichten nimmt zu. Auch die „große“ Privatisierung (Privatisierung der staatlichen Mittel- und Großbetriebe) hat Fortschritte gemacht. Nachdem zunächst eine Umwandlung der Staatsbetriebe in Aktiengesellschaften erfolgt war, kam es, meist über die in vielen Orten Rußlands durchgeführten Voucher-Auktionen, zur formalen Privatisierung ganzer Betriebe oder von Betriebsanteilen. Daneben war ein Kauf von Aktien gegen Bargeld möglich – ein Verfahren, das nach Abschluß der Voucher-Privatisierung zum einzigen Weg des Erwerbs von Unternehmensanteilen geworden ist.

Mitte 1994 belief sich die Gesamtzahl der privatisierten Unternehmen auf über 100 000, d. h. auf drei Viertel aller damals existierenden, selbständig bilanzierenden Staatsbetriebe. Seitdem die russische Privatisierungspolitik von der Methode der

10 Von Bedeutung unter den Vorläufern waren außer den traditionellen Aktivitäten im Bereich der Schattenwirtschaft und den noch im Rahmen der UdSSR vorgenommenen Maßnahmen der späten Perestroika auch die ersten Gesetze, Programme und institutionellen Vorkehrungen in der Rußländischen Föderation (Privatisierungsgesetz von 1991, Gründung des Staatlichen Vermögenskomitees). Vgl. Morris Bornstein, *Russia's Mass Privatisation Programme*, in: *Communist Economies & Economic Transformation*, (1994) 6, S. 419.

11 Vgl. Aleksandr Radygin, *Privatizacija v Rossii: itogi pervogo etapa* (Die Privatisierung in Rußland: Ergebnisse der ersten Etappe), in: *Social'naja rynočnaja ekonomika* (Anm. 9), S. 81 ff.

12 Aleksandr Čepurenko, *Maloe predprinimatel'stvo v sovremennoj Rossii* (Kleinbetriebe im Rußland von heute), in: *Social'naja rynočnaja ekonomika* (Anm. 9), S. 109 ff.

Voucher-Auktionen zum Verkauf von Unternehmen bzw. Anteilen daran übergegangen ist, hat sich das Tempo der Privatisierung wesentlich verlangsamt¹³. Während der Anteil der im staatlichen und im gemischten Sektor der russischen Volkswirtschaft (zu letzterem gehören vor allem Kapitalgesellschaften mit staatlicher Beteiligung) Beschäftigten an den gesamten Erwerbstätigen im Jahre 1993, d. h. in der Hauptphase der Voucher-Privatisierung, um zehn Prozentpunkte abnahm, betrug der entsprechende Rückgang 1994 und 1995 nur noch jeweils ca. vier Prozentpunkte. 1996 hat sich das Privatisierungstempo weiter abgeschwächt, soll aber jetzt durch entsprechende Maßnahmen der russischen Regierung¹⁴ (u. a. Verkäufe von Anteilen staatlicher Unternehmen im Öl-, Elektrizitäts- und Versicherungssektor) wieder erhöht werden. Insgesamt wurden vom Beginn der „großen“ Privatisierung bis zur Jahresmitte 1996 knapp zwei Drittel der im Privatisierungsprogramm aufgelisteten Unternehmen ganz oder teilweise privatisiert. Der Beitrag des privaten Sektors zum russischen Bruttoinlandsprodukt¹⁵ wird für Mitte 1996 auf insgesamt 60 Prozent geschätzt.

Wenn der Verlauf der Privatisierung in Rußland im Vergleich mit den fortgeschrittenen Transformationsländern Ostmitteleuropas in formal-quantitativer Hinsicht auch als durchaus erfolgreich bezeichnet werden kann, so macht die Analyse der funktionalen und gesellschaftlichen Wirklichkeit des neuen privaten Sektors doch zahlreiche, teilweise gravierende Schwachpunkte evident, die eher von einem „privatoiden“ als von einem tatsächlich funktionierenden Privatsektor sprechen lassen¹⁶. Diese Schwachpunkte hängen teils mit ungünstigen systempolitischen, wirtschaftsstrukturellen und makroökonomischen Rahmenbedingungen, teils mit konservativen Verhaltensstrukturen (marktfremde ökonomische Kultur), teils mit dem prekären Verhältnis zwischen Privatisierung und der Verbreitung aller Arten von Kriminalität zusammen. Unter dem Stichwort „systempolitische Rahmenbedingungen“ ist insbesondere auf die institutionell unzureichend entwickelte und kaum auf Effizienz und Innovation hinwirkende Unternehmenskontrolle (corporate governance) hinzuweisen. Diese wiederum hat vielfältige Ursachen. Von besonderer Bedeutung

sind der vorherrschende Charakter der russischen Privatisierung als einer überwiegenden Insiderprivatisierung (Nomenklatura-Privatisierung); der noch zu wenig entwickelte Wettbewerb zwischen den Unternehmen (durch neue Formen der Wirtschaftskonzentration wie die Finanz- und Industriegruppen dürfte er eher weiter beeinträchtigt werden) sowie die infolge öffentlicher Subventionsneigung immer noch zu weichen betrieblichen Budgetschränken.

So fehlt es bei der gegenwärtigen Geld- und Finanzpolitik, die sich trotz zunehmender, teilweise auch erfolgreicher Bemühungen um monetäre Stabilisierung immer noch zu sehr am Liquiditätsbedarf der Betriebe orientiert, an funktionierenden Finanzinstitutionen, von denen einerseits Druck auf eine Effizienzsteigerung ausgeht, die andererseits aber auch das für die Sanierung des unzureichenden Kapitalstocks und die erforderliche Umstrukturierung der Wirtschaft notwendige Kapital zu mobilisieren in der Lage sind. Die immer noch gewährten Subventionen hängen wiederum mit den Spannungen zwischen der Privatisierung und den aus der Sowjetzeit geerbten realwirtschaftlichen Strukturen zusammen (u. a. hoher Anteil der Schwer- und Rüstungsindustrie, ineffiziente zivile Industrie, generelle Überbesetzung der Betriebe mit Arbeitskräften). Diese Strukturen drohen bei einer effizienzorientierten Privatisierung wegzubrechen und führen zu staatlicher Unterstützung, die wiederum die Orientierung der Unternehmen auf mehr Effizienz blockiert. Auf die Beeinflussung der staatlichen Wirtschafts- und Finanzpolitik zugunsten bestimmter Zweige und Unternehmen ist auch die Tätigkeit von Interessengruppen ausgerichtet, die bei der Allokation von Haushalts- und Außerhaushaltsmitteln, aber auch in vielen anderen Politikbereichen festzustellen ist, etwa bei der Besetzung höherer Regierungsposten, bei der Gesetzgebung und Schaffung neuer Institutionen sowie bei der Festlegung wirtschaftspolitischer Prioritäten. Unter dem Stichwort „Verhaltensweisen“ ist anzumerken, daß die lange Dauer der administrativen Planwirtschaft im Zusammenwirken mit historischen Prägungen aus vorsowjetischer Zeit die ökonomische Kultur in Rußland nachhaltig beeinflußt hat. Wenn auch innerhalb und außerhalb Rußlands umstritten ist, in welchem Maße von der russischen ökonomischen Kultur negative Einflüsse auf das Funktionieren von privater Eigentumsordnung und Marktwirtschaft ausgehen, so herrscht doch die Auffassung vor, daß sich die in der jüngeren und entfernteren sowjetisch-russischen Vergangenheit geprägten ökonomischen Einstellungen und Verhaltenstypen für den marktwirtschaftlichen Systemwechsel als eher bremsend denn als förder-

13 Vgl. Die wirtschaftliche Lage Rußlands. Die Wirtschaftspolitik muß Investitionsanreize schaffen, in: Wochenbericht des DIW, (1996) 51/52, S. 838 f.

14 Vgl. VWD-Rußland vom 7. 2. 1997, Nr. 27, S. 1.

15 Vgl. European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), Transition Report 1996, London 1996, S. 11.

16 Vgl. Joseph S. Berliner, The Gains from Privatization, in: Richard F. Kaufmann/John P. Hardt (Hrsg.), The Former Soviet Union in Transition, Washington, DC 1994, S. 240.

lich erweisen. Dies hat sich u. a. auch an den zumeist langsamen Reaktionen der Betriebsleiter auf Änderungen makroökonomischer Vorgaben im Transformationsprozeß gezeigt. So haben sich viele Unternehmen selbst im Falle härterer Budgetschränken, wie sie etwa im ersten Halbjahr 1992 verfügt wurden, nicht mit Effizienzsteigerung und Strukturwandel an die veränderten Bedingungen angepaßt, sondern im alten Stil weitergewirtschaftet und sich untereinander exzessiv verschuldet.

Was schließlich die schwer durchschaubare Verflechtung von Privatisierung, kriminellen Verhalten und organisiertem Verbrechen in Rußland¹⁷ betrifft, so stellt sie vielfach die Hauptsorge der Bürger und Unternehmen dar, bremst ausländische Direktinvestitionen und erklärt immer wieder die große Popularität der Anwälte von „law and order“ wie zuletzt A. Lebed. Die organisierte Kriminalität, die sich bis in die Spätphase der Perestroika, wenn nicht gar weiter zurückverfolgen läßt, in den letzten Jahren aber stark zunahm und auch gewalttätiger wurde, ist eng mit Bestechung und Korruption verbunden. Viele höhere und mittlere Funktionäre der zentralen und regionalen Exekutive sind aus Eigennutz oder unter Druck selbst kriminell geworden, fördern das organisierte Verbrechen und arbeiten mit ihm zusammen. Die Schwäche des Staates, insbesondere der Sicherheitsdienste und des Rechtssystems, ließen private Sicherheitstrupps entstehen, die teilweise wiederum selbst kriminell sind, Schutzgelder erpressen und mit verbrecherischen Methoden Schulden für gewisse Auftraggeber eintreiben. Insbesondere unterhalten zahlreiche Banken enge Verbindungen zum organisierten Verbrechen. Im Vergleich zu den Summen, die mächtige kriminelle Gruppen dann wieder von privaten Betrieben erpressen, ist der Wert derartiger „Dienstleistungen“ allerdings gering. Auf der Unternehmerseite führen laxer Moral, Steuerdruck und unzureichende Kontrolle zu umfangreicher Steuervermeidung und -hinterziehung. Eine andere Wurzel der Kriminalität ist die weitverbreitete Armut, die soziale Randgruppen produziert (Jugendliche ohne Berufschance, entlassene Soldaten) und für die Verlockungen unrechtmäßig erworbenen Reichtums anfällig macht. Alle Formen von kriminellen Verhalten und organisiertem Verbrechen in Rußland beeinträchtigen in starkem Maße die institutionelle und funktionale Festigung des unternehmerischen Privateigentums und damit die Konsolidierung der

gesamten Transformation. Erfolge bei der Kriminalitätsbekämpfung erscheinen nur langfristig möglich, wenn sich die ökonomische Moral in Rußland ändert und die Einsicht einkehrt, daß Kriminalität mit hohen ökonomischen Transaktionskosten und großen persönlichen Risiken für die Urheber selbst verbunden ist und daß es Methoden zur Durchsetzung ökonomischer Interessen gibt, die auf lange Sicht sicherer und ergiebiger sind. Das Zustandekommen einer solchen Entwicklung setzt aber nicht nur fortschreitende Lern- und Kontrollprozesse innerhalb der Gesellschaft, sondern auch das Entstehen einer neuen, mit Autorität und Sachverstand ausgestatteten Staatlichkeit in Rußland voraus.

4. Entstehung eines marktadäquaten Bankensystems

Die Banken stellen einen zentralen Sonderbereich der neuen russischen Unternehmensstruktur dar. Ihre Entwicklung und zunehmende ökonomische Bedeutung innerhalb der marktwirtschaftlichen Transformation, aber auch ihre Schattenseiten von organisatorischen Mängeln und Dysfunktionen bis hin zur Durchmischung mit kriminellen Verhaltensweisen und organisiertem Verbrechen sind eng mit der Entstehung der neuen, zunehmend privaten Eigentumsordnung verbunden. Wie die Privatisierung, so begann auch der Aufbau eines modernen Bankensystems in Rußland¹⁸ in der Spätphase der Perestroika. Im Jahre 1988 wurde per Gesetz der UdSSR der Rahmen für die Gründung genossenschaftlicher Banken geschaffen, die die Entwicklung des sich herausbildenden nichtstaatlichen Unternehmenssektors unterstützen sollten. Das (Unions-)Bankgesetz von 1990 eröffnete dann die Möglichkeit, Banken in der Rechtsform von Aktiengesellschaften zu gründen. Die für eine behördliche Genehmigung erforderlichen Voraussetzungen waren gering. In der Folgezeit kam es aufgrund zunehmender Gegensätze zwischen der reformfreudigen russischen Regierung und einer eher konservativen Sowjetregierung zu einer Trennung der russischen von den sowjetischen Banken. In Rußland erfolgte zudem eine Aufspaltung der staatseigenen Banken in mehrere unabhängige Regionalbanken sowie vielfach auch eine Ausgliederung der betrieblichen und ministeriellen Finanzabteilungen in Form neuer, organisatorisch selbständiger, häufig aber noch eng mit Unternehmen und Wirtschaftszweigen verbundener Banken. In ihrer Gesamtheit hatten diese Entwicklungen zur Folge, daß die Zahl der russischen Banken sprunghaft zunahm. Hatte es 1989 in der damaligen RSFSR lediglich fünf Banken gegeben, so

17 Vgl. Weltbank (Hrsg.), Vom Plan zum Markt. Weltentwicklungsbericht 1996, Übersetzung der englischen Originalfassung, Bonn 1996, S. 119; Swetlana Glinkina, Kriminelle Komponenten der russischen Wirtschaft: Typen und Dimensionen, Berichte des BIOst, 1997, i. E.

18 Vgl. Weltbank (Hrsg.), ebd., S. 123.

belieft sich die Zahl entsprechender Institute in der Rußländischen Föderation im Jahre 1992 auf 1 500 und im Jahre 1995 auf 2 500.

Die Ablösung des alten sowjetischen Bankensystems durch ein zweistufiges Bankensystem mit Notenbank und zahlreichen Geschäftsbanken entspricht im Prinzip den Erfordernissen der marktwirtschaftlichen Transformation. Allerdings kann von einer Konsolidierung des russischen Geschäftsbankensektors noch keine Rede sein. Folgende Hauptprobleme sind hervorzuheben: In einer großen Anzahl der Banken ist die Kapitalausstattung zu gering und die Bildung von Rücklagen unzureichend; das Management verfügt oft nicht über ein adäquates professionelles Niveau; Buchhaltungs- und Publizitätsvorschriften sind noch in einem rudimentären Zustand, Angebote an beratenden und prüfenden Dienstleistungen (Steuer- und Finanzberater, Wirtschaftsprüfer) noch mangelhaft entwickelt; weit verbreitet ist die Neigung zu spekulativen, kurzfristigen Geschäften, und dies in Verbindung mit unzureichender Bankenaufsicht infolge schwach ausgebauter Lenkungs- sowie Kontrollinstrumente der Zentralbank. Auf der anderen Seite ist der politische Einfluß der großen Banken beträchtlich, und ihre Verbindung mit dem organisierten Verbrechen gestaltet sich in vielen Fällen eng, wenn auch schwer durchschaubar. Als die Bemühungen der russischen Regierung um eine Stabilisierung des monetären Bereichs der Wirtschaft Erfolge zeigten und die realen Zinssätze positiv wurden, verschlechterten sich die Aktionsbedingungen vieler Banken. Im Jahre 1995 wies ein Drittel der russischen Banken Verluste aus. Zwar hat Rußland bereits mit Maßnahmen zur Konsolidierung des Banksektors (Rücknahme von Lizenzen, Einschränkung bestimmter Aktivitäten) begonnen, doch existieren immer noch zahlreiche Banken mit sehr brüchiger ökonomischer Basis. Als weiteren Schritt zur Gewährleistung von mehr Solidität in einem für den Fortgang der ökonomischen Systemtransformation zentralen Wirtschaftssektor hat die russische Regierung mit der Weltbank und der EBRD die Durchführung eines Hilfs- und Beratungsprogramms vereinbart, das zu einer stufenweisen Einführung international üblicher und bewährter Bankrichtlinien in Rußland beitragen soll.

5. Reform des Steuer- und Finanzsystems

Die Grundlage für ein neues, mit marktwirtschaftlichen Erfordernissen übereinstimmendes Steuersystem in Rußland wurde mit dem Gesetz über die Grundlagen des Steuersystems der Rußländischen Föderation gebildet, das mit Beginn der ökonomischen Systemtransformation Anfang 1992 in Kraft

trat¹⁹. Zu den wichtigsten Einnahmequellen der öffentlichen Haushalte wurden die Mehrwertsteuer (später in Verbindung mit der speziellen Umsatzsteuer), die Gewinnsteuer der Betriebe, die Einkommensteuer sowie vermehrt spezielle Verbrauchsteuern. Die Etablierung einer formellen Finanzverfassung zur Regelung der Einnahmequellen und zur Bestimmung der Finanzbeziehungen zwischen den Staatsorganen auf den verschiedenen Verwaltungsebenen Rußlands (Finanzausgleich) erfolgte nicht. Statt dessen gab es eine Fülle einzelner, ja oft isolierter normativer Akte zur Steuergestaltung (Gesetze, Präsidentenerlasse und Regierungsverordnungen) vor allem auf nationaler, aber auch auf regionaler Ebene. Das wünschenswerte Maß an Konsistenz, Stabilität und Verlässlichkeit der Abgaben- und Umverteilungsregelungen konnte damit bisher nicht erreicht werden. Im Gegenteil, die Unübersichtlichkeit und Zersplitterung der Steuern nahm tendenziell weiter zu. So ist die Zahl der Steuerarten von 1991 bis 1995 von ca. 40 auf ca. 70 angewachsen, in einzelnen Regionen noch darüber hinaus. Grund dafür ist in erster Linie, daß die regionalen und lokalen Verwaltungen in Anbetracht instabiler Steueraufteilungsquoten und ungewisser Ergebnisse von Verhandlungen über Ad-hoc-Transfers immer wieder versuchen, ihre finanzielle Situation über neue Steuern oder steuerähnliche Abgaben zu verbessern.

Insgesamt ist das russische Steuersystem durchaus auf dem Weg zu einer der Marktwirtschaft adäquaten Struktur. Es fehlt aber an institutioneller Verlässlichkeit, und es gibt immer wieder Tendenzen, die fiskalischen Zwecke (Beschaffung von Geld für öffentliche Ausgaben) vor die wirtschaftspolitischen Funktionen der Steuern (Funktionen auf den Gebieten der Ordnungs-, Verteilungs-, Struktur- und Konjunkturpolitik) treten zu lassen. Dies entspricht einmal dem Weiterwirken sowjetischer Verhaltensweisen, wo den Steuern (im Unterschied zur administrativen Mengenplanung) ja auch keine Allokationsfunktionen zugekommen waren. Hier schlägt sich aber ebenfalls der unzureichend gedeckte staatliche Finanzbedarf nieder, der dazu verleitet, mit hohen Steuern gerade die leistungsfähigen und dynamischen Betriebe (inklusive ausländischer Unternehmen) zu belasten, die aufgrund ordnungs- und konjunkturpolitischer Erwägungen eigentlich gefördert werden

19 Vgl. Sergej Šatalov, *Nalogi, bjudzet i finansy v Rossijskoj Federacii* (Steuern, Staatshaushalt und Finanzen in der Russischen Föderation), in: *Social'naja rynočnaja ėkonomika* (Anm. 9), S. 239; C. Bell (Anm. 9), S. 23 ff., *Russisches Steuersystem, Hoher Reformbedarf*, in: *IWD. Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft* (Anm. 9), (1996) 14, S. 6 f.

müßten. Umfangreiche Steuerhinterziehung ist in Anbetracht hoher Steuerbelastung, niedriger Steuermoral und unzureichender staatlicher Kontrollmöglichkeiten wiederum eine oft praktizierte Antwort der Unternehmen. Weniger als zwei Drittel der geplanten Steuermittel erreichten im ersten Vierteljahr 1997 die öffentlichen Kassen.

Es käme darauf an, den gegenwärtigen *Circulus vitiosus* zu durchbrechen, bei dem der Staat auf seinen verschiedenen Ebenen immer mehr und höhere Steuern einführt, die Unternehmen darauf mit immer neuen Strategien zur Steuervermeidung reagieren und die öffentlichen Kassen Defizite aufweisen, die nicht oder nur um den Preis einer weiteren Verengung der ohnehin geringen Spielräume für Kapitalbildung, einer umfangreichen Inanspruchnahme von Auslandsfinanzierung oder gar des Rückgriffs auf inflationäre Finanzierungsmethoden zu decken sind. Erforderlich ist also eine gründliche Steuerreform. Sie wurde auch wiederholt angekündigt, blieb aber immer wieder im ineffizienten politischen Entscheidungsprozeß stecken. Gegenwärtig wird ein neuer Anlauf gestartet, der nach der Umbildung der russischen Regierung vom Frühjahr 1997 mehr Aussicht auf Erfolg verspricht.

IV. Politische Aspekte des ökonomischen Systemwechsels in Rußland

Damit ist das nächste Feld der Analyse, der politische Rahmen der ökonomischen Entwicklung Rußlands, angesprochen. So wie die Wirtschaftskrise in erster Linie auf den unbefriedigenden Stand des marktwirtschaftlichen Aufbaus zurückzuführen ist, so hat der schlechte Zustand der russischen Marktwirtschaft wiederum in der bisherigen Labilität des politischen Systems seine hauptsächlichliche Ursache.

Ein institutionell zufriedenstellend ausgestaltetes politisches System, das mit wirklicher Regierungsautorität ausgestattet ist und auf einem ausreichend breiten gesellschaftlichen Konsens beruht, konnte sich in Rußland nach dem Zusammenbruch des kommunistischen Totalitarismus noch nicht entwickeln. Von der Verfassung her ist die Rußländische Föderation ein semipräsidentielles System mit einer starken Position des Präsidenten und einem klaren Übergewicht des Zentrums gegenüber den Regionen, den 89 „Subjekten der Föderation“. De facto aber ist Jelzin ein relativ schwacher Präsident innerhalb eines verhältnismäßig schwachen Moskauer Zentrums geblieben.

Zwar hat der Sieg des Amtsinhabers in der Präsidentschaftswahl vom Sommer 1996 den von vielen befürchteten Machtantritt des Kommunisten Sjuganow verhindert und die in Richtung einer Festigung der Demokratie wirkenden Tendenzen verstärkt. Doch gelang es dem russischen Präsidenten – auch aufgrund seiner angegriffenen Gesundheit – lange nicht, den Wirrwarr konkurrierender Apparate zu überwinden, transparente sowie effiziente Entscheidungsstrukturen aufzubauen und ein Team leistungsfähiger Politiker um sich zu scharen.

Seit der Regierungsumbildung vom März und April dieses Jahres zeichnet sich hier zumindest die Möglichkeit eines Wandels ab²⁰. Mit Anatoli Tschubais und Boris Nemzow wurden zwei konzeptionell marktwirtschaftlich ausgewiesene und in der Praxis bewährte Reformer zu Ersten Stellvertretenden Ministerpräsidenten ernannt und weitere Führungspositionen mit Personen aus dem Umfeld von Tschubais besetzt.

Das von der neuen Regierung angekündigte Programm bedeutet einen neuen radikalen Versuch, die Wirtschaftskrise zu beenden und den marktwirtschaftlichen Aufbau voranzutreiben. Von Bedeutung sind weniger die genannten Einzelziele. Sie entsprechen bisherigen Ankündigungen und entbehren wie diese nicht einer populistischen Rhetorik: Haushaltssanierung und konsequente Stabilitätspolitik werden versprochen, Zahlung rückständiger Löhne und Konzentration der Sozialleistungen auf die bedürftigsten Bürger angekündigt. Programme zur Förderung von Industrie und Landwirtschaft sind vorgesehen, betrieben werden sollen ein verstärkter Kampf gegen Korruption und Verbrechen sowie die Begrenzung von Staatsaktivitäten und eine Reduzierung der Bürokratie. Was im Unterschied zu früher Fortschritte bringen könnte, sind Faktoren wie

- die professionelle Qualität und Homogenität des neuen Teams,
- die offensichtliche Rückendeckung durch den wiedererstarkten Jelzin,
- die Zustimmung zumindest eines Teils der neuen Wirtschaftseliten sowie
- die bald nach Einsetzung der neuen Regierung wieder angelaufene Unterstützung durch internationale Finanzinstitutionen und westliche Regierungen.

²⁰ Vgl. Roland Götz, Besser spät als nie: Der dritte Versuch einer „radikalen Reform“ der russischen Wirtschaft, Aktuelle Analysen des BIOst, (1997) 23.

Freilich bleiben gravierende Probleme:

- Die ungünstige Wirtschaftslage, vor allem auch die soziale Situation der Bevölkerung, wird sich kurzfristig nicht verbessern;
- die Arbeitslosigkeit wird weiter ansteigen;
- reformblockierende Wirtschafts- und Sozialstrukturen sind nur langfristig zu verändern.

Nach wie vor gilt in Rußland wie anderswo: Neue Systeme werden letztendlich nicht gemacht, sie müssen sich entwickeln. Verbessert werden können allenfalls die Bedingungen eines zukünftigen systempolitischen Wandels.

V. Bilanz und Perspektiven

Die zukünftige Entwicklung Rußlands dürfte innerhalb der Spannbreite von zwei Szenarien erfolgen, die zwar im prinzipiellen Vorherrschen marktwirtschaftlicher Strukturen übereinstimmen, sich jedoch im Hinblick auf die konkrete Ausgestaltung der Marktwirtschaft, ihre Leistungsfähigkeit und ihre politische Bedeutung beträchtlich voneinander unterscheiden.

Szenario 1 besteht im Fortdauern der gegenwärtigen *negativen Tendenzen hin zu einer monopolistischen und interventionistischen Marktwirtschaft*. Sie ist durch wenig Wachstumsdynamik, geringe Effizienz und langsamen strukturellen Wandel gekennzeichnet. Die Rolle Rußlands in der Weltwirtschaft bleibt bescheiden. Die ökonomischen Akteure sind nicht leistungs-, sondern rentenorientiert, und das Verhalten der Gesamtgesellschaft gegenüber den Ressourcen des Landes trägt einen parasitär-ausbeuterischen Charakter. In der russischen Innenpolitik liegen autoritäre Entwicklungen nahe, und die Außenpolitik wäre durch neue Konfrontationen und Unberechenbarkeiten

geprägt. Ein solches Rußland entspricht den Interessen des Westens nicht.

Szenario 2 läuft auf den schwierigen *Entwicklungs- und Lernprozeß hin zur allmählichen Konsolidierung einer unternehmerischen Marktwirtschaft* hinaus. Autorität und Kompetenz der Wirtschaftspolitik nehmen zu. Die zunehmende Bereitschaft der Unternehmer zu Innovation und Strukturanpassung läßt Effizienz und Lebensstandard wachsen. Die russische Wirtschaft integriert sich in die Weltwirtschaft. Kapital- und Güterströme nehmen zu. In der Innenpolitik festigen sich demokratische Prozesse, außenpolitisch nehmen Kooperationsbereitschaft und Berechenbarkeit zu.

In der vorliegenden Perzeption der Fakten bietet die russische Realität gegenwärtig bedauerlicherweise immer noch mehr Anhaltspunkte für eine Entwicklung in Richtung Variante 1, der leistungsschwachen monopolistischen und interventionistischen Marktwirtschaft. Ausgeschlossen ist der allmähliche Weg zu einer leistungsfähigen und wettbewerbsorientierten Marktwirtschaft innerhalb eines demokratischen Milieus jedoch nicht. Im Gegenteil: Die Voraussetzungen dafür haben sich durch die jüngsten Moskauer Entwicklungen wieder verbessert. Jetzt käme es auf das „Trittfassen“ der neuen Moskauer Wirtschaftspolitik an. Die verstärkte Öffnung der russischen Wirtschaft zur Weltwirtschaft müßte hinzukommen. Durch Konzepte, die den Aufgaben der Transformation in Rußland entsprechen und mit Strategien für eine Zusammenarbeit, die vom Wechsel der Tagesereignisse unabhängig sind, kann auch der Westen zu dieser Öffnung beitragen. Es gibt Gefahren für den Wandel hin zu Demokratie und Marktwirtschaft in Rußland, und die systempolitische Konsolidierung läßt auf sich warten, aber noch ist die Entwicklung offen; es gibt auch nach wie vor ein „window of opportunity“ für den Westen, die Entwicklung in Rußland in einem positiven Sinne zu beeinflussen.

Transformation der Außenwirtschaftspolitik: Zur Wechselbeziehung von EU-Integration und regionaler Kooperation der Staaten Ostmitteleuropas

Im Zuge der Einführung der Marktwirtschaft in den Staaten Ostmitteleuropas seit 1990 ist auch der Außenwirtschaftsbereich neu gestaltet worden. Dabei rückten zwei Aufgaben in den Mittelpunkt: die Schaffung eines kompatiblen Außenwirtschaftssystems und die Umstrukturierung der Außenwirtschaftsbeziehungen. Letzteres bedeutete, daß die neuen Transformationsländer ihre zuvor auf die UdSSR und den RGW gerichteten Handels- und Kooperationsströme auf die westeuropäischen Staaten umlenkten und sich um eine Integration in die Europäische Union (EU) bemühen. Davon erhoffen sie sich nicht nur breitgefächerte Modernisierungsschübe für Wirtschaft und Gesellschaft, sondern auch starke Impulse für ihre Zusammenarbeit untereinander, die mit der Gründung der Zentraleuropäischen Freihandelszone (CEFTA) durch Polen, Ungarn und die ČSFR am 21. Dezember 1992 in Krakau (Nach einem Treffen in dem ungarischen Ort Visegrád bezeichnet man diese Staatengruppe, die nach der Teilung der ČSFR in die Slowakische und die Tschechische Republik aus vier Mitgliedern besteht, als Visegrád-Staaten.) einen ausbaufähigen Organisationsrahmen erhalten hat¹.

Im Kontext dieser außenwirtschaftspolitischen Kursbestimmung sind drei zusammenhängende Fragenkomplexe zu erörtern:

Wie verläuft der Prozeß der Einbindung der ostmitteleuropäischen (OME-) Staaten in die EU? Welche Konsequenzen haben sich daraus bislang für die Intra-CEFTA-Zusammenarbeit ergeben? Kann die CEFTA in ihrer gegenwärtigen Verfassung ein Hilfsinstrument für die angestrebte EU-Integration sein?

Die Antworten auf diese Fragen vermitteln zugleich den Kontext für eine Bestimmung der möglichen Wechselbeziehungen von EU-Integration und regionaler Kooperation der Staaten Ostmitteleuropas in den nächsten Jahren.

I. EU-Strategie zur Integration der OME-Staaten

Auf der Grundlage der zuvor mit ihnen abgeschlossenen Europaverträge hat die EU beim Kopenhagener Ratstreffen 1993 die Beitrittsperspektive für die OME-Staaten materiell wie folgt konditioniert: Sie müssen eine „institutionelle Stabilität als Garantie für eine demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie für die Achtung und den Schutz von Minderheiten verwirklicht haben“. Erforderlich ist zudem „eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten“. Bedingung ist ferner, daß die Beitrittskandidaten „die aus der Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen übernehmen und sich auch die Ziele der Politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen machen können“. Bei Erfüllung all dieser Voraussetzungen ist eine EU-Mitgliedschaft aber nicht automatisch verbürgt. Entscheidend bleibt letztlich „die Fähigkeit der Union, neue Mitglieder aufzunehmen und dabei die Stoßkraft der europäischen Integration zu erhalten“².

Die auf diesem Bedingungskatalog basierende Strategie zur forcierten Annäherung der OME-Länder an die EU umfaßt vier Instrumente: Ihre bilaterale vertragliche Grundlage bilden die *Europaverträge*. Darauf aufgebaut ist der multilaterale „Strukturierte Dialog“ zwischen der EU und den assoziierten OME-Ländern. Beides steht in dem größeren Zusammenhang der Strategie zur Heranführung der OME-Beitrittskandidaten an den Europäischen Binnenmarkt. Ihr Kernstück ist das „Weißbuch“, das der Leitfaden für

1 Vgl. I. Körösi, *The European Union's Influence on the Visegrád Countries and Regional Cooperation*, in: Institute for World Economics, Budapest, Working Paper, (1996) 60, S. 6.

2 C. Meier, *Die Europäische Union und ihre weitere Entwicklung – Wird Osteuropa vergessen?*, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, *Die Europäische Union – Antwort auf die heutigen Herausforderungen*, Bonn 1995, S. 35.

eine binnenmarktkonforme Gestaltung der Gesetzgebung und Verwaltung der OME-Staaten sein soll. Das *PHARE-Programm* (PHARE = Poland and Hungary Assistance for the Restructuring of Economies) der EU schließlich flankiert die Effektivität dieser drei Instrumente durch finanzielle und technische Unterstützung³. Die Ostmitteleuropäer haben als „Policy-taker“ diese EU-Vorgehensweise prinzipiell akzeptiert, versuchen aber auf die Ausgestaltung und Handhabung des Instrumentariums soweit wie möglich Einfluß zu nehmen.

Was die *Europaverträge* betrifft, so richtet sich das Augenmerk vorrangig auf die handelspolitischen Regelungen, die auf die Errichtung einer Freihandelszone für Güter des gewerblichen Bedarfs durch eine asymmetrische Marktöffnung innerhalb von zehn Jahren zielen. Die in der ersten Phase von der EU eingeräumten Handelspräferenzen haben dazu geführt, daß insbesondere die Visegrád-Staaten bereits über 60 Prozent ihres Warenaustausches mit dieser Regionalzone abwickeln. Das Volumen ihrer Ausfuhren in die EU ist mittlerweile so hoch wie das der gesamten Exporte Taiwans, Südkoreas und Hongkongs dorthin. Bemerkenswert ist auch der strukturelle Wandel bei einzelnen Ausfuhrgütern. Im Jahre 1995 übertrafen die Maschinenbauexporte aus den vier Visegrád-Ländern nach Deutschland, dem Haupthandelspartner, diejenigen der EU-Mitglieder Spanien, Portugal und Griechenland zusammen um 40 Prozent. Dennoch besteht Anlaß zu Besorgnis, weil die OME-Partner regelmäßig und obendrein jährlich wachsende Defizite im Warenverkehr mit der EU zu verzeichnen haben und dadurch der Spielraum für Ausrüstungsimporte zur Modernisierung der Volkswirtschaften eingeengt wird.

Wenn in der zweiten Phase der Implementierung der *Europaverträge* die OME-Staaten nun ihrerseits die Zölle abbauen müssen, dürften sich die Negativsalden im EU-Handel weiter erhöhen und damit die Frage aufwerfen, wie diese Defizite entweder zu kompensieren oder zu finanzieren wären. In diesem Zusammenhang wird u. a. die Forderung nach mehr EU-Marktöffnung erhoben. Sie wäre möglich, wenn es gelänge, den Vorschlag des EU-Ministerrates vom 25. Juni 1996 über die Einführung einer paneuropäischen Kumulierung umzusetzen, d. h. die bilateralen Freihandelsabkommen der EU mit den einzelnen OME-Staaten

3 Vgl. F. Cameron, Stand und Perspektiven der Entwicklung der Europäischen Union nach Mittel- und Osteuropa, in: Berichte des Forschungsinstituts der Internationalen Wissenschaftlichen Vereinigung Weltwirtschaft und Weltpolitik (IWWVW) e. V., 2 (1997), S. 2.

und EFTA-Ländern schrittweise in einen multilateralen Freihandelsvertrag umzuwandeln⁴, ferner die neu vereinbarten Ursprungsregeln zügiger anzuwenden und schließlich die „selektive Schutzklausel“, die der EU eine Einschränkung des Marktzugangs bei einem zu starken Angebotsdruck von arbeits-, energie- und umweltintensiven Erzeugnissen erlaubt, künftig nur in einer Form anzuwenden, die den OME-Produzenten die volle Ausschöpfung ihrer komparativen Vorteile garantiert. Weil mit einer Marktöffnung für landwirtschaftliche Produkte aus Ostmitteleuropa, die über die geltende marginale Reduzierung der variablen Zölle („Abschöpfungen“) bei Marktordnungsgütern hinausgeht, vor einer Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nicht zu rechnen ist, wäre die Streichung von EU-Subventionen bei Agrarexporten nach Ostmitteleuropa hilfreich, um den Wettbewerbsrückstand der OME-Staaten, die in puncto Qualität, Sortiment und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse bislang deutlich unterlegen sind, auf den heimischen Märkten nicht noch weiter zu vergrößern und die EU-Ausfuhrüberschüsse abzusenken.

Auf dem Kopenhagener EU-Ratsgipfel (1993) ist der „Strukturierte Dialog“ initiiert und ein Jahr später beim EU-Spitzenreffen in Essen (1994) zu einem Instrument für die Beitrittsvorbereitung der OME-Staaten weiter ausgebaut worden. Gemeint sind damit die Zusammenkünfte der Staats- und Regierungschefs sowie die Tagungen der Minister für Auswärtige Angelegenheiten, für Wirtschaft, Finanzen und Landwirtschaft, für Verkehr, Telekommunikation, Forschung und Umwelt, für Justiz und Inneres sowie für Kultur und Bildung. Sie werden ein- oder zweimal pro Jahr abgehalten. Weil die Fachberatungen vielfach kaum über das Stadium eines allgemeinen Meinungsaustausches hinausgekommen sind, ist die Forderung erhoben worden, den „Strukturierten Dialog“ zwischen der EU und den OME-Beitrittskandidaten im Blick auf das angestrebte Ziel einer Verbesserung der Beitrittsfähigkeit umzustrukturieren. Das heißt zweierlei: Zum einen muß sich das Augenmerk vorrangig auf die konkreten Aufgaben der eigentlichen Beitrittsvorbereitung richten. Zum andern muß auch die Erörterung der strategischen Frage einbezogen sein, welcher Teil der EU-Anpassung vor dem Beitritt zu erfolgen hat und welcher später als Vollmitglied zu bewältigen ist. Von einer Antwort auf diese Frage im Sinne eines „early entry, but prolonged transition“ würde eine dreifache positive Wirkung ausgehen, und zwar auf den Fortgang des Transformationsprozesses, auf das ausländische

4 Vgl. J. Nötzold, Europäische Union und Ostmitteleuropa: Erwartungen und Ungewißheiten, in: Außenpolitik, (1995) 1, S. 18.

Engagement in den OME-Staaten und schließlich auf die Akzeptanz des europäischen Integrationsprozesses durch eine heute noch vielfach skeptisch eingestellte Bevölkerung⁵.

Die Europaverträge und der „strukturierte Dialog“ bilden den Rahmen für die Umsetzung der Strategie zur Heranführung der assoziierten OME-Partner an den Binnenmarkt. Grundlage ist das vom Europäischen Rat in Cannes (1995) gebilligte *Weißbuch*. Darin werden die Rechtsvorschriften in 23 Bereichen aufgelistet, die für den freien Verkehr von Waren, Arbeit, Personen und Dienstleistungen im Europäischen Binnenmarkt konstitutiv sind. Mit einer formalen Umgestaltung der Rechtsordnungen in den OME-Staaten gibt sich die EU allerdings nicht zufrieden. Sie benennt im Weißbuch detailliert die organisatorischen und administrativen Strukturen, die in jedem Einzelbereich notwendig sind, damit die Rechtsvorschriften effektiv greifen. Weil diese Herkulesarbeit von den Beitrittskandidaten nicht ohne EU-Hilfe zu erledigen ist, wurde Anfang 1996 in Brüssel ein Informations- und Beratungsbüro, das „Technical Assistance Information Exchange Office“ (TAIEX) eingerichtet, das Fachwissen und Experten im Bereich der Rechtsangleichung vermittelt. Die Kritik der OME-Partner, daß es die EU vermieden hat, im Hinblick auf die umzugestaltenden Rechtsbereiche klare Prioritäten zu setzen, ändert nichts daran, daß die ostmitteleuropäischen Regierungen die Vorgaben des Weißbuches zügig umsetzen müssen. Die dabei erzielten Ergebnisse dürften künftig nicht nur als Gradmesser erfolgreicher Systemtransformation gelten, sondern auch für die Bewertung ihrer EU-Beitrittsfähigkeit entscheidend sein.

Im Rahmen der Strategie zur Heranführung der OME-Staaten an den Europäischen Binnenmarkt hat sich die Aufgabenstellung für das *PHARE-Programm* verändert. Ursprünglich dazu bestimmt, den wirtschaftlichen Systemwechsel auf einzelnen Gebieten gezielt zu fördern, soll es jetzt vorrangig darauf gerichtet sein, die Binnenmarktfähigkeit der Beitrittsaspiranten zu beschleunigen. Der im Zeitraum 1995–1999 erstmals verfügbare Gesamtbetrag in Höhe von 6,7 Mrd. ECU – bis 1995 summierten sich die jährlichen Einzelbeiträge auf 5,4 Mrd. ECU – soll wie folgt verwendet werden⁶:

- 30 Prozent der Gelder sind künftig dafür vorgesehen, die Einbeziehung der geltenden Regeln

5 Vgl. M. Guz-Vetter, In Polen ist man unsicher bezüglich der weiteren Entwicklung der EU, in: Europäische Zeitung, (1995) 11, S. 15.

6 Vgl. Vereinigte Wirtschaftsdienste (vwd) Mittel- und Osteuropa, Nr. 56 vom 20. 3. 1997, S. 1.

und Vorschriften in die nationale Gesetzgebung zu erleichtern und die Tätigkeit der Verwaltungen insbesondere für Justiz und Inneres nach den neuen Vorgaben zu unterstützen.

- 70 Prozent der Mittel sind geplant für Investitionen in Unternehmen und in die Infrastruktur, d. h. für den Ausbau der Energieversorgung, der Telekommunikation und des Privatsektors sowie für Ausbildung und Forschung.

Allerdings kann auch der neue Finanzrahmen nicht darüber hinwegtäuschen, daß die bislang gewährte und geplante finanzielle Unterstützung der OME-Staaten nur ein Bruchteil dessen ist, was die EU mit ihren Spezialfonds für Spanien, Portugal, Griechenland und Irland bereitstellt. Für Ungarn z. B. werden sich die PHARE-Mittel bis Ende des Jahrzehnts auf 1 Mrd. US-Dollar belaufen. Das heißt: Im Falle einer maximalen Ausnutzung könnten ungefähr nur zwei Prozent der ungarischen Investitionen in den nächsten fünf Jahren abgedeckt werden.

Parallel zur beschleunigten Umsetzung der EU-Heranführungsstrategie ist bereits die Phase der Vorbereitung der Beitrittsverhandlungen eingeleitet worden. Im Frühjahr 1996 haben die Regierungen der OME-Staaten, die schon lange vor diesem Zeitpunkt formelle Beitrittsanträge in Brüssel gestellt hatten, von der EU-Kommission einen auf die besondere Situation ihrer Länder abgestimmten Fragenkatalog erhalten und ihre umfangreichen Antworten darauf fristgemäß Ende Juli 1996 in Brüssel eingereicht. Auf der Grundlage dieser und anderer Materialien wird gegenwärtig nicht nur der politische und wirtschaftliche Entwicklungsstand, sondern vor allem die Fähigkeit jedes beitriftswilligen Landes geprüft, die mit der EU-Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen erfüllen zu können. Die Prüfungsergebnisse werden Eingang finden in die Stellungnahmen („Avis“) zu den Beitrittsanträgen der OME-Staaten, die von der EU-Kommission entgegen einem Beschluß des Madrider EU-Ratsgipfels von Anfang Dezember 1996 nicht mehr „so bald wie möglich“, sondern knapp vier Wochen nach Abschluß des EU-Ratsgipfels von Amsterdam (Maastricht II) am 16. Juli 1997 vorgelegt werden sollen. Ob zu diesem Zeitpunkt auch mit der Fertigstellung des geplanten Gesamtdokuments zur EU-Osterweiterung gerechnet werden kann, das Auskunft darüber geben soll, mit welchen Kandidaten einzeln oder als Gruppe Beitrittsverhandlungen aufgenommen werden und wie man gegenüber den Aspiranten verfahren will, die als noch nicht beitriftsfähig gelten, ist mit Sicherheit auszuschließen.

II. Zu den Kosten einer EU-Integration der OME-Staaten

Beim gegenwärtigen Stand und dem weiteren Fortgang der Einbindung der OME-Staaten in die EU richtet sich das Augenmerk zunehmend auf die Frage, ob eine Osterweiterung vom EU-Budget überhaupt finanziell zu verkraften ist. Das betrifft insbesondere die dann zusätzlich erforderlichen Finanzmittel für die GAP sowie den Struktur- und Kohäsionsfonds. Die Schätzungen der Kosten variieren stark, wobei einige frühere Kalkulationen unrealistisch hohe Werte ergaben. Die Differenzen resultieren zum Teil aus unterschiedlichen Annahmen über die zu erwartende allgemeine und sektorale Wirtschaftsentwicklung in den Beitrittsländern sowie über die vermutlich erfolgende Reform wesentlicher EU-Politikbereiche.

Zu den häufig zitierten Schätzungen zählt jene von Baldwin (1994), der für nur vier OME-Länder (Polen, Ungarn, Tschechien, Slowakei) auf der Datenbasis von 1989 jährliche Kosten von bis zu 58 Mrd. ECU errechnet. Von dieser Gesamtsumme entfielen laut Andersen/Tyers (1993) ein Teilbetrag von 38 Mrd. ECU allein auf die GAP. Aktuellere Untersuchungen geben niedrigere Schätzwerte an. Nach Berechnungen von Breuss (1995) und Breuss/Schebeck (1996) würden sich die Nettokosten des Beitritts von zehn OME-Staaten im Jahre 2000 auf 30,3 Mrd. ECU beziffern. Das entspräche einem Anteil von 0,4 Prozent am EU-BIP bzw. 31 Prozent des laufenden EU-Haushalts. Für die o. g. vier OME-Länder wären lediglich Finanzmittel in Höhe von 16,8 Mrd. ECU aufzubringen⁷.

Die EU-Agrarkommission hat in einem „Strategiepapier für die Landwirtschaft“ die Kosten der GAP für alle zehn OME-Staaten im Jahre 2000 auf 9 Mrd. ECU, im Jahre 2010 auf 12,2 Mrd. ECU geschätzt. Eine detaillierte Kalkulation auf der Basis dieser Angaben ergab, daß im Jahre 2000 für Polen GAP-Gelder in Höhe von 3,2 Mrd. ECU bereitgestellt werden müßten, von denen allerdings 2,2 Mrd. ECU auf Ausgleichszahlungen entfielen. Im Falle Tschechiens seien die entsprechenden Beträge mit 0,9 bzw. 0,6 Mrd. ECU deutlich niedriger. Ohne Ausgleichszahlungen würden bei Übernahme der GAP durch die zehn OME-Staaten lediglich Kosten in Höhe von 2,4 Mrd. ECU entstehen, was etwa einem Drittel der Gesamtkosten der GAP entspräche.

⁷ Vgl. J. Stankovsky, Osteuropa auf dem Weg in die EU, in: WIFO-Monatsberichte, (1996) 12, S. 802.

Bekanntlich hat die EU zur Verringerung der Entwicklungsunterschiede innerhalb der Union Struktur- und Kohäsionsfonds eingerichtet, auf die solche Regionen einen Zugriff haben, wo das BIP pro Kopf der Bevölkerung weniger als 75 Prozent des EU-Durchschnitts beträgt. Gemessen an ihrem gegenwärtigen Entwicklungsstand hätten alle zehn OME-Staaten Anspruch auf Zahlungen aus dem Strukturfonds, weil sie nur etwa 40 bis 50 Prozent des EU-Durchschnittswertes erreichen. In der laufenden Periode 1994–1999 sind für die Struktur- und Kohäsionsfonds jährliche Finanzmittel in Höhe von 27 Mrd. ECU vorgesehen. Dieser Betrag könnte im folgenden Zeitabschnitt 2000–2006 sogar auf 37 Mrd. ECU pro Jahr ansteigen, ohne die dafür geltende Bemessungsgrenze von 1,27 Prozent des BIP überschreiten zu müssen. Innerhalb dieses Finanzrahmens könnten für die Beitrittskandidaten jährliche Strukturhilfen von 7 Mrd. ECU abgezweigt werden. Voraussetzung wäre allerdings eine Reform des Strukturfonds, die z. B. in der Einführung einer nach dem BIP des Empfängerlandes bemessenen Obergrenze („ceiling“) für die Zuwendungen bestehen könnte.

Was die Reaktion im OME-Bereich auf die Kostendiskussion innerhalb der EU betrifft, so ist die anfängliche taktische Zurückhaltung inzwischen aufgegeben worden. Die im Westen veröffentlichten Schätzwerte werden als zu hoch, als zu pauschal, weil nicht nach Ländern spezifiziert, und vor allem als politisch zweckbestimmt eingestuft. Sie sollen in erster Linie den bei manchen EU-Entscheidungsträgern offenbar nur schwach ausgeprägten Willen zu einer EU-Osterweiterung geschickt kaschieren. Nach ungarischen Berechnungen würden die Visegrád-Staaten EU-Finanzmittel lediglich in der Größenordnung von etwa zehn bis 15 Mrd. ECU beanspruchen⁸. Allerdings wären die Kosten für die EU wesentlich höher zu veranschlagen, wenn sie sich einer Osterweiterung grundsätzlich verweigern würde. Gegen die Behauptung, daß nach den bisherigen Erfahrungen in den schwächer entwickelten EU-Ländern die OME-Staaten erst recht nicht in der Lage seien, die von der Union angebotenen Finanzmittel vernünftig einzusetzen, wird eingewandt, daß wegen des höheren Bildungsstandes in Ostmitteleuropa und der dort im Aufbau befindlichen neuen Strukturen die EU-Gelder nicht nur besser als in EU-Südeuropa absorbiert würden, sondern von ihnen außerdem noch ein wichtiger Multiplikatoreffekt z. B. bei Infrastrukturvorhaben zu erwarten sei.

⁸ Vgl. A. Inotai, Wie stellen sich mittel- und osteuropäische Staaten ihre Integration in die Europäische Union vor?, in: Dokumente der Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag, (1996) 16, S. 17.

Für die OME-Staaten eröffnet der EU-Beitritt aber nicht nur den Zugriff auf neue Finanzquellen. Auch sie müssen sich möglicherweise auf Kosten anderer Art einstellen. Es ist nämlich nicht auszuschließen, daß es aufgrund neuer Freizügigkeitsregelungen danach zu einem „brain drain“ von Spezialisten und hochqualifiziertem Fachpersonal aus dem OME- in den EU-Bereich kommt, obwohl diese Gefahr von Experten der OECD und der Wissenschaft als nicht sehr groß eingestuft wird⁹.

III. Differenzierte Auswirkungen der EU-Anbindung auf die Intra-CEFTA-Kooperation

Bei ihren Bemühungen um eine enge Anbindung an die EU werden die OME-Staaten von Brüssel permanent dazu angehalten, diesen Prozeß mit konkreten Maßnahmen für eine breit gefächerte regionale Zusammenarbeit zu flankieren. Wenngleich die Adressaten dabei vor übertriebenen Erwartungen warnen, so hat doch der Prozeß der Verflechtung Ostmitteleuropas mit der EU die wirtschaftliche Kooperation zwischen den Staaten dieser Region erheblich beeinflußt. Festzustellen sind gleichermaßen positive, aber auch negative Auswirkungen. Deutlich wird dies vor allem im Handelsbereich.

Es ist ganz offensichtlich, daß die Europa-Verträge der EU mit Polen, Ungarn und der Tschechoslowakei nicht nur die politische Initialzündung waren, sondern auch als Vorlage für die inhaltliche Ausgestaltung des Abkommens über die Gründung einer Zentraleuropäischen Freihandelszone (CEFTA) dienten, das gut ein Jahr später, am 21. Dezember 1992, signiert und bereits zum 1. März 1993 in Kraft gesetzt wurde. So war der ursprüngliche Zeitplan für die Verwirklichung der Freihandelszone nahezu identisch mit den Zeitvorgaben für das entsprechende Ziel in den Europa-Verträgen. Als die EU mit den Ratsbeschlüssen von Kopenhagen (1993) die Abschaffung der Quoten für „sensitive“ Industrieprodukte forcierte, zog die CEFTA mit gleichgerichteten Schritten für ihren Bereich nach, so daß gegenwärtig etwa 80 Prozent der gewerblichen Güter zollfrei gehandelt werden und nach weiteren Tarifiereduzierungen im Jahre 1997 die geplante Freihandelszone statt im Jahre 2001 bereits zum 1. Januar 1998 wirksam wird. Bis zu diesem Zeitpunkt sollte außerdem, wie Mitte November 1995 in einem detaillierten Abkommen vereinbart wurde, der Handel mit

Agrarerzeugnissen zügig liberalisiert werden¹⁰. Stimulierend für die regionale Wirtschaftskooperation wirkte außerdem die in den Europa-Verträgen verankerte Ursprungsregelung, der zufolge die „Local-Content-Quote“ (nationale Ursprungsquote) von 60 Prozent für ein Produkt mit freiem EU-Marktzugang kumuliert werden konnte, und zwar durch nationale, CEFTA- bzw. EU-Inputs. Schließlich muß darauf verwiesen werden, daß die neue wirtschaftliche Wachstumsdynamik im OME-Bereich, mitinduziert durch steigenden EU-Handel bei verbessertem Exportwarenangebot, nicht nur den Warenaustausch, sondern auch die Ansätze zu industrieller Zusammenarbeit in der CEFTA-Region gefördert hat. So überrascht es nicht, daß der Handel der CEFTA-Mitglieder untereinander höhere Zuwachsraten aufweist als ihr Warenverkehr mit allen übrigen regionalen Partnergruppen. Polen hat z.B. 1995 seinen Warenumsatz mit den CEFTA-Mitgliedern, der sich auf drei Mrd. US-Dollar bezifferte, praktisch verdoppelt. Die polnischen Exporte in diesen Raum stiegen dabei um 66 Prozent, die Importe von dort sogar um 77 Prozent. Auch 1996 war nochmals eine Ausweitung des regionalen Warenaustausches um 23 Prozent zu registrieren¹¹. Damit erreicht er einen Anteil von 5,5 Prozent am gesamten polnischen Außenhandel. Für Ungarn liegt der entsprechende Vergleichswert mit 8 Prozent sogar noch wesentlich höher. Ein Anstieg auf mehr als 10 Prozent ist durchaus realistisch, weil sich die institutionellen Rahmenbedingungen für den Intra-CEFTA-Handel weiter verbessern werden. Denn die Umsetzung des im EU-Weißbuch enthaltenen Regelwerks durch jedes CEFTA-Mitglied führt zu einer weitestgehenden Harmonisierung der nationalen Handelsregime in der Region.

Nicht zu übersehen sind allerdings auch eine Reihe negativer Erscheinungen im Handelsbereich. So haben im Zuge der außenwirtschaftlichen Öffnung finanzstarke Firmen aus dem EU-Bereich in beträchtlicher Anzahl die Rolle von Vermittlern des regionalen Warenaustausches zwischen den kapitalschwachen Betrieben übernommen. Sie befinden sich damit in der Position, über Wohl oder Wehe dieses Handels und seiner Teilnehmer entscheiden zu können. Ihren Einfluß schrittweise zurückzudrängen war, unter anderen, auch ein Kooperationsziel bei Abschluß des CEFTA-Abkommens. Doch sind nennenswerte Verände-

10 Vgl. C. Meier, Aktuelle Tendenzen der Wirtschaftskooperation in Ostmitteleuropa (CEFTA), in: Aktuelle Analysen des BIOst, (1996) 20.

11 Vgl. J. Kaczurba, The Impacts of CEFTA, in: Vortrag auf der Konferenz „The Future Development of CEFTA: Institutionalisation, Deepening, Widening?“ der FES vom 28. bis 30. 11. 1996 in Warschau (unveröffentlicht – persönliche Aufzeichnung des Verfassers).

9 Vgl. Handelsblatt vom 14. 3. 1997.

rungen bislang weitgehend ausgeblieben. Gegenwärtig werden immer noch 30 Prozent des ungarisch-polnischen Handels vor allem durch deutsche und englische Handelsfirmen abgewickelt¹². Schädlich auf die Zusammenarbeit im landwirtschaftlichen Bereich und auf den regionalen Agrarhandel hat sich die EU-Regelung ausgewirkt, Nahrungsmittelexporte der EU-Länder nach Ostmitteleuropa und in die GUS kräftig zu subventionieren, was zu einem erheblichen Verlust von Marktanteilen der lokalen Produzenten geführt hat. Festzustellen ist schließlich, daß als Folge eines harten Wettbewerbs um ausbaufähige Positionen auf dem EU-Markt und die Umsetzung der Regeln des EU-Weißbuches ein substantielles Zusammenwirken der CEFTA-Staaten in handelspolitischen Fragen, wie z. B. der Forderung nach mehr Marktöffnung, gegenüber der EU weitgehend unterbleibt.

Nicht minder bedeutsam als die Wirkungen des EU-Handels sind die Folgen ausländischer Direktinvestitionen für die regionale Zusammenarbeit einzustufen. Eine Zwischenbilanz zeigt, daß bis Mitte 1996 die fünf CEFTA-Staaten (neu hinzugekommen ist am 1. Januar 1996 Slowenien) knapp 90 Prozent des nach Osteuropa einströmenden Auslandskapitals auf sich gezogen hatten. Davon entfiel der größte Anteil mit 40 Prozent auf Ungarn (13,7 Mrd. US-Dollar). Dahinter rangierten Polen (9,0 Mrd. US-Dollar) und Tschechien (6,0 Mrd. US-Dollar) mit entsprechenden Quoten von 23 bzw. 16 Prozent. Mit Blick auf die Herkunft der Mittel stammten bei Ungarn und Tschechien drei Viertel, bei Polen, der Slowakei und Slowenien zwei Drittel der Kapitalanlagen von Unternehmen aus EU-Staaten¹³. Es ist offensichtlich, daß die ausländischen Investoren in dem jeweiligen OME-Land zunächst um die Schaffung einer gesicherten Marktposition für das Produkt oder die Dienstleistung ihres Unternehmens bemüht sind. Die Rolle des ausländischen Engagements für die regionale Kooperation wird ersichtlich, wenn insbesondere Großinvestoren von dieser Basis aus ihre Wirtschafts- und Handelsaktivitäten auf die Nachbarstaaten ausdehnen, dort neue Filialen mit spezialisierten Produkten und Serviceangeboten gründen und es durch deren Vernetzung zu länderübergreifenden Austauschbeziehungen mit deutlichen Effekten auch für andere Wirtschaftsbereiche kommt. Da sich dieser Ver-

haltenstrend im CEFTA-Bereich immer stärker durchsetzt, werden große Firmen und Konzerne aus den EU-Staaten immer mehr zu wichtigen Promotoren der regionalen Kooperation. Dabei ist allerdings nicht zu übersehen, daß ausländische Investitionen nirgendwo gleichmäßig auf alle Regionen eines Landes verteilt werden und es daher zu starken regionalen Differenzierungen kommt. Weil das Entwicklungsgefälle zwischen den neuen Modernisierungseinseln und den meist armen Grenzgebieten beträchtlich ist, erweist sich eine substantielle grenzüberschreitende regionale Zusammenarbeit als außerordentlich schwierig. Davon ausgenommen sind lediglich die Räume, wo eine gemeinsame Grenze mit EU-Nachbarstaaten besteht. Notwendig wären deshalb nicht nur gezielte Anreize für ausländische Geldgeber, um sie zu einem Engagement in den schwach entwickelten Zonen zu bewegen, sondern auch der koordinierte Einsatz nationaler und internationaler Finanzmittel für länderübergreifende Infrastrukturprojekte.

IV. Intra-CEFTA-Kooperation als Hilfsinstrument für den EU-Beitritt

Der Ausbau der Kooperation innerhalb der CEFTA als direkte Folge der immer enger werdenden Anbindung ihrer Mitglieder an die EU wirft die grundsätzliche Frage auf, ob von dieser Organisation eine wesentliche Unterstützung für die Erreichung des EU-Beitritts zu erwarten ist. Zugetraut wird der CEFTA diese Hilfsfunktion von politischer Seite. So hat der polnische Minister für Außenwirtschaftsbeziehungen, J. Kaczurba, diese Organisation als geeignetes „Fitness-Center“ für die Vorbereitung auf die künftige EU-Mitgliedschaft bezeichnet. In die gleiche Richtung weist ein Vorschlag von Bundeswirtschaftsminister G. Rexrodt, daß alle assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas eine Freihandelszone bilden sollten, weil sie dadurch die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Wirtschaft stärken und sich angemessen auf den Europäischen Binnenmarkt in einer erweiterten Europäischen Union vorbereiten könnten¹⁴. Gedacht ist hier offenbar an die Öffnung der CEFTA für neue Mitglieder.

Eine entsprechende Weichenstellung ist bereits im September 1995 erfolgt, als durch eine Ergänzung des Gründungsdokuments die CEFTA zu einem „offenen“ Zusammenschluß von Staaten erklärt wurde, um die Aufnahme Sloweniens als fünftes

12 Vgl. A. Inotai, Impacts of the European Union on regional cooperation in CEFTA, in: Vortrag auf der Konferenz „The Future Development of CEFTA: Institutionalisation, Deepening, Widening?“, ebd.

13 Vgl. Ausländische Direktinvestitionen in den Transformationsländern, in: DIW-Wochenbericht, (1997) 11, S. 185 f.

14 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 21. 3. 1996.

Mitgliedsland vollziehen zu können. Rumänien ist am 1. Juli 1997 sechstes Mitglied der CEFTA geworden. Doch seine Aufnahme hat sich anders als die von Slowenien vollzogen. Zum einen wurden dieses Mal alle Sachfragen vor dem formalen Beitritt geklärt, um sofort eine volle und weitgehend reibungslos funktionierende Zusammenarbeit zu gewährleisten. Zum anderen hatte Rumänien, das zwar ein Assoziierungsabkommen mit der EU besitzt und der WTO angehört, bis zu diesem Zeitpunkt nur mit vier CEFTA-Mitgliedern, Polen ausgenommen, bilaterale Freihandelsabkommen geschlossen. Von den baltischen Staaten hat Litauen um einen Beitritt nachgesucht, weil es gern als Scharnier zwischen der Baltischen Freihandelszone und der CEFTA fungieren möchte¹⁵. Estland, Lettland und schließlich Bulgarien sind ebenfalls dem Kreis potentieller Bewerber um eine CEFTA-Mitgliedschaft hinzuzurechnen.

Das rege Interesse der Nachbarstaaten in Südosteuropa und im Baltikum an einer Kontaktaufnahme mit der CEFTA steht in auffälligem Kontrast zu der gegenwärtig mehr als bescheidenen Verfassung dieser Organisation. So fehlt es ihr an gemeinschaftlichen Institutionen („Fitness-Instrumente“) für eine abgestimmte politische Willensbildung und Entscheidungsfindung. Bislang konnte man sich nicht einmal auf die Einrichtung eines Ständigen Sekretariats einigen, weil einzelne CEFTA-Partner noch immer unter einem RGW-Trauma stehen und selbst eine institutionelle Minimalausstattung bereits als ersten Schritt in Richtung auf eine unzumutbare Bürokratisierung der regionalen Zusammenarbeit betrachten. Sie ist weitgehend auf den Handel beschränkt und müßte eigentlich warenbegleitende Finanzdienstleistungen, Exportfinanzierungs- und Kreditversicherungsregelungen miteinbeziehen. Dies ist aber gegenwärtig noch unmöglich, da keines der CEFTA-Mitglieder über einen leistungsfähigen Bankenapparat bzw. einen Kapitalmarkt verfügt, der Kunden aus Partnerländern ausreichend Finanzmittel bereitstellen kann und sie daher dazu zwingt, Fremdwährungskredite in EU-Ländern, z. B. in Deutschland, aufzunehmen. Das Projekt einer CEFTA-Investitionsbank ist nicht allein aus Kostengründen, sondern auch mit Blick auf die Zeitspanne für den Aufbau eines funktionierenden regionalen Filialsystems vorerst auf Eis gelegt worden. Die wechselseitigen Investitionen von Unternehmen im CEFTA-Bereich sind anhaltend gering, abgesehen von einigen ungarischen Vorhaben in der Slowakischen Republik und einzelnen

Projekten im Rahmen bilateraler Abkommen zwischen Tschechien und der Slowakei¹⁶.

Aus diesen Gründen kann die gegenwärtige Zusammenarbeit innerhalb der CEFTA die angestrebte EU-Aufnahme ihrer Mitglieder nicht entscheidend vorantreiben. Überdies haben sich einzelne von ihnen bislang kategorisch dagegen ausgesprochen, die CEFTA für die Beitrittsverhandlungen politisch zu instrumentieren, weil sie sich aufgrund ihrer Erfolge bei der politisch-ökonomischen Systemtransformation stark genug fühlen, den Sprung in die EU im Alleingang zu schaffen und nicht im Geleitzug mit schwächeren Bewerbern zu verbleiben. Doch spätestens dann, wenn die „Avis“ der EU-Kommission vorliegen und die Teilnehmer der ersten Osterweiterungsrunde aus dem CEFTA-Kreis bekannt sind, wird man darüber erneut zu befinden haben, ob es nicht vorteilhafter wäre, in einer Reihe von Fragen die Positionen eng abzustimmen, weil sie in den Gesprächen mit jedem Beitrittskandidaten auf der Tagesordnung stehen werden und gemeinsame Lösungen erforderlich sind. Das gilt insbesondere für die künftigen Zahlungen aus den verschiedenen EU-Fonds, über deren Höhe gestritten werden dürfte, und zwar nicht nur zwischen den Verhandlungspartnern, sondern zuvor auch innerhalb der EU.

Abstimmungsbedarf besteht ferner bei der Freizügigkeitsregelung für Arbeitskräfte aus dem OME-Bereich, weil die Aussichten schlecht sind, die wegen hoher Arbeitslosigkeit angespannte Situation auf dem EU-Arbeitsmarkt zu erleichtern. Einvernehmen unter den CEFTA-Partnern ist überdies in der Frage handelspolitischer Schutzmaßnahmen nötig, weil in vielen Wirtschaftszweigen die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen trotz großer Anstrengungen noch viele Wünsche offenläßt. Schließlich sollten sich die Beitrittskandidaten auf eine Reihe grundsätzlicher Verhaltensprinzipien verständigen und diese strikt einhalten, um zu verhindern, daß sie in den zu erwartenden harten und langwierigen Verhandlungen mit der EU auseinanderdividiert werden.

Es ist denkbar, daß eine solche gemeinsame Vorgehensweise den entscheidenden Anstoß geben könnte, die bislang ausschließlich wirtschaftliche Zusammenarbeit durch ein partielles politisches Zusammenwirken in einem eigens dafür geschaffenen Rahmen wirkungsvoll zu flankieren.

15 Vgl. C. Meier, Aktuelle Entwicklungstendenzen der politisch-ökonomischen Zusammenarbeit im Ostseeraum, in: Aktuelle Analysen des BIOst, (1996) 49.

16 Vgl. S. Richter, CEFTA: Die Wiedergeburt der regionalen Zusammenarbeit in Mitteleuropa, in: Central European Quarterly, IV (1996), S. 76.

V. EU-Integration und Intra-CEFTA-Kooperation in der Zukunft

Die zu Beginn des Transformationsprozesses getroffene Entscheidung der OME-Staaten, Außenwirtschaftsbeziehungen vorrangig mit EU-Ländern, insbesondere mit der neuen Bundesrepublik Deutschland, einzurichten, hat dazu geführt, daß die regionale Zusammenarbeit in der dafür geschaffenen CEFTA sehr stark EU-induziert ist, d.h. sich weitgehend nur an den Richtwerten orientiert, die insbesondere in den Handelsregelungen mit der EU enthalten sind, und nur vereinzelt eigenständigen Charakter hat.

Die künftigen Wechselbeziehungen von EU-Integration und Intra-CEFTA-Kooperation werden stark beeinflußt sein vom Verlauf und von den Ergebnissen der Verhandlungen über die erste Etappe der Osterweiterung der EU. Für den Fall, daß alle gegenwärtigen CEFTA-Mitglieder fast gleichzeitig den Sprung in die EU schaffen sollten, wäre dies ein Beleg dafür, daß die CEFTA von vornherein nur als eine zeitlich begrenzte, rein ökonomische Zwischenlösung bis zum EU-Beitritt gedacht war. Eine andere Form ihres Fortbestehens als regionale Interessenvertretung innerhalb der EU wäre denkbar, wenn der französische Vorschlag über die Zulassung solcher Gruppenbildungen in einer nach Osten erweiterten Union in das Abschlußdokument der Regierungskonferenz

Maastricht II aufgenommen würde¹⁷. Auf jeden Fall dürfte nicht nur die regionale Zusammenarbeit auf breiter Front einen starken Auftrieb erhalten, sondern der gesamte ehemalige CEFTA-Raum zu einer dynamischen Wachstumsregion avancieren. Da aber wohl eher damit zu rechnen sein wird, daß sich die EU schrittweise erweitert und sich die CEFTA gleichzeitig für neue, bereits genannte Kandidaten öffnet, die auf ihren Beitritt zur Union noch längere Zeit warten müssen, würde diese Organisation einen zunehmend osteuropäischen Charakter erhalten.

Um nicht als reiner EU-Wartesaal mit unbegrenzter Aufenthaltsdauer, sondern als Raum für eine gezielte Vorbereitung auf eine künftige EU-Aufnahme zu fungieren, müßte diese Organisation zum einen institutionell ausgestaltet und die bislang nur auf den Handel beschränkte Zusammenarbeit um neue Kooperationsfelder ergänzt werden, für die eine breit gefächerte EU-Unterstützung über das bestehende PHARE-Programm hinaus erforderlich wäre. Zum anderen bedürfte es einer gemeinsamen Strategie der EU und ihrer neuen Mitglieder für eine enge politische Anbindung der Kandidaten im Wartestand, weil diese nicht nur unter erhöhten innenpolitischen Druck geraten dürften, sondern auch mit vermehrten Einwirkungsversuchen von Staaten oder Staatengruppen zu rechnen hätten, die ihre regionalen Vormachtansprüche noch nicht aufgegeben haben.

17 Vgl. H. Machowski, Heimlicher Ausleger der Europäischen Union im Osten?, in: Das Parlament vom 20./27. 12. 1996, S. 18.

Kommentar und Replik

Wirtschaftsethik und Moral

Zum Beitrag von Karl Homann: Individualisierung: Verfall der Moral? Zum ökonomischen Fundament aller Moral (B 21/97)

Karl Homann wendet sich in seinem Beitrag gegen einen Moralappell, wie er vom Fraktionsvorsitzenden der CDU, Wolfgang Schäuble, geäußert wurde. Der Politiker beklagt den Verlust sozialen Zusammenhalts und die damit verbundene Wertekrise und fordert „Mut zur Erziehung“, aktives Eintreten für Überzeugungen und „gemeinschaftliche Verantwortung auf gemeinsamer Wertebasis“ als dem „einigenden Band“.

Homann lehnt diesen Versuch moralischer Aufrüstung nachdrücklich ab. Nach ihm ist im Abendland sozialer Wandel immer mit der Auflösung überkommener Moralvorstellungen einhergegangen, was deren Vorkämpfer nicht selten mit dem Leben bezahlen. Die von ihm angeführten Personen allerdings belegen das nicht: Ob Sokrates vor allem einen sozialen Wandel herbeiführen wollte, könnte man unterschiedlich beurteilen; Jesus Christus gehört nicht in diesen Kontext, da sich sein Heilswerk überhaupt nicht als Beispiel dafür interpretieren läßt: Es zielt nicht auf gesellschaftliche Veränderung, sondern trägt eschatologischen Charakter (vgl. Joh. 18,36).

Auf den ersten Blick scheinen Homanns Darlegungen einzuleuchten. Es besteht der Eindruck, daß in unserer modernen Gesellschaft tatsächlich die Vorteils-/Nachteilkalkulation von entscheidender Bedeutung geworden ist. Vor allem die Säkularisierung in der Bevölkerung hat dazu geführt, daß an die Stelle einer allgemein anerkannten moralischen Autorität die Vielzahl individueller Absichten und Überzeugungen getreten ist. Es scheint geradezu unmöglich zu sein, einen gemeinsamen „Nenner“ zu finden, der für alle verbindlich ist; damit bleibt offensichtlich nur das jeweils vorhandene Interesse als Moment übrig, auf das man – national wie international – alle ansprechen kann. Wenn es gelingt, auf der Basis einer derartigen „Anreizethik“ Regeln zu erstellen, nach der alle bereit sind, sich zu richten, müßte man gewissermaßen das Ei des Columbus gefunden haben.

Eine genauere Untersuchung der Homannschen These läßt jedoch Zweifel aufkommen. Bei einer Unterscheidung zwischen „Handlungen“ und „Handlungsbedingungen“ so, wie er sie vorstellt, findet in gewissem Umfang eine Entpersönlichung der Ethik statt: Die Akteure – nach ihm nicht nur im

Bereich der Wirtschaftsethik – sind frei, alles zu tun, was nicht durch die Handlungsbedingungen ausdrücklich ausgeschlossen wird. Solange sie diese Bedingungen nicht übertreten, sind sie in ihrem Handeln gerechtfertigt; kommt es zu Pannen, dann sind allein diejenigen verantwortlich, die die Handlungsbedingungen aufgestellt haben. Eine derartige Ablösung der Handelnden von grundsätzlichen ethischen Maßstäben ist nicht zu bejahen. Sie ist unrealistisch, und sie wird die gewünschte Gemeinsamkeit gerade nicht bringen.

Schon der ungeschützte Gebrauch des Begriffs „Gesellschaft“ ist problematisch. Sie besteht ‚per definitionem‘ strukturell aus Interessenverbänden. Diese suchen, wenn sie politische bzw. wirtschaftliche Zielsetzungen haben, möglichst viel Macht auf sich zu konzentrieren, um die Bedingungen in ihrem Sinn zu formen. Gelingt es ihnen, die Staatsgewalt zu erringen, dann werden sie die Gesetze – Bedingungen – nach ihren Vorstellungen gestalten. Besonders – nicht ausschließlich! – die Geschichte der Demokratie bietet dafür genügend Beispiele. Gruppeninteresse aber ist, vor allem bei ideologisch geprägten Verbänden, nicht unbedingt auf das Wohl der Allgemeinheit gerichtet, sondern vorrangig auf die Wahrung und Durchsetzung eigener Wünsche und Absichten.

Der von Homann nicht berücksichtigte Machtfaktor wirkt sich nicht nur politisch, sondern besonders wirtschaftlich im globalen Bereich aus. Industriell hochentwickelte Staaten haben viel bessere Möglichkeiten, ihre Bedingungen zu diktieren und ihnen Geltung zu verschaffen, als das durch „unterentwickelte“ Länder der Fall ist; die Geschichte mindestens der letzten vier Jahrzehnte hat das deutlich illustriert. Oder meint Homann im Ernst, daß beispielsweise die USA oder auch Deutschland kompromißbereit wären, wenn etwa Nordkorea oder Libyen die Respektierung ihrer Überzeugungen erwarten und berücksichtigt wissen wollen?

Nicht anders ist es im nationalen Bereich: Die „Tante-Emma-Läden“ gingen ein, weil sie der Konkurrenz der Warenhäuser und -ketten nicht gewachsen waren, schon gar nicht im Blick auf ihre Kapitalreserven. Gelingt es einem cleveren Geschäftsmann, in eine Marktlücke zu stoßen, so wird man ihn in der Regel nach kurzer Zeit ausbooten und sie selbst ausfüllen. Macht er eine epochale Erfindung, so wird die

Konkurrenz alles tun, ihn an Produktion und Absatz zu hindern, wenn er damit ihre Produkte gefährden könnte. Es ist so gut wie ausgeschlossen, Handlungsbedingungen zu schaffen, die sämtliche Unterdrückungs- und Ausbeutungsbemühungen unterbinden. Ich widerspreche Karl Homann nicht, wenn er betont, daß eine besonders hohe moralische Verantwortung bei denen liegt, die die Handlungsbedingungen erstellen; dagegen stimme ich nicht mit ihm überein, wenn er pauschal alle Akteure von vornherein moralisch entlastet, solange sie die geltenden – formulierten – Bedingungen nicht verletzen. Abgesehen davon, daß bei einer derartigen Gewichtung am Ende eine unüberschaubare Masse von Regelungen herauskommen muß, wenn alle Eventualitäten berücksichtigt sein sollen: Es werden immer Lücken bleiben, die von dem, der sie wahrnimmt, auf Kosten seiner Konkurrenten ausgenutzt werden können.

Anders ausgedrückt: Die einseitige Verlagerung der ethischen Verantwortung auf die Seite der Handlungsbedingungen und damit auf diejenigen, die diese festlegen, führt nicht zu einer tragfähigen ökonomischen wie politischen Ordnung und Praxis. Auch auf der Seite der Handelnden müssen moralische Voraussetzungen vorhanden sein, die über das hinausgehen, was durch die Handlungsbedingungen festgelegt werden kann. Dazu würde etwa schon die Bereitschaft gehören, diese unter allen Umständen einzuhalten, selbst dann, wenn dadurch der eigene Konkurs unvermeidlich wird. Sollte das tatsächlich im nationalen Bereich der Fall sein – viele Zeitungsmeldungen dieser Tage belegen leider auch das Gegenteil –, im internationalen Bereich wird sich in derartigen Fällen, etwa bei Überschuldung und drohendem Staatskollaps, die Frage sehr viel nachdrücklicher stellen und in der Regel nicht im Sinn irgendwelcher „Handlungsordnungen“ beantwortet.

Damit ist auch ein Problemkreis angesprochen, der bei Homann unter dem Stichwort „kontraintuitive Sätze“ berührt wird: Diese enthalten so, wie sie formuliert sind, bestenfalls Halbwahrheiten. Was soll etwa der Satz: „Soziale Gerechtigkeit kann höchst ungerecht sein“? Wird hier nicht etwas ausgesprochen, was man heutzutage als Binsenweisheit bezeichnen kann? Im Kontext der Homannschen Ausführungen gewinnt man allerdings den Eindruck, als habe er grundsätzlich etwas gegen soziale Gerechtigkeit, zumal wenn es an erster Stelle heißt: „Wettbewerb ist solidarischer als Teilen.“ Dann müßte es nämlich gleiche Wettbewerbsvoraussetzungen geben, und diese Annahme ist eine typische Illusion des klassischen Liberalismus. Nicht jeder ist gleich begabt, nicht jeder kann die gleichen Chancen haben. Das mag bitter sein, jedenfalls ist es die Realität. Eine der Allgemeinheit gegenüber verpflichtete ethische Grundhaltung wird das berücksichtigen und in bestimmten – nicht seltenen – Fällen zu der Erkenntnis kommen: „Teilen ist solidarischer als

Wettbewerb.“ Es hängt immer von der jeweiligen Situation ab.

Es gibt eine Anzahl von Motiven für moralisches Handeln, die nicht einfach in Homanns Schema der Vorteils-/Nachteilskalkulation eingefügt werden können. Da wäre das Bewußtsein von Mitmenschlichkeit zu nennen, dazu oft persönliches Ehrgefühl und nicht zuletzt ein Volksbewußtsein, das mit einem überzogenen Nationalismus nicht das geringste zu tun hat. Wie es nicht möglich ist, etwa die Familie als bloße „Interessengemeinschaft“ zu definieren und damit das ihrem Wesen Charakteristische auszuklammern, so ist es falsch, den Anreiz als einziges oder wenigstens primäres moralisches Motiv hinzustellen und die genannten Werte allenfalls in das Denkschema einer Vorteils-/Nachteilskalkulation einzuordnen. Wir haben damit noch nicht die religiöse Motivation angesprochen: Sie ist in unserem Land stärker, als Säkularisten es wahrhaben wollen; bei zunehmender Globalisierung wird dieses Moment zu den gewichtigsten Faktoren im Miteinander der Völker gehören, nicht zuletzt im Bereich der Ökonomie.

Homanns Behauptung, daß sozialer Wandel immer mit der Auflösung überkommener Moralvorstellungen verbunden ist, kann mit guten Argumenten bestritten werden. So wäre etwa zu untersuchen, ob die grundlegenden ethischen Prinzipien wechseln oder nur ihre Ausdrucksformen; in der Regel dürfte eher das letztere der Fall sein. Wo man es aber mit derartiger Rigorosität versucht hat, wie von Homann angenommen zu werden scheint, sind die betreffenden Systeme gescheitert. Das gilt für alle modernen Ideologien, die zeitweise die Macht besaßen, die Moral zu diktieren, angefangen beim Liberalismus bis hin zum Nazismus und Marxismus/Leninismus. Das wird auch in Zukunft der Fall sein. Denn es gibt Ordnungen, die allein das Zusammenleben ermöglichen; werden sie außer Kraft gesetzt, dann zieht das Chaos ein. Es ist das Recht und die Pflicht nicht nur verantwortlicher Personen und Instanzen, immer wieder darauf hinzuweisen und so an die Gesinnung zu appellieren. Homanns Polemik dagegen – Moralappelle seien fundamentalistisch und „konservativ“ in negativem Sinn usw. – ist nur zu begreifen, wenn es ihm um die Propagierung und Durchsetzung einer Anschauung geht, die ideologisch infiziert ist und deshalb die Realitäten nur insoweit wahrnimmt, als sie mit den eigenen Auffassungen übereinstimmen und diese zu bestätigen scheinen.

Selbst wenn es nicht seine Absicht sein sollte: Mit seinen Ausführungen über eine „Anreizethik“ wird der Egoismus zur Tugend erhoben. Er soll Maßstab moralischen Handelns sein; andere Motivationen scheinen dagegen zwar möglich zu sein, aber im Grunde genommen der Vergangenheit anzugehören, über die der Fortschritt des „gesellschaftlichen Wandels“ hinweggeschritten ist. So werden von Homann die Handlungsbedingungen in bestimmter Weise charakterisiert; entsprechen sie dem nicht,

dann basieren sie auf einer vergangenen gesellschaftlichen Epoche, in der die Gesinnungsethik von Bedeutung war.

Nun wird man nichts dagegen einwenden, wenn Anreize geschaffen werden, durch die die Erhaltung von Bedingungen schmackhaft gemacht wird. Die Frage ist jedoch, ob das zum Fundament nicht nur der Wirtschaftsethik, sondern der gesamten Ethik gemacht werden kann. Oder ob das, was eigentlich mit „Moral“ bezeichnet wird, damit in ihrer Bedeutung und in ihrem Sinn entscheidend verändert wird. Dann aber sollte man die Begriffe „Ethik“ bzw. „Moral“ nicht verwenden, sondern eine andere, Homanns Auffassungen entsprechende Terminologie verwenden. Anderenfalls handelt es sich um eine Irreführung. Seine Abwertung von Elternhaus, Kindergarten, Schule und Kirche zugunsten seiner ethischen Überzeugungen läßt ferner fragen, ob diese Institutionen wegen ihrer „konservativen“ Moral zur gestrigen Gesellschaft gehören und sich in Richtung auf die vorgestellte „Anreizethik“ hin wandeln müssen, wenn sie eine Zukunft haben wollen.

Weil Karl Homann auf Jesus von Nazareth sowie auf „Kirche“ Bezug nimmt, sei abschließend kurz angemerkt: Christliche Ethik hat mit einem Utilitarismus nichts zu tun und kann deshalb überhaupt nicht im Schema einer Vorteils-/Nachteilkalkulation untergebracht werden. Vielmehr bemüht sich der glaubende Christ, mit seinem Verhalten Gott dem Herrn für die Erlösung zu danken, die ihm in Christus geschenkt wurde, und so den Allmächtigen zu verherrlichen. Das wirkt sich auf seine Stellung zum Mitmenschen aus, auch auf den verschiedenen Feldern der Ökonomie.

Pastor em. Drs. Hans-Lutz Poetsch

* * *

In meinem Beitrag bestand die wichtigste Aufgabe darin, die grundlegende Idee einer „Anreizethik“ in allgemein verständlicher Form zu erläutern. Zentral ist der Gedanke, daß keine Ethik, auch die christliche Ethik nicht, vom Menschen verlangen kann, dauerhaft und systematisch gegen seine Interessen zu verstoßen; Stützung, nicht Ersetzung, der „Moral“ durch „Anreize“ lautete daher das Programm. Eine zweite, nicht minder wichtige Aufgabe bestand darin, die hinter meinen Ausführungen stehende wissenschaftliche Konzeption – wiederum möglichst allgemein verständlich – deutlich werden zu lassen. Dabei standen im Mittelpunkt grundlegende theoretische Unterscheidungen, um auf diese Weise über die hochkomplexe Problematik der angemessenen Gestalt von Ethik für die moderne Welt aufzuklären.

Ich glaube, daß die tragenden theoretischen Differenzierungen, auf die ich sehr viel Mühe verwendet hatte, von Hans-Lutz Poetsch nicht bemerkt und/oder wieder zurückgenommen worden waren. Ohne solche Differenzierungen aber kann man eine

seriöse Diskussion auf dem Niveau des gegenwärtigen Reflexionsstandes nicht führen. Um nicht mißverstanden zu werden: Meine theoretischen Unterscheidungen mögen unzweckmäßig sein, und selbstverständlich muß niemand meine Auffassungen teilen; aber das stillschweigende Fallenlassen der grundlegenden Unterscheidungen und die dann geübte moralische Kritik an meinen Ausführungen macht es unmöglich, die theoretischen Gründe für die Kritik zu erfahren und aus ihnen zu lernen. Die Differenzierungen werden einfach nivelliert, verwischt, wieder eingeebnet. Die Folge ist, daß über weite Strecken mehr oder weniger impressionistisch drauflos räsonniert wird. Ich will zunächst die drei wichtigsten Unterscheidungen ansprechen.

1. Ich habe den Unterschied von Handlungs- und Gesellschaftstheorie gründlich und umfänglich – und ich meine auch: verständlich – herausgearbeitet und deutlich gemacht, daß mein Thema grundsätzlich in die Gesellschaftstheorie gehört. Herr Poetsch liest aber meine Ausführungen als Handlungstheorie, und dann kommt – natürlich – oft Unsinn heraus, den ich so nie behauptet habe. So habe ich durchgängig zwischen der positiven Analyse der Chancen der Moral in der modernen Gesellschaft einerseits und der normativen Frage nach dem rechten Handeln des einzelnen, also einer inhaltlichen Ethik mit Handlungsanweisung an den einzelnen andererseits unterschieden: Dies wird ignoriert bzw. es wird das Fehlen einer Handlungstheorie, die nicht mein Thema war, kritisiert.

2. Ich habe strikt zwischen dem Theoriekonstrukt „homo oeconomicus“ und dem „Menschen“ unterschieden und es sogar als „trivial“ bezeichnet, „daß der Mensch über ein viel reichhaltigeres Spektrum von Motiven als nur das Eigeninteresse“ verfügt als der „homo oeconomicus“: Genau dieses letzte Argument macht Herr Poetsch gegen mich geltend. Er weiß bzw. versteht offenbar nicht, daß methodisch saubere einzelwissenschaftliche Theoriebildung nicht einfach etwas über den „Menschen“, wie er uns im Alltag begegnet, erzählen kann; so etwas hat mit Wissenschaft wenig zu tun. Theoriebildung beginnt oft mit kontraintuitiven Behauptungen. Wie ein Physiker im aufsteigenden Luftballon noch die Fallgesetze wirken sieht, so geht es für einen Wirtschaftsethiker im Wettbewerb – unter einer geeigneten Rahmenordnung selbstverständlich – um die Solidarität aller Menschen – oder um „Nächstenliebe“, wenn es jemand gern theologisch hätte.

3. Meine Aussage, daß Ethik „konservativ“ sei, ist nicht wertend oder abwertend gemeint gewesen, sondern analytisch: Als Theorie des richtigen Handelns ist Ethik „konservativ“ nicht deswegen, weil sie „von gestern“ wäre, sondern weil Ethik von ihrer grundlegenden Problemstellung her nach dem richtigen Handeln unter gegebenen Bedingungen fragt und damit eine Reform dieser Bedingungen paradigmatisch nicht in Betracht zieht. Herr Poetsch muß

selbstverständlich diese Auffassung nicht teilen, aber diese Differenzierung sollte er schon zur Kenntnis nehmen, bevor er sie ablehnt. Hier wird die Unterscheidung zwischen einer bewertenden und einer analytischen Sprechweise nicht erkannt.

Ein weiterer Punkt ist der folgende: Herr Poetsch kreidet mir die Betonung der Handlungsbedingungen, der Rahmenordnung und der von ihnen ausgehenden „Anreize“ an, trotzdem hebt er selbst zentral auf „Bedingungen“ ab. So beklagt er, daß hochentwickelte Staaten den ärmeren Ländern ihre „Bedingungen“ diktieren und verlangt nach „Ordnungen, die allein das Zusammenleben ermöglichen“. Damit ist doch wohl nicht ein einheitliches dogmatisches Wertesystem für alle gemeint, sondern vielmehr Regeln, d. h. verbindliche Handlungsbedingungen. Jedenfalls sollten wir diese Lehre aus den europäischen Religionskriegen mit ihrem hohen Blutzoll gezogen haben, daß ein Gemeinwesen nicht auf einheitliche Wertüberzeugungen, sondern auf gemeinsam anerkannte Regeln – unter Anerkennung pluralistischer Wert- bzw. Glaubensüberzeugungen – gegründet sein muß.

Ein besonderes Kapitel sind schließlich die Berufungen von Herrn Poetsch auf die Theologie. Ich will hier nur zwei Punkte anführen.

Zum einen wird einfach behauptet, daß das Wirken des Jesus von Nazareth mit „sozialem Wandel“ nichts zu tun habe. Nun impliziert gerade der „eschatologische“ Charakter der Botschaft des Jesus von Nazareth, den Herr Poetsch zu Recht geltend macht, eine Unterscheidung von einer politischen Messiaserwartung, und wenn dies noch mit dem Pathos vorgetragen wird: „Ihr habt gehört, daß den Alten gesagt worden ist, . . . Ich aber sage euch, . . .“ (Mt. 5,21), so ist das in der Sprache der modernen Sozialwissenschaft als „sozialer Wandel“ par excellence zu bezeichnen. Erneut wird die moderne wissenschaftliche Begrifflichkeit nicht verstanden. Oder will Herr Poetsch es wirklich im Ernst verbieten, Themen, Inhalte etc. aus dem Zuständigkeitsbereich der Theologie auch profanwissenschaftlich zu bearbeiten? Das wäre eine Neuauflage des „Falls Galilei“.

Zum zweiten wird die „Anreizethik“ als Rechtfertigung des „Egoismus“ und als „Utilitarismus“ diskreditiert und für unvereinbar mit der christlichen Ethik gehalten. Ich fürchte, hier hat der Theologe einige Stellen der Bibel ausgelassen. Während bei anderen Geboten aus dem Dekalog die „ökonomische“ Begründung, d. h. die Begründung in allgemeinen Vorteilserwägungen, so klar ist, daß sie nicht mitgeliefert zu werden braucht, wird beim vierten Gebot die Begründung explizit hinzugesetzt: „Du sollst deinen Vater und deine Mutter ehren, auf daß du lange lebest in dem Lande, das dir der Herr, dein Gott, geben wird.“ (2 Mos 20,12) In unserem Zusammenhang heißt das: Wenn du dich nach dem rechten Verhalten gegenüber deinen Eltern fragst, dann

setze nicht etwa die Vorteilskalkulation aus, sondern kalkuliere richtig, nämlich bis zum Ende deines eigenen Lebens! Aus dem Neuen Testament will ich nur zwei Prinzipien anführen. Das Hauptgebot christlicher Ethik lautet: „Du sollst deinen Nächsten lieben wie dich selbst“ (Mk 12,31; Hervorhebung K. H.), oder, jetzt abgewandelt, aber durchaus sinngemäß: „Die Moral (im Original: der Sabbat) ist um des Menschen willen geschaffen, und nicht der Mensch um der Moral (des Sabbats) willen.“ (Mk 2,27) Freilich darf man nicht in den spiegelbildlichen Fehler verfallen und diese Sätze allein lesen, vielmehr muß man sie im Zusammenhang mit anderen Sätzen sehen, die eher für Herrn Poetsch sprechen. Man muß also versuchen, beide Aussagereihen konsistent zu rekonstruieren. Mein Rekonstruktionsvorschlag sieht in aller Kürze so aus (wobei verständlich ist, daß ich nur die Grundidee – und nicht die Begründungen im einzelnen – zu vermitteln suchen kann): Moral und Vorteilskalkulation sind kein Widerspruch, das Verhältnis muß vielmehr – und das ist wieder das Thema meiner Replik – differenziert gesehen werden, etwa so: Das Handeln soll ohne Vorteilskalkulation den moralischen Normen folgen, die Begründung dieser Normen aber stellt ab auf Vorteile – für alle Menschen selbstverständlich. Der geschmähte Utilitarismus gründet auf genau solchen Differenzierungen zwischen verschiedenen Ebenen, für die Herr Poetsch offenbar kein Verständnis aufbringt.

Allerdings muß ich, um nicht ungerecht zu werden, hervorheben, daß Herr Poetsch eine Unterscheidung verwendet, die grundlegend und von überragender Bedeutung ist und die ich daher gern aufgreife; ja, mein ganzes Konzept einer „Anreizethik“ beruht im Grunde darauf. Ich meine die Unterscheidung zwischen „ethischen Prinzipien“ und „ihren Ausdrucksformen“. In meiner Sache heißt das: Aller Ethik, auch meiner Anreizethik, geht es zuallererst um die Solidarität aller Menschen – das ist das „Prinzip“ (H.-L. Poetsch), die „regulative Idee“ (I. Kant); die konkreten Handlungsnormen müssen sich aufgrund der Tatsache, daß sich die Lebensumstände der Menschen in der anonymen Groß- bzw. Weltgesellschaft von heute gegenüber der Zeit des Jesus von Nazareth grundlegend geändert haben, ebenfalls ändern, ohne daß allerdings damit das „Prinzip“ aufgekündigt oder verletzt würde. Darin liegt begründet, daß unter der geeigneten Rahmenordnung und im Normalbetrieb demokratisch verfaßter Marktwirtschaften – also gesellschaftstheoretisch, nicht handlungstheoretisch – der Satz gilt: Wettbewerb ist solidarischer als Teilen. Es heißt „solidarischer“, nicht etwa „effizienter“, aber um die moralische Qualität von Wettbewerb unter den expliziten Bedingungen moderner, demokratisch verfaßter Marktwirtschaften zu verstehen, muß man sich auf die moderne Theorie einlassen. Genau das ist mein Ethik-Forschungsprogramm: in den Erscheinungen der modernen sozialen Welt nicht einfach Verfall, Egoismus und Utilitarismus zu sehen, sondern – bei geeig-

netem institutionellen Arrangement – kontraintuitiv die auf moderne Bedingungen umformulierten „Prinzipien“ der abendländisch-christlichen Ethik wiederzuerkennen: Darum geht es.

Meine „Replik“ ist scheinbar hart ausgefallen, vielleicht zu hart; ich bedaure das, ich kann das nur meinem Bemühen um theoretische Klarheit zuschreiben, die mich so strikt formulieren läßt. Persönlich habe ich für das Unbehagen gegenüber meiner – zugegeben: ungewohnten – Konzeption einer „Anreizethik“, das Herr Poetsch in seiner Kritik artikuliert, zunächst einmal sehr viel Verständnis: Schließlich geht es vielen Menschen ganz ähnlich wie Herrn

Poetsch. Aber man tut der Sache keinen guten Dienst, wenn man bei einem solchen Unbehagen stehenbleibt und undifferenziert „Moral“ propagiert. Die großen, unüberholbaren Gedanken der abendländisch-christlichen Ethik werden ihre weltgestaltende und weltverändernde Kraft nur behalten können, wenn ihre „Prinzipien“ auf die neuen Bedingungen der jeweiligen Gegenwart umformuliert werden, wozu theoretische Differenzierungen von der Art, wie ich sie in meinem Beitrag entwickelt habe, unabdingbar sind.

Prof. DDr. Karl Homann

Hinweis der Redaktion

Zu dem Beitrag „Zeitgeschichte in Deutschland vor und nach 1989“ erhielt die Redaktion vom Leiter der Gedenkstätte Deutscher Widerstand in Berlin, Dr. Johannes Tuchel, folgende Stellungnahme:

Im Heft B 26/97 von „Aus Politik und Zeitgeschichte“ heißt es im Artikel von Klaus Schroeder und Jochen Staadt „Zeitgeschichte in Deutschland vor und nach 1989“ auf S. 25:

„Dem ‚gegenseitigen Nutzen‘ war Robert Havemann offenbar nicht nur in Ost-Berlin im Wege. In der Gedenkstätte Deutscher Widerstand, die in den achtziger Jahren ihre bis heute aufrechterhaltene ‚zeitgebundene politische Dimension‘ erhielt, werden zwar die KPD-Führer in der Moskauer Emigration – Walter Ulbricht und Wilhelm Pieck – in Wort und Bild gewürdigt, Robert Havemann existiert in dieser Ausstellung dagegen nicht, auch nicht seine Widerstandsgruppe ‚Europäische Union‘, die jüdischen Bürgern falsche Pässe besorgte, ein Informationsnetz in Behörden unterhielt sowie Kontakte zu Ausländergruppen in Arbeitslagern herstellte, um sie durch Flugblätter zu informieren und vor drohenden Razzien zu warnen.“

Diese Tatsachenbehauptung ist falsch. Im Bereich 25 („Widerstand aus der Arbeiterschaft nach 1939“) der ständigen Ausstellung der Gedenkstätte Deutscher Widerstand befindet sich eine Vertiefungsmappe zur „Europäischen Union“, die u. a. enthält:

- Fotos von Georg Groscurth und Robert Havemann,
- das Urteil des Volksgerichtshofs gegen Havemann, Groscurth, Richter und Rentsch (16 Blatt),
- die als Anlage zu diesem Urteil veröffentlichten Flugblätter der „Europäischen Union“,
- den Lebenslauf von Georg Groscurth, und schließlich auch zwei Exemplare der von Havemann im Zuchthaus Brandenburg zusammengestellten „Drahtlosen Nachrichten“.

Oliver Thränert: Perspektiven russischer Außenpolitik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 30–31/97, S. 3–12

Russische Außenpolitik orientiert sich an der Vorstellung einer multipolaren Welt mit Rußland als einer unter anderen Großmächten. Daher will Rußland eine eigene Hemisphäre haben, die als das „nahe Ausland“, also das Territorium der ehemaligen Sowjetunion, definiert wird. Doch gestaltet sich die Politik dem „nahen Ausland“ gegenüber zunehmend schwierig, da viele der ehemaligen Sowjetrepubliken in dem Maße ihre eigenen Wege gehen, in dem sie ihre staatliche Souveränität stabilisieren können.

Neben das Interesse, Rußland als Großmacht auch nach dem Ende des Kalten Krieges zu etablieren, tritt das Bemühen, die russische Außenpolitik der wirtschaftlichen Fortentwicklung des Landes zugute kommen zu lassen. Dabei steht für Marktwirtschaftler wie die beiden Ersten Vizepremiere Tschubais und Nemzow Rußlands weitere weltwirtschaftliche Integration im Vordergrund. Dafür sind gute Beziehungen zum Westen unabdingbar. Die frühere Konzentration auf den Westen wird jedoch zugunsten einer mehrdimensionalen Herangehensweise abgelöst. Besonders wichtig sind dabei der Ausgleich mit China und Japan, fortgesetzt gute Beziehungen zu Indien sowie der Versuch, über gute Kontakte zu Iran und Irak in der ökonomisch so wichtigen Golfregion dort Fuß zu fassen, wo die westliche Politik eher zur Ausgrenzung neigt.

Die NATO-Osterweiterung hat die Beziehungen zum Westen in den letzten Jahren fast vollständig dominiert. Sie wird von Rußland nach wie vor abgelehnt, doch scheint mit der Unterzeichnung des NATO-Rußland-Dokumentes vorerst ein Modus vivendi gefunden zu sein. Die unterschiedliche Interpretation dieser Übereinkunft birgt jedoch schon jetzt Zündstoff für die Zukunft. Insgesamt werden die Beziehungen Rußlands zum Westen auch weiterhin Schwankungen unterliegen, es wird ein Gemisch von Kooperation und Konfrontation geben. Für die weitere Zukunft wird vieles davon abhängen, ob sich in Rußland Demokraten und Marktwirtschaftler dauerhaft durchsetzen können.

Hans-Hermann Höhmann: Wirtschaftslage und Stand der ökonomischen Systemtransformation in Rußland

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 30–31/97, S. 13–22

Nach wie vor befindet sich Rußland in einer schwierigen wirtschaftspolitischen Situation. Der scharfe Abfall der Wirtschaftsleistung nach dem Zusammenbruch des Kommunismus konnte zwar beendet werden, die meisten verfügbaren Indikatoren der realökonomischen Entwicklung zeigen aber an, daß eine wirkliche Trendwende zum Besseren immer noch auf sich warten läßt. In den meisten Wirtschaftsbereichen ist die Produktion weiter rückläufig, die Kapitalbildung ist stark reduziert, und auch die Lebensbedingungen der Bevölkerung sind von der Wirtschaftskrise in starkem Maße betroffen. Noch scheinen die Verschlechterungen der sozialen Situation die politische Stabilität Rußlands nicht zu gefährden. Noch wirken offenbar informelle, oft auch spontane Netze sozialer Absicherung. Doch wie lange die für Rußland typische Mischung von Improvisation und Leidenschaftigkeit noch vorhält, ist offen. Die Spielräume dafür werden jedenfalls immer enger.

Einer der Hauptgründe für die ungünstige makroökonomische Entwicklung Rußlands besteht im unfertigen Charakter der systempolitischen Transformation. Zwar ist der Durchbruch zur Marktwirtschaft gelungen. Der Start erfolgte Anfang 1992 mit der „Gaidar-Reform“, und seitdem blieb die ordnungspolitische Entwicklung durch eine kontinuierliche, wenn auch unterschiedlich intensive marktwirtschaftliche Grundtendenz bestimmt. Trotz des inzwischen etablierten marktwirtschaftlichen Basismusters gibt es jedoch überall Grenzen, Fehlentwicklungen und Gefahren für den systempolitischen Wechsel. Das bisherige Ausbleiben einer wirklichen marktwirtschaftlichen Konsolidierung kann auf vielen, für ein Gelingen der Transformation zentralen Gebieten ausgemacht werden, nicht zuletzt auf dem Feld der Privatisierung.

So wie die Wirtschaftskrise in erster Linie auf den unbefriedigenden Stand des marktökonomischen Aufbaus zurückzuführen ist, so haben die Konsolidierungsdefizite der russischen Marktwirtschaft wiederum in der Labilität des politischen Systems ihre hauptsächliche Ursache. Ein in institutioneller und funktionaler Hinsicht zufriedenstellend ausgestaltetes politisches System, das mit wirklicher Regierungsautorität ausgestattet ist und auf einem ausreichend breiten gesellschaftlichen Konsens beruht, konnte sich in Rußland nach dem Zusammenbruch des kommunistischen Totalitarismus noch nicht etablieren. Auch dem mit starken Verfassungsvollmachten ausgestatteten Präsidenten Boris Jelzin gelang es lange nicht, den Wirrwarr konkurrierender Apparate zu überwinden, transparente sowie effiziente Entscheidungsstrukturen aufzubauen und ein Team leistungsfähiger Politiker um sich zu scharen. Seit der Regierungsumbildung von März und April 1997 zeichnet sich hier zumindest die Möglichkeit eines Wandels ab.

Christian Meier: Transformation der Außenwirtschaftspolitik: Zur Wechselbeziehung von EU-Integration und regionaler Kooperation der Staaten Ostmitteleuropas

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 30–31/97, S. 23–30

Im Zuge der Einführung der Marktwirtschaft in den Staaten Ostmitteleuropas seit 1990 ist auch der Außenwirtschaftsbereich neu gestaltet worden. Dabei rückten zwei Aufgaben in den Mittelpunkt: die Schaffung eines kompatiblen Außenwirtschaftssystems und die Umstrukturierung der Außenwirtschaftsbeziehungen. Letzteres bedeutete, daß die neuen Transformationsländer ihre zuvor auf die UdSSR und den RGW gerichteten Handels- und Kooperationsströme auf die westeuropäischen Staaten umlenkten und sich um eine Integration in die Europäische Union (EU) bemühen. Davon erhoffen sie sich nicht nur breitgefächerte Modernisierungsschübe für Wirtschaft und Gesellschaft, sondern auch starke Impulse für die Zusammenarbeit untereinander, die durch die Gründung der Zentraleuropäischen Freihandelszone (CEFTA) einen ausbaufähigen Organisationsrahmen erhalten hat.

Im Kontext dieser außenwirtschaftspolitischen Kursbestimmung sind drei zusammenhängende Fragenkomplexe zu erörtern: Wie verläuft der Prozeß der Einbindung der ostmitteleuropäischen Staaten in die EU, und wie sind die Kosten einzuschätzen? Welche Konsequenzen haben sich daraus bislang für die Intra-CEFTA-Zusammenarbeit ergeben? Kann die CEFTA in ihrer gegenwärtigen Verfassung ein Hilfsinstrument für die angestrebte EU-Integration sein? Die Antworten auf diese Fragen vermitteln zugleich den Kontext für eine Bestimmung der möglichen Wechselbeziehungen von EU-Integration und regionaler Kooperation der Staaten Ostmitteleuropas in den nächsten Jahren.

Kommentar und Replik. Wirtschaftsethik und Moral. Zum Beitrag von Karl Homann: Individualisierung: Verfall der Moral? Zum ökonomischen Fundament aller Moral (B 21/97)

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 30–31/97, S. 31–35