

Rußland und der Westen im Jahr der Präsidentschaftswahlen: Interessen, Perzeptionen, Formen der Zusammenarbeit

Höhmann, Hans-Hermann; Meier, Christian

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Höhmann, H.-H., & Meier, C. (1996). *Rußland und der Westen im Jahr der Präsidentschaftswahlen: Interessen, Perzeptionen, Formen der Zusammenarbeit*. (Berichte / BIOst, 37-1996). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-42599>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Meinungen, die in den vom BUNDESINSTITUT FÜR OSTWISSENSCHAFTLICHE UND INTERNATIONALE STUDIEN herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

© 1996 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung - auch auszugsweise - nur mit vorheriger Zustimmung des Bundesinstituts sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.

Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln, Telefon 0221/5747-0, Telefax 0221/5747-110

ISSN 0435-7183

Inhalt

Seite

| | |
|--|----|
| Kurzfassung | |
| | |
| 3 | |
| 1. Interessen und Perzeptionen des Westens | |
| | |
| 7 | |
| 2. Unterstützung für Rußland im Vorfeld der Präsidentschaftswahl | |
| | |
| 8 | |
| 2.1 Multilaterale Finanzhilfen..... | 8 |
| 2.1.1 Abkommen mit dem Internationalen Währungsfonds..... | 8 |
| 2.1.2 Kredite von Weltbank und EBWE..... | 10 |
| 2.2 Bilaterale Finanzhilfen und Handelskredite..... | 10 |
| 2.2.1 Bundesrepublik Deutschland..... | 10 |
| 2.2.2 Frankreich und Italien..... | 11 |
| 2.3 Neue Umschuldungsvereinbarungen | 11 |
| 2.3.1 Abkommen mit dem Londoner Club..... | 11 |
| 2.3.2 Abkommen mit dem Pariser Club..... | 12 |
| 2.4 Außenpolitische Maßnahmen zur Stützung Jelzins..... | 13 |
| 2.4.1 Mitgliedschaft im Europarat..... | 13 |
| 2.4.2 Antrag auf Mitgliedschaft in der OECD..... | 13 |
| 2.4.3 Aufwertung Rußlands im G7-Kontext..... | 14 |
| 3. Nach Jelzins Wahlsieg | |
| | |
| 14 | |
| 3.1 Perspektiven für die politische Entwicklung Rußlands..... | 14 |
| 3.2 Perspektiven für Binnen- und Außenwirtschaft..... | 15 |
| 3.3 Vor einer Neuorientierung des Westens?..... | 18 |
| 3.3.1 Der G7-Gipfel von Lyon: Ausgangslage..... | 18 |
| 3.3.2 Der G7-Gipfel von Lyon: Ergebnisse..... | 18 |
| 4. Fazit und Ausblick | |

.....
21

Summary

.....
22

1. August 1996

Hans-Hermann Höhmann/Christian Meier

**Rußland und der Westen im Jahr der Präsidentschaftswahlen:
Interessen, Perzeptionen, Formen der Zusammenarbeit**

Bericht des BIOst Nr. 37/1996

Kurzfassung

Vorbemerkung

Die Präsidentschaftswahlen in Rußland, die in zwei Durchgängen am 16. Juni und 3. Juli 1996 stattgefunden haben, lösten im Westen ein beträchtliches Echo aus und veranlaßten die internationalen Wirtschafts- und Finanzorganisationen sowie die G7-Staaten, zur Unterstützung Jelzins aktiv zu werden. Auf der Grundlage offizieller Dokumente sowie der laufenden Berichterstattung der russischen und internationalen Presse umreißt der vorliegende Bericht Interessen und Rußland-Perzeptionen der westlichen Politik, beschreibt die getroffenen Hilfsmaßnahmen, analysiert die politische und wirtschaftliche Lage Rußlands vor und nach den Präsidentschaftswahlen und erörtert Perspektiven zukünftiger Kooperation. Die Ergebnisse des Weltwirtschaftsgipfels von Lyon (27.-29. 6. 1996) werden dabei besonders berücksichtigt.

Ergebnisse

1. Spätestens seitdem der Ausgang der Duma-Wahlen im Dezember 1995 die Möglichkeit eines kommunistischen Erfolgs auch bei den russischen Präsidentschaftswahlen 1996 nachdrücklich signalisiert hatte, fand unter den Staats- und Regierungschefs der führenden westlichen Staaten (G7 und EU) ein intensiver Konsultationsprozeß über die Alternativen der politischen Entwicklung in Rußland und ihre Implikationen für die internationale Politik statt. Eine besondere Bedeutung hatte dabei die Suche nach Möglichkeiten zur Unterstützung des amtierenden russischen Präsidenten Jelzin, der sich um die Bestätigung für eine zweite Amtsperiode bemühte.
2. Seit Anfang 1996 waren zahlreiche Aktionen im bi- und multilateralen Rahmen zu registrieren, die insgesamt stark an vergleichbare Bemühungen in der ersten Jahreshälfte 1993 erinnerten. Auch damals war Jelzins Position gefährdet - es war zu einem lähmenden Patt zwischen Präsident und Oberstem Sowjet gekommen -, und die G7-Staaten versuchten vor und auf dem Tokioter Weltwirtschaftsgipfel den russischen Präsidenten durch ein Paket breitgefächerter Hilfsmaßnahmen zu unterstützen.

3. Seit den Dumawahlen vom Dezember 1993 und der Annahme der neuen, auf den amtierenden Präsidenten zugeschnittenen Verfassung hatte sich zweifellos eine gehörige Portion Skepsis gegenüber der Erwartung einer raschen Konsolidierung von Demokratie und Marktwirtschaft in Rußland eingestellt. Als Exponent und gleichzeitiger Garant von Reformen wurde Jelzin auch von führenden westlichen Politikern zunehmend kritischer eingeschätzt. Dennoch ging die Außenpolitik der G7-Staaten mit guten Gründen davon aus, daß vom Standpunkt eigener Interessen gegenwärtig keine realistische Alternative zu Jelzin gegeben war.
4. Die Reformentwicklung in Rußland wurde für den Fall einer Fortsetzung der Präsidentschaft Jelzins immer noch als entschieden erfolgsversprechender angesehen als unter einer möglichen kommunistischen Führung; die russische Außenpolitik unter Jelzin galt trotz vereinzelter rhetorischer Ausfälle als insgesamt verlässlich und berechenbar; schließlich ging man, vor allem seitens der internationalen Finanz- und Wirtschaftsorganisationen, schon für die nahe Zukunft von deutlichen realwirtschaftlichen Erholungs- bzw. monetären Stabilisierungstendenzen der russischen Wirtschaft sowie von zunehmender Kooperationsbereitschaft und fortgesetzten Bemühungen um Konsistenz der Wirtschaftspolitik aus.
5. Die Rußland und insbesondere seinem Präsidenten im Vorfeld der Wahl gewährte Unterstützung bestand einerseits aus multi- und bilateralen Finanzhilfen (neuen Krediten, Umschuldungen), andererseits aus Maßnahmen zur außenpolitischen Einbindung des Landes und zu seiner internationalen Aufwertung. Allerdings waren und sind vor allem die neuerlichen Finanztransfers in Rußland und in den Geberländern gleichermaßen umstritten, und es bestanden in der Tat viele berechnete Zweifel daran, ob die eingeleiteten Maßnahmen auch den gewünschten Effekt erzielen würden.
6. Der Sieg Jelzins in den russischen Präsidentschaftswahlen wurde im Westen fast durchgängig als eine deutliche Bestätigung der demokratischen Entwicklung Rußlands herausgestellt. Dies ist verständlich, denn die möglichen Alternativen, ein Verbleiben Jelzins im Amt ohne Bestätigung durch den Wähler oder ein Wahlsieg Sjuganows, hätten sehr wahrscheinlich auf verschiedene Weise im Inneren und nach außen schwer zu bewältigende Krisen ausgelöst. Wie sich die Beziehungen zwischen dem Westen und Rußland zukünftig gestalten, hängt allerdings in entscheidendem Maße davon ab, welcher Kooperationsrahmen von der politischen und ökonomischen Entwicklung des Landes gesetzt wird.
7. Die demokratisch legitimierte Fortsetzung der Präsidentschaft Jelzins räumt Rußland zumindest die Chance ein, die Turbulenzen und Instabilitäten zu vermeiden, die bei jeder anderen Lösung zu erwarten gewesen wären, und läßt zumindest vorsichtig auf einen zwar keineswegs spannungsfreien, aber insgesamt doch kontinuierlichen Fortgang der politischen und ökonomischen Transformation hoffen. Allerdings ist anzunehmen, daß es ein institutionell klar definiertes politisches System, das mit effektiver staatlicher Autorität ausgestattet ist und auf einem ausreichend breiten gesellschaftlichen Konsens beruht, in Rußland auch in der zweiten Amtsperiode Jelzins noch nicht geben wird.

8. Dennoch: Wenn auch das mancherorts vernehmbare Jubelmotto "Sieg der Demokratie" stark überzogen war, so ist doch davon auszugehen, daß der Weg Rußlands zur Demokratie unter Jelzin zumindest offenbleibt. Marksteine für die Etablierung demokratischer Prozeduren, wenn nicht gar für die Herausbildung einer neuen politischen Kultur, sind auch durch die seit 1993 abgehaltenen, im großen und ganzen korrekt verlaufenen Wahlen gesetzt worden. Schließlich ist von großer Bedeutung, daß trotz starker Unzufriedenheit mit der wirtschaftlichen und sozialen Lage keine umfassende Rückorientierung der russischen Bevölkerung auf den Kommunismus alter Prägung erfolgt ist.
9. Wie für die Politik, so muß auch für die Wirtschaft auf positive Perspektiven, aber auch auf weiterhin drückende, kaum abgetragene Hypotheken hingewiesen werden. Einerseits dürfte das Momentum für Reformen und weltwirtschaftliche Offenheit wieder zunehmen. Tendenzen zu mehr Rationalität in der Wirtschaftspolitik könnten sich verstärken, Lernprozesse im Sinne effektiver individueller, gruppenspezifischer und regionaler Selbstregulierung beschleunigen und letztlich Chancen für die allmähliche Herausbildung einer Bürgergesellschaft verbessern. Andererseits reichen weder das Leistungsvermögen der Wirtschaftspolitik noch die ökonomische Eigendynamik zu einer raschen Überwindung der bestehenden Schwierigkeiten aus. So ist in Rußland zwar nicht mit einer weiteren dramatischen Verschlechterung der Wirtschaftslage, wohl aber mit einer anhaltenden Stagnation zu rechnen und nicht mit einem zügigen institutionellen Ausbau der Marktwirtschaft sowie mit einem raschen ökonomischen Aufschwung nach ostmitteleuropäischem Muster.
10. Die Entwicklungsperspektiven von Politik und Wirtschaft implizieren, daß sich nach Jelzins Wahlsieg die Rahmenbedingungen für ein breitgefächertes westliches Wirtschaftsengagement in Rußland zwar mittelfristig verbessern dürften, daß aber nicht mit unmittelbaren und sprunghaften Fortschritten zu rechnen ist. So kennzeichnen Interesse und positive Erwartungen die Haltung westlicher Wirtschaftskreise, aber noch keine Entschlossenheit zu neuen, umfangreichen Aktivitäten. Noch mehr gilt die Einstellung eines wohlwollenden Abwartens für die politischen Führungen im Westen. Auch auf dem G7-Gipfel von Lyon (27.-29. 6. 1996) sind neue spektakuläre Initiativen für die Entwicklung partnerschaftlicher Beziehungen mit Rußland ausgeblieben.
11. Dafür gibt es mindestens drei Gründe. Erstens lag der Zeitpunkt des Gipfels zwischen dem ersten und dem zweiten, entscheidenden Wahlgang für die russische Präsidentschaft, so daß bei aller Hoffnung auf einen Wahlsieg Jelzins letztlich unklar war, wer zum Adressat möglicher weitreichender G7-Partnerschaftsangebote werden würde. Zweitens schien es ratsam, auch für den Fall von Jelzins Sieg zunächst einmal die politische Kursbestimmung und die Etablierung des neuen Führungsteams für die zweite Amtsperiode des Präsidenten abzuwarten. Drittens hielt man es nach den eindrucksvollen politischen und finanziellen Unterstützungsleistungen für Jelzin vor dem ersten Wahlgang wohl für angebracht, Reichweite und Intensität eines russischen Entgegenkommens in für den Westen insgesamt oder einzelne G7-Staaten wichtigen politischen Fragen auszuloten, bevor weitere Initiativen ergriffen würden.
12. Insgesamt gilt das Prinzip Offenheit nicht nur für die politischen und ökonomischen Perspektiven Rußlands, sondern auch für die westlichen Reaktionen darauf. Hier wie dort handelt es sich allerdings um eine "positive" Offenheit, die vor allem als Ansatzpunkt für zukünftige Verbesserungen verstanden wird, mögen diese auch noch mit zahlreichen Risiken belastet sein. Die Beziehungen zu Rußland treten in eine neue Phase, in der die schwierige Suche nach adäquaten Sachlösungen an die Stelle von Rettungsaktionen und rituellen Beschönigungen

treten muß. In diesem Kontext ist wohl auch das Vorgehen des IWF zu sehen, die für Juli fällige Rate der "Extended Fund Facility" (EFF) in Höhe von ca. 340 Mio. USD vorerst nicht ausuzahlen.

1. Interessen und Perzeptionen des Westens

Der klare Sieg Jelzins über seinen kommunistischen Konkurrenten Sjuganow im zweiten Durchgang der russischen Präsidentschaftswahl am 3. Juli 1996 hat in den G7-Staaten große Erleichterung ausgelöst. Der Ausgang der Wahl entspricht erklärtermaßen den Interessen der führenden Länder des Westens, die sich im Vorfeld der Wahlen in einem abgestimmten Prozeß darum bemüht hatten, den bisherigen Amtsinhaber auf vielfältige Weise zu unterstützen. Seit Anfang 1996 waren zahlreiche Aktionen im bi- und multilateralen Rahmen zu registrieren, die insgesamt stark an vergleichbare Bemühungen in der ersten Jahreshälfte 1993 erinnerten. Auch damals war Jelzins Position gefährdet - es war zu einem lähmenden Patt zwischen Präsident und Oberstem Sowjet gekommen -, und die G7-Staaten versuchten vor und auf dem Tokioter Weltwirtschaftsgipfel dem russischen Präsidenten mit einem Paket breitgefächerter Hilfsmaßnahmen beizustehen.¹

Gewiß: Seit den Dumawahlen vom Dezember 1993 und der Annahme der neuen, auf den amtierenden Präsidenten zugeschnittenen Verfassung hatte sich zweifellos eine gehörige Portion Skepsis gegenüber der Erwartung einer raschen Konsolidierung von Demokratie und Marktwirtschaft in Rußland eingestellt. Als Exponent und gleichzeitiger Garant von Reformen wurde Jelzin auch von führenden westlichen Politikern zunehmend kritischer eingeschätzt. Dennoch ging die Außenpolitik der G7-Staaten im Vorfeld der diesjährigen Präsidentschaftswahlen mit guten Gründen davon aus, daß unter dem Gesichtspunkt eigener Interessen gegenwärtig keine realistische Alternative zu Jelzin gegeben war. Drei Grundeinschätzungen machten diese Position plausibel:

Erstens wurde die Reformentwicklung in Rußland unter einer fortgesetzten Präsidentschaft Jelzins immer noch als entschieden aussichtsreicher angesehen als unter seinem Hauptkontrahenten, dem Kommunistenführer Sjuganow. Dabei ging man davon aus, daß im Falle von Jelzins Wiederwahl die Perspektive für systempolitischen Wandel, sich verfestigenden gesellschaftlichen Pluralismus und zunehmende institutionelle Effizienz wenigstens offen blieb, während unter Sjuganow, wenn nicht gleich mit einem neuerlichen, reaktionären Systemwechsel, so doch zumindest mit erheblichen politisch-ökonomischen Instabilitäten und Entwicklungsbrüchen zu rechnen gewesen wäre.

Zweitens wurde immer wieder, nicht zuletzt von deutscher Seite, die Verlässlichkeit der russischen Außenpolitik unter Jelzin hervorgehoben² und die Bedeutung von rhetorischen Verschärfungen sowie personellen Wechseln in der jüngsten Vergangenheit als vergleichsweise gering eingeschätzt.

Drittens - und dies kennzeichnete vor allem die Haltung internationaler Finanz- und Wirtschaftsorganisationen (IWF, Weltbank, OECD, EBWE sowie EU) - erwartete man schon für die nahe Zukunft deutliche realwirtschaftliche Erholungs- bzw. monetäre Stabilisierungstendenzen der russischen Wirtschaft sowie eine anhaltende Kooperationsbereitschaft und fortgesetzte

¹ Vgl. H.-H. Höhmann/C. Meier, Unterstützungskonzepte auf dem Prüfstand. Rußland und die G7-Staaten zwischen den Weltwirtschaftsgipfeln von München und Tokio, Berichte des BIOst, 19, 1993; H.-H. Höhmann/C. Meier, Hilfsaktivitäten auf Sparflamme? Die Unterstützung für Rußland auf dem Tokioter G7-Gipfel, Berichte des BIOst, 29, 1993.

² "Wenn ich auf die Jahre nach der Übernahme des Präsidentenamtes durch B. Jelzin zurückblicke, kann ich wohl feststellen, daß er sich in vielem, bis hin zu kleinen Details, stets darum bemüht hat, Absprachen genau einzuhalten", so Bundeskanzler H. Kohl in einer öffentlichen Erklärung am 20.2.1996 in Moskau.

Bemühungen um Konsistenz der Wirtschaftspolitik. Diese Perzeption führte zur Bereitstellung erheblicher Finanzmittel und zu weitreichenden Umschuldungsregelungen.

So galt insgesamt als implizites Motto westlicher Außen- und Außenwirtschaftspolitik gegenüber Rußland: Die Sicherung der Präsidentenposition für Jelzin machte Hilfe erforderlich, und die Lage der russischen Wirtschaft ließ Unterstützung auch als ökonomisch sinnvoll erscheinen.

Jede der drei zuvor skizzierten Grundeinschätzungen war freilich zu problematisieren. Was die Offenheit für Reformen in Rußland betrifft, so ließ sich nicht übersehen, daß Jelzin spätestens seit 1993 kaum mehr für ein eindeutiges demokratisches Konzept stand und daß die gegenwärtigen Strukturen und Tendenzen auch bei Fortsetzung seiner Präsidentschaft Risiken weiterer negativer Entwicklungen in sich bergen wie langfristige Stagnation und Deindustrialisierung, ökonomische Substanzauszehrung, neue Inflationsschübe und Aushöhlung der ohnehin noch rudimentären Marktwirtschaft und Demokratie durch eine zunehmende oligarchische Vermachtung.

Im Hinblick auf die vielbeschworene außenpolitische Verlässlichkeit des russischen Präsidenten wurde nicht beachtet, daß die eigentlichen Bewährungsproben in einzelnen Handlungsbereichen noch zu bestehen sind, so bei der Entwicklung ausgewogener Kooperationsstrukturen mit Partnern im "nahen" und "fernen" Ausland sowie im Hinblick auf die Akzeptanz neuer europäischer Sicherheitsstrukturen (Nato-Osterweiterung).

Was schließlich die Annahme einer fortschreitenden ökonomischen Konsolidierung betrifft, so vermittelte die Wirtschaftspraxis ein anderes Bild: weiterhin rückläufige Wachstumsraten wichtiger makroökonomischer Aggregate (Bruttoinlandsprodukt, Industrieproduktion, Investitionen, Konsum); neue Gefahren für die monetäre Stabilisierung aufgrund der Wahlgeschenke Jelzins sowie eine widersprüchliche und wenig effiziente marktwirtschaftliche Transformationspolitik (s. ausführlich Abschnitt 3.1.2).

2. Unterstützung für Rußland im Vorfeld der Präsidentschaftswahl

Die Rußland und insbesondere seinem Präsidenten im Vorfeld der Wahl gewährte Unterstützung bestand einerseits aus multi- und bilateralen Finanzhilfen (neuen Krediten, Umschuldungen), andererseits aus Maßnahmen zur außenpolitischen Einbindung des Landes und zu seiner internationalen Aufwertung. Allerdings waren vor allem die neuerlichen Finanztransfers in Rußland und in den Geberländern gleichermaßen umstritten. Es wurden in der Tat viele berechtigte Zweifel daran laut, ob die eingeleiteten Maßnahmen auch den gewünschten positiven Effekt erzielen würden.

2.1 Multilaterale Finanzhilfen

2.1.1 Abkommen mit dem Internationalen Währungsfonds

Nach monatelangen Verhandlungen unterzeichneten IWF-Generaldirektor M. Camdessus und Präsident B. Jelzin am 22. Februar 1996 eine Vereinbarung über die Gewährung einer "Extended Fund Facility" (EFF) im Gesamtumfang von 6901,0 Mio. SZR (ca. 10,1 Mrd USD), die 160% der russischen IWF-Quote entspricht, mit einer Laufzeit von 36 Monaten. Vorgesehen ist, im ersten Jahr 65% (2.803,5 Mio. SZR = 4.093,1 Mio. USD), im zweiten Jahr 55% (2.372,2 Mio. SZR = 3.463,4 Mio. USD) und im dritten Jahr 40% (1.725,3 Mio. SZR = 2518,9 Mio. USD) dieser Quote auszubezahlen. Im ersten Jahr soll die Auszahlung in monatlichen Tranchen von

233,6 Mio. SZR (rd. 340 Mio. USD) erfolgen. Bestätigt wurde der Überwachungsmechanismus, der zur Abwicklung des IWF-Kredits von 1995 installiert worden war. Danach soll eine spezielle Arbeitsgruppe aus Vertretern der Zentralbank, des Finanz- und Wirtschaftsministeriums sowie des IWF durch Analyse der Wirtschafts- und Finanzlage bei wöchentlichen Zusammenkünften zunächst die Datenbasis ermitteln, auf deren Grundlage sodann der Exekutivrat des IWF monatlich darüber befindet, ob die für die russische Finanz-, Außenwirtschafts- und Strukturpolitik festgelegten IWF-Kriterien erfüllt sind und damit die Überweisung der fälligen Kredittranche erfolgen kann.³ Ab dem zweiten Jahr sollen die Zahlungen des IWF im vierteljährlichen Turnus geleistet werden,⁴ was eine Umstellung des bisherigen "Monitoring" zur Folge haben dürfte. Von dem für 1996 vorgesehenen EFF-Anteil hatte die russische Regierung einen Betrag von 3 Mrd. USD bereits vor der Übereinkunft mit dem IWF fest in das föderale Budget 1996 eingeplant, um auf diese Weise 20% des erwarteten Haushaltsdefizits zu decken.⁵ Im Rahmen des Abkommens mußte die russische Regierung eine Reihe einschneidender Verpflichtungen für ihre weitere Wirtschafts- und Haushaltspolitik akzeptieren, die in einem auf drei Jahre angelegten Wirtschaftsprogramm enthalten sind. So müssen das Haushaltsdefizit im Jahre 1996 auf 4%, 1997 auf 3% und schließlich 1998 auf 2% des BIP reduziert sowie die monatliche Inflationsrate, die im Januar 1996 noch 4,1% betrug, auf 1% abgesenkt werden. Die vorgegebenen Ziele will man weniger durch Ausgabenkürzungen als durch vermehrte Staatseinnahmen erreichen, und zwar durch geringere Steuerausfälle, durch die Anhebung der Verbrauchssteuern und durch eine Förderung der Ausfuhr von Energieträgern im Wege der Aufhebung der Exportzölle für Gas vom 15. März 1996 und für Erdöl vom 1. Juli 1996 an. Weiter gehören zu dem IWF-Forderungspaket: Stabilisierung des Wechselkurses, soziale Ausgleichsmaßnahmen, Konsolidierung des Bankwesens und weitere Fortschritte bei der Privatisierung. Der Exekutivrat des IWF hat der EFF für Rußland am 26. März 1996 zugestimmt. Unmittelbar nach diesem Votum wurden die Zahlungen des IWF an Rußland aufgenommen. Im Zeitraum von April bis Juni 1996 erhielt die russische Regierung auf der Grundlage positiver Wirtschaftsprüfungsbefunde drei monatliche Tranchen zu jeweils 233,6 Mio. SZR (rd. 340 Mio. USD), so daß ihr schon bis zum ersten Durchgang der russischen Präsidentschaftswahl ein Betrag von etwas mehr als 1 Mrd. USD zur Verfügung stand.⁶

Im Westen geäußelter Kritik, daß der IWF mit dieser EFF auf ökonomisch fragwürdige Weise im russischen Präsidentschaftswahlkampf Partei ergriffen habe, hielt Camdessus entgegen, daß es vielmehr als Parteinahme interpretiert werden müsse, Rußland heute *nicht* zu unterstützen. Außerdem verteidigte er die IWF-Kreditvergabe mit dem Hinweis darauf, daß die Auszahlung im Falle einer Nichteinhaltung der vereinbarten Kriterien kurzfristig ausgesetzt werden könnte. Doch ein solches Szenario schien der IWF zumindest öffentlich überhaupt nicht in Erwägung zu ziehen, obwohl von verschiedener Seite angezeigt wurde, daß die eingeleitete Konsolidierung des föderalen Haushalts verloren zu gehen drohte, weil Jelzin mit kostspieligen Wahlversprechen eine zweite Amtsperiode erzwingen wollte. Deren Einlösung, so hieß es, würde das Haushaltsdefizit angesichts unzureichender Staatseinnahmen über den vom IWF zugebilligten Grenzwert von 4% auf 7% und mehr des russischen BIP erhöhen.⁷ Die überraschende Aussetzung der fälligen Monatsüberweisung durch den IWF Ende Juli 1996 wird im Schlußabschnitt dieses Berichts behandelt.

³ V. Evstigneev, *Rossija i kreditnaja politika MVF i MBRR*, in: *Mirovaja ekonomika i mezhdunarodnye otnosenija*, 5, 1996, S. 7-8.

⁴ *VWD-Rußland mit GUS-Staaten*, 39, 23.2.1996.

⁵ *Ebenda*, S. 14.

⁶ *VWD-Rußland mit GUS-Staaten*, 63, 28.3.1996.

⁷ Vgl. O. Hishow/C. Meier, *Präsidentschaftswahlen in Rußland: Föderaler Haushalt vor dem Kollaps?*, *Aktuelle Analysen des BIOst*, Köln, 44, 1996.

2.1.2 Kredite von Weltbank und EBWE

Auch von der Weltbank und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) wurden umfangreiche Kredite zugesagt. Während eines Moskau-Besuches im Mai 1996 gab der Präsident der Weltbank, J. Wolfensohn, bekannt, daß die im Oktober 1995 aufgenommenen Verhandlungen mit der russischen Regierung erfolgreich abgeschlossen worden seien und sein Institut für 23 Projekte in Rußland Darlehen im Gesamtumfang von 6,5 Mrd. USD gebilligt habe.⁸ Die Zusammenarbeit mit der Weltbank hat jetzt für Rußland schon fast den gleichen Stellenwert erreicht wie die mit dem IWF. Die EBWE fördert 64 Investitionsprojekte in Rußland. Wie der Leiter der EBWE-Vertretung in Moskau, L. Naumowski, mitteilte, wird die Bank über 2,2 Mrd. USD für Investitionskredite zur Verfügung stellen.⁹

2.2 Bilaterale Finanzhilfen und Handelskredite

Unter den bilateralen Aktivitäten zur Unterstützung Rußlands ist nicht nur auf das Vorgehen der BR Deutschland, sondern auch auf das Frankreichs und Italiens hinzuweisen, die ebenfalls mit stärkerer Finanzhilfe in Erscheinung traten.

2.2.1 Bundesrepublik Deutschland

Am 7. März 1996 wurde bekannt, daß Rußland zur Ergänzung der IWF-Mittel von einem Konsortium deutscher Banken unter Federführung der Deutschen Bank sowie von der Kreditanstalt für Wiederaufbau Kredite von insgesamt 4 Mrd. DM zur Verfügung gestellt werden.¹⁰ Die Mittel werden mit einer Laufzeit von sieben Jahren zu marktüblichen Konditionen vergeben. Die Tilgung setzt nach vier Freijahren ein. Die Bundesregierung ist bereit, die Kreditvergabe zu 90% mit einer Bundesgarantie zu begleiten. Die Ausgabenprogramme, die mit deutscher Hilfe finanziert werden sollen, stehen im Einklang mit der Vereinbarung zwischen Rußland und dem IWF. Von der Gesamtsumme soll eine erste Summe von 3 Mrd. DM zur kurzfristigen Stabilisierung der russischen Wirtschaft dienen. Der Restbetrag von 1 Mrd. DM ist dazu gedacht, längerfristige Projekte von gemeinsamem wirtschaftlichen Interesse beider Staaten zu finanzieren. Am 24. Mai 1996 haben Bundeswirtschaftsminister G. Rexrodt und der russische Außenhandelsminister O. Dawydow am Rande des "Berliner Wirtschaftsforum in Moskau" hierzu ein Memorandum unterzeichnet. Die Mittel sollen zur Modernisierung eines Metallurgiekombinats in Oskol, zum Bau von Produktionsstätten für Schulmöbel (Wologda), für Arzneimittel (Tjumen) und für Zuckerprodukte (Rostow am Don) sowie für mehrere Projekte im Energiesektor unter Einbeziehung von Lieferungen deutscher Unternehmen verwendet werden.¹¹

Außerdem hat die Bundesregierung Rußland im Anschluß an die langfristige Umschuldungsvereinbarung mit dem Pariser Club aus der Hermes-Kategorie fünf in die Kategorie vier heraufgestuft. Damit werden Hermes-Deckungen im Rußland-Geschäft um 25% verbilligt. Auf deutscher Seite erhofft man sich hiervon eine Verstärkung der Exporttätigkeit, die sich seit 1990 kontinuierlich verringert hat. Wie schon 1995 beträgt der gesamte Hermes-Deckungsplafond im laufenden Jahr 1,5 Mrd. DM. Dieser Betrag liegt um 15% über dem Wert, der im vergangenen Jahr von der russischen Seite genutzt wurde. Der Gesamtplafond gliedert sich in zwei

⁸ ITAR-TASS, 23.5.1996.

⁹ VWD-Rußland mit GUS-Staaten, 44, 1.3.1996.

¹⁰ VWD-Rußland mit GUS-Staaten, 57, 20.3.1996.

¹¹ VWD-Rußland mit GUS-Staaten, 101, 28.5.1996.

Teilplafonds. Der Plafond I mit einem Volumen von 600 Mio. DM ist für kleinere und mittlere Unternehmen aus den neuen Bundesländern vorgesehen. Für das Einzelgeschäft ist ein Limit bis zu 50 Mio. DM festgelegt. Der aus den alten Bundesländern einbeziehbare Lieferanteil bei Investitionsgütern wird von 20 auf 30% heraufgesetzt. Der Plafond II ist mit einem Volumen von 900 Mio. DM ausgestattet und steht Unternehmen aus Ost und West gleichermaßen offen.¹²

2.2.2 Frankreich und Italien

Zeitgleich mit der Bekanntgabe des deutschen 4 Mrd. DM-Kredits an Rußland verlautete aus Kreisen des französischen Wirtschaftsministeriums, daß Frankreich der Moskauer Regierung einen neuen Kredit in Höhe von 2 Mrd. F (rd. 400 Mio. DM) zugesagt hatte, um den Fortgang der marktwirtschaftlichen Umgestaltung in Rußland zu unterstützen. Den offiziellen Angaben zufolge sollte der französische Kredit in einer ersten Tranche zu 500 Mio. FF und in einer zweiten zu 1,5 Mrd. FF überwiesen werden. Für die Rückzahlung der Gesamtsumme war ein Zeitraum von insgesamt sieben Jahren vorgesehen.¹³ Zuvor hatten die Regierungschefs beider Länder, A. Juppé und V. Tschernomyrdin, Mitte Februar in Moskau nicht nur drei Kooperationsvereinbarungen in den Bereichen Umwelt, Energie und Kommunikationstechnologien, sondern auch zwei Kreditabkommen über insgesamt 4 Mrd. FF unterzeichnet. Ein erster Kredit in Höhe von 1,5 Mrd. FF sollte der Finanzierung von französischen Exporten und Dienstleistungen nach Rußland¹⁴, ein zweiter im Umfang von 2,5 Mrd. FF der Entwicklung der russischen Erdölindustrie mittels französischer Technologie dienen.¹⁵

Auf der ersten Sitzung des italienisch-russischen Rates für die Zusammenarbeit in den Bereichen Handel, Industrie, Finanzen und Devisen am 10. und 11. April 1996 in Rom wurde eine Übereinkunft über die langfristige Umschuldung von italienischen Krediten an die frühere UdSSR bzw. Rußland in Höhe von rd. 7 Mrd. USD erzielt, die binnen 17 Jahren zurückzuzahlen sind. Italien ist nach der Bundesrepublik Deutschland der zweitgrößte Kreditgeber für Rußland. Außerdem wurde eine neue Kreditlinie über 270 Mio. USD freigegeben, mit der die Lieferung italienischer Maschinenbauerzeugnisse finanziert werden soll.¹⁶ Flankiert wurden diese Finanzregelungen durch Abkommen über Investitionsschutz sowie die Vermeidung von Doppelbesteuerung.¹⁷

2.3 Neue Umschuldungsvereinbarungen

2.3.1 Abkommen mit dem Londoner Club

Die dritte Teilvereinbarung zwischen den im Pariser Club zusammengeschlossenen öffentlichen Geldgebern und Rußland vom 3. Juni 1995 gab den Bemühungen um eine langfristige Umschuldung der bei privaten Gläubigern Rußlands bestehenden Verbindlichkeiten neuen Auftrieb. Seit Juli 1993 herrschte hier nämlich ein Stillstand, der lediglich alle drei Monate von der gleichlautenden Verlautbarung unterbrochen wurde, daß der unter der Führung der Deutschen Bank stehende Lenkungsausschuß der Kreditgeber dem russischen Antrag auf einen weiteren

¹² VWD-Rußland mit GUS-Staaten, 86, 3.5.1996.

¹³ VWD-Rußland mit GUS-Staaten, 49, 8.3.1996.

¹⁴ Les Echos, 16./17.2.1996.

¹⁵ VWD-Rußland mit GUS-Staaten, 35, 19.2.1996.

¹⁶ VWD-Rußland mit GUS-Staaten, 71, 11.4.1996.

¹⁷ VWD-Rußland mit GUS-Staaten, 73, 15.4.1996.

Roll-over von 90 Tagen stattgegeben habe. Mitte November 1995 wurde nach insgesamt vierjähriger Verhandlungsdauer ein Grundsatzabkommen geschlossen, demzufolge die Rückzahlung von Altschulden der ehemaligen Sowjetunion in Höhe von 25,5 Mrd. USD über einen Zeitraum von 25 Jahren gestreckt wird, der sieben Freijahre einschließt. Die Freiphase beginnt rückwirkend per Ende 1995. Ende 2002 soll die erste Tilgungsrate fällig sein. Was die Begleichung der auf rd. 7 Mrd. USD aufgelaufenen Zinsrückstände anbelangt, so wurde zum einen vereinbart, daß 1,5 Mrd. USD aus den Jahren 1994 und 1995 bis Ende 1996 gezahlt werden, nachdem bereits 500 Mio. USD als Abschlagszahlung für Zinsforderungen aus den Jahren 1992 und 1993 an die Bank von England überwiesen worden waren. Zum anderen wurde festgelegt, die restlichen ausstehenden Zinsen in Floating Rate Notes mit einer Laufzeit von 20 Jahren, sieben Freijahre eingeschlossen, umzuwandeln. Vorgesehen ist ferner, diese Zinsen innerhalb der ersten sechs Jahre teilweise zu kapitalisieren.¹⁸

Die seither unternommenen Bemühungen, die Grundsatzvereinbarung vom 16. November 1995 zu operationalisieren, wurden am 10. Juni 1996 durch die Vorlage eines Rahmenvertrages abgeschlossen, der anschließend den beteiligten Banken zugeleitet wurde, die bis Ende August entscheiden müssen, ob sie den darin vorgeschlagenen Modalitäten zustimmen. Sollte wider Erwarten das Votum der Banken nicht einhellig positiv sein, so könnte das Abkommen dennoch im Herbst dieses Jahres unterzeichnet werden, wenn zu diesem Zeitpunkt Zusagen über eine Summe von 20 Mrd. USD vorlägen.¹⁹ Der damit vollzogene Abschluß der gesamten Umschuldungsverhandlungen würde Rußland wieder den Zugang zu internationalen Kapitalmärkten eröffnen, der für die Moskauer Regierung dringend notwendig ist, um das übermäßig hohe Budgetdefizit zu finanzieren.²⁰ Die Aussichten hierauf würden sich allerdings verschlechtern, wenn der IWF bei seiner Ende Juli angekündigten restriktiven Haltung gegenüber Rußland bliebe (s. hierzu den Schlußabschnitt).

2.3.2 Abkommen mit dem Pariser Club

Nach zähen Verhandlungen seit November 1995 haben die Gläubiger des Pariser Clubs und Rußland am 29. April 1996 eine multilaterale Vereinbarung über eine umfassende Umschuldung im Gesamtvolumen von rd. 40 Mrd. USD unterzeichnet. Die neue Vereinbarung zielt auf eine abschließende Regelung von Schulden der ehemaligen UdSSR, die bis Ende 1991 aufgelaufen waren. Von dem Gesamtbetrag entfallen rd. 10,5 Mrd. USD auf die Umschuldung von bisher noch nicht umgeschuldeten Fälligkeiten im Zeitraum 1996 bis 1998 und zu einem geringen Teil bis zum 1. Quartal 1999 sowie rd. 29,5 Mrd. USD auf die Reprofilierung der Umschuldungsabkommen für die Periode 1993 bis 1995, wobei die Beträge schon kapitalisierter Umschuldungszinsen aus dem Abkommen 1993 ausgenommen sind. Die Rückzahlung soll zu Marktzinsen bei sechs Freijahren (bis Februar 2002) und anschließend 14 Tilgungsjahren zum ganz überwiegenden Teil (96%) nach 20 Jahren, zu einem geringeren Teil (4%) nach 25 Jahren abgeschlossen sein. Die Bundesrepublik Deutschland ist an der Umschuldung mit 45,6% (18,5 Mrd. USD) beteiligt und leistet damit wie bisher den größten finanziellen Beitrag. Während des gesamten Zeitraumes wird Rußland die neu anfallenden Umschuldungszinsen auf der Basis der festgelegten Rückzahlungsbedingungen voll bezahlen. Anders als bei früheren Abkommen ist keine Kapitalisierung vorgesehen.²¹ Ohne diese Vereinbarung hätte Rußland in diesem Jahr Forderungen in Höhe von 20 Mrd. USD bedienen müssen. Nun muß es nur etwa 2 Mrd. USD

¹⁸ VWD-Rußland mit GUS-Staaten, 56, 20.11.1996.

¹⁹ Handelsblatt, 31.7.1996; Süddeutsche Zeitung, 31.7.1996.

²⁰ Frankfurter Allgemeine Zeitung, 31.7.1996.

²¹ BMWi-Tagesnachrichten, 10553, 30.4.1996.

Zinsen an die Staaten des Pariser Clubs zahlen, was insofern erschwinglich ist, als im russischen Staatshaushalt für die Begleichung von Verpflichtungen gegenüber dem Ausland ein Betrag von 8,5 Mrd. USD vorgesehen ist.²²

2.4 Außenpolitische Maßnahmen zur Stützung Jelzins

2.4.1 Mitgliedschaft im Europarat

Am 25. Januar 1996 sprach sich die Parlamentarische Versammlung des Europarats trotz deutlicher Kritik an der Menschenrechtsslage in Rußland für eine rasche Integration des Landes als 39. Mitglied in den Staatenbund aus. Am 28. Februar 1996 wurde der Beitritt in Anwesenheit des russischen Außenministers Primakow feierlich vollzogen. Er unterzeichnete vier grundlegende Vertragstexte des Europarats. Neben der Europäischen Menschenrechtskonvention, deren Übernahme die wichtigste Beitrittsvoraussetzung ist, verpflichtet sich Rußland auch zur Übernahme der Anti-Folterkonvention, der Europäischen Charta zur kommunalen Selbstverwaltung sowie der Rahmenkonvention zum Schutz der nationalen Minderheiten in das russische Rechtssystem. Zur Umsetzung aller Zusatzprotokolle zur Menschenrechtskonvention ist Rußland in der Aufnahmeentschließung der Parlamentarischen Versammlung eine dreijährige Frist eingeräumt worden. Zuversichtlich zeigte sich Primakow, daß Rußland schon bald das Individualklagerecht für Bürger, die sich in ihren Grundrechten verletzt fühlen, übernehmen könne. Damit würde sich das Land der überstaatlichen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte unterwerfen. Erheblich größere Probleme sieht Primakow bei der Verpflichtung zur Abschaffung der Todesstrafe, weil dieses Ziel wegen der großen Brutalität der organisierten Kriminalität wenig Anklang in der Bevölkerung finden würde.²³

2.4.2 Antrag auf Mitgliedschaft in der OECD

Die russische Regierung, die 1993 ein Kooperationsabkommen mit der OECD vereinbart hatte, überraschte die diesjährige Tagung des OECD-Rates am 21. Mai 1996 in Paris mit der Vorlage eines schriftlichen Antrages auf Vollmitgliedschaft in der OECD sowie in ihren zwei Sonderorganisationen, der Internationalen Energie-Agentur (IEA) und der Kernenergie-Agentur (NEA). Wenngleich dieser Vorstoß zunächst wohl nur Teil einer breitangelegten Offensive zur Aufwertung Rußlands und seines um Wiederwahl ringenden Präsidenten war, so darf man allerdings nicht übersehen, daß Rußland in dem Maße, wie sich die OECD gegenüber den Transformationsstaaten Ostmitteleuropas, von denen zu diesem Zeitpunkt die Tschechische Republik und Ungarn bereits OECD-Mitglieder waren und Polen sowie die Slowakische Republik "ante portas" standen, nicht außerhalb dieser wichtigen internationalen Kooperationsgemeinschaft bleiben möchte. Da eine Vollmitgliedschaft in der OECD keine rein politische Frage des Wollens oder Nicht-Wollens ihrer 27 Mitglieder ist, sondern an die vorherige Erfüllung eines festen Regelkodexes gebunden ist, konnte der amtierende OECD-Ratsvorsitzende, der österreichische Bundeskanzler F. Vranitzki, zum gegenwärtigen Zeitpunkt lediglich einer doppelten Erwartung Ausdruck verleihen, und zwar, daß erstens der vorliegende Antrag auch nach dem Ausgang der russischen Präsidentschaftswahlen noch aufrechterhalten wird und daß zweitens die russische Regierung durch eine OECD-konforme Wirtschaftsgesetzgebung und -praxis rasch die Beitrittsfähigkeit des Landes erwirbt. Bis dahin will die OECD über das Zen-

²² Süddeutsche Zeitung, 30.4.1996.

²³ VWD-Rußland mit GUS-Staaten, 44, 1.3.1996.

trum für die Zusammenarbeit mit Transformationsökonomien weiterhin technische Hilfe leisten bei der makroökonomischen Stabilisierung, der Schaffung einer rechtlichen und institutionellen Infrastruktur sowie bei der Umstrukturierung der Produktion und bei der Entwicklung des privaten Sektors.²⁴

2.4.3 Aufwertung Rußlands im G7-Kontext

Auf dem letztjährigen G7-Gipfel in Halifax hatten sich die Teilnehmer auf einen russischen Vorschlag geeinigt, im Frühjahr 1996 in Moskau eine Konferenz abzuhalten, die sich mit Fragen der nuklearen Sicherheit, der Atommüllentsorgung und des Schmuggels von Nuklearmaterial befassen sollte. Nach Konsultationen zwischen Rußland und den G7-Staaten wurde die Konferenz am 19. und 20. April 1996 nach Moskau einberufen. Damit sollte auch bei der russischen Bevölkerung der Eindruck erweckt werden, als sei Rußland bereits faktisch in den kleinen Kreis der international führenden Mächte integriert worden.

3. Nach Jelzins Wahlsieg

3.1 Perspektiven für die politische Entwicklung Rußlands

In den ersten Kommentaren der G7-Spitzenpolitiker wurde der Erfolg Jelzins in erster Linie als eine deutliche Bestätigung der demokratischen Entwicklung Rußlands herausgestellt. Die Genugtuung des Westens ist verständlich: Die beiden möglichen Alternativen zum Wahlausgang hätten auf verschiedene Weise nach innen und außen problemverschärfend gewirkt. Ein Verbleiben Jelzins im Amt ohne Bestätigung durch die Wähler hätte dem Westen zwar den gewünschten Partner erhalten, aber auf einer für substantielle Kooperation kaum tragfähigen Basis. Ein Wahlsieg Sjuganows dagegen hätte dem Westen zwar einen demokratisch legitimierten russischen Präsidenten beschert, aber kaum einen berechenbaren und politisch akzeptablen Partner.²⁵ Wie sich die Beziehungen zwischen dem Westen und Rußland in der zweiten Amtsperiode Jelzins gestalten, hängt allerdings in entscheidendem Maße davon ab, welchen Kooperationsrahmen die politische und ökonomische Entwicklung des Landes setzt.

Die demokratisch legitimierte Fortsetzung der Präsidentschaft Jelzins räumt Rußland zumindest die Chance ein, die Turbulenzen und Instabilitäten zu vermeiden, die bei jeder der beiden genannten Alternativen zu erwarten gewesen wären. Gleichzeitig läßt sie auf einen zwar keineswegs spannungsfreien, aber insgesamt doch kontinuierlichen Fortgang der politisch-ökonomischen Transformation zumindest vorsichtig hoffen. Gewiß: Der Weg zu einer Demokratie mit leistungsfähigen rechtsstaatlichen Institutionen und geordneten, transparenten Entscheidungsprozessen bleibt lang und mühsam. Nicht zuletzt fehlen nach wie vor funktionstüchtige politische Parteien als Katalysatoren politischer Willensbildung, Konfliktaustragung und Konsensfindung sowie zur Heranbildung einer neuen demokratischen Führungsschicht. Weiterhin problematisch ist die gleichzeitige Stärke und Schwäche des russischen Präsidenten: Stark ist er aufgrund seiner präsidentiellen - nicht selten geradezu "hyperpräsidentiellen" - Position; schwach ist er, weil die

²⁴ VWD-Rußland mit GUS-Staaten, 98, 22.5.1996; 99, 23.5.1996.

²⁵ Zu den politischen und wirtschaftspolitischen Auffassungen Sjuganows vgl. G. Simon, Präsidentschaftswahlen in Rußland: Jelzin oder Sjuganow, Aktuelle Analysen des BIOst, 39, 1996; M. Derjabina, Präsidentschaftswahlen in Rußland: Das Wirtschaftsprogramm der Kommunistischen Partei, Aktuelle Analysen des BIOst, 34, 1996; R. Götz, Präsidentschaftswahlen in Rußland: Zur Diskussion um wirtschaftspolitische Alternativen, Aktuelle Analysen des BIOst, 33, 1996.

tatsächliche Autorität Jelzins aufgrund der fortgesetzten Emanzipation der russischen Gesellschaft vom Staat hinter dem von der Verfassung bestimmten Rang zurückbleibt und seine Gesundheit zudem beeinträchtigt ist. Ob die Einbindung Lebeds mit dem Image eines "Law-and-Order-Mannes" in die politische Spitze Rußlands, was sich für Jelzin offenbar im zweiten Wahlgang ausgezahlt hat, zu mehr Autorität und Durchsetzungsvermögen der staatlichen Administration oder zu paralyisierenden Machtkämpfen und willkürlichen Interventionen führt, bleibt abzuwarten.²⁶

Eher ist anzunehmen, daß es ein institutionell klar definiertes politisches System, das mit effektiver und produktiver (d.h. auf sinnvolle und realisierbare Ziele ausgerichteter) staatlicher Autorität ausgestattet ist und auf einem ausreichend breiten gesellschaftlichen Konsens beruht, in Rußland auch in der zweiten Amtsperiode Jelzins noch nicht geben wird. Wie bisher dürften drei Strukturelemente in labiler Mischung die politische Entwicklung bestimmen:

- ein unterschiedlich definierter und praktizierter gesamtrussischer konstitutioneller Rahmen (Jelzinsche Verfassung, Gesetze und andere normative Akte unterschiedlicher Herkunft und Qualität),
- regional differenziert strukturierte, mehr auf Gewohnheit als auf Rechtsnormen beruhende "Realverfassungen" und
- ein politischer Prozeß, der durch Umgruppierungen im Kräftefeld, zeitweise Intensivierung von Konflikten sowie sich anschließende Konfliktregelung durch Kompromisse bestimmt ist.

Dennoch: Wenn auch das mancherorts vernehmbare Jubelmotto "Sieg der Demokratie" stark überzogen war, so kann doch angenommen werden, daß der Weg Rußlands zur Demokratie unter Jelzin zumindest offenbleibt. Marksteine für die Etablierung demokratischer Prozeduren, wenn nicht gar für die Herausbildung einer neuen politischen Kultur, sind auch durch die seit 1993 abgehaltenen, im großen und ganzen korrekt verlaufenen Wahlen gesetzt worden. Schließlich ist von großer Bedeutung, daß trotz starker Unzufriedenheit mit der wirtschaftlichen und sozialen Lage keine umfassende Rückorientierung der russischen Bevölkerung auf den Kommunismus alter Prägung erfolgt ist. Dies sichert nicht nur ein höheres Maß an Kontinuität in der russischen Innen-, Wirtschafts- und Außenpolitik, sondern könnte auch Impulse für eine Umstrukturierung des linken Spektrums im Sinne einer sozialdemokratischen Ausrichtung vermitteln.

3.2 Perspektiven für Binnen- und Außenwirtschaft

Wie für die Politik, so muß auch für die Wirtschaft auf positive Perspektiven, aber auch auf weiterhin drückende, kaum abgetragene Hypotheken, hingewiesen werden. Einerseits dürfte das Momentum für Reformen und weltwirtschaftliche Offenheit wieder zunehmen. Tendenzen zu mehr Rationalität in der Wirtschaftspolitik könnten sich verstärken, Lernprozesse im Sinne effektiver individueller, gruppenspezifischer und regionaler Selbstregulierung beschleunigen und letztlich Chancen für die allmähliche Herausbildung einer auch ökonomisch aktiven Bürgergesellschaft verbessern. Andererseits reichen weder das Leistungsvermögen der Wirtschaftspolitik noch die ökonomische Eigendynamik für eine rasche Überwindung der bestehenden Schwierigkeiten aus, und es sind nach wie vor viele Symptome einer hartnäckigen Wirtschaftskrise auszumachen.

²⁶ Vgl. S. Parrish, Enter Lebed, Exit the Hard-Liners, in: Transition, 15, 1996, S. 8-10.

Das *Tempo des Sozialproduktrückgangs* ist zwar gebremst, doch nahm das BIP auch im ersten Halbjahr 1996 noch einmal um 5% ab (1995 -4%). Bis Mitte des laufenden Jahres dürften das Bruttoinlandsprodukt auf ca. 55%, die Industrieproduktion auf ca. 45% und die Investitionen auf etwa ein Drittel des jeweiligen Standes von 1991 zurückgegangen sein. Der *realökonomische Strukturwandel* hat zwar begonnen, leidet aber unter der fehlenden Anpassungsfähigkeit bzw. Reaktionswilligkeit der Unternehmen sowie der völlig unzureichenden Kapitalbildung. Der umfassende, ja kollapsartige Rückgang der Kapitalbildung²⁷ wirkt als bestimmender Faktor eines nur schwer aufzuhaltenden Zerfalls der produktiven Basis des Landes und als Element einer auch sozial und innenpolitisch sehr brisanten Deindustrialisierung, vor allem vor dem Hintergrund einer in starkem Maße differenziert verlaufenden Regionalentwicklung. Bei der *monetären und fiskalischen Stabilisierung* wurden *Fortschritte* erzielt, die jedoch durch Wahlversprechen, die jetzt einzulösen sind, auf der Ausgaben- und durch massive Steuerausfälle auf der Einnahmenseite zugleich wieder gefährdet wurden. Nach Angaben des Ersten Stellvertretenden Ministerpräsidenten Kadannikow beliefen sich die Steuereinnahmen im ersten Halbjahr 1996 auf lediglich 59% des vorgesehenen Betrags.²⁸ Bei der *Systemtransformation* ist zwar der Grundeinstieg in die Marktwirtschaft gelungen, und der Kurs des Systemwechsels wird trotz vieler Hindernisse fortgesetzt. Es zeigen sich aber überall Grenzen und Fehlentwicklungen, die deutlich machen, daß der institutionelle Wandel entweder unzureichend erfolgt oder nicht greift. Schließlich ist die *Wirtschaftslage für große Teile der Bevölkerung* immer noch durch den scharfen Abfall der Reallöhne unmittelbar nach dem Preisschock von 1992 geprägt. Auch danach sank der Lebensstandard weiter - wenn auch differenziert und in einem verlangsamten Tempo -, nicht zuletzt, weil die sozialen Leistungen zurückgingen, nicht zuletzt im Gesundheitswesen. Die Einkommensverteilung scherte beträchtlich auseinander²⁹, ein beträchtlicher Teil der Bevölkerung (25-30%) geriet unter das offiziell definierte Existenzminimum, und die Arbeitslosigkeit nimmt und nahm zu, allerdings wieder mit beträchtlicher Differenzierung. Das alte Sozialsystem Rußlands ist weitgehend dysfunktional geworden. Seine Defizite können durch traditionelle oder spontan neu entstandene Selbsthilfe-Netze nur teilweise kompensiert werden, an deren Tragfähigkeit auf Dauer ohnehin zu zweifeln ist.

Insgesamt ist in Rußland vielleicht nicht mit einer weiteren dramatischen Verschlechterung der Wirtschaftslage, sicherlich aber auch nicht mit einem zügigen institutionellen Ausbau der Marktwirtschaft und einem raschen ökonomischen Aufschwung nach ostmitteleuropäischem Muster zu rechnen. Anhaltende Stagnation mit der Chance schrittweiser Verbesserungen dürfte das beste sein, was in Sicht ist, und die folgenden zentralen Aufgaben bleiben unverändert auf der Agenda russischer Wirtschaftspolitik:

- Sicherung ausreichender monetärer Stabilität ohne allzu große Gefährdung der sozialpolitischen Belange der Bevölkerung;
- Sanierung der öffentlichen Haushalte und Realisierung eines funktionsgerechten Finanzausgleichs;

²⁷ Vgl. N. Pavlov/T. O. Tagaeva/S. V. Kazencev, *Ocenka posledstvij uvelicenija kapital'nych vlozenij*, in: *Eko*, 7, 1996, S. 22.

²⁸ *Neue Zürcher Zeitung*, 26.7. 1996; vgl. auch O. Hishow/C. Meier, *Präsidentchaftswahlen in Rußland: Föderaler Haushalt vor dem Kollaps?*, a.a.O.

²⁹ Nach Angaben des ökonomischen Analysezentrum der russischen Regierung soll der Abstand zwischen dem reichsten und dem ärmsten Bevölkerungszehntel bei den Einkommen pro Kopf im Jahre 1995 allerdings wieder leicht zurückgegangen sein. Er bleibt allerdings beträchtlich: Die Durchschnittseinkommen der reichsten 10% betragen das ca. 15fache der ärmsten 10%, *Russia - 1995. Economic Situation*, Moscow, December 1995, S. 6.

- Komplettierung eines funktionsgerechten institutionellen Rahmens für die Marktwirtschaft, wobei der Weiterentwicklung der Privatisierung eine besondere Bedeutung zukommt;
- Änderung der realwirtschaftlichen Strukturen durch Modernisierung der Produktionskapazitäten mittels ausreichender Investitionen sowie durch Übergang zu marktgerechten und wettbewerbsfähigen Produktpaletten sowie
- Aufbau leistungsfähiger Systeme sozialer Sicherung.

Insbesondere letzteres ist dringend erforderlich, weil das Votum für Jelzin in erster Linie ein Anti-Sjuganow-Votum war, das ohne Konsolidierung der Lebensumstände breiterer Bevölkerungsschichten rasch an Substanz verlieren würde.

Aus russischer Sicht ist bei der Lösung dieser Aufgaben ein stärkeres Engagement westlicher, vor allem deutscher Unternehmen sehr erwünscht. Diese sind allesamt an einem neuen Aufschwung ihres Rußlandgeschäfts stark interessiert, weil die Handelsumsätze seit geraumer Zeit sinken und bereits unter den entsprechenden Vergleichszahlen für Polen und Tschechien liegen. Um das verloren gegangene Terrain zurückzugewinnen, müßte sich die Moskauer Regierung nach vielen vergeblichen Anläufen jetzt endlich dazu aufraffen, ein stabiles Umfeld für Handelswachstum und steigende deutsche Investitionen zu schaffen.

Ein erster Schritt wäre die zügige Inkraftsetzung des Ende Mai unterzeichneten deutsch-russischen Doppelbesteuerungsabkommens, auf das die deutsche Wirtschaft seit langem gewartet hatte. Doch nicht minder wichtig wäre der Abbau zahlreicher Kooperationsbarrieren, von denen sich die wichtigsten aus der Sicht deutscher Unternehmen stichwortartig wie folgt zusammenfassen lassen: Steigende Sicherheitsdefizite als Folge einer systematischen Unterwanderung der russischen Wirtschaft durch Bandenkriminalität (Mafia-Syndrom); Anhäufung von Korruptionsfällen innerhalb der Behörden; rapider Verfall der Zahlungsmoral und der Vertragstreue; geringe Effizienz und unzureichende Koordinierung der Arbeit der an Projekten bilateraler Wirtschaftskooperation beteiligten Stellen auf der Regierungs- und Unternehmensebene, krasse Widersprüche zwischen investitionsfördernden Vorschriften und der Steuergesetzgebung sowie Behördenwillkür bei deren Auslegung und schließlich außenwirtschaftspolitisches Kompetenzgerangel zwischen der Zentralregierung und den Regionen. Doch mit Maßnahmen zur Beseitigung dieser Hindernisse erschöpft sich der Aufgabenkatalog der russischen Regierung für ein adäquates Kooperationsumfeld noch längst nicht. Notwendig sind ferner Vorkehrungen gegen die immer noch anhaltende Kapitalflucht aus Rußland und vor allem der Aufbau eines effizienten Ausfuhrbürgschaftssystems.

Vor diesem Hintergrund läßt das optimistische Hochgefühl nach dem Wahlsieg Jelzins keineswegs die Empfehlung zu, bereits jetzt vom Szenario einer kooperationspolitischen Trendwende in den deutsch-russischen Wirtschaftsbeziehungen auszugehen. Ratsam ist vielmehr die Einsicht, daß das Geschäft mit Rußland nach wie vor in einem rauen Wirtschaftsklimas stattfindet und daher Risikobereitschaft, Improvisationstalent, genaue Beobachtung des politisch-ökonomischen Aktionsfeldes sowie verlässliche Partner "vor Ort" erfordert.

3.3 Vor einer Neuorientierung des Westens?

3.3.1 Der G7-Gipfel von Lyon: Ausgangslage

Die skizzierten Entwicklungen von Politik und Wirtschaft implizieren, daß sich nach Jelzins Wahlsieg die Rahmenbedingungen für ein breitgefächertes westliches Wirtschaftsengagement in Rußland mittelfristig verbessern dürften, daß jedoch nicht mit sofortigen und rasanten Fortschritten zu rechnen ist. So kennzeichnen Interesse und positive Erwartungen die Haltung westlicher Wirtschaftskreise, aber noch keine Entschlossenheit zu neuen, umfangreichen Aktivitäten. Noch mehr gilt dieses wohlwollende Abwarten für die politischen Führungen im Westen.

Auch auf dem 22. Weltwirtschaftsgipfel der sieben führenden Industriestaaten (G7), der vom 27. bis 29. Juni 1996 in Lyon stattfand und mit der französischen Gastgeberrolle zugleich die vierte Runde von G7-Gipfelgesprächen seit 1975 eröffnet hat, sind neue spektakuläre Initiativen für die Entwicklung partnerschaftlicher Beziehungen mit Rußland ausgeblieben. Dafür gibt es mindestens drei einleuchtende Gründe. Eine erste Ursache war der Zeitpunkt des 22. G7-Gipfels. Er lag zwischen dem ersten und dem zweiten, entscheidenden Wahlgang für die russische Präsidentschaft, so daß bei aller Hoffnung auf einen Wahlsieg Jelzins letztlich unklar war, wer der Adressat möglicher weitreichender G7-Partnerschaftsangebote hätte sein sollen und welchen Verbindlichkeitsgrad sie bei einer Übernahme der Präsidentschaft durch den Kommunistenführer Sjuganow überhaupt gehabt hätten. Wohl mit Blick auf diesen Sachverhalt, vielleicht aber auch mit Blick auf die komplizierte innenpolitische Situation in Rußland und gleichzeitig auf seinen schlechten Gesundheitszustand hatte es Jelzin vorgezogen, seine Teilnahme am Lyoner Gipfel abzusagen und Regierungschef Tschernomyrdin als seinen Vertreter zu benennen. Dieser befand sich allerdings in einer kaum besseren Position, weil über seine Aussichten, auch künftig in der russischen Führungsspitze zu verbleiben, während des Wahlkampfes überwiegend negativ spekuliert worden war.

Es gab für die G7-Staaten vermutlich noch einen zweiten Grund, sich mit vorschnellen Offerten auch für den Fall eines Wahlsiegs von Jelzin zurückzuhalten. Die gegenwärtige politische Lage, aber auch die bisherigen G7-Erfahrungen mit Rußland ließen es geraten erscheinen, zunächst einmal die politische Kursbestimmung und die Etablierung des neuen Führungsteams für die zweite Amtsperiode Jelzins abzuwarten. Denn nach den Einlassungen russischer Spitzenpolitiker im Umfeld des Präsidenten ist damit zu rechnen, daß Rußland keine Zusammenarbeit mit dem Westen um jeden Preis suchen wird, sondern vielmehr eine kalkulierte Konfliktbereitschaft auch gegenüber den G7-Partnern erkennen lassen dürfte.

In diesem Kontext könnte möglicherweise noch eine dritte Überlegung die westliche Entscheidung für eine Angebotspause gegenüber Rußland beeinflußt haben. Nach den eindrucksvollen politischen und finanziellen Unterstützungsleistungen, die für Jelzin vor dem ersten Wahlgang von den G7-Partnern entweder direkt erbracht oder von ihnen bei internationalen Finanzorganisationen entscheidend vermittelt worden waren, schien es angebracht, vor weiteren Initiativen zunächst einmal Reichweite und Intensität russischen Entgegenkommens in für einzelne G7-Staaten wichtigen politischen Fragen zu ermitteln.

3.3.2 Der G7-Gipfel von Lyon: Ergebnisse

Was unter diesen Umständen als politische Linie der G7-Staaten gegenüber Rußland festgelegt wurde, orientiert sich weitgehend an den bekannten Vorgaben, setzt aber gleichwohl vereinzelt

auch neue Akzente und ist je nach Verlauf der russischen Entwicklung entweder rasch ausbaufähig oder noch weiter reduzierbar. Vier Gesichtspunkte sind besonders hervorzuheben:

Erstens: Die politische Befürwortung der Vereinbarung zwischen der russischen Regierung und dem IWF über eine "Extended Fund Facility" (EFF) vom 26. März 1996 wurde mit der Aufforderung an die russische Regierung verknüpft, die im Gegenzug für die IWF-Finanztransfers übernommenen Verpflichtungen zur monetären Stabilisierung und zum Aufbau eines marktwirtschaftlichen Ordnungsrahmens uneingeschränkt umzusetzen, weil deren Erfüllung die unabdingbare Voraussetzung nicht nur für die Integration Rußlands in die Weltwirtschaft, sondern auch für den wirtschaftlichen Erfolg des Landes schlechthin sei. Dieser wiederum, so eine zweite Forderung, müsse jetzt vorrangig durch Investitionen im Privatsektor erreicht werden, die allerdings ein verlässliches wirtschaftliches, rechtliches und administratives Umfeld benötigten. Damit haben die G7-Partner zwar zwei zentrale wirtschaftspolitische Aufgabenkomplexe für die neue Amtsperiode Jelzins deutlich umrissen. Doch schon in Lyon waren trotz der Zusicherung Tschernomyrdins, daß alle russischen Verpflichtungen gegenüber dem IWF bis Ende Juni 1996 erfüllt seien, warnende Stimmen zu vernehmen.³⁰ Aufgrund der vorliegenden und noch zu erwartenden makroökonomischen Daten sei die Moskauer Regierung kaum in der Lage, die IWF-Vorgaben für Haushaltsdefizit, Inflationsrate und BIP-Wachstum einzuhalten,³¹ und sie werde alsbald um neue Finanztransfers bei den führenden G7-Staaten nachsuchen. Ob diese in einem solchen Fall den politischen Willen hätten, russische Forderungen nach frischem Geld bzw. weicheren IWF-Konditionen zurückzuweisen, ist, nach ihrem bisherigen Verhalten zu urteilen, wohl kaum wahrscheinlich. So gesehen dürfte das westliche Kalkül schwerlich aufgehen, mit der jüngsten, auf drei Jahre terminierten Vereinbarung zwischen dem IWF und Rußland, endlich das Problem gelöst zu haben, in der Phase zwischen zwei G7-Gipfeln immer wieder neu über Finanztransfers nach Rußland verhandeln zu müssen.

Zweitens: Schon vor, aber erst recht nach der Unterzeichnung der Vereinbarung über eine mittelfristige Umschuldung der russischen Auslandsschulden zwischen dem Pariser Club und Rußland am 29. April 1996 hat die Moskauer Regierung ihre Bemühungen um eine Aufnahme in diese Organisation verstärkt. Ihr gehören heute 18 westliche Gläubigerstaaten an, die sich von Fall zu Fall treffen, wenn es darum geht, öffentliche oder öffentlich garantierte Kredite staatlicher Gläubiger oder Garanten umzuschulden. Zur Begründung wird angeführt, daß Rußland zahlreichen Staaten, vornehmlich aus der Dritten Welt, beträchtliche Finanzmittel zur Verfügung gestellt hat, die auf ca. 110 Mrd. USD oder sogar noch höher geschätzt werden. Man erhofft sich von der Mitgliedschaft im Pariser Club, nicht nur verstärkten politischen Druck auf die Schuldner ausüben zu können, sondern auch Hilfe bei der Umschuldung dieser Verbindlichkeiten mit der Aussicht auf Rückzahlung von Teilbeträgen zu erhalten. Nachdem der französische Präsident des Pariser Clubs, C. Noyer, Ende Mai 1996 offenbar ohne vorherige Abstimmung mit den G7-Staaten bereits eine westliche Aufnahmebereitschaft signalisiert hatte,³² wurde der Moskauer Regierung auf dem Lyoner Weltwirtschaftsgipfel signalisiert, daß die April-Vereinbarung allenfalls den Weg freimache für Gespräche mit den Mitgliedern des Pariser Clubs über die Frage, ob Bedingungen für Rußlands Beteiligung als Gläubiger vereinbart werden könnten. Tatsächlich dürfte das westliche Interesse an einer russischen Mitgliedschaft wenn überhaupt, dann nur sehr schwach ausgeprägt sein, weil man nicht bereit ist, den Pariser Club in eine Organisation zur Eintreibung russischer Forderungen aus der Zeit der alten Sowjetunion umzufunktionieren, und

³⁰ VWD-Rußland mit GUS-Staaten, 124, 1.7.1996.

³¹ Vgl. O. Hishow/C. Meier, Präsidentschaftswahlen in Rußland: Föderaler Haushalt vor dem Kollaps?, a.a.O.

³² Financial Times, 23.5.1996.

überdies kaum in der Lage wäre, die aus der Praxis der damaligen sowjetischen Geldvergabe resultierenden technischen Probleme, wie z.B. Handhabung der Wechselkurse, zu lösen.³³

Drittens: Vor Beginn des diesjährigen Weltwirtschaftsgipfels verlautete aus Moskau ganz unverblümt, daß es in Lyon keine Umwandlung der G7 in eine G8 geben werde. Diese Mitteilung bedeutete indes nicht, daß man sich in der russischen Regierung die Ansicht prominenter US-Republikaner, wie B. Scowcroft und L. Eagleburger, zu eigen gemacht hätte, wonach Rußland nicht in die G7 gehöre. Vielmehr gab der Direktor der Abteilung für wirtschaftliche Zusammenarbeit im russischen Außenministerium, P. Smirnow, zu verstehen, daß Moskau die Einbeziehung Rußlands in den G7-Prozeß nicht forcieren wolle, sondern für einen evolutionären Weg plädiere, "obgleich unsere Partner - insbesondere Deutschland und Frankreich - dafür eintreten, daß aus der G7 bereits jetzt eine G8 wird"³⁴. Dementsprechend wurde wie beim letztjährigen G7-Gipfel in Halifax verfahren. Der russische Ministerpräsident Tschernomyrdin traf am 28. Juni 1996, dem zweiten Tag des Gipfeltreffens, in Lyon ein, wurde sofort vom französischen Staatspräsidenten J. Chirac über den Verlauf der G7-Wirtschaftsberatungen sowie das G7-Dokument zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus persönlich informiert und nahm anschließend an den Beratungen über regionale und globale politische sowie wirtschaftliche Probleme teil, zu denen auch die Spitzen von IWF, Weltbank, WTO und EU hinzugezogen wurden. Vom Standpunkt westlicher Interessen war hierbei mehr als bemerkenswert, daß Rußland einer separaten G8-Gipfelerklärung zu Bosnien zustimmte, die mit Blick auf die Implementierung des Friedensabkommens von Dayton den politischen Rücktritt des Präsidenten der bosnischen Serben, R. Karadzic, ohne Wenn und Aber einforderte. Allerdings war unklar, ob die russische Zustimmung auch die Anwendung von Sanktionen für den Fall implizierte, daß der Serbenführer diese Aufforderung unbeachtet ließ oder sie zu umgehen versuchte. Trotzdem ist zu konstatieren, daß Rußland in Lyon viel stärker als ein Jahr zuvor in Halifax in die politische Arbeit des Weltwirtschaftsgipfels inkorporiert worden ist. Damit scheint die G7, wie Bundeskanzler Kohl bemerkte, de facto endgültig bei G8 angekommen zu sein. Diese Lösung ist unter den gegenwärtigen Umständen für alle Seiten vorteilhaft. Sie hat den Streit zwischen Gegnern (USA und Japan) und Befürwortern (Deutschland und Frankreich) einer G7-Erweiterung einstweilen vertagt und gibt der russischen Führung mit Blick auf den noch anhaltenden außenpolitischen Richtungskampf den gewünschten Bewegungsspielraum, in Einzelfragen entsprechend ihrer Interessenlage über eine politische Zusammenarbeit mit den G7-Staaten entweder positiv oder negativ zu entscheiden.

Viertens: Die russische Regierung hat der nach dem Bomben-Anschlag auf den US-Stützpunkt Dhara (Saudi-Arabien) am 25. Juni 1996 kurzfristig erarbeiteten G7-Erklärung zum Terrorismus nachträglich zugestimmt und folglich an der für den 30. Juli 1996 nach Paris einberufenen Konferenz der Außen- und Innenminister der G7-P8-Staaten teilgenommen, auf der die Implementierung von 25 der insgesamt 40 in Lyon unterbreiteten Empfehlungen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus beschlossen wurde.³⁵

Fünftens: Die Bekräftigung der G7-Unterstützung für den politischen und wirtschaftlichen Umgestaltungsprozeß in der Ukraine sowie der Bereitschaft, mit der Kiewer Regierung bei der Stilllegung des Kernkraftwerks Tschernobyl auf der Grundlage des vereinbarten Programms und der Finanzbeschlüsse eng zusammenzuarbeiten, kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß die gemeinsame G7-Politik gegenüber den Nachfolgestaaten der ehemaligen UdSSR auch künftig auf

³³ Financial Times, 24.5.1996.

³⁴ Interfax, russ., 24.6.1996.

³⁵ Neue Zürcher Zeitung, 31.7.1996; Frankfurter Rundschau, 31.7.1996.

Rußland zentriert ist und die Ausgestaltung der Beziehungen zu den anderen GUS-Republiken in den Zuständigkeitsbereich der einzelnen G7-Staaten verwiesen ist.

4. Fazit und Ausblick

Insgesamt gilt das Prinzip Offensein nicht nur für die politischen und ökonomischen Perspektiven Rußlands, sondern auch für die westlichen Reaktionen darauf. Hier wie dort handelt es sich allerdings um ein "positives" Offensein, das vor allem als Ansatzpunkt für zukünftige Verbesserungen verstanden wird, mögen diese auch noch mit zahlreichen Risiken belastet sein. Von großer Bedeutung für den allmählichen Weg zu einer leistungsfähigen und wettbewerbsorientierten Marktwirtschaft ist die Öffnung der russischen Wirtschaft zur Weltwirtschaft und die zukünftigen Formen internationaler Kooperation und Integration. Durch Konzepte, die dem Stand der Transformation in Rußland und den dortigen Strukturbedingungen entsprechen, sowie mit Strategien der Zusammenarbeit, die vom Wechsel der Tagesereignisse unabhängig sind, kann auch der Westen zu dieser Öffnung beitragen.

Die Beziehungen zu Rußland treten in eine neue Phase, in der die schwierige Suche nach adäquaten Sachlösungen im Rahmen einer stabilen Partnerschaft an die Stelle von Rettungsaktionen und rituellen Beschönigungen treten muß. In diesem Kontext ist wohl auch das Vorgehen des IWF zu sehen, die für Juli fällige EFF-Rate in Höhe von ca. 340 Mio. USD vorerst nicht auszuzahlen, weil das russische Steueraufkommen im ersten Halbjahr 1996 um 12% unter den IWF-Projektionen gelegen³⁶ und das russische Haushaltsdefizit im gleichen Zeitabschnitt bereits 6% des BIP betragen habe.³⁷ Mit Bekanntgabe dieser Entscheidung war man zwar sofort um politische Schadensbegrenzung bemüht. Eilfertig versicherte das IWF-Direktorium, daß es keinen Anlaß für voreilige Schlüsse und für die Verbreitung von Alarmstimmung gäbe, daß bei anspruchsvollen IWF-Programmen stets Abweichungen und kleine Fehlentwicklungen aufträten, die ohne negative Folgen für die Auszahlung von IWF-Krediten korrigierbar seien³⁸ und daß nach Abschluß der demnächst fälligen IWF-Inspektion der russischen Finanz- und Wirtschaftslage in der zweiten Augushälfte die sofortige Zahlung von zwei Monatsraten erfolgen werde. Außerdem wurde ein Zusammenwirken des IWF mit den russischen Behörden bei der Ausarbeitung eines Programms zur raschen Verbesserung der russischen Staatseinnahmen angekündigt.³⁹ Mittlerweile mehren sich aber die Anzeichen dafür, daß innerhalb des IWF auch die Implementierung anderer Auflagen des Fonds, so z.B. das Erreichen einer Wachstumsrate der russischen Wirtschaft von 2,3 %, pessimistisch eingeschätzt werden.⁴⁰ An dieser Grundeinstellung dürften auch die Zusicherungen des russischen Wirtschaftsministers Jasin, daß bis Mitte August 1996 alle Beanstandungen des IWF behoben sein werden, vorerst wenig ändern.⁴¹

³⁶ Süddeutsche Zeitung, 25.7.1996.

³⁷ Frankfurter Rundschau, 24.7.1996.

³⁸ Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24.7.1996.

³⁹ Neue Zürcher Zeitung, 24.7.1996.

⁴⁰ VWD-Finanz- und Wirtschaftsspiegel, 143, 26.7.1996; Nachrichten für Außenhandel, 29.7.1996.

⁴¹ Jamestown Monitor, 29.7.1996 - NTV, 28.7.1996).

Hans-Hermann Höhmann/Christian Meier

**Russia and the West in the Year of the Presidential Elections:
Interests, Perceptions, Forms of Cooperation**

Bericht des BIOst Nr. 37/1996

Summary

Introductory Remarks

The presidential elections in Russia, which took place in two rounds on 16th June and 3rd July 1996, triggered a considerable echo in the West and prompted the international economic and financial organisations and the G7 governments to come out in support of Yeltsin. The present report takes official documents and the ongoing coverage in the Russian and international press as its basis for outlining Western political interests concerning and perceptions of Russia, describing the forms of assistance rendered to Yeltsin, analysing Russia's political and economic situation before and after the presidential elections, and discussing prospects for future cooperation. The report pays particular attention to the Lyon world economic summit (27th-29th June 1996).

Findings

1. At least since the outcome of the elections to the Duma in December 1995 had vividly painted the possibility of a communist success in the 1996 Russian presidential elections, too, the heads of state and government of the leading western nations (G7 and the EU) had been engaged in an intense consultation process on the possible alternative courses of political development in Russia and on their respective implications for international politics. Particular importance was attached to searching for ways to support the incumbent Russian President Boris Yeltsin, who was striving to be returned for a second term in office.
2. As of early 1996, numerous activities were in evidence at the bilateral and multilateral levels which all in all were strongly reminiscent of similar endeavours in the first half of 1993. Then, too, Yeltsin's position had been shaky - the President was at loggerheads with a recalcitrant Supreme Soviet - and the G7 nations were at pains before and at the Tokyo world economic summit to bail the Russian President out of the deadlock with a broad-ranging aid package.

3. Since the December 1993 elections to the Duma and the adoption of the new Constitution, tailor-made for the incumbent President, expectations of a rapid consolidation of democracy and market economy in Russia had without doubt been met with a healthy dose of scepticism. Leading Western politicians' assessments of Yeltsin's record as a proponent and at the same time a guarantor of reforms had become increasingly critical. Nevertheless, the G7 governments had good reason to base their foreign policy on the assumption that, from the point of view of their own interests, there was for the time being at least no realistic alternative to Yeltsin.
4. It was generally agreed that the course of reforms in Russia would still have a much greater chance of success if Yeltsin remained President than under a possible communist leadership; Russian foreign policy under Yeltsin was seen, despite occasional rhetorical excesses, as being on the whole reliable and calculable; and finally, the international financial and economic organisations especially were anticipating the Russian economy to embark, even in the near future, on a trend towards unmistakable real-terms economic recovery and monetary stabilization and held hopes of a more cooperative and more consistent Russian economic policy.
5. The assistance given to Russia and especially its President in the lead-up to the election consisted on the one hand of multilateral and bilateral financial aid (new and rescheduled loans) and on the other hand of measures designed to foster Russia's international integration and status-enhancement. However, especially the more recent financial transfers have been and still are the subject of some dispute in Russia and the donor nations alike, and there were indeed many reasonable doubts as to whether the measures introduced would actually have the desired effect.
6. Yeltsin's victory in the Russian presidential elections was cheered almost unanimously in the West as clear confirmation of the progress Russia has made on the way to full democracy. This is understandable, as the possible alternatives, i.e. Yeltsin staying in office without reaffirmation by the electorate or a victory by Zyuganov, would in various ways most probably have triggered crises at home and abroad that would have been difficult to overcome. How relations between the West and Russia will be shaped in the future, however, depends to a great extent on what framework for cooperation evolves from the country's further political and economic development.
7. The democratically legitimated continuation of Yeltsin's Presidency at least affords Russia the opportunity to avoid the turbulences and instabilities that would have been associated with any other election result and makes it reasonable to hope, however guardedly, for a by no means smooth but on the whole uninterrupted progress of political and economic transformation. However, it is hardly likely that a political system that is clearly defined in institutional terms, that is equipped with effective state authority, and that rests on an adequately broad societal consensus will be able to emerge in Russia in Yeltsin's second term in office, either.

8. Nevertheless, even if the cheers for a "victory of democracy" heard in some places were wildly exaggerated, it is still reasonable to suppose that Russia's road to democracy will at least remain open under Yeltsin. Milestones in the establishment of democratic procedures, if not exactly evidence of the emergence of a new political culture, have been set by the various elections held since 1993, which have by and large been fair and correct. And finally it is highly significant that, despite widespread dissatisfaction with economic and social conditions, there does not appear to be any large-scale support among the Russian people for a return to old-style communism.
9. As in politics, the Russian economy can likewise look forward to promising prospects but must also come to terms with persistent oppressive legacies which little has been done to discharge. On the one hand, momentum towards reforms and openness for world-wide economic activity are likely to pick up again. Trends towards more rationality in economic policy could intensify, learning processes in the sense of effective individual, group, and regional self-regulation could be accelerated, and eventually opportunities for the gradual evolution of a civic society could improve. On the other hand, neither the performance potential of Russian economic policy nor the dynamism of the economy itself are enough to overcome the existing difficulties in the short term. Thus, though a further dramatic deterioration of the economic situation in Russia is no longer likely, a period of persistent stagnation certainly is, and there is little chance of a rapid institutional consolidation of market economy or of a swift economic upswing such as have been achieved in some countries of East Central Europe.
10. The prospects for the future development of politics and the economy in Russia imply that, after Yeltsin's victory in the elections, the terms of reference for a broad-based Western economic commitment in Russia are likely to improve in the medium term, but that it would be illusory to expect immediate progress by leaps and bounds. Thus the attitude in Western economic circles is characterised by watchful interest and positive expectations, but not by any enthusiasm to undertake brave new ventures on a large scale. This well-meaning wait-and-see attitude is even more characteristic of the political leaderships in the West. At the G7 summit in Lyon (27th-29th June 1996) new, spectacular initiatives for the development of partnerly relations with Russia were conspicuous by their absence.
11. There are at least three reasons for this. Firstly, the timing of the summit placed it between the first and the second, the decisive round of voting for the Russian presidency, so that, for all everybody hoped that Yeltsin was going to win, it was still ultimately unclear who would be the recipient of any offers of broad-ranging partnership the G7 might decide on. Secondly, it appeared wise, even if Yeltsin were to win the election, to wait for the future political course to become apparent and to see how the new leadership team was going to establish itself in the President's second term. And thirdly, after the impressive political and financial aid given to Yeltsin in the lead-up to the first presidential ballot, it was probably considered expedient to sound out the range and intensity of Russian reciprocity on political questions of importance to the West as a whole or to individual G7 states before launching further initiatives.
12. All in all, the principle of openness applies not only to Russia's political and economic prospects but also to the West's reactions to these. What both sides must cultivate is a kind of "positive" openness which is understood above all as the starting point for further improvements, even if these are still accompanied by numerous risks. Relations with Russia are entering into a phase in which bail-outs and whitewashing rituals must be superseded by serious searching for appropriate solutions to material problems. It is in this context that the

decision by the IMF is probably to be seen, for the time being not to pay out the extended fund facility (EFF) instalment of about \$US 340 million originally scheduled for July.