

Rußlands 'Ökonomische Sicherheit' in europäischer Perspektive

Höhmann, Hans-Hermann; Meier, Christian

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Höhmann, H.-H., & Meier, C. (1998). *Rußlands 'Ökonomische Sicherheit' in europäischer Perspektive*. (Berichte / BIOst, 32-1998). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-43625>

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.

© 1998 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; Internet-Adresse: <http://www.uni-koeln.de/extern/biost>

ISSN 0435-7183

Inhalt

	Seite
Kurzfassung.....	3
1. Konzepte und Faktoren ökonomischer Sicherheit.....	7
2. Ökonomische Ressourcen, Wirtschaftslage, Stand der Systemtransformation.....	11
2.1 Ökonomische Ressourcen.....	11
2.2 Grundzüge der gegenwärtigen Wirtschaftslage.....	13
2.3 Ökonomische Systemtransformation und Innenpolitik.....	17
3. Außenhandel und Kapitaltransfers.....	18
3.1 Außenhandel.....	18
3.2 Kapitaltransfers.....	21
4. Institutionelle Einbindung Rußlands in die europäische und die Weltwirtschaft.....	23
4.1 Europäische Union.....	23
4.2 Welthandelsorganisation (WHO).....	27
4.3 Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD).....	28
4.4 Pariser und Londoner Club.....	29
4.5 Weltwirtschaftsgipfel (G7/G8).....	31
5. Rußlands Stellung in der "Gemeinschaft Unabhängiger Staaten" (GUS).....	32
6. Kann die OSZE eine sicherheitstiftende Rolle spielen?.....	34
Summary.....	39

10. August 1998

Hans-Hermann Höhmann/Christian Meier

Rußlands "Ökonomische Sicherheit" in europäischer Perspektive

Bericht des BIOst Nr. 32/1998

Kurzfassung

Vorbemerkung

Der folgende Bericht beschäftigt sich mit Aspekten ökonomischer Sicherheit, die im Kontext internationaler Beziehungen sowohl in der Realität der Außenpolitik als auch innerhalb der Perzeptionen politischer Akteure und nationaler Eliten eine zunehmende Rolle spielen. Dies gilt gleichermaßen für die euroatlantische Welt wie für Rußland. Überall wurde das traditionelle, vorwiegend militärisch definierte Sicherheitsverständnis durch ein komplexeres Konzept ersetzt, das nicht nur militärstrategische Gesichtspunkte berücksichtigt, sondern auch ökonomische, soziale und ökologische Faktoren einbezieht. Der Bericht erörtert auf der Grundlage von Dokumenten, Presse- und Literaturquellen sowie eigenen Voruntersuchungen die mit ökonomischer Sicherheit verbundenen Entwicklungen und Probleme.

Ergebnisse

1. Bereits im Rahmen des Ende der sechziger Jahre einsetzenden KSZE-Prozesses wurden Sicherheit und Zusammenarbeit nicht nur außen- und rüstungspolitisch aufgefaßt. Immer mehr standen sie auch *im Zeichen einer beträchtlichen wirtschaftlichen Dimension*. In Korb II der KSZE-Schlußakte von Helsinki wurden Platz und Stellenwert wirtschaftlicher Kooperation für die Gewährleistung von Frieden und Sicherheit ausdrücklich herausgestellt, eine Reihe von Aktionsfeldern (Handel, industrielle, wissenschaftliche und ökologische Zusammenarbeit) definiert und die Voraussetzungen für Kooperationsfortschritte dargelegt.
2. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts hat die *Bedeutung ökonomischer und sozialer Faktoren* im Kontext internationaler Sicherheit *weiter zugenommen*. Einerseits eröffnete der Zusammenbruch des sowjetischen Hegemonialsystems im Osten Europas am Ende der achtziger Jahre neue Möglichkeiten für vielfältige Formen der Zusammenarbeit auch im Bereich der Wirtschaft, während sich gleichzeitig die Rolle des Faktors militärische Sicherheit in den internationalen Beziehungen abschwächte, zumindest in globaler Perspektive. Andererseits brachten die tiefgreifenden Umbruchsprozesse in Rußland, den anderen GUS-Staaten sowie den Ländern Ostmittel- und Südosteuropas neue Sicherheitsprobleme mit sich, von denen viele in starkem Maße mit den ökonomischen und sozialen Entwicklungsbrüchen zusammenhängen, die die Transformation ausgelöst hat.

3. Der skizzierte politische Wandel veranschaulicht sowohl *Komplexität* als auch *Unverzichtbarkeit eines erweiterten Sicherheitskonzepts*, macht aber auch deutlich, daß eine präzise und empirisch operationalisierbare begriffliche Fassung von ökonomischer Sicherheit sehr schwierig ist. Der diesem Bericht zugrunde liegende Sicherheitsbegriff versteht unter Sicherheit einen Zustand, in denen sich Länder als Hauptakteure internationaler Beziehungen frei von gegenseitiger Bedrohung entwickeln können, sich die politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse im Inneren der Staaten durch die jeweiligen Regierungen autonom und effektiv regeln lassen und Störungen innerer nationaler Stabilität nicht auf andere Staaten und Staatensysteme übergreifen können. Wirtschaftliche Sicherheitsfaktoren werden dann durch die Gesamtheit der ökonomischen Gegebenheiten repräsentiert, die für Sicherheit im definierten Sinne relevant sind.
4. In Rußland ist eine solchermaßen *komplexe und erweiterte Perzeption von Sicherheit* in letzter Zeit immer wieder in vielen Diskussionen, Erklärungen und Dokumenten zum Ausdruck gekommen. So ist z.B. in der "Konzeption nationaler Sicherheit", die von Präsident Jelzin im Dezember 1997 durch Dekret ausdrücklich autorisiert wurde, hervorgehoben worden, daß militärische Sicherheit heutzutage nur einen Aspekt der nationalen Sicherheit darstelle und längst nicht mehr den wichtigsten. Sehr viel aktueller seien die Risiken, die Rußlands innere Sicherheit bedrohten. Abgesehen von vielfältigen Problemzuspitzungen in der Innenpolitik, der ökologischen Lage und der "geistigen Orientierung" der russischen Bevölkerung seien die meisten gravierenden Sicherheitsrisiken sozialer und ökonomischer Natur. Als potentielle Faktoren einer inneren Destabilisierung werden im engeren ökonomischen Kontext vor allem die Stagnation der Wirtschaftsentwicklung, der Rückgang der Kapitalbildung sowie die von Energie und Rohstoffen dominierte Exportstruktur Rußlands genannt.
5. Die gegenwärtigen Prioritäten innerhalb der russischen Sicherheitskonzeption hängen nicht nur mit der veränderten internationalen Lage, sondern auch mit *Umschichtungen im sozialen Kräftefeld des Landes* zusammen. Das gegenwärtige erweiterte Verständnis von nationaler und internationaler Sicherheit dient nicht nur den allgemeinen Belangen Rußlands im Hinblick auf Konsolidierung und Stabilisierung des Transformationsprozesses, es entspricht auch den spezifischen kommerziell-profitorientierten Interessen der neuen Wirtschaftseliten, die immer mehr in den Rang wichtiger außenpolitischer Akteure in Moskau aufsteigen. Die neuen Wirtschaftseliten sind die wirklichen Nutznießer der tiefgreifenden Veränderungen in Rußland, und sie sind nicht daran interessiert, ihre ökonomischen Interessen durch ein Verfolgen von Abgrenzungsstrategien gegenüber dem Westen oder gar durch tiefere internationale Konflikte aufs Spiel zu setzen. Die Eliten setzen eher auf eine zunehmende Zivilisierung, Modernisierung und Internationalisierung der russischen Wirtschaft, die wiederum sowohl von der Existenz eines friedlichen internationalen Umfelds abhängt als auch von wirksamen Formen einer politisch-ökonomischen Partnerschaft mit dem Westen. Daraus ergibt sich als Fazit, daß Formen und Intensität von Wirtschafts- und Kooperationsbeziehungen zwischen Rußland und

seinem internationalen Umfeld (insbesondere mit der euroatlantischen Welt) zentrale Elemente von Rußlands gesamter Sicherheitsarchitektur sind.

6. Der Bericht beschreibt und analysiert eingehend die laufenden Entwicklungen auf den angeführten kooperationsorientierten Handlungsfeldern, nicht zuletzt um die *Chancen ökonomischer Faktoren* auszuloten, in einem positiven Sinne als Katalysatoren internationaler Stabilität und Sicherheit zu wirken. Hierbei entsteht ein durchaus widersprüchliches Bild. Der Außenhandel Rußlands und die internationale Kapitalverflechtung nehmen zwar zu, doch ist Rußland immer noch ein relativ geschlossenes Land geblieben. Es verfügt zudem über eine rohstoff- und energielastige Exportstruktur, die ebenso als Entwicklungs- und Sicherheitsrisiko eingeschätzt worden ist wie die gegenwärtige Labilität und Abhängigkeit des Landes im Kontext internationaler Kapitalbeziehungen. Insgesamt würde nur eine nachhaltig modernisierte Wirtschafts- und Außenhandelsstruktur Rußland zu einem wirklich wichtigen Partner der entwickelten Marktwirtschaften machen. Solch eine Struktur würde die institutionelle Integration in die internationale Wirtschaft erleichtern, bei der Herausbildung eines effektiv funktionierenden Marktsystems helfen und zur Steigerung des Lebensstandards der Bevölkerung beitragen. Dies wiederum könnte die innere Sicherheit Rußlands fördern. Auf der anderen Seite würde eine fortgesetzte Priorität der Energie- und Grundstoffwirtschaft bei den russischen Exporten, einerlei ob diese durch Modernisierungsunfähigkeit oder dysfunktionalen Interesseneinfluß zustande käme, Tendenzen zu Deindustrialisierung und technologischer Abhängigkeit implizieren. Eine solche Entwicklung würde, nimmt man Fakten und Perzeptionen zusammen, zu einer ernsthaften Gefährdung von Rußlands nationaler wie auch der internationalen Sicherheit führen.
7. Die Bemühungen Rußlands um eine stärkere Einbindung in weltwirtschaftliche Institutionen werden von den führenden Staaten der euroatlantischen Region prinzipiell wohlwollend aufgenommen, da sie ihrerseits auf eine verstärkte Zusammenarbeit mit Rußland setzen, nicht zuletzt aus *sicherheits- und außenpolitischen Erwägungen* sowie zur Flankierung des russischen Transformationsprozesses von außen. Dieser Prozeß gestaltet sich außerordentlich schwierig, weil die Aufnahme Rußlands in einzelne Institutionen bzw. die Herstellung eines geregelten Kooperationsverhältnisses zu diesen Einrichtungen vielfach nicht allein von der politischen Willensentscheidung ihrer Mitglieder, sondern in erster Linie von der Erfüllung materieller Voraussetzungen abhängig ist, wozu die russische Regierung aufgrund widerstreitender Interessen bislang nur unzureichend in der Lage ist.
8. Der Bericht prüft auch das *Potential der russischen Wirtschaft* auf seine Relevanz für innere und internationale Sicherheitsaspekte. Was die ökonomischen Ressourcen betrifft, so war Rußland seit 1991 einem kumulativen Schrumpfungsprozeß der Wirtschaftsleistung ausgesetzt, dessen Ursachen sowohl im Zusammenbrechen von kommunistischem Herrschaftssystem und Planwirtschaft sowie im sich anschließenden Auseinanderbrechen des sowjetischen Wirtschaftsraumes als auch in der inkonsistenten Transformationspolitik seit 1992 zu sehen sind. Der Rückgang der wirtschaftlichen Leistungskraft ist dabei sektoral und regional sehr unterschiedlich ausgefallen. Besonders problematisch ist der

starke Rückgang der Kapitalbildung. Das problematische Ressourcenbild ändert sich nur partiell, wenn die natürlichen Wirtschaftsressourcen in die Betrachtung einbezogen werden. Gewiß besitzt Rußland schon wegen seiner Flächenausdehnung unter allen Ländern der Welt die insgesamt größten Naturressourcen der Welt. Einschränkend ist jedoch sowohl auf die ungünstige Entwicklung der Erschließungs-, Förder- und Transportkosten als auch auf tendenzielle Verschlechterungen der Weltmarktposition Rußlands zu verweisen.

9. Neben der Ausstattung mit ökonomischen Ressourcen ist die *gegenwärtige ökonomische Situation Rußlands* von beträchtlicher Bedeutung für die gesamte Sicherheitsarchitektur des Landes. Im Westen wie im Lande selbst ist in den vergangenen Jahren immer wieder angenommen worden, daß eine dem Vorbild ostmitteleuropäischer Länder folgende wirtschaftliche Erholung und Konsolidierung der Marktwirtschaft unmittelbar bevorstehe, wenn nicht gar schon eingesetzt habe. Insbesondere die internationalen Wirtschaftsorganisationen (Weltbank, IWF) prognostizierten häufig die baldige Wende des bisher ungünstigen ökonomischen Trends. De facto steht die russische Wirtschaft jedoch noch immer im Zeichen gravierender Probleme der marktwirtschaftlichen Systemtransformation, stagnierender ökonomischer Leistung und einer nur ansatzweise modernisierten Struktur der Realwirtschaft, weshalb sich mit zunehmenden – und im Detail auch nicht unberechtigten – positiven Urteilen immer noch viele kritische Einschätzungen verbinden, sowohl innerhalb als auch außerhalb Rußlands. Die Hauptursache für die bis in die Gegenwart hinein im ganzen ungünstige makroökonomische Entwicklung Rußlands wird dabei meist in der unzureichenden Konsolidierung des marktwirtschaftlichen Systemwechsels gesehen.
10. So wichtig es allerdings auch sein mag, die sozioökonomischen Strukturen Rußlands zu erörtern und die Entwicklungsprobleme sowie die Tendenzen der internationalen Wirtschaftsbeziehungen des Landes im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf Sicherheit und Stabilität zu diskutieren: Im Hinblick auf eindeutige Resultate und gar operationalisierbare Schlußfolgerungen, die den politischen Akteuren als klare Handlungsanweisungen dienen könnten, *darf nicht zuviel erwartet werden*. Hierfür können verschiedene Gründe genannt werden: Es gibt oft zu wenig verlässliche Daten, um mit ausreichender Exaktheit die Struktur und Dringlichkeit gesellschaftlicher Probleme sowie ihre sicherheitspolitische Relevanz aufzuzeigen; Sicherheitsgefahren, die in bzw. für Rußland aus ökonomischen und gesellschaftlichen Mißständen abgeleitet werden, hängen oft mehr von Perzeptionen als von Fakten ab; im Prozeß der gesellschaftlichen Differenzierung in Rußland wird es zunehmend schwieriger zu definieren, was "russische" Interessen und eine "russische" Sicherheitsarchitektur wirklich sind; schließlich ist es ratsam, auch im Bereich von Politik, Wirtschaft und internationalen Beziehungen immer ein erhebliches Ausmaß an Verhaltensirrationalität in Rechnung zu stellen und sich von allzu mechanischen Verknüpfungen von Ursachen und Wirkungen freizuhalten.

1. Konzepte und Faktoren ökonomischer Sicherheit

Gesichtspunkte ökonomischer Sicherheit spielen in den internationalen Beziehungen eine zunehmende Rolle, sowohl in der Realität der Außenpolitik als auch innerhalb der Perzeptionen von politischen Akteuren und nationalen Eliten. Dies gilt sowohl für die euroatlantische Welt als auch für Rußland. Überall wurde das traditionelle, vorwiegend militärisch definierte Sicherheitsverständnis durch ein komplexeres Konzept ersetzt, das nicht nur militärstrategische Gesichtspunkte berücksichtigt, sondern auch ökonomische, soziale und ökologische Faktoren einbezieht. Wirtschaftslage sowie die Struktur der internationalen Handels- und Finanzbeziehungen werden dabei ebenso berücksichtigt wie die verschiedenen Formen und Grade der institutionellen Integration. Die Sicht der deutschen Politik hierzu wurde von der Präsidentin des Deutschen Bundestags wie folgt umrissen: "Wurde früher die Garantie für Frieden und Sicherheit in einer möglichst ausgeglichenen Mächtebalance gesehen und hatte später die gegenseitige Abschreckung friedens- und sicherheitsfördernde Wirkung, so kommt diese Funktion an der Schwelle zum 21. Jahrhundert der Kooperation der Staaten zu. Eine möglichst breit angelegte Zusammenarbeit unter möglichst vielen Staaten auf vielen Gebieten vermindert die Risiken für die Sicherheit und den Frieden der Menschheit. Der wirtschaftlichen Zusammenarbeit kommt in diesem Zusammenhang eine ganz entscheidende Bedeutung zu."¹

Diese Akzentsetzung hat eine charakteristische Vorgeschichte. Bereits im Rahmen des Ende der sechziger Jahre einsetzenden KSZE-Prozesses wurden Sicherheit und Zusammenarbeit nicht nur außen- und rüstungspolitisch aufgefaßt. Zunehmend standen sie auch im Zeichen einer beträchtlichen wirtschaftlichen Dimension.² In Korb II der KSZE-Schlußakte von Helsinki wurden Platz und Stellenwert wirtschaftlicher Kooperation für die Gewährleistung von Frieden und Sicherheit ausdrücklich herausgestellt, eine Reihe von Aktionsfeldern (Handel, industrielle, wissenschaftliche und ökologische Zusammenarbeit) definiert und die Voraussetzungen für Kooperationsfortschritte dargelegt.³ Diese Ausrichtung entsprach der sich im Rahmen der Entspannungspolitik entwickelnden kooperativen Ausgestaltung der Ost-West-Beziehungen, konnte diesem Prozeß allerdings keine wesentlichen neuen und eigenständigen Impulse vermitteln. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts hat die Bedeutung ökonomischer und sozialer Faktoren im Kontext internationaler Sicherheit zugenommen. Einerseits eröffnete der Zusammenbruch des sowjetischen Hegemonialsystems im Osten Europas am Ende der achtziger Jahre neue Möglichkeiten für vielfältige Formen der Zusammenarbeit

¹ Rita Süßmuth, Sicherheit durch Zusammenarbeit. Die wirtschaftliche Dimension der OSZE, in: IFSH (Hg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 328.

² Vgl. Hans-Hermann Höhmann, Wirtschaftliche und soziale Transformationsprobleme in Ostmitteleuropa und den GUS-Staaten: Aktionsfelder der "Wirtschaftlichen Dimension" der OSZE?, in: IFSH (Hg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996, S. 337.

³ Schlußakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki, 1. August 1975, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Losebl.-Ausg., Kap. A. 1, S.

auch im Bereich der Wirtschaft, während sich gleichzeitig die Rolle des Faktors militärische Sicherheit in den internationalen Beziehungen abschwächte, zumindest in globaler Perspektive. Andererseits brachten die tiefgreifenden Umbruchsprozesse in Rußland, den anderen GUS-Staaten sowie den Ländern Ostmittel- und Südosteuropas neue Sicherheitsprobleme mit sich, von denen viele in starkem Maße mit den ökonomischen und sozialen Entwicklungsbrüchen zusammenhängen, die die Transformation ausgelöst hat.

Der skizzierte politische Wandel veranschaulicht sowohl Komplexität als auch Unverzichtbarkeit eines erweiterten Sicherheitskonzepts, macht aber auch deutlich, daß eine präzise und empirisch operationalisierbare begriffliche Fassung von ökonomischer Sicherheit sehr schwierig ist. Der diesem Bericht zugrunde liegende Sicherheitsbegriff versteht unter Sicherheit einen Zustand, in denen

- sich Länder als Hauptakteure internationaler Beziehungen frei von gegenseitiger Bedrohung entwickeln können,
- sich die politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse im Inneren der Staaten durch die jeweiligen Regierungen autonom und effektiv regeln lassen und
- Störungen innerer nationaler Stabilität nicht auf andere Staaten und Staatensysteme übergreifen können.

Wirtschaftliche Sicherheitsfaktoren werden dann durch die Gesamtheit der ökonomischen Gegebenheiten repräsentiert, die für Sicherheit im definierten Sinne relevant sind.

In Rußland ist eine solchermaßen komplexe und erweiterte Perzeption von Sicherheit in letzter Zeit immer wieder in vielen Diskussionen, Erklärungen und Dokumenten zum Ausdruck gekommen. So unterstrich Präsident Jelzin in seiner Botschaft an den Föderationsrat vom 18. Februar 1998 die Notwendigkeit, "den ökonomischen Vektor in der Außenpolitik zu stärken".⁴ Schon davor war im Entwurf einer neuen "Konzeption nationaler Sicherheit",⁵ die vom Präsidenten ausdrücklich autorisiert wurde, hervorgehoben worden, daß militärische Sicherheit heutzutage nur einen Aspekt der nationalen Sicherheit darstelle und längst nicht mehr den wichtigsten.⁶ Sehr viel aktueller seien die Risiken, die Rußlands innere Sicherheit bedrohten. Abgesehen von vielfältigen Problemzuspitzungen in der Innenpolitik, der ökologischen Lage und der "geistigen Orientierung" der russischen Bevölkerung seien die meisten gravierenden Sicherheitsrisiken sozialer und ökonomischer Natur. Als potentielle Faktoren einer inneren Destabilisierung werden im engeren ökonomischen Kontext vor allem die Stagnation der Wirtschaftsentwicklung, der Rückgang der Kapitalbildung sowie die von Energie und Rohstoffen dominierte Exportstruktur Rußlands genannt. In sozialer Hinsicht verweist das Dokument u.a. auf folgende potentielle Faktoren einer inneren Destabilisierung:

- die bisher nur rudimentär entwickelten Systeme sozialer Sicherheit;

⁴ Izvestija, 18.2.1998.

⁵ Koncepcija Nacionalnoj Bezopasnosti, in: Rossijskaja gazeta, 26.12.1997.

⁶ Vgl. Heinz Timmermann, Deutschland-Europa-Rußland. Impulse für eine Partnerschaft, Aktuelle Analysen des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien (BIOst), 18/1998, S. 2.

- die mit der ökonomischen Umgestaltung einhergehende Arbeitslosigkeit;
- das beträchtliche Anwachsen von Einkommens- und Eigentumsunterschieden innerhalb der Bevölkerung;
- die zunehmende Verarmung jener Teile der Bevölkerung, die nicht zur Anpassung an die veränderten Wirtschaftsverhältnisse und Arbeitsbedingungen in der Lage sind;
- die vielerorts schlechter gewordene und inzwischen oft unzureichende medizinische Versorgung;
- die häufig gravierenden Umweltbelastungen und nicht zuletzt
- das teilweise hohe und weiter anwachsende Niveau der Kriminalität.

Die nationale Sicherheitskonzeption stellt weiter fest, daß es gegenwärtig keine Gefahr einer äußeren Aggression gegen Rußland gäbe. Deshalb sei es ebenso gerechtfertigt wie nötig, die nationalen, insbesondere die ökonomischen Ressourcen des Landes auf die Lösung der komplexen inneren Probleme Rußlands zu konzentrieren. Hier zeigt sich unverkennbar eine bemerkenswerte Konvergenz der euroatlantischen und der russischen Perzeption von Sicherheit und Partnerschaft. Dies gibt den westlichen Partnern Rußlands die Möglichkeit, sich selbst als effektive Transformations- und Modernisierungspartner Rußland zu verstehen und sich auch als solche zu empfehlen.

In westlichen Analysen zur inneren Entwicklung Rußlands wird nicht selten die Auffassung vertreten, daß die gegenwärtigen Prioritäten innerhalb der russischen Sicherheitskonzeption mit Umschichtungen im sozialen Kräftefeld des Landes zusammenhängen und daher keineswegs zufällig oder willkürlich sind.⁷ Zu recht ist darauf hingewiesen worden, daß das gegenwärtige erweiterte Verständnis von nationaler und internationaler Sicherheit nicht nur den gegenwärtigen allgemeinen Belangen Rußlands im Hinblick auf Konsolidierung und Stabilisierung des Transformationsprozesses dient, sondern auch den spezifischen kommerziell-profitorientierten Interessen der neuen Wirtschaftseliten entspricht, die immer mehr in den Rang wichtiger außenpolitischer Akteure in Moskau aufsteigen. Hinzuweisen ist in diesem Kontext auf die Finanz- und Industriegruppen, die teilweise wiederum unter dem bestimmenden Einfluß größerer Banken stehen, auf die exportorientierten Gas- und Ölgesellschaften mit ihren sich rasch nach Westeuropa ausweitenden Transportleitungssystemen und auf die zumindest teilweise wieder international wettbewerbsfähig gewordenen Betriebe im Rüstungs- und (vor allem) im Luftfahrtsektor. Die neuen Wirtschaftseliten sind die wirklichen Nutznießer der tiefgreifenden Veränderungen in Rußland, und sie sind nicht daran interessiert, ihre ökonomischen Interessen durch ein Verfolgen von Abgrenzungsstrategien gegenüber dem Westen oder gar durch tiefere internationale Konflikte aufs Spiel zu setzen. Die Eliten vertrauen eher auf eine zunehmende Zivilisierung, Modernisierung und Internationalisierung der russischen Wirtschaft, die wiederum sowohl von der Existenz eines friedlichen internationalen Umfelds abhängt als auch von wirksamen Formen einer politisch-ökonomischen Partnerschaft mit dem Westen. Schlüsselbegriffe einer entsprechenden

⁷ Heinz Timmermann, ebenda, S. 2.

Strategie sind: Entwicklung des Außenhandels, Zugang zu westlichen Finanzmärkten, intensivere Beziehungen zur Europäischen Union (EU) als Rußlands wichtigstem und engagiertestem Modernisierungspartner, Mitgliedschaft in Wirtschafts- und Finanzorganisationen von globaler und regionaler Bedeutung, gleichberechtigte Teilnahme an den G7/G8-Gipfeln sowie Vereinbarungen mit den GUS-Staaten, die für Rußland ökonomisch vorteilhaft sind. Daraus ergibt sich als Fazit, daß Formen und Intensität von Wirtschafts- und Kooperationsbeziehungen zwischen Rußland und seinem internationalen Umfeld (insbesondere mit der euroatlantischen Welt) zentrale Elemente von Rußlands gesamter Sicherheitsarchitektur sind.

Innerhalb dieses Beitrages wird deshalb besonderes Gewicht auf eine eingehende Beschreibung und Analyse der laufenden Entwicklungen auf den angeführten kooperationsorientierten Handlungsfeldern gelegt, nicht zuletzt um die Chancen ökonomischer Faktoren auszuloten, in einem positiven Sinne als Katalysatoren internationaler Stabilität und Sicherheit zu wirken (Abschnitte 5, 6 und 7). Auch ist zu prüfen, welche Rolle in diesem Kontext eine (möglicherweise stärker aktivierbare) OSZE zu spielen in der Lage ist (Abschnitt 7). Zunächst muß allerdings das Potential der russischen Wirtschaft auf seine Relevanz für innere und internationale Sicherheitsaspekte geprüft werden. Danach müssen die Sicherheitsrisiken identifiziert werden, die sich aus der gegenwärtigen Wirtschaftssituation Rußlands und den Prozessen der soziopolitischen sowie ökonomischen Transformation in Rußland ergeben. Ohne eine zumindest skizzenhafte Einschätzung dieser Faktoren ist es nicht möglich, die wirtschaftlichen Ursachen und möglichen ökonomischen Konsequenzen von Sicherheitsrisiken zu identifizieren und die Aussichten zu diskutieren, die für ein baldiges Überwinden der Wirtschaftskrise sowie eine erfolgreiche Fortsetzung der marktwirtschaftlichen Transformation in Rußland gegeben sind (Abschnitte 2, 3 und 4).

Der erste Abschnitt kann jedoch nicht abgeschlossen werden, ohne vor den weiteren Analyse-schritten eine Reihe einschränkender Bemerkungen zu machen. So wichtig es im Kontext dieser Untersuchung sein mag, die sozioökonomischen Strukturen Rußlands zu erörtern und die Entwicklungsprobleme sowie die Tendenzen der internationalen Wirtschaftsbeziehungen des Landes im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf Sicherheit und Stabilität zu diskutieren – man darf nicht zu viel erwarten an eindeutigen Resultaten und gar operativen Schlußfolgerungen, die den politischen Akteuren als klare Handlungsanweisungen dienen könnten. Verschiedene Faktoren legen eine solche Vorsicht nahe:

- *Erstens* gibt es oft zu wenig verlässliche Daten, um mit ausreichender Exaktheit die Struktur und Dringlichkeit gesellschaftlicher Probleme aufzuzeigen. Beobachter sind häufig mit gravierenden Meß- und Bewertungsschwierigkeiten konfrontiert, und im Ergebnis kommt es oft zu einem Hin- und Herkippen von Bewertungen zwischen extrem positiven und extrem negativen Einschätzungen.
- *Zweitens* hängen die Sicherheitsgefahren, die in Rußland und anderswo in der Welt aus ökonomischen und gesellschaftlichen Mißständen abgeleitet werden, ebenso wie der Effekt von Sicherheit stiftenden positiven ökonomischen Entwicklungen und Formen der Zusammenarbeit, üblicherweise nicht so sehr von den wirklichen Umständen und realen Fakten

als solchen ab, sondern davon, wie diese Fakten durch die politische Klasse und die Bevölkerung im allgemeinen verstanden und bewertet werden und wie gut oder schlecht sie in politischen Auseinandersetzungen, Machtkämpfen und persönlichen Rivalitäten instrumentalisiert werden können.

- *Drittens* wird es im Prozeß der gesellschaftlichen Differenzierung und des Entstehens eines breitgefächerten Spektrums politischer Kräfte in Rußland immer schwieriger zu definieren, was "russische" Interessen und "russische" Sicherheitsarchitekturen wirklich sind. War es schon in der Vergangenheit sehr schwer, zwischen den selbstverstandenen und den wohlverstandenen Interessen⁸ Rußlands zu unterscheiden, so wird diese Aufgabe im gegenwärtigen Pluralisierungsprozeß noch viel komplizierter.
- *Viertens* schließlich ist es immer ratsam, sich an das alte Motto des französischen Moralisten La Rochefoucauld zu erinnern, dem zufolge die Menschen eher bereit sind, auf ihren Vorteil als auf ihr Vergnügen zu verzichten.⁹ Dies bedeutet, daß analytische Beobachter wie überall so auch im Bereich von Politik, Wirtschaft und internationalen Beziehungen immer ein erhebliches Ausmaß an Verhaltensirrationalität in Rechnung stellen und sich von allzu mechanischen Verknüpfungen von Ursachen und Wirkungen freihalten sollten.

So wären, um eine verlässliche Urteils- und Entscheidungsgrundlage darüber zu erarbeiten, inwieweit ökonomische Phänomene als Sicherheits- oder Unsicherheitsfaktoren, nicht nur eingehende Fall- und Bereichsstudien erforderlich; nötig wären auch Entwicklung und Beobachtung verlässlich-sensibler Sicherheitsindikatoren, und schließlich sind auch Fortschritte bei der Theoriebildung erforderlich.

2. Ökonomische Ressourcen, Wirtschaftslage, Stand der Systemtransformation

2.1 Ökonomische Ressourcen

Wie auch immer der Begriff der ökonomischen Sicherheit definiert wird, ob unter stärkerer Akzentuierung innerer oder äußerer Einflußfaktoren, von primärer Bedeutung sind in jedem Falle das ökonomische Potential und die natürlichen Ressourcen. Ihr sicherheitspolitischer Stellenwert hat sich jedoch gegenüber der Zeit der Sowjetunion, des Kalten Krieges und des Wettbewerbs der Systeme in vielerlei Hinsicht verändert:

- *Erstens* sind an die Stelle eines ideologisch und machtpolitisch begründeten Antagonismus prinzipiell kooperative Strukturen getreten: Trotz vieler Rückschläge bemühen sich Rußland und der Westen um Kooperation und weltwirtschaftliche Einordnung, der Westen nicht zuletzt deshalb, weil die meisten seiner führenden Politiker die vertiefte Kooperation mit Rußland als ein unverzichtbares und effektives Instrument zum Bewirken eines

⁸ Vgl. zu dieser Unterscheidung Erich Klinkmüller, Die Sowjetunion ist keine Supermacht, Berichte des Ost-europa-Instituts an der Freien Universität Berlin, 140/1988, S. 6.

⁹ "On renonce plus aisement a son interet qu'a son gout."

inneren Wandels in Richtung Demokratie und Marktwirtschaft und damit auch als einen Beitrag zur internationalen Sicherheit verstehen.

- *Zweitens* ist die ökonomische Stärke Rußlands gegenwärtig wesentlich geringer als die Wirtschaftskraft der alten UdSSR, die lange Zeit die zweite Industriemacht der Erde gewesen ist. Das heutige Rußland ist nicht nur lediglich ein Teil der alten Sowjetunion (wenn auch ein beträchtlicher), Rußland ist auch durch die tiefe "transitional recession" seit 1991 auf etwa die Hälfte seines alten Wirtschaftspotentials geschrumpft. Rußland gehört nicht mehr zu den führenden Weltwirtschaftsmächten, das gross domestic product des Landes liegt heute (teils deutlich) unter dem GDP der führenden EU-Mitglieder, und sein vergleichsweise geringes GDP pro Kopf engt den wirtschaftspolitischen Manövrierspielraum des Landes ein.
- *Drittens* hat sich das Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft von Grund auf verändert: Die zentrale kommunistische Führung der UdSSR hatte die umfangreichen Ressourcen des Landes zu weitgehender Verfügung und konnte eindeutige wirtschaftspolitische Prioritäten setzen, z.B. im Bereich der Rüstungswirtschaft. Diese Zugriffsmöglichkeiten auf die Wirtschaft und ihre Ressourcen sind nicht mehr gegeben. Heute sind umgekehrt die großen Unternehmen und Banken zu wirksamen Impulsgebern für die Politik geworden.
- *Viertens*: Während die alte UdSSR im Hinblick auf ihr politisch-ökonomisches System und ihre politisch verfügbaren Wirtschaftsressourcen ein relativ stabiler Faktor war, der für den Westen zum internationalen "Sicherheitsrisiko durch Stärke" geworden war, stellt Rußland heute in westlicher (und häufig auch in eigener) Perzeption eher ein "Sicherheitsrisiko durch Schwäche" dar, das westlichen Regierungen zu permanenten Überlegungen provoziert, wie dem Land bei wirtschaftlicher Konsolidierung und politisch-ökonomischem Systemwechsel zu helfen sei.

Auf diesem Hintergrund läßt sich die Ressourcenfrage folgendermaßen beurteilen: Seit 1991 war Rußland einem kumulativen Schrumpfungsprozeß der Wirtschaftsleistung ausgesetzt, dessen Ursachen sowohl im Zusammenbrechen von kommunistischem Herrschaftssystem und Planwirtschaft sowie im sich anschließenden Auseinanderbrechen des sowjetischen Wirtschaftsraumes als auch in der inkonsistenten Transformationspolitik seit 1992 zu sehen sind. Die Rückgänge der wirtschaftlichen Leistungskraft sind dabei sektoral und regional sehr unterschiedlich ausgefallen. Besonders problematisch ist der starke Rückgang der Kapitalbildung. Das Investitionsvolumen ist auf ca. 25% des Standes von 1990/91 zurückgegangen, und die Konsumquote (Anteil der Investitionen am GDP) dürfte zwischen 12 und 15% liegen. Angesichts der starken Überalterung des Kapitalstocks aufgrund unterlassener Reparaturen und Reinvestitionen, des großen Modernisierungsbedarfs aufgrund weltweiter Technologiefortschritte, der enormen Anforderungen des sektoralen und regionalen Strukturwandels, der unzureichend entwickelten Infrastruktur sowie der massiven Umweltschäden, ja ökologischen Verwüstungen liegt hier einer der größten Gefahrenherde für ökonomische Konsolidierung und Sicherheit. Auch ein wiedereinsetzendes Investitionswachstum kann sich erst längerfristig in ein wieder wachsenden produktives

Potential umsetzen, und so ist es durchaus möglich, daß die labile und unsichere ökonomische Basis Rußlands noch längere Zeit bestehen bleibt.

Dieses Bild ändert sich nur partiell, wenn die natürlichen Wirtschaftsressourcen in die Betrachtung einbezogen werden.¹⁰ Nach weitverbreiteter Meinung gilt Rußland als ein "reiches Land", das seine wirtschaftlichen Probleme lösen könne, wenn nur die richtige Wirtschaftspolitik betrieben wird. Eine solche Bewertung trifft die Realität jedoch nur zum Teil. Gewiß besitzt Rußland schon wegen seiner Flächenausdehnung unter allen Ländern der Welt die insgesamt größten Naturressourcen der Welt. Einschränkend ist jedoch festzustellen,

- daß die Förder- und Transportkosten wegen der inzwischen erreichten Fördertiefen sowie wegen der meeerfernen Lage der meisten russischen Fundstätten relativ hoch sind;
- daß sich die Weltmarktposition Rußlands tendenziell verschlechtert, weil die für das Land typischen Ressourcen (vor allem Energieträger) in steigenden Mengen auch von anderen, teilweise neuen Anbietern angeboten werden, während der spezifische Verbrauch von Naturressourcen gleichzeitig eher ab- als zunimmt, und
- daß die fortschreitende Orientierung auf Förderung und Export von Naturressourcen die russische Zukunft auf einen "rohstofforientierten" Typ der Wirtschaftsentwicklung festlegen könnte, mit einer potentiellen Gefahr von "Deindustrialisierung" und weiterem Zurückfallen im internationalen industriellen Wettbewerb.

2.2 Grundzüge der gegenwärtigen Wirtschaftslage

Neben der Ausstattung mit ökonomischen Ressourcen ist die gegenwärtige ökonomische Situation Rußlands von beträchtlicher Bedeutung für die gesamte Sicherheitsstruktur des Landes. Im Westen wie im Lande selbst ist in den vergangenen Jahren immer wieder angenommen worden, daß eine dem Vorbild ostmitteleuropäischer Länder folgende *wirtschaftliche Erholung und Konsolidierung der Marktwirtschaft* unmittelbar bevorstehe, wenn nicht gar schon eingesetzt habe. Insbesondere die internationalen Wirtschaftsorganisationen (Weltbank, IWF) prognostizierten häufig die baldige Wende des bisher ungünstigen ökonomischen Trends. De facto steht die russische Wirtschaft jedoch noch immer im Zeichen gravierender Probleme der marktwirtschaftlichen Systemtransformation, stagnierender ökonomischer Leistung und einer nur ansatzweise modernisierten Struktur der Realwirtschaft,¹¹ weshalb sich mit zunehmenden – und im Detail auch nicht unberechtigten – positiven Urteilen immer noch viele kritische Einschätzungen verbinden, sowohl innerhalb als auch außerhalb Rußlands, wobei die Hauptursache für die bis in die Gegenwart hinein im ganzen ungünstige makroökonomische Entwicklung Rußlands meist in der unzureichenden Konsolidierung des marktwirtschaftlichen Systemwechsels gesehen wird. Auch im siebten Jahr der postkommunistischen Systemtransformation in Rußland kann noch nicht von

¹⁰ Vgl. zum folgenden: Roland Götz, Ökonomische Ressourcen russischer Außenpolitik, in: Heinrich Vogel (Hg.), Rußland als Partner der europäischen Politik, Berichte des BIOst, 8/1996, S. 27ff.

¹¹ Vgl. Hans-Hermann Höhmann, Wirtschaftslage und Stand der ökonomischen Systemtransformation in Rußland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 30/31, 1997, S. 13-22.

ökonomischem Aufschwung und nachhaltiger demokratisch-marktwirtschaftlicher Konsolidierung gesprochen werden. Zwar konnte der für die Jahre 1992 bis 1996 kennzeichnende rasche Rückgang von Bruttoinlandsprodukt und Industrieproduktion beendet werden, und für 1997 wurde erstmals wieder ein (geringes) Wirtschaftswachstum ausgewiesen. Doch zeichnet sich für 1998 eine erneute Stagnation, möglicherweise sogar ein erneuter leichter Rückgang der russischen Wirtschaftsleistung ab, deren aktueller Anlaß die mit erheblichen innen- und außenpolitischen Implikationen verbundene tiefe Krise der russischen Staatsfinanzen ist, die aber in erster Linie auf chronische Transformationsmängel wie zu geringe Investitionen, unzureichenden realökonomischen Strukturwandel und mangelhaften institutionellen Ausbau der Wirtschaftspolitik zurückzuführen ist. Im Zeichen dieser anhaltenden inneren Strukturkrise steht auch die russische Außenwirtschaft, deren aktuelle Entwicklung vor allem durch die Labilität der Wirtschaft Rußlands im Finanz- und Energiebereich (für Rußland ungünstige Entwicklung der Weltmarktpreise) bestimmt wird. Es ist in erster Linie dieses Zusammenspiel von chronischen Transformationsdefiziten und gegenwärtiger Finanzkrise, das sich trotz aktiver westlicher Bemühungen und eines verbesserten politischen Kooperationsklimas als bremsender Faktor auch auf die russische Außenwirtschaft auswirkt. Besonders gravierend ist, daß sich der rasche Abfall der Kapitalbildung fortsetzte, der von einer anhaltenden Kapitalflucht begleitet war und sich auch in keiner Weise durch ausländische Direktinvestitionen kompensieren ließ.

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.

Von der noch immer krisenhaften wirtschaftlichen Entwicklung sind auch die Lebensbedingungen der Bevölkerung in starkem Maße betroffen. Dies beeinträchtigt wiederum die Stimmungslage sowie die Arbeitsmotivation und ist zum Faktor einer potentiellen Destabilisierung geworden. Die Reallöhne lagen Ende 1995 um 40%, die Realeinkommen pro Kopf um 45% 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 an.¹² Parallel dazu vergrößerte sich von 1992 bis 1994 die Differenz zwischen dem Pro-Kopf-Realeinkommen der reichsten und ärmsten Regionen Rußlands vom 8fachen auf das 42fache.¹³ Arme Bevölkerungsgruppen in schwach

¹² Vgl. Stefan Hedlund/Niclas Sundström, *The Russian Economy after Systemic Change*, in: *Europe-Asia Studies*, 6, 1996, S. 898.

¹³ Jeni Klugman, *Poverty in Russia - An Assessment?*, in: *Transition*, September-October, 1995, S. 8.

entwickelten Regionen sind vom Einkommensrückgang besonders stark betroffen. Die offene Arbeitslosigkeit ist zwar noch immer relativ gering (ILO-Quote knapp unter 10%). 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 begrenzen sind.

Wenn man die gegenwärtige makroökonomische Entwicklung bilanzierend in Augenschein nimmt, so vermittelt sie im Unterschied zu den Staaten Ostmitteleuropas das Bild beträchtlicher und obendrein anhaltender Instabilität. Es wirft eine Frage auf, die im Kontext der hier diskutierten Sicherheitsprobleme von großer Bedeutung ist, weil sie die reale Lage des Landes mindestens ebenso betrifft wie die Perzeptionen und das Selbstbewußtsein seiner Eliten: Ist Rußland ein "verspätetes" oder ein "abgekoppeltes" Transformationsland? Zur Zeit ist nicht auszumachen, welches Szenario vorherrschend sein wird. Manche Anzeichen – insbesondere die Indikatoren der makroökonomischen Entwicklung – sprechen für einen allmählichen Anschluß der russischen an die Transformation in Ostmitteleuropa. Auf der anderen Seite besteht immer noch die Gefahr, daß die makroökonomische Konsolidierung von einem Prozeß der weiteren Erosion der wirtschaftlichen Substanz begleitet wird. Demzufolge könnte auch mit einer Wirtschaftslage zu rechnen sein, die – wie in der Spätphase der UdSSR – durch einen anhaltend "negativen" Mehrwert gekennzeichnet wäre, d.h. durch einen fortgesetzten Verlust an wirtschaftlicher Substanz mit negativen und vor allem schwer zu kontrollierenden ökonomisch-sozialen Folgen. Selbst wenn die Investitionen auf der Grundlage ausreichender Sparprozesse kräftig zunehmen und es gelingen würde, weitere Substanzverluste zu unterbinden, so erfordern die Erneuerung, Erweiterung und Modernisierung des Kapitalstocks viel Zeit und begrenzen zudem die konsumtive Verwendung des Sozialprodukts. Zudem darf das Potential negativer Wirkungen von beträchtlichen Disproportionen innerhalb der Volkswirtschaft nicht übersehen werden. Hinzuweisen sind auf soziale Schieflagen durch die Vergrößerung der Kluft zwischen arm und reich, auf die unausgewogene Entwicklung der Regionen (Abkoppelung zurückgebliebener Gebiete) und von Schlüsselsektoren der Wirtschaft (Dominanz des Energie- und Rohstoffsektors gegenüber den Bereichen industrieller Fertigung) sowie Verteilungskämpfe um das BIP (Gailbraith-Syndrom: Privater Reichtum bei gleichzeitiger Verarmung der öffentlichen Hand). Diese Disproportionen dürften zunehmen und selbst bei einem moderaten Wirtschaftswachstum politisch nur schwer zu kontrollieren sein.

Zwar konnten auf monetärem Gebiet – zumindest von 1995 bis 1997 – wirtschaftspolitische Erfolge erreicht werden. So ging die Inflationsrate zurück, und es gelang ab Juni 1995, den Außenwert des Rubels innerhalb eines Kurskorridors zu stabilisieren. Beträchtlich (und in wachsendem Maße) relativiert wurden die bei der Inflationsbekämpfung erzielten Fortschritte allerdings durch zunehmende Tendenzen der Demonetarisierung (Ausweitung von Barterbeziehungen), zwischenbetriebliche Zahlungsrückstände sowie die sich vertiefende Finanzkrise

des russischen Staates, die seit Frühjahr 1998 alle anderen ökonomischen Entwicklungen Rußlands überlagert, zu Kapitalabflüssen und anhaltenden Abwertungsspekulationen führte und externe Währungs- und Finanzhilfe zu einem dominierenden Faktor der internationalen Beziehungen gemacht hat, was wiederum heftige innenpolitische Kontroversen in Rußland nach sich zog.¹⁴ Die Gründe für die Zuspitzung der russischen Finanzkrise sind in einem spezifischen Zusammenspiel externer und endogener Faktoren zu sehen. Die negativen äußeren Effekte werden durch die Spillovereffekte der asiatischen Finanzkrise und den starken Rückgang der Weltmarktpreise für Erdöl und -gas (geschätzter Verlust für Rußland 1998: 9 Mrd. USD) repräsentiert. Im Inneren Rußlands war es trotz zunehmender Bemühungen nicht gelungen, die viel zu großen Budgetdefizite abzubauen. Die chronisch labile Finanzwirtschaft Rußlands geriet vollends in Gefahr zusammenzubrechen, als es immer schwieriger wurde, die anhaltenden Haushaltslücken durch Kreditaufnahme im In- und Ausland abzudecken. Die Anlagerisiken nahmen zu, und es wurden höhere Zinsen erforderlich. Das Ansteigen des Schuldendienstes, Kapitalflucht und negative Leistungsbilanzsalden führten zum Abschmelzen der russischen Devisenreserven und brachten den Wechselkurs des Rubels zunehmend unter Druck. Da eine Abwertung aus Sicht der russischen Regierung und auch in der Perzeption westlicher Regierungen und internationaler Wirtschaftsorganisationen wegen der damit verbundenen ökonomischen und politischen Stabilitätsrisiken unbedingt vermieden werden sollte, wurde für Rußland ein Hilfspaket im Volumen von 17,1 Mrd. SUD geschnürt.

Doch damit werden gleichzeitig eine Reihe ernster Probleme in das politische Blickfeld gerückt. Erstens, die Bereitstellung umfassender Auslandshilfe für Rußland wird nicht nur im Westen, sondern auch vor Ort sehr kontrovers diskutiert. Internationale Hilfe, selbst wenn sie von den ausländischen Partnern nicht politisch instrumentiert wird, wird von großen Teilen der politischen Elite Rußlands als beträchtliches Sicherheitsrisiko eingestuft, weil viele Vertreter der politischen Klasse in ihrer Absicht, russische Großmachtansprüche zu verfechten, nur schwerlich das Prinzip wechselseitiger Abhängigkeit als Strukturprinzip der Weltwirtschaft akzeptieren können, insbesondere wenn es so eklatant russische Schwäche zum Ausdruck bringt. Zweitens, die internationalen Hilfsmaßnahmen können nur dann effektiv werden, wenn die russische Regierung wirkliche Strukturreformen in Angriff nimmt und auch durchsetzen kann. Das Kabinett Kirijenko hat ein Anti-Krisenprogramm vorgelegt, das zum einen beim Staatshaushalt Ausgabensenkungen und Einnahmensteigerungen vorsieht, zum anderen institutionelle Reformen anpeilt (u.a. Privatisierungsmaßnahmen und Wettbewerbsförderung, Maßnahmen zur Re-Monetarisierung, organisatorische Hilfen für den Banksektor). Ein wesentlicher Teil der Maßnahmen ist in Gesetzentwürfen enthalten, von denen keineswegs alle bisher die Zustimmung der Duma fanden. Zwar könnten zahlreiche Maßnahmen auch in Form präsidentieller Dekrete verkündet werden, doch reduziert dies ihre Durchschlagskraft, ganz abgesehen davon, daß ohnehin abgewartet werden muß, in welchem Maße sich die immer noch recht unerfahrene Regierung Kirijenko als handlungsfähiges Team erweist.

¹⁴ Vgl. Ognian Hishow, Rußland: Wechselkursstabilität am Ende?, Aktuelle Analysen des BIOst, 22/1998.

2.3 *Ökonomische Systemtransformation und Innenpolitik*

Hauptursache für die im ganzen immer noch nicht konsolidierte makroökonomische Entwicklung Rußlands ist in erster Linie der unzureichende Stand des marktwirtschaftlichen Systemwechsels. Zwar ist auch Rußland endgültig zur Marktwirtschaft aufgebrochen.¹⁵ Der Start erfolgte auf der Grundlage des von Jelzin im Oktober 1991 vorgelegten Reformprogramms¹⁶ mit Beginn 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 festzuschreiben.¹⁷ Seit Reformbeginn blieben systempolitische Entwicklung und wirtschaftspolitische Praxis durch eine kontinuierliche, wenn auch unterschiedlich intensive marktwirtschaftliche Grundtendenz bestimmt. Andererseits gibt es trotz des inzwischen etablierten marktwirtschaftlichen Grundmusters überall Grenzen, Fehlentwicklungen und Gefahren für den systempolitischen Wandel, die deutlich machen, daß 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, insbesondere bei Privatisierung und corporate governance, Wettbewerb, Entwicklung der Banken, Aufbau eines neuen Steuer- und Finanzsystems sowie Neustrukturierung der Regierung für den Bereich Wirtschaftspolitik. In Anbetracht dieser Konstellation deuten gegenwärtig nur wenige Faktoren auf das baldige Gelingen des schwierigen Entwicklungsprozesses zu einer konsolidierten unternehmerischen Marktwirtschaft hin. Wahrscheinlicher ist das Fortdauern von Tendenzen in Richtung einer monopolistischen und interventionistischen Marktwirtschaft mit zunehmenden korporatistischen Zügen, gekennzeichnet durch wenig Wachstumsdynamik, Effizienz und strukturellen Wandel; bescheidene Rolle in der Weltwirtschaft; ausgeprägt rentenorientiertes Verhalten der ökonomischen Akteure, ja eine parasitär-ausbeuterische Orientierung der Gesamtgesellschaft gegenüber den Ressourcen des Landes.

Der unbefriedigende Stand des marktwirtschaftlichen Systemwechsels ist wiederum auf die anhaltenden Schwächen des politischen Systems zurückzuführen. Diese lassen sich mit folgenden Stichworten umreißen: widersprüchliche Konzepte, schwache Autorität des politischen Zentrums, unzureichende Institutionalisierung des organisatorischen Rahmens für ökonomische Entscheidungen sowie dysfunktional starke Rolle sektoraler und regionaler Eliten. Trotz der Verfassungsreform vom Dezember 1993 gelang es bisher nicht, das notwendige Minimum an leistungsfähigen wirtschaftspolitischen Institutionen zu schaffen und transparente Entscheidungsprozesse zu gewährleisten. Jelzin bemühte sich zwar, seine verfassungsmäßige Position als "starker" Präsident zu nutzen, kam jedoch über immer neue

¹⁵ 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.

¹⁶ Izvestija, 28.10.1991.

¹⁷ Vgl. Klaus Westen (Hg.), Russische Föderation (Rußland), Einführung, in: Wirtschaftsrecht der osteuropäischen Staaten, 39. Lieferung, November 1996, S. 3.

Versuche, Fehlbläufen in der Wirtschaft mit ad-hoc gebildeten neuen Institutionen, punktuellen Interventionen und veränderten Führungsteams zu beheben, nicht hinaus.

Auf der Ebene der Regierung sind inzwischen zwar marktwirtschaft-funktionale Behörden geschaffen worden, doch sind Organisationsstrukturen und politische Entscheidungen vielfach inkonsistent und Konflikte an der Tagesordnung: innerhalb und zwischen einzelnen Ministerien, zwischen Funktionalministerien und Branchenverwaltungen, zwischen Regierung und Apparat des Präsidenten sowie zwischen der zentralen und der regionalen Wirtschaftsadministration. Neben den erwähnten Inkonsistenzen und Redundanzen lassen auch Stil und Methoden der Wirtschaftspolitik zu wünschen übrig. Letztlich fehlt es immer noch an einer Regierung mit Autorität und Kompetenz, mit wirklichem Transformationswillen und Transformationskönnen. Seit Frühjahr 1998 verbinden sich große Hoffnungen mit der Umbildung der Regierung unter Ministerpräsident Kirijenko. Diese bedeutet tatsächlich erneut die prinzipielle Chance, aus dem bisherigen profillosen Weiterwursteln in der Wirtschaftspolitik auszubrechen. Bevor jedoch diese Chance genutzt werden kann, müssen viele Hypothesen der Vergangenheit überwunden werden. Weiter ist zu bedenken, daß die Berufung der Reformer Tschubais und Nemzow in hohe Regierungsämter im Frühjahr 1997 gleichfalls mit großen Erwartungen (in Rußland, vor allem aber auch im Westen) verbunden war, die sich schnell als illusionär erwiesen. Und nicht zuletzt ist darauf hinzuweisen, daß die gegenwärtige Zuspitzung der russischen Wirtschaftskrise die Rahmenbedingungen für jede Art von innovativer Wirtschaftspolitik wesentlich verschlechtert.

3. Außenhandel und Kapitaltransfers

3.1 Außenhandel

Der russische Außenhandel ist – wie zu Zeiten der vormaligen UdSSR – immer noch weitgehend von einer komplementären Struktur geprägt: Gestützt auf ein reichhaltiges Ressourcenpotential, ist Rußland hauptsächlich Exporteur von Energie und Rohstoffen und Importeur von industriellen Fertigerzeugnissen sowie von Lebensmitteln als Folge einer unzureichend entwickelten Agrarwirtschaft. Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Außenwirtschaft bleibt nach wie vor gering. Die Außenhandelsquote, definiert als Durchschnitt von Ausfuhr und Einfuhr in Prozent des Bruttoinlandsprodukts (GDP), liegt seit 1991 zwischen 11 und 14%.¹⁸ Damit ist Rußland als eine verhältnismäßig geschlossene Volkswirtschaft anzusehen, was angesichts der Größe seines Territoriums nicht überrascht, weil z.B. für die USA (1993: 10%) eine ähnlich niedrige Außenhandelsquote gilt. Im Hinblick auf die beträchtlichen Entwicklungs- und Modernisierungsprobleme der russischen Wirtschaft und der bedeutenden Rolle, die Handel und Kooperation bei ihrer Überwindung spielen könnten, schöpft Rußland im Unterschied zu den ostmitteleuropäischen Transformationsstaaten die hier gegebenen

¹⁸ Hans-Hermann Höhmann/Christian Meier, Rußlands schwierige Eingliederung in die Weltwirtschaft, in: Wolfgang Wagner/Karl Kaiser et al. (Hg.), Jahrbuch Internationale Politik 1995-1996, München 1998 (in Vorbereitung).

Möglichkeiten vor allem in qualitativer Hinsicht nicht im mindesten aus, obwohl es aus der Vermarktung seiner riesigen Rohstoffvorkommen beträchtliche Gewinne zieht. Dafür sind vor allem drei Ursachen zu nennen

- unzureichende Fortschritte bei der marktwirtschaftlichen Systemtransformation und bei der Schaffung adäquater institutioneller und rechtlicher Rahmenbedingungen für die Außenwirtschaft;
- anhaltende Modernisierungsdefizite der russischen Produktionsstruktur, von der kaum Impulse für einen Übergang vom inter- zum intraindustriellen Handel ausgehen, sowie
- verbreitete protektionistische Tendenzen sowohl auf russischer Seite als auch bei westlichen Handelspartnern, die bis in die jüngste Zeit Rußland die Zuerkennung eines marktwirtschaftlichen Status versagt haben.

In regionaler Hinsicht ist die Umorientierung der russischen Außenwirtschaft vom Handel mit anderen Nachfolgestaaten der UdSSR und vormaligen RGW-Ländern zum Warenaustausch vor allem mit den hochindustrialisierten Staaten der euroatlantischen Zone, die für die ersten Jahre nach Beginn der postkommunistischen Transformation kennzeichnend war, seit Mitte der neunziger Jahre immer mehr zum Stillstand gekommen und dürfte sich mit marginalen Aufwärts- und Abwärtsbewegungen mittelfristig konsolidieren. Was die Regionalstruktur des russischen Außenhandels im Jahre 1997 anbelangt,¹⁹ so ging der Anteil der GUS-Staaten am Gesamtumsatz nach offiziellen Angaben gegenüber 1996 (23%) leicht auf 22,3% zurück. Dagegen erhöhte sich die Anteilsquote der Länder Ostmittel- und Südosteuropas mäßig von 12,6% auf 13,6% und die der baltischen Staaten von 2,5% auf 3%. Die EU (15) konnte im Vergleich zu 1996 (33%) einen deutlicheren Zuwachs um 1,5 Prozentpunkte auf jetzt 34,5% verzeichnen und ihre Stellung als wichtigster Handelspartner Rußlands weiter ausbauen. Deutlich vor Italien (4,5%), den Niederlanden (4,2%), Finnland (3,4%) und Großbritannien (3,1%) nahm Deutschland wiederum mit einem Anteil von 9,7% an den Ein- und Ausfuhren Rußlands nicht nur unter den EU-Staaten, sondern überhaupt unter allen russischen Handelspartnern die Spitzenposition ein, weil die bis dahin führende Ukraine statt mit 10,6% (1996) jetzt nur noch mit 8,2% am russischen Außenhandelsvolumen beteiligt war. Das Gewicht der EU im russischen Außenhandel ist damit deutlich größer als das der GUS oder anderer Partner wie den USA (6,2%) oder China (3,8%). Allerdings beträgt der Warenaustausch zwischen Rußland und der EU nach Schätzungen auf der Grundlage von Gravitationsmodellen nur rund ein Drittel des Niveaus, das gemessen an der Höhe des russischen Bruttoinlandsprodukts und der räumlichen Nähe zu den EU-Märkten zu erwarten wäre.

Was die sektorale Struktur des russischen Außenhandels betrifft, so bestehen die Exporte in die euroatlantische Region noch immer zu rund 70% aus Rohstoffen und Rohwaren (Metalle und andere Erzeugnisse der ersten Verarbeitungsstufe). Bei einzelnen Ländern, wie z.B.

¹⁹ *Ekonomika i Zhizn*, 7, 1998, S. 26.

Deutschland, liegt die entsprechende Ausfuhrquote sogar bei rund 90%.²⁰ Der Anteil von Erdöl und Erdölprodukten mit zum Teil höherer Wertschöpfung sowie Gas betrug gut 46% der Ausfuhren. Dagegen liegt für Maschinen und Ausrüstungen der anteilige Ausfuhrwert weiterhin unter 3%. Deutlicher als je zuvor ist allerdings zu beobachten, daß der russische Export wegen seiner Rohstofflastigkeit nicht nur an natürliche Grenzen stößt, sondern auch noch äußerst verwundbar ist, weil er von den bisweilen enormen Preisschwankungen auf dem Weltmarkt abhängig ist. So verringerten sich 1997 die Erlöse aus dem Export von Erdöl um 8%, während die exportierten Mengen praktisch konstant blieben.²¹ In Anbetracht der Tatsache, daß die Rohwarenpreise, vor allem der Weltmarktpreis für Erdöl, seit dem Jahreswechsel 1997/98 weiter nachgaben, verzeichneten die russischen Ausfuhren im ersten Quartal 1998 bereits einen Rückgang um 14,4%.²² Weil gleichzeitig die Einfuhren um 9,6% (1997: 14,3 %) stiegen und vermutlich weiterhin auf hohem Niveau verharren dürften, droht für den Fall, daß sich die Rohwarenpreise in der zweiten Hälfte des Jahres 1998 nicht erholen, ein Absinken des russischen Ausfuhrumsatzes unter die Marke von 80 Mrd. USD (1997: 84,8 Mrd. USD) und damit auch eine weitere Reduktion des bisherigen Handelsbilanzaktivums, das sich bereits 1997 um 6,8 Mrd. USD auf 19,8 Mrd. USD vermindert hatte. Für den Durchbruch zu substitutiven, intraindustriellen Formen des Handels, von denen nachhaltige und breite Modernisierungseffekte für die gesamte russische Wirtschaft zu erwarten wären, sind auch weiterhin keine Anzeichen zu erkennen, obwohl sich der Anteil der Erzeugnisse des Maschinenbaus an den russischen Importen aus der euroatlantischen Region im Jahre 1997 von einem Viertel auf ein Drittel erhöht hat. Es besteht allerdings mit Blick auf die bilaterale Außenhandelsstatistik der Bundesrepublik Deutschland berechtigter Anlaß zu der Vermutung, daß der Anstieg im Bereich Maschinenbau in erster Linie auf eine Zunahme der russischen Importe von Personenkraftwagen zurückzuführen war.

Alles in allem könnte nur eine modernere Warenstruktur Rußland zu einem auf Dauer wirklich interessanten Wirtschaftspartner für die Länder der euroatlantischen Region machen. Durch eine solche Modernisierung würde auch ein wichtiger Beitrag zur Ausbildung einer gut funktionierenden Marktwirtschaft geleistet, die institutionelle Einbindung des Landes in die Weltwirtschaft erleichtert und schließlich eine Anhebung des Lebensstandards für breite Kreise der Bevölkerung möglich. Damit wäre gleichzeitig ein erheblicher Zugewinn an innerer Sicherheit verbunden. Auf der anderen würde das Festhalten an der prioritären Entwicklung des Energie- und Rohstoffsektors und seiner Dominanz in der Exportstruktur – bedingt durch Unfähigkeit zu industrieller Restrukturierung und Modernisierung oder durch den beherrschenden Einfluß sektoraler und regionaler Eliten – erkennbare Tendenzen zur Deindustrialisierung und technologischen Abhängigkeit des Landes vom Westen stärken. Die implizierten Gefahren einer derartigen Entwicklung und ihre Perzeption durch die Eliten könnten in der Perspektive zu einer erheblichen Gefährdung der inneren Sicherheit des Landes und der Sicherheit der internationalen Gemeinschaft führen.

²⁰ Vereinigte Wirtschaftsdienste (VWD) Rußland, 75, 20.4.1998.

²¹ DIW-Wochenbericht, 18/1998, S. 305.

²² VWD-Rußland, 96, 20.5.1998.

So gesehen muß sich das außenwirtschaftspolitische Augenmerk darauf konzentrieren, die unzureichende internationale Wettbewerbsfähigkeit der russischen verarbeitenden Industrie durch einen verstärkten Zufluß von Auslandskapital aus der euroatlantischen Region zu verbessern.

3.2 Kapitaltransfers

Was die unmittelbaren ausländischen Direktinvestitionen in der russischen Wirtschaft anbelangt, so trugen schwerwiegende Investitionshemmnisse, wie z.B. administrative Restriktionen etwa für Investitionen in "strategischen" Bereichen (Energie und Banken), unzureichende Rechtssicherheit und unvollkommene Infrastrukturbedingungen maßgeblich dazu bei, daß der Kapitalzufluß aus dem Ausland bescheiden blieb. Die akkumulierten Direktinvestitionen seit dem Beginn des russischen Transformationsprozesses beliefen sich Ende 1996 auf ca. 7 Mrd. USD, was einer Pro-Kopf-Rate von 42 USD entsprach. Das erstmalige Kreditrating Rußlands und die erfolgreiche Platzierung von drei Euro-Anleihen sorgten dafür, daß sich die ausländischen Investitionen in Rußland 1997 im Vergleich zum Vorjahr mit fast 4 Mrd. USD fast verdoppelten. Davon profitierte in erster Linie der Sektor Finanzen, Kredit, Versicherungen und Pensionsfonds, auf den rd. 54% (2,1 Mrd. USD) der Auslandsgelder entfielen. Deutlich weniger Interesse zeigten ausländischer Anleger dagegen an der russischen Industrie, in die nur knapp 1,1 Mrd. USD (ca. 26%) flossen. Von diesem Betrag (rd. 450 Mio. USD) ging fast die Hälfte ausschließlich in die Nahrungsmittelbranche. Der Energiebereich konnte 1997 etwa 300 Mio. USD an Fremdkapital verbuchen. Daran gemessen bleiben die ausländischen Aktivitäten in solchen Bereichen, wie NE-Metallindustrie (66 Mio. USD), Maschinenbau (51 Mio. USD) und Chemie bzw. Petrochemie (49 Mio. USD) nach wie vor bescheiden.

In der Rangfolge der Herkunftsländer der 1997 in Rußland registrierten ausländischen Direktinvestitionen hat Großbritannien (333,9 Mio. USD) erstmals Deutschland (228,4 Mio. USD) vom zweiten Platz verdrängt. Die USA bauen ihre Spitzenposition immer weiter aus. Die US-Direktinvestitionen erreichten 1997 einen Wert von knapp 2,1 Mrd. USD. Diese Summe entsprach fast dem Betrag (2,14 Mrd. USD), den amerikanische Firmen im Zeitraum von 1991 bis 1996 direkt in Rußland angelegt hatten. Zum 1. Januar 1998 belief sich der Gesamtwert der bis dahin akkumulierten ausländischen Direktinvestitionen auf 9,95 Mrd. USD. Davon entfielen auf die USA 4,24 Mrd. USD, auf Großbritannien 812 Mio. USD und auf Deutschland 759,3 Mio. USD. Was die regionale Verteilung der ausländischen Direktinvestitionen betrifft, so flossen 1997 fast 3,1 Mrd. USD (78%) in die Wirtschaft und Infrastruktur der russischen Hauptstadt Moskau. Dagegen konnten Westsibirien (107,4 Mio. USD), der Ferner Osten (140,2 Mio. USD), Wolga-Wjatka (113,5 Mio. USD), der Wirtschaftsraum Nord-West (122,1 Mio. USD), die Uralregion (82 Mio. USD) und Ostsibirien (28,6 Mio. USD) vergleichsweise nur bescheidene Mittelzuflüsse registrieren.²³

²³ Hans-Friedrich Ruwwe, Rußland – Ausländische Direktinvestitionen 1997 fast verdoppelt, in: bfai-Info Osteuropa, 9/1998, S. 4-5.

Im Unterschied zu den ausländischen Direktinvestitionen, die erst im Jahre 1997 merklich anstiegen, gelang es der russischen Regierung, sich bereits in früheren Jahren einen beträchtlichen Zufluß von Kapital oder zumindest erhebliche Kapitalzusagen von den internationalen Finanzorganisationen (insbesondere IWF und Weltbank) zu sichern. Dreh- und Angelpunkt der Zusammenarbeit mit dem IWF war bis zum Frühsommer 1998 die Vereinbarung vom 22. Februar 1996 über die Gewährung einer "Extended Fund Facility" (EFF) im Gesamtumfang von 6901,1 Mio. Sonderziehungsrechte (SZR – ca. 10,1 Mrd. USD), die 160% der russischen IMF-Quote entspricht, mit einer Laufzeit von 36 Monaten. Vorgesehen war, im ersten Jahr 65% (2803,5 Mio. SZR = 4093,1 Mio. USD), im zweiten Jahr 55% (2372,2 Mio. SZR = 3463,4 Mio. USD) und im dritten Jahr 40% (1725,3 Mio. SZR = 2518,9 Mio. USD) dieser Quote auszuzahlen. Im ersten Jahr sollte die Auszahlung in monatlichen Tranchen von 233,6 Mio. SZR (rd. 340 Mio. USD) erfolgen, allerdings stets unter der Voraussetzung, daß zuvor vom IMF die strikte Einhaltung vereinbarter geld- und fiskalpolitischer Parameter festgestellt worden war.²⁴ Ab dem zweiten Jahr sollten die Beträge dann jeweils in Quartalsraten zu gleichen Bedingungen ausgezahlt werden. Da sich der IMF konsequent an diese Marschroute hielt und bei russischen Zuwiderhandlungen fällige Zahlungen kurzerhand verschob, gelang es ihm, die russische Regierung trotz mancher Rückschläge insgesamt auf dem Kurs makroökonomischer Stabilisierung zu halten. Äußerungen von Präsident Jelzin nach der Aufnahme Rußlands in den Pariser Club, daß man ab 1999 keine weiteren Kredite des IMF in Anspruch nehmen werde,²⁵ weil man in der Lage sei, die Transformation mit eigenen Mitteln zu finanzieren, haben sich mit Blick auf die russische Finanzlage und die Auswirkungen der Asien-Krise als voreilig erwiesen.

Umfangreiche Mittel insbesondere für die Umstrukturierung von Teilbereichen der russischen Wirtschaft, u.a. Bergbau und Kohleindustrie wurden der russischen Regierung auch von der Weltbank zugesagt. Doch sah sie sich vielfach nicht oder nur mit großer zeitlicher Verzögerung in der Lage, die dafür notwendigen Projekte vorzulegen. Allein bis Mitte 1997 konnten von den zur Verfügung gestellten Beträgen der Weltbank in Höhe von 6,4 Mrd. USD nur Gelder bis zu 2,7 Mrd. USD, darunter lediglich 1,5 Mrd. USD für genau definierte Strukturvorhaben, abgerufen werden.²⁶ Das galt im übrigen auch für staatlich garantierte Kredite westlicher Geberländer.²⁷

Den Kapitalzuflüssen von IMF und Weltbank standen erhebliche Mittelabflüsse gegenüber, die russischerseits allein für 1995 auf 30,5 Mrd. USD und für 1996 auf 48,0 Mrd. USD beziffert wurden. Davon entfiel nur ein sehr kleiner Teil auf Direktinvestitionen.²⁸

²⁴ Hans-Hermann Höhmann/Christian Meier, Rußland und der Westen im Jahr der Präsidentschaftswahlen: Interessen, Perzeptionen, Formen der Zusammenarbeit, in: Berichte des BIOst, 37/1996.

²⁵ VWD-Rußland mit GUS-Staaten, 181, 19.9.1997.

²⁶ Hans-Friedrich Ruwwe, Rußland – Wirtschaftstrends zur Jahresmitte 1997, in: bfai (Hg.), Länderreports, 1197, S. 13.

²⁷ Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.6.1997.

²⁸ Andrej Bulatov, Vывoz kapitala iz Rossii: voprosy regulirovanija, in: Voprosy ekonomiki, 3/1998, S. 56.

4. Institutionelle Einbindung Rußlands in die europäische und die Weltwirtschaft

Die Bemühungen Rußlands um eine stärkere Einbindung in weltwirtschaftliche Institutionen werden von den führenden Staaten der euroatlantischen Region prinzipiell wohlwollend aufgenommen, da sie ihrerseits auf eine verstärkte Zusammenarbeit mit Rußland setzen, nicht zuletzt aus Sicherheits- und außenpolitischen Erwägungen sowie zur Flankierung des russischen Transformationsprozesses von außen. Dieser Prozeß gestaltet sich außerordentlich schwierig, weil die Aufnahme Rußlands in einzelne Institutionen bzw. die Herstellung eines geregeltes Kooperationsverhältnisses zu diesen Einrichtungen vielfach nicht allein von der politischen Willensentscheidung ihrer Mitglieder, sondern in erster Linie von der Erfüllung materieller Voraussetzungen abhängig ist, wozu die russische Regierung aufgrund widerstreitender Interessen bislang nur unzureichend in der Lage ist. Folgende Institutionen sind in diesem Zusammenhang besonders bedeutsam: EU, WHO, OECD, G7.

4.1 Europäische Union

Die gegenwärtigen Beziehungen zwischen der EU und Rußland stehen im Zeichen einer Reihe bedeutsamer Einflußfaktoren, die weder die politische Praxis noch die analytische Auswertung außer Betracht lassen können. Die folgenden vier Faktoren sind dabei besonders wichtig:²⁹

- der Stand der außen- und sicherheitspolitischen Einbindung Rußlands in die euroatlantischen Strukturen;
- die bisherigen, unterschiedlich intensiven Entwicklungen bei der Annäherung zwischen der EU und den osteuropäischen Transformationsländern;
- die historischen, nationalen und ökonomischen Besonderheiten Rußlands, die trotz der Zugehörigkeit des Landes zu Europa nicht der "europäischen Normalität" entsprechen, sowie schließlich
- der erreichte Grad von ökonomischer Konsolidierung und Systemtransformation in Rußland.

Was *erstens* den Stand der außen- und sicherheitspolitischen Einbindung Rußlands in die euroatlantischen Strukturen betrifft, so kommt gegenwärtig den durch die Osterweiterung der NATO ausgelösten Prozessen eine besondere Bedeutung zu. Auf der einen Seite ist diese Entwicklung auf Mißtrauen und Widerspruch in Rußland gestoßen. Auf der anderen Seite bietet sie Rußland Chancen einer verlässlichen Sicherheitspartnerschaft unter Wahrung legitimer nationaler Interessen und trägt zu einer Entkrampfung der Beziehungen zum Westen bei, die auch Fortschritte bei Design und Umsetzung ökonomischer Kooperationsmechanismen bewirken dürften.

²⁹ Hans-Hermann Höhmann/Christian Meier, EU-Cooperation Mechanism and the Transformation in Russia, unpublished Paper for the Bertelsmann-Conference "Russia and the EU", Moscow, September 7-8, 1997.

Was *zweitens* die bisherigen Entwicklungen bei der Annäherung zwischen der EU und den osteuropäischen Transformationsländern betrifft, so ist zunächst zu betonen, daß es von Anfang an politisches Ziel der EU gewesen und geblieben ist, den Osten Europas mit der Europäischen Gemeinschaft zu verbinden. Diese prinzipielle Offenheit ist jedoch gleichzeitig stets unterschiedlich interpretiert, konkretisiert und auch differenziert worden. Der erste Ansatzpunkt für unterschiedliche politische Optionen war dabei der relative Stellenwert der beiden möglichen Entwicklungsrichtungen "Erweiterung" und "Vertiefung". Der zweite Ansatzpunkt bezog und bezieht sich auf die unterschiedlich eingeschätzte "Integrations- bzw. Kooperationsreife" der osteuropäischen Transformationsländer. Dabei überrascht es nicht, daß einzelne ostmitteleuropäische Länder als "Transformationsvorreiter" auch eine Vorzugsposition als Anwärter auf eine EU-Mitgliedschaft erhielten und daß die EU konsequenterweise ab 1998 mit Estland, Polen, Tschechische Republik, Ungarn und Slowenien Beitrittsverhandlungen einleiten wird.

Daß die volle EU-Mitgliedschaft Rußlands keine ernsthafte politische Option ist, hängt mit dem *dritten* Faktor zusammen, der mit den Stichworten Geschichte, Identität, Struktur und Größe des Landes charakterisiert wurde. Gewiß, und dies ist im Kontext internationaler Beziehungen immer wieder zu betonen: Rußland gehört zu Europa. Auf der anderen Seite erfordern die russischen Besonderheiten aber auch differenzierte Formen von Integration oder besser Kooperation. Jeder Versuch, in Ostmitteleuropa praktizierte Integrationskonzepte schematisch auf Rußland zu übertragen, wäre kontraproduktiv und würde die wünschenswerte und auch mögliche Intensivierung der Kooperation mit Rußland eher schädigen als fördern. Diese Zusammenarbeit muß den legitimen politischen und wirtschaftlichen Sicherheitsinteressen Rechnung tragen. Im Hinblick auf die angezielte Osterweiterung der EU bedeutet dies zweierlei: Erstens, die Rahmenregelungen zur Integration der ostmitteleuropäischen Länder in den Europäischen Binnenmarkt haben so ausgestaltet werden, daß der sich gegenwärtig mühsam vollziehende Neuaufbau der Wirtschaftsbeziehungen zwischen Rußland und Ostmitteleuropa nicht zu Lasten der russischen Wirtschaft . Zweitens, sollten die politischen Entscheidungsträger schon jetzt ihr Augenmerk darauf konzentrieren, das strategische Ziel einer Partnerschaft zwischen Rußland und der EU zu formulieren. So könnte beispielsweise eine EU-Mitgliedschaft ostmitteleuropäischer Staaten auf eine sicherheitspolitisch sehr effektive Weise mit dem Angebot einer substantiellen EU-Assoziierung Rußlands flankiert werden.

Der *vierte* Faktor schließlich, der erreichten Grad von ökonomischer Konsolidierung und Systemtransformation in Rußland, wurde bereits eingehend erörtert, so daß hier nur zusammenfassend auf seine integrationsbremsende Wirkung zu verweisen ist.

Seit der Inkraftsetzung des bilateralen Partnerschafts- und Kooperationsabkommens (PKA) zwischen der EU und Rußland am 1. Dezember 1997 sind für die bilaterale politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit neue Wegmarken gesetzt worden. Zunächst wurde der im Abkommen vorgesehene institutionelle Kooperationsmechanismus installiert. Auf den konstituierenden Sitzungen des bilateralen Kooperationsrates und des Kooperationsausschusses Ende Januar bzw. Ende April 1998 einigten sich die Partner bereits auf

ein Arbeitsprogramm für 1998, das eine Zusammenarbeit in einer Reihe prioritärer Bereiche festlegt.³⁰ Dazu rechnen u.a. Harmonisierung der Außenhandelsgesetzgebung, industrielle Zusammenarbeit und Direktinvestitionen, Technologie und Raumfahrt, Transport, Umweltschutz und nukleare Sicherheit, Telekommunikation, Bekämpfung der organisierten Wirtschafts- und Finanzkriminalität.

Für die Planung und Projektierung von Einzelvorhaben in diesen Bereichen wurde die Bildung von neun Unterausschüssen beschlossen. Der neue institutionelle Kooperationsmechanismus hat offenbar auch die Beilegung eines sich über drei Jahre hinziehenden Handelsstreits zwischen der EU und Rußland begünstigt. Ende März 1998 vereinbarten die Partner, alle quantitativen Beschränkungen im bilateralen Textilhandel mit Wirkung vom 1. Mai 1998 aufzuheben. Rußland hat außerdem zugesagt, sein Zertifizierungssystem für Textilien aus dem EU-Bereich, das als schwerwiegendes Handelshemmnis empfunden wurde, neu zu gestalten.³¹ Für andere strittige Fragen, die insbesondere den bilateralen Handel mit Produkten aus dem Nuklear-, Lebensmittel- und Chemiebereich sowie die Nutzung des russischen Luftraumes betreffen, wurden zumindest institutionelle Schlichtungsverfahren vereinbart.

Kaum weniger politische Aufmerksamkeit als auf diese Aufgaben müssen die Partner auf drei weitere Vorhaben richten. Sie betreffen die Nutzung von TACIS für die Implementierung des PKA, das Projekt einer Freihandelszone zwischen der EU und Rußland sowie die EU-Unterstützung für den Beitritt Rußlands zur WHO und OECD.

Was *erstens* das TACIS-Programm betrifft, so gilt es als wichtiges Instrument für die Realisierung der im PKA genannten Kooperationsabsichten. Es hat die Aufgabe, zur wirtschaftlichen Konsolidierung Rußlands beizutragen und den marktwirtschaftlichen Transformationsprozeß zu unterstützen. Der Transfer westeuropäischen Know-hows soll dabei sowohl auf der gesamtstaatlichen als auch auf der regionalen und lokalen Ebene genutzt werden können. Besonders gefördert wurden dabei die folgenden fünf Bereiche:

- Unternehmensbereich, einschließlich Privatisierung, Konversion, Finanzdienstleistungen, kleine und mittlere Betriebe;
 - Humankapital, einschließlich Aus- und Weiterbildung von Führungskräften in Wirtschaft und öffentliche Verwaltung sowie soziale Sicherheit;
 - Landwirtschaft und Nahrungsmittelbereich;
 - Energie und nukleare Sicherheit;
 - Transport und Telekommunikation.
- Insgesamt erhielt Rußland zwischen 1991 und 1997 TACIS-Mittel in Höhe von gut 1 Mrd. ECU.

³⁰ VWD-Rußland, 19, 28.1.1998; 80, 27.4.1998.

³¹ VWD-Rußland, 63, 31.3.1998.

Versucht man, die Ergebnisse des TACIS-Programms zu bilanzieren, so kann zweierlei festgestellt werden: So leistet TACIS erstens einen wesentlichen Beitrag zur Erfüllung der Programmziele, obwohl die Fortschritte geringer ausfallen, als es für die Schaffung eines funktionsfähigen demokratischen Systems und einer effizienten Marktwirtschaft erforderlich wäre. Allerdings konnte auch nicht erwartet werden, daß TACIS in Anbetracht des relativ kleinen Volumens der Mittel und in Anbetracht der gewaltigen Transformationsaufgabe einen größeren Effekt haben würde. Dazu kommt zweitens, daß beträchtliche Effizienzdefizite bei der Umsetzung von Teilen des Programms erkennbar sind. Die Ursachen dafür sind in konzeptionellen Schwächen, mangelnder Transparenz und einem unzureichenden Controlling von TACIS zu suchen.

Es gibt daher eine ganze Reihe von Empfehlungen, die die Wirksamkeit von TACIS erhöhen sollen. Sie sind zwar vor allem an die EU, aber auch an die russische Seite gerichtet. Zur Effektivierung von TACIS wird die Umsetzung eines Katalogs von Maßnahmen angeregt, so u.a.

- Stärkere Nutzung des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens zur politischen Steuerung des TACIS-Programms;
- Präzisierung der nicht primär wirtschaftlichen EU-Ziele, wie z.B. Förderung der Demokratie;
- Ausarbeitung von Maßnahmen zur Erhöhung der Effizienz und Transparenz des Programms sowie Definition verlässlicher Evaluierungskriterien;
- Verbesserung der Kommunikation und Koordination zwischen den Partnern von TACIS.

Was *zweitens* das Projekt einer Freihandelszone EU-Rußland betrifft, so ist im Artikel 3 des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens festgelegt, daß noch im Jahre 1998 geprüft werden soll, ob die materiellen Voraussetzungen für die Aufnahme bilateraler Verhandlungen gegeben sind. Aus handelspolitischer Sicht gibt es für die EU wenig Gründe, mit Rußland keine Freihandelszone zu vereinbaren. Ein erheblicher Teil der russischen Ausfuhren, insbesondere Energie und Rohstoffe, gelangt bereits jetzt zollfrei in den EU-Bereich. In einem Teil der sensiblen Branchen wie dem Agrar- und Nahrungsmittelsektor ist die Wettbewerbsfähigkeit Rußlands gering, in anderen Zweigen wie Textilien und Bekleidung könnte sich die ohnehin bereits eingeleitete und vom Weltmarkt erzwungene Strukturwandel allenfalls leicht beschleunigen. Dagegen dürfte in Rußland die Gründung einer Freihandelszone bei dem gegenwärtigen Niveau der Zollsätze zu einer erheblichen Verdrängung der Industriegütereinfuhren von außerhalb der EU, z.B. aus den USA und Japan, durch Lieferanten aus der EU führen. Da nach den Bestimmungen der WHO das durchschnittliche Niveau der Außenzölle nicht erhöht werden darf, würde die Errichtung einer Freihandelszone mit der EU eine Senkung der russischen Zölle nach sich ziehen, die im Durchschnitt 11 bis 15% betragen, während die durchschnittliche EU-Zollrate für russische Einfuhrgüter bei etwa 1,8% liegt. Die Gründung einer Freihandelszone hätte daher einen erheblichen Rückgang der

Zolleinnahmen für Rußland zur Folge, denen allerdings erhebliche Wohlfahrtsgewinne durch eine Belebung des Handels gegenüberstünden.³²

Was *drittens* schließlich die Hilfe der EU bei der Einbindung Rußlands in die maßgeblichen Institutionen der Weltwirtschaft betrifft, so mag der Fall einer Mitgliedschaft Rußlands in der WHO als Beispiel gelten. Die EU hat den russischen Antrag auf WHO-Mitgliedschaft nicht nur politisch unterstützt. Sie hat als praktischen Beitrag dazu auch die Bildung einer gemischten Expertengruppe vorgeschlagen. Diese soll Lösungsvorschläge für die vor einer WHO-Aufnahme von Rußland zu erfüllenden handels- und systempolitischen Bedingungen erarbeiten. Hier – wie auch in der Rußlandpolitik der EU gegenüber anderen internationalen Wirtschafts- und Finanzorganisationen – zeigt sich eine bezeichnende Doppelstrategie: Rußland soll mit EU-Unterstützung an die Institutionen der Weltwirtschaft herangeführt werden, um hierdurch wiederum zu einem qualifizierteren Partner für die EU selbst zu werden. Dabei setzt die EU allerdings voraus, daß Rußland selbst große Anstrengungen unternimmt, um die zur Anerkennung als Marktwirtschaft erforderlichen Systemstrukturen zu erreichen. Als praktischer Beitrag dazu ist die Ende April 1998 vom EU-Rat getroffene Entscheidung zu verstehen, Rußland in Anbetracht seiner bislang erzielten marktwirtschaftlichen Fortschritte ab sofort aus der Länderkategorie "Nicht-Marktwirtschaften" zu streichen. Dies hat zur Folge, daß künftig Antidumpingmaßnahmen gegen russische Firmen nur noch auf einer Einzelfallbasis getroffen werden. Die neue Haltung der EU trifft nur auf jene Sektoren zu, die unter marktwirtschaftlichen Bedingungen arbeiten. Diese Einschränkung läßt daher noch viele Bereiche für neue Auseinandersetzungen offen.³³ Gegenwärtig sehen sich russische Exporteure mit insgesamt 55 Antidumpingverfahren konfrontiert, davon allein 14 aus dem EU-Bereich, die nach amtlichen Schätzungen mit Kosten zwischen 500 Mio. und 1 Mrd. USD pro Jahr zu Buche schlagen.³⁴

4.2 Welthandelsorganisation (WHO)

Was die Gründe für das russische Interesse an einer WHO-Mitgliedschaft betrifft,³⁵ so sind gleichermaßen politische und wirtschaftliche Motive erkennbar. Schon aus Prestigeerwägungen möchte Rußland allen wichtigen internationalen Finanz- und Wirtschaftsorganisationen angehören und sich als neu zu konstituierende Weltmacht ein Mitspracherecht sichern. Außerdem wird die WHO-Zugehörigkeit – wie auch eine eventuelle OECD-Mitgliedschaft – als ein wichtiger Indikator für die Unumkehrbarkeit des wirtschaftlichen Transformationsprozesses sowie als Katalysator für die Einbindung des Landes in die Weltwirtschaft angesehen. Weiter erhofft sich die russische Regierung von einer WHO-Aufnahme meßbare Handelsgewinne in einer Größenordnung von bis zu 3 Mrd. USD

³² Paul Brenton/Natalia Tourdyeva/John Whalley, The Potential Trade Effects on a FTA between the EU and Russia, in: Weltwirtschaftliches Archiv/Review of World Economics, 2/1997, S. 213-219.

³³ Ostwirtschaftsreport, 11, 29.5.1998, S. 220.

³⁴ EIU, Russia – Country Report, 1st quarter 1998, S. 36.

³⁵ Vgl. Hans-Hermann Höhmann/Christian Meier, Rußland, "Gipfel der Acht" und internationale Wirtschaftsorganisationen, in: Außenpolitik, IV/1997, S. 344.

jährlich, die ihr zuvor wegen diskriminierender Handelspraktiken verloren gingen. Schließlich soll die WHO-Mitgliedschaft einen zuverlässigen Rahmen für die Beilegung von Handelsstreitigkeiten gewährleisten, in die Rußland wegen permanenter Dumpingvorwürfe verwickelt ist.³⁶

Im Dezember 1994 stellte die russische Regierung einen Antrag auf Vollmitgliedschaft in der WHO, der Nachfolgeorganisation des GATT. Dort hatte Rußland den Status eines Beobachters inne, der der vormaligen UdSSR bereits im Juni 1990 gewährt worden war. Der üblichen Prozedur entsprechend erstellte die russische Regierung im Mai 1995 auf der Grundlage eines WHO-Fragenkataloges ein Memorandum über das Außenhandelsregime, das die Grundlage bildete für die Eröffnung des geltenden vierstufigen WHO-Aufnahmeverfahrens am 17. Juli 1995.³⁷ Seither befindet sich Rußland noch auf der ersten, der sogenannten Erkundungsstufe ("fact finding stage"), in der die russische Regierung nicht nur um schriftliche Auskünfte über die WHO-Konformität ihrer außenwirtschaftspolitischen Regelwerke gebeten, sondern auch dazu aufgefordert wurde, auf den Gebieten, wo es dringend geboten ist, WHO-konforme Regelungen einzuführen. Am 18. Februar 1998 haben die russischen Vertreter nach langem Hin und Her der gemeinsamen Arbeitsgruppe ein Vorschlagspaket über die Gestaltung der Zollpolitik vorgelegt und die Vorlage eines weiteren für den Dienstleistungsbereich angekündigt.³⁸ Bei dieser Gelegenheit ist, obwohl die Erkundungsstufe noch nicht abgeschlossen war, der Übergang zur zweiten Stufe vollzogen worden, in der bereits über Aufnahmeregelungen und -bedingungen im bi- und multilateralen Rahmen verhandelt wird. Mit der Vorlage eines detaillierten Vertragswerks und seiner Billigung durch alle Teilnehmer, der dritten Stufe, und der formellen Aufnahme Rußlands in die WHO, der vierten Stufe, dürfte frühestens in der zweiten Hälfte des Jahres 1999 zu rechnen sein, allerdings nur unter der Voraussetzung eines kontinuierlichen Fortgangs der marktwirtschaftlichen Umgestaltung Rußlands auf einer politisch stabilen und berechenbaren Grundlage. Zu diesem Zeitpunkt dürfte sich die russische Regierung allenfalls im Anfangsstadium von Verhandlungen über die Einrichtung einer Freihandelszone mit der EU befinden.

4.3 Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)

Was die Beziehungen zwischen Rußland und der OECD betrifft, so sind erstmals im September 1990 formale Kontakte aufgenommen worden. Bezugspunkt war ein "Allgemeines Arbeitsprogramm der OECD für die Zusammenarbeit mit osteuropäischen Transformationsstaaten", das auch nach Auflösung der UdSSR für Rußland und andere GUS-Staaten verbindlich blieb. Doch während die Visegrád-Staaten bereits ab 1991 mit der OECD länderspezifische Programme zur Unterstützung ihrer marktwirtschaftlichen Umgestaltung vereinbarten, wurde zwischen der OECD und Rußland erst am 8. Juni 1994 eine "Declaration of Co-operation" unterzeichnet. Auf dieser Basis wurde ein Jahr später ein spezielles Rußlandprogramm

³⁶ Financial Times, 19.7.1995.

³⁷ Peter Milthorp, Integration of FSU/economies in transition into the World Trade Organization, in: Economics of Transition, 1/1997, S. 217-218.

³⁸ Russkij Telegraf, 28.2.1998.

erarbeitet, das die Bereitstellung von Beratung und technischer Hilfe der OECD für 25 Bereiche, darunter z.B. Steuergesetzgebung und -verwaltung, Wettbewerbspolitik, Corporate Governance, Auslandsinvestitionen, Finanz- und Bankenreform vorsah. Damit stellte es das umfangreichste Länderprogramm dar, das zwischen der OECD und einem Nichtmitgliedstaat ausgefertigt worden war. Außerdem war es danach für russische Regierungsmitglieder möglich, in mehr als 20 OECD-Komitees und Arbeitsgruppen mitzuwirken und deren Expertise zu nutzen.³⁹

Auf der Tagung des OECD-Rates am 21. Mai 1996 legte die russische Regierung einen schriftlichen Antrag auf Vollmitgliedschaft in der OECD sowie in ihren zwei Sonderorganisationen vor, der Internationalen Energieagentur (IEA) und der Kernenergieagentur (NEA). Wenngleich dieser Vorstoß zunächst wohl nur Teil einer breitangelegten Offensive zur Aufwertung Rußlands und seines um die Wiederwahl ringenden Präsidenten Jelzin war, so ließ sich doch nicht übersehen, daß Rußland in dem Maße, wie sich die OECD gegenüber den Transformationsstaaten Ostmitteleuropas öffnete, 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 wollte, weil eine OECD-Mitgliedschaft gleichbedeutend ist mit der Anerkennung der Wirtschaft des jeweiligen Landes als eine vollfunktionierende Marktwirtschaft mit günstigen Folgewirkungen für eine internationale Finanz- und Wirtschaftskooperation.⁴⁰

Um die russische Regierung bei der marktwirtschaftlichen Umgestaltung des Landes noch gezielter zu unterstützen, wurde am 27. Mai 1997 die Einrichtung eines Liaison Committee zwischen der OECD und Rußland vereinbart, das die Durchführung des speziellen Rußlandprogramms überwachen und vorantreiben soll. Ob allerdings die Hürden für eine OECD-Mitgliedschaft Rußlands genauso hoch sein werden wie bei der Aufnahme von Tschechien, Ungarn und Polen, hängt vom Ausgang der internen Auseinandersetzung über die künftige Marschroute bei einer OECD-Erweiterung ab. Während die Puristen weiterhin auf einer strikten Erfüllung der bislang geltenden Aufnahmekriterien bestehen, möchten andere OECD-Mitglieder nach dem "Major Player Approach" verfahren, d.h. die OECD für Länder öffnen, die einen signifikanten Einfluß auf die Weltwirtschaft haben oder als Zukunftsmärkte für Produkte aus dem OECD-Bereich gelten. Zu solchen Ländern wurden in der 1997 veröffentlichten OECD-Studie "On Globalisation and Linkages" Rußland, China, Indien, Brasilien und Indonesien gerechnet.⁴¹

4.4 Pariser und Londoner Club

Bekanntlich hat die russische Regierung zwar die Haftung für die Auslandsverbindlichkeiten der vormaligen Sowjetunion voll übernommen. Sie sah sich aber zu keinem Zeitpunkt in der

³⁹ OECD, Transition Brief, 5, Autumn 1996, S. 2.

⁴⁰ VWD-Rußland mit GUS-Staaten, 98, 22.5.1996; 99, 23.5.1996.

⁴¹ Jean-Pierre Tuveri, The Integration of NATO Partner Countries into Pan-European Economic Structures, in: Conference-Paper at NATO-Colloquium, Brussels, June 25-27, 1997.

Lage, den dafür jeweils fälligen Schuldendienst pünktlich zu leisten. Dazu kam, daß im Gefolge der marktwirtschaftlichen Umgestaltung eine Neuverschuldung gegenüber dem Ausland geradezu unvermeidlich wurde. Auch deshalb stand Rußland seit 1992 in fast ununterbrochenen Verhandlungen mit staatlichen und privaten Kreditgebern im Westen.⁴²

In einem ersten Abkommen mit dem Pariser Club vom 2. April 1993 wurden Verbindlichkeiten der früheren UdSSR, die vor dem Stichtag des 1. Januar 1991 aufgenommen und die 1992 und 1993 fällig wurden, umgeschuldet und ein Teil der fälligen Zinszahlungen kapitalisiert. Das gesamte Umschuldungsvolumen bezifferte sich auf rd. 15 Mrd. USD. In einem zweiten Abkommen vom 4. Juni 1994 wurde die Rückzahlung von Krediten bzw. aufgelaufener Zinsen im Umfang von 7,1 Mrd. USD neu geregelt. Ein Jahr später, am 5. Juni 1995, wurde in einer dritten Vereinbarung die Umschuldung des 1995 fälligen Schuldendienstes über 6,4 Mrd. USD festgelegt. Danach hatte die russische Regierung Verhandlungen mit den Gläubigern des Pariser Clubs über eine langfristige Neustrukturierung der Auslandsverschuldung aufgenommen und mit einem Umschuldungsabkommen über ein Gesamtvolumen von 40 Mrd. USD am 29. April 1996 erfolgreich abgeschlossen. Die Bundesrepublik Deutschland war an dieser Übereinkunft mit 45,6% (18,5 Mrd. USD) beteiligt und leistete damit wie bisher den größten finanziellen Beitrag.⁴³

Schon vor, aber erst recht nach der Unterzeichnung dieser Vereinbarung hat die Moskauer Regierung ihre Bemühungen um eine Aufnahme in den Pariser Club verstärkt. Zur Begründung wurde angeführt, daß Rußland zahlreichen Staaten, vornehmlich aus der Dritten Welt, beträchtliche Finanzmittel zur Verfügung gestellt habe, die sich auf weit über 100 Mrd. USD beliefen. Man erhoffte 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 Abstimmung mit den G7-Staaten bereits eine westliche Aufnahmebereitschaft signalisiert hatte, wurde der Moskauer Regierung auf dem Lyoner Weltwirtschaftsgipfel bedeutet, daß die April-Vereinbarung allenfalls den Weg freimache für Gespräche über die Frage, ob Bedingungen für Rußlands Beteiligung als Gläubiger vereinbart werden könnten. Zu diesem Zeitpunkt verspürte man auf westlicher Seite wenig Neigung, den Pariser Club in eine Organisation zur Eintreibung russischer Forderung aus der Zeit der alten Sowjetunion umzufunktionieren.⁴⁴

Trotz dieser mehr oder weniger offen geäußerten Einwände im Westen verfolgte die Moskauer Regierung das Ziel einer russischen Mitgliedschaft im Pariser Club hartnäckig weiter. Es gelang ihr, die Voraussetzungen dafür insbesondere durch die Übereinkunft mit Frankreich über noch offene Altforderungen aus der russischen Zarenzeit deutlich zu

⁴² Vgl. DIW-Wochenbericht, 3/1996, S. 55.

⁴³ BMWi-Tagesnachrichten, 10553, 30.4.1996.

⁴⁴ Financial Times 23.5.1996; 24.5.1996.

verbessern.⁴⁵ So überraschte es nicht, daß nach der gemeinsamen Helsinki-Initiative von Clinton und Jelzin vom 21. März 1997 bereits zur Eröffnung des Gipfels der Acht von Denver (20.-22. Juni 1997) die Aufnahme Rußlands als 19. Mitglied des Pariser Clubs bekanntgegeben und zwei Monate später am 17. September 1997 in Paris offiziell vollzogen wurde.⁴⁶ Die russische Regierung hat sich verpflichten müssen, nicht nur ihre auf ca. 140 Mrd. USD veranschlagten Forderungen nach unten zu berichtigen, sondern auch darauf zu verzichten, den Pariser Club für die Eintreibung russischer Außenstände gegenüber Irak und Libyen zu instrumentieren.⁴⁷

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 den 600 privaten Gläubigern des Londoner Clubs bestehenden Verbindlichkeiten neuen Auftrieb. Seit Juli 1993 herrschte hier Stillstand, der lediglich alle drei Monate von der gleichlautenden Mitteilung unterbrochen wurde, daß der unter der Führung der Deutschen Bank stehende Lenkungsausschuß der privaten Kreditgeber dem russischen Antrag auf einen weiteren Roll-over von 90 Tagen stattgegeben habe. Die russischen Verbindlichkeiten gegenüber dem Londoner Club beliefen sich auf 25,5 Mrd. USD. Hinzu kamen Zinsrückstände in Höhe von weiteren 7 Mrd. USD, so daß sich die Gesamtverschuldung auf 32,5 Mrd. USD bezifferte. Am 16. November 1995 wurden Grundsätze für ein langfristiges Umschuldungsabkommen vereinbart, denen zufolge die Rückzahlung von Altschulden der ehemaligen UdSSR über einen Zeitraum von 25 Jahren gestreckt werden soll, der sieben Freijahre rückwirkend per Ende 1995 einschließt. Was die Begleichung der Zinsrückstände anbelangt, so wurde festgelegt, daß bis Ende 1996 1,5 Mrd. USD gezahlt werden sollen und der Rest in Floating Rates mit einer Laufzeit von 20 Jahren, sieben Freijahre eingeschlossen, umzuwandeln sei. Die danach einsetzenden Bemühungen, diese Grundsatzvereinbarungen zu operationalisieren, führten am 10. Juni 1996 zwar zur Vorlage eines Rahmenvertrages.⁴⁸ Doch das Abstimmungsverfahren mit den betroffenen Banken gestaltete sich so schwierig, daß ein verbindliches Umschuldungsabkommen zwischen dem Londoner Club und der russischen Außenwirtschaftsbank erst am 6. Oktober 1997 unterzeichnet, aber bereits mit Wirkung vom 2. Dezember 1997 in Kraft gesetzt wurde.⁴⁹

4.5 Weltwirtschaftsgipfel (G7/G8)

Bereits zu Beginn der dritten Runde jährlicher Treffen der Gruppe der sieben führenden westlichen Industriestaaten (G7) 1989 in Paris hatte der sowjetische Staats- und Parteichef Gorbatschow im Zeichen des von ihm verkündeten "neuen außenpolitischen Denkens" um Aufnahme der UdSSR in dieses Gremium ersucht. Doch erst mit dem Londoner

⁴⁵ New Europe – Global Independent Weekly, 214, 29th June-5th July, 1997, S. 16.

⁴⁶ Neue Zürcher Zeitung, 18.9.1997.

⁴⁷ International Herald Tribune, 23.6.1997.

⁴⁸ Frankfurter Allgemeine Zeitung/Handelsblatt/Süddeutsche Zeitung, 31.7.1996.

⁴⁹ Frankfurter Allgemeine Zeitung, 7.10.1997.

Weltwirtschaftsgipfel von 1991 wurden die Weichen dafür gestellt, den sowjetischen und später den russischen Staatspräsidenten von Jahr zu Jahr enger in die politischen Beratungen der G7-Staats- und Regierungschefs einzubeziehen. Aus Moskauer Sicht bot die politische Einbindung Rußlands in die G7 nicht nur die Gewähr, dieses Gremium für die Vergabe großzügiger Finanzhilfen des IWF bzw. der Weltbank zur Unterstützung des russischen Transformationsprozesses sowie für die beschleunigte Aufnahme des Landes in wichtige Organisationen der Weltwirtschaft erfolgreich zu instrumentieren, sondern auch den Verlust der Weltmachtrolle und die wirtschaftliche Schwäche des Landes durch formale Mitsprache des russischen Präsidenten in weltpolitischen Fragen partiell zu kaschieren. So überraschte es nicht, daß bereits auf dem 1994er Gipfel von Neapel neben der ausschließlich für den Wirtschaftsdialog reservierten G7-Institution die Etablierung der "P8", die politische Zusammenarbeit der G7 mit Rußland, als gleichberechtigte Institution zu registrieren war. Auf dem Weltwirtschaftsgipfel von Halifax (15.-17.6.1995) wurden mit der russischen Regierung und auf deren Wunsch für den Zeitraum bis zum G7-Gipfel von Lyon (1996) zwei konkrete Kooperationsprojekte verabredet, und zwar zum einen die Einsetzung einer Expertengruppe, die Maßnahmen zur Abwehr des internationalen Terrorismus und des organisierten transnationalen Verbrechens erarbeiten sollte, zum anderen die Einberufung einer Konferenz zu Fragen der nuklearen Sicherheit im Frühjahr 1996.⁵⁰ Die auf diese Vorhaben gestützte russische Erwartung einer Umwandlung der G7/P8 in eine G8 erfüllte sich auf dem Lyoner Weltwirtschaftsgipfel (27.-29. Juni 1996) nicht. Ursächlich dafür waren zu diesem Zeitpunkt nicht nur der noch offene Ausgang der russischen Präsidentschaftswahlen, sondern auch die daraus resultierende Ungewißheit über die politisch-wirtschaftliche Kursbestimmung der neuen russischen Führungsspitze. Die Zusicherung von US-Präsident Clinton bei der Helsinki-Konferenz mit Jelzin am 20. und 21. März 1997, Rußland bereits beim Denver-Gipfel (20.-22.6.1997) den Rang eines gleichberechtigten Teilnehmers einzuräumen, führte zu der neuen Tagungsformel "Gipfel der Acht".⁵¹ Danach war es allerdings für den britischen Premierminister Blair unumgänglich, den 23. Weltwirtschaftsgipfel nach Birmingham (15.-17.5.1998) offiziell als G8-Treffen einzuberufen und Rußland nach über sieben Jahren wechselnder Formelkompromisse endgültig als Vollmitglied in den Kreis der führenden Industriestaaten aufzunehmen.

5. Rußlands Stellung in der "Gemeinschaft Unabhängiger Staaten" (GUS)

Die Stellung Rußlands innerhalb der GUS fällt zwar aus dem Kontext der euroatlantischen Dimension heraus, hat aber beträchtliche Bedeutung für die gesamte Sicherheitsarchitektur Rußlands und berührt auch die Beziehungen zwischen Rußland und seinen westlichen Partnern. Nach der Auflösung der Sowjetunion im Dezember 1991 und der zeitgleichen Ersatzgründung der GUS war Rußland davon ausgegangen, daß die anderen GUS-Staaten auf die Dauer nicht lebensfähig seien und sich früher oder später erneut um Moskau als altes und

⁵⁰ Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, 53, 28.6.1995, S. 488.

⁵¹ Hans-Hermann Höhmann/Christian Meier, Russia, "Summit of the Eight" and International Organisations", in: German Foreign Affairs Review, IV/1997, S. 335-345.

neues imperiales Zentrum scharen würden.⁵² Zur Förderung solcher Reintegrationsprozesse schloß Moskau mit den GUS-Mitgliedstaaten bilaterale Verträge, die durch multilaterale Abkommen ergänzt wurden. Neben Vereinbarungen zur Außen- und Sicherheitspolitik sowie zur Militärstrategie spielten dabei auch Wirtschaftsabkommen eine wichtige Rolle. Die ökonomischen Regelungen zwischen Rußland und dem Rest der GUS, die sich vor allem auf Handels- und Währungspolitik bezogen, gelegentlich aber auch weitergehende Wirtschaftsgemeinschaften anvisierten, standen im Zeichen unterschiedlich aufgefaßter russischer Interessen und ließen keine klare Tendenz erkennen. Auf der einen Seite stand die Perzeption, daß der ökonomische Niedergang Rußlands zu einem großen Teil durch das Auseinanderbrechen des alten sowjetischen Wirtschaftsraums verursacht wurde. Daher sei eine wirtschaftliche Reintegration ebenso wünschenswert wie die Nutzung ökonomischer Ressourcen und Märkte in den anderen Nachfolgestaaten der UdSSR für Zwecke des angepeilten russischen Wirtschaftsaufschwungs. Auch eine strategische Kontrolle über die anderen Länder, ausgeübt auch mittels einer anhaltenden ökonomischen Abhängigkeit von Rußland, erschien stets wünschenswert, zumal Rußland selbst infolge der durch seine westlichen Nachbarländer (insbesondere die Ukraine, aber auch Belarus) führenden Transportverbindungen (vor allem beim Pipeline-Transport von Gas) verletzbar geworden war. Auf der anderen Seite standen und stehen die hohen Kosten, die mit jeder neuen Integration der GUS-Staaten – insbesondere mit jeder Wirtschafts- und Währungsunion – für Rußland verbunden wären. Derartige Kostenüberlegungen veranlaßten z.B. die reformorientierte Regierung Gaidar im Jahre 1993, deutlich zu der bereits vereinbarten russisch-weißrussischen Wirtschaftsgemeinschaft, die u.a. eine Umstellungen des weißrussischen auf den russischen Rubel im Verhältnis 1:1 vorsah, auf Distanz zu gehen. Auch danach ist es prinzipiell bei dieser Ambivalenz geblieben, wenn auch russische Reintegrationsambitionen immer wieder in Erscheinung traten, nicht ohne periodische Beunruhigung im damals so genannten "nahen Ausland" auszulösen.

In der jüngsten Zeit ist die GUS-Politik Rußlands durch eine Reihe von Akzentverschiebungen gekennzeichnet. Diese lassen das Bestreben erkennen

- keinen Zweifel an der Anerkennung der Unabhängigkeit der GUS-Staaten aufkommen zu lassen (weshalb man auch den bis 1996 üblichen Terminus "nahes Ausland" fallen ließ);
- subregionale Zusammenschlüsse zu konstituieren ("Union" Rußland-Belarus, "Gemeinschaft Integrierter Staaten" Rußland-Belarus-Kasachstan-Kirgistan), die als Kerne für eine spätere "GUS-Integration mit verschiedenen Geschwindigkeiten" dienen können;
- den Schwerpunkt der Einflußnahme im GUS-Raum auf Wirtschaftsbeziehungen zu verlagern ("Politische Zusammenarbeit auf ökonomischem Fundament").

Realistischer Weise denkt die Moskauer Führung dabei nicht an die Wiederherstellung zentral geplanter, administrativ umgesetzter und auf Moskau zentrierter Strukturen der Wirtschaftsbeziehungen. Vielmehr geht es ihr darum, die GUS-Staaten durch Stimulierung

⁵² Vgl. hierzu und zum folgenden Heinz Timmermann, Desintegrationsprozesse in der GUS, Aktuelle Analysen des BIOst, 20/1998, S. 2ff.

von Aktivitäten privater russischer Wirtschaftssubjekte ökonomisch zu durchdringen, die dabei entstehenden Transfer-, Struktur- und Systemeffekte für russische Wirtschaftsinteressen zu nutzen und auf diese Weise auch außenpolitischen Einfluß und strategische Kontrolle zu festigen. Stichworte sind: Steigerung der gegenseitigen Handelsumsätze; Finanz- und Management-Beteiligung an Unternehmen, Banken und Pipeline-Netzen; Gründung von gemeinsamen Betrieben und von Finanz-Industrie-Gruppen. In diesem Kontext ist auch die – von Jelzin initiierte – Entscheidung des GUS-Gipfel vom April 1998 zu werten, den russischen Wirtschafts- und Finanzmagnaten Beresowskij mit der Leitung des – bisher einflußlosen – GUS-Exekutivsekretariats zu betrauen. Dieses Vorgehen ist konform mit den derzeitigen russischen Tendenzen, die multilaterale ökonomische Zusammenarbeit im GUS-Bereich auf die Liberalisierung der Märkte für Kapital, Dienstleistungen und Arbeitskräfte zu konzentrieren, wobei – nach dem Muster der westeuropäischen Entwicklung – als Etappenziel die Errichtung einer Freihandelszone ins Auge gefaßt wird.

Aus euroatlantischer Sicht ist diese Moskauer Schwerpunktverlagerung auf eine eindeutige Anerkennung der Selbständigkeit der anderen GUS-Staaten einerseits und eine verstärkte Rolle der Wirtschaftsbeziehungen andererseits im ganzen positiv zu werten.⁵³ Eine solche Profilierung der Außen- und Außenwirtschaftspolitik ist auch im Rahmen der russischen Beziehungen zur GUS Ausdruck der Tatsache, daß Vertreter starker Wirtschafts-, Finanz- und Handelsgruppen beträchtlichen Einfluß auf die internationalen Beziehungen Rußlands gewonnen haben. Signifikante Teile der neuen ökonomischen Eliten haben offensichtlich gelernt, das Streben nach wirtschaftlichem (Unternehmens-)Erfolg im GUS-Raum mit der Politik eines Ausgleichs nationaler Interessen zu verbinden, die ihren Aktivitäten ein friedliches Umfeld sichert. Die euroatlantische Welt sollte sich folglich vom ideologischen Getöse eines neuen "national-patriotischen Konsenses" nicht zu sehr irritieren lassen, freilich auch nicht übersehen, daß die Übergänge und Querverbindungen zu solchen Teilen der politischen Eliten Rußlands, die auf das ursprüngliche Ziel einer politischen und militärischen Integration der GUS keineswegs verzichtet haben, fließend und beweglich sind.

6. Kann die OSZE eine sicherheitstiftende Rolle spielen?

Seit Beginn der Transformation hat die KSZE der ökonomischen Dimension von Sicherheit und Stabilität und der Notwendigkeit gelingender Systemtransformationen in Rußland und anderen Reformländern im Osten Europas beträchtliche Aufmerksamkeit zuteil werden lassen.⁵⁴ Die Hauptetappen der konzeptionellen Entwicklung können hier nur mit einigen Stichworten umrissen werden: War im abschließenden Dokument des Wiener Folgetreffens vom 15. Januar 1989 noch die alte Formel von der "Förderung stabiler und ausgewogener Wirtschaftsbeziehungen im Interesse aller Staaten" als Hauptaufgabe der ökonomischen

⁵³ Heinz Timmermann, ebenda.

⁵⁴ Hans-Hermann Höhmann, Wirtschaftliche und soziale Transformationsprobleme in Ostmitteleuropa und den GUS-Staaten, a.a.O., S.344-346.

Kooperation enthalten gewesen,⁵⁵ so rückte seit der Bonner Konferenz über wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa im April 1990 die Entwicklung von Marktwirtschaft, politischem Pluralismus und Rechtsstaatlichkeit ins Zentrum des wirtschaftlichen Zielkatalogs der KSZE.⁵⁶ Auch im "Prager Dokument über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und –Strukturen" vom Januar 1992 wurde der Schwerpunkt "Übergang zur Marktwirtschaft" in den Vordergrund der wirtschaftlichen Zusammenarbeit gestellt. Des Weiteren wurde die Schaffung eines Wirtschaftsforums festgeschrieben, um den Dialog über Fragen der marktwirtschaftlichen Umgestaltung politisch anzuregen und entsprechende Aktivitäten europäischer und transatlantischer Organisationen wie OECD, Europäischer Investitionsbank, EBRD und ECE mit eigenen Vorschlägen voranzubringen.⁵⁷ Schließlich wurden auch in der Abschlusserklärung des KSZE/OSZE-Gipfels von Budapest (5./6. Dezember 1994) die Unterstützung des wirtschaftlichen Reformprozesses sowie die Entwicklung von Marktwirtschaft und umweltverträglicher Politik als für Sicherheit und Stabilität in der OSZE-Region unerlässlich herausgestellt.⁵⁸

So sinnvoll, ja notwendig es auch sein mag, die wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsprobleme Rußlands im Hinblick auf ihre Bedeutung für Sicherheit und Stabilität und damit als Bestandteil der wirtschaftlichen Dimension der OSZE zu erörtern – die Hoffnungen auf eindeutige analytische Ergebnisse und klare Schlußfolgerungen für die Interdependenz von sozioökonomischer Entwicklung und Fragen der inneren Stabilität sowie Sicherheit dürfen nicht zu hochgesteckt werden. Denn das Instrumentarium der OSZE, das zur Wahrnehmung von Aufgaben im Bereich der in ihren Dokumenten definierten wirtschaftlichen Dimension zur Verfügung steht, ist äußerst beschränkt.⁵⁹ Bei Konzipierung und Umsetzung von wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Unterstützungsmaßnahmen für die Transformationsländer – in der Regel handelt es sich um ungebundene Kredite, projektbezogene Finanztransfers, technische Hilfe und Beratung, Förderung von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen, Hilfe bei Entwicklung des Arbeitsmarkts und Aufbau des Sozialsystems sowie Unterstützung beim Umweltschutz – stehen andere Akteure als die OSZE eindeutig im Vordergrund. Hierzu gehören vor allem die teilweise bereits ausführlich behandelten internationalen Wirtschafts- und Finanzorganisationen (OECD, Weltbank, IWF, Europäische Investitionsbank, Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung).

Eine große Rolle spielt auch die Europäische Union: sowohl als Kooperationspartner und zukünftiger Ankerplatz der ostmitteleuropäischen Reformländer als auch als Organisator von

⁵⁵ Abschließendes Dokument des Wiener Folgetreffens, Wien, 15. Januar 1989, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), a.a.O., Kap. B.3, S. 18.

⁵⁶ Dokument der Bonner Konferenz über wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa. Bonn, 11. April 1990, ebenda, Kap. G.2, S. 2-4.

⁵⁷ Prager Dokument über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und –Strukturen. Prag, 30.1.1992, ebenda, Kap. A.5, S. 5.

⁵⁸ Budapestener Dokument 1994 / Gipfelerklärung von Budapest, Die Wirtschaftliche Dimension, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 478-483.

⁵⁹ Vgl. Ivan Majercin, Die wirtschaftliche Dimension der OSZE: Neue Herausforderungen, ebenda, S. 368.

Hilfsprogrammen (TACIS). Weiter gibt es die Aktivitäten der G7-Staaten im multilateralen und bilateralen Kontext, die Unterstützungsmaßnahmen anderer Länder sowie die Bemühungen neuer regionaler Zusammenschlüsse (CEFTA, Zentraleuropäische Initiative u.a.). Schließlich bemühen sich auch kleinere Akteure, in Deutschland beispielsweise die Bundesländer sowie viele Verbände und Stiftungen, um Unterstützung der Transformationsländer. Die OSZE verfügt dagegen weder über ein entsprechendes Netz von Institutionen noch über nennenswerte eigene Finanzmittel, um die Aufgabe einer ökonomisch-ökologisch-sozialen Absicherung von Sicherheit und Stabilität adäquat wahrnehmen zu können. So mußte sich auch der sehr knappe Abschnitt "Die wirtschaftliche Dimension" im Jahresbericht 1995 des OSZE-Generalsekretärs auf den Hinweis beschränken, das Wirtschaftsforum habe "verschiedene Aspekte der regionalen Wirtschaftskooperation in den Bereichen Handel, Investitionen, Infrastruktur und insbesondere deren Bedeutung für die Sicherheit erörtert" und konkrete Vorschläge für eine "verbesserte Einbindung der wirtschaftlichen Dimension in die Arbeit der OSZE gemacht".⁶⁰

Trotz der sehr geringen operativen Funktionen auf ökonomischem und sozialem Gebiet ist der Nutzen der wirtschafts- und sozialbezogenen Aktivitäten der OSZE dennoch nicht gering einzuschätzen. Er besteht zunächst darin, daß die OSZE das größte, auf Europa konzentrierte und zugleich über Europa hinausgehende institutionalisierte Forum zur Erörterung der Zusammenhänge zwischen wirtschaftlicher, ökologischer und sozialer Entwicklung auf der einen und Sicherheit in einem komplexen Sinne auf der anderen Seite darstellt. Es ist zugleich ein Forum, in dem – gemessen an der Mitgliederzahl – entwickelte Industrieländer und weniger entwickelte Transformationsländer fast mit gleichen Anteilen repräsentiert sind. Dies eröffnet nicht nur Gelegenheit zum Ost-West-Dialog, sondern bietet auch die Möglichkeit einer intensiven Ost-Ost-Kommunikation, die schon deshalb erforderlich ist, um die in Anbetracht der Anziehungskraft der EU noch zu schwach entwickelten regionalen Kooperationsmöglichkeiten zu erörtern und einer weiteren Desintegration der Wirtschaftsräume im Osten Europas entgegenzuwirken. Die OSZE ist zudem die wichtigste gesamteuropäische Organisation, die – und dies gilt vor allem für die GUS-Mitglieder – auch solche Länder umfaßt, die nie die Chance haben, wirkliche ökonomische Partner, geschweige denn Vollmitglieder der EU zu werden. Es sollte allerdings geprüft werden, wie die heute schon bestehenden Institutionalisierungen der wirtschaftliche OSZE-Dimension umfassender wirksam werden können. Schließlich wäre zu fragen, ob über die verbesserte Realisierung des bereits Bestehenden hinaus nicht auch angestrebt werden sollte, die ökonomischen Funktionen der OSZE zu erweitern und auch institutionell abzusichern. Letztlich geht es darum, geeignete Formen und Methoden zwischenstaatlicher Kooperation für den ganzen OSZE-Bereich zu entwickeln, mit denen der sich gegenwärtig abzeichnende Trend hin zu einer neuen Zweispaltung Europas in die etablierten marktwirtschaftlichen und erfolgreichen Reformländer in West- und Mitteleuropa auf der einen und den von Stagnation bedrohten Transformationsländern im GUS-Bereich auf der anderen Seite aufgehalten und den daraus resultierende Gefahren für Stabilität und Sicherheit in Europa entgegengewirkt werden kann.

⁶⁰ Jahresbericht 1995 über OSZE-Aktivitäten, Manuskript, S. 30.

In diesem Sinne wurde deutscherseits der Vorschlag einer "OSZE-Wirtschaftscharta" in die Parlamentarische Versammlung der OSZE eingebracht, die der Verständigung auf gemeinsame Prinzipien für die Wirtschaftspolitik der OSZE-Mitgliederstaaten dienen und auch dabei helfen soll, die dreifache Aufgabe zu lösen, die die Staats- und Regierungschefs der OSZE auf dem Gipfeltreffen vom Dezember 1996 in Lissabon im Sinne des erweiterten Sicherheitsbegriffes der OSZE zugewiesen haben.⁶¹

- aus ökonomischen, sozialen und ökologischen Problemen resultierende Sicherheitsrisiken zu aufzuzeigen,
- ihre Ursachen und möglichen Konsequenzen zu identifizieren und

die internationale Gemeinschaft im allgemeinen sowie die einschlägigen internationalen Wirtschafts- und Finanzinstitutionen im speziellen dazu aufzurufen, geeignete Maßnahmen zur Gegensteuerung zu ergreifen.

⁶¹ Rita Süßmuth, Sicherheit durch Zusammenarbeit. Die wirtschaftliche Dimension der OSZE, a.a.O., S. 300f.

Hans-Hermann Höhmann/Christian Meier

Russia's "Economic Security" – A European Perspective

Bericht des BIOst Nr. 32/1998

Summary

Introductory Remarks

This report deals with aspects of economic security, which within the context of international relations, have begun to play an ever more important role in practical foreign politics as well as in the perception of political agents and national elites. This is not only valid for the Euro-Atlantic World but also for Russia. Everywhere, the traditional notion of security which was mainly defined from a military perspective has been replaced by a complex concept which does not only consider military strategic viewpoints but also economic, social and ecological factors. On the basis of documents as well as press and literary publications, this report analyses the developments and problems relating to economic security.

Findings

1. Since as early as the end of the sixties, that is since the CSCE process, security and co-operation have been regarded not only in the context of foreign and arms policy. Increasingly, their considerable economic dimension has been recognised. In part II of the CSCE final act of Helsinki, the relevance and significance of economic co-operation for peace and security were explicitly emphasised. A number of fields of action (trade, industrial, scientific and ecological co-operation) were defined and the conditions for advances regarding co-operation presented.
2. With the end of the East-West conflict, the importance of economic and social factors as regards international security has further increased. On the one hand, the collapse of the Soviet hegemony in Eastern Europe at the end of the eighties opened up new possibilities for various forms of co-operation, also in the economic sphere. At the same time, military security began to play a less important role within international relations, at least from the global point of view. On the other hand, the fundamental changes occurring in Russia, the other CIS states as well as the Central Eastern and South Eastern European countries also produced new security problems. Many of these are strongly linked to the discontinuities in the economic and social development which were triggered by the transformation.
3. The political change discussed above reveals the complexity as well as the indispensability of a more comprehensive security concept. However, it also signifies the great difficulty of finding a precise terminological definition of economic security which

at the same time can be empirically operationalised. The security concept on which this report is based defines security as a situation in which countries as main agents in international relations can develop free of reciprocal threats, in which the political, societal and economic relations within a state can be autonomously and effectively organised by the respective governments and in which disturbances regarding the internal national stability cannot spread to other states and state systems. Factors influencing economic security are represented by the complex of economic conditions that are relevant for the security in the sense defined above.

4. In Russia, such a complex and comprehensive perception of security is currently being expressed in many discussions, resolutions and documents. Thus, for example in the "Concept for National Security", explicitly authorised by President Yelcin in December of 1997 by decree, it was emphasised, that nowadays, military security is only one aspect of national security and by far not the most important anymore. According to the above mentioned decree, the risks threatening Russia's internal security are much more relevant. Apart from a variety of problems concerning internal politics, the ecological situation and the "philosophical orientation" of the Russian population, the most grave security risks were considered to be of a social and economic nature. Especially, the stagnation of the economic development, the reduction in capital formation as well as the fact that Russia's export structure is dominated by energy and raw materials are named as potential factors of inner destabilisation in the economic sense.
5. The present priorities of the Russian security concept are not only influenced by the change in the international situation, but also by changes of the social power balance within the country itself. The current more comprehensive understanding of national and international security not only serves the general Russian needs with regard to consolidation and stabilisation of the transformation process, it also coincides with the specific commercial and profit oriented interests of the new economic elites, which have risen to the rank of important agents within Moscow's foreign policy. The new economic elites are the true beneficiaries of the substantial changes that have taken place in Russia, and they are not interested in putting their economic interests at risk, neither by following a strategy of isolation against the West nor by provoking a serious international conflict. Rather than that, the elites place their trust in an ongoing process of civilisation, modernisation and internationalisation of the Russian economy, which in turn depends on the existence of a peaceful international environment as well as on effective forms of political and economic partnership with the West. The conclusion which can be drawn from this line of thought is, that form and intensity of economic relations and co-operation between Russia and its international environment (especially the Euro-Atlantic world) are focal elements of Russia's complete security architecture.
6. This report describes and analyses in detail the present developments in the above mentioned co-operation oriented fields of action, in order to define the chances that economic factors might work in a positive sense as catalysts for international stability and security. In this context, quite a contradictory picture emerges. Though Russia's foreign trade as

well as the international amalgamation of capital are increasing, Russia has still remained a relatively closed country. Apart from that, it has an export structure dominated by raw materials and energy, which has already been identified as a risk to development and security such as the country's present volatility and dependence as regards capital relations. All in all, only a genuinely modernised economic and foreign trade structure would render Russia a truly important partner of the developed market economies. Such a structure would facilitate the institutional integration into the international economy. It would help to develop an effectively functioning market system and would contribute to the improvement of the living standard of the population which in turn, could support Russia's national security. However, a continuing emphasis on energy and raw materials as far as Russia's exports are concerned, would indicate deindustrialisation and technological dependence, independent of whether this emphasis is based on the inability to modernise or on the dysfunctional influence of certain interests. All facts and perceptions taken together, such a development would lead to a serious threat to Russia's national as well as the international security.

7. Russia's efforts in becoming more integrated into global economic institutions have basically been kindly accepted by the leading nations within the Euro-Atlantic region. The reason is, that these countries in turn place their hope in a stronger co-operation with Russia for reasons of security and foreign policy as well as external support of the Russian transformation process. This process is extremely complicated because the integration of Russia into individual institutions and the development of a well-ordered co-operation with these institutions, respectively, is frequently not only dependent on the political decision of its members but primarily depends on the fulfilment of material conditions, which, due to contradictory interests, the Russian government has presently only insufficiently been able to meet.
8. This report also analyses the potential of the Russian economy with regard to its relevance for internal and international security aspects. As far as the economic resources are concerned, Russia has been subject to a cumulative decline of its economic performance since 1991, the reasons for which can be seen in the collapse of the Communist system of rule and the planned economic system as well as the ensuing deterioration of the Soviet economic area and the inconsistent transformation policy since 1992. The decrease in agricultural performance has been very varied with regard to sector and region. The serious reduction in capital formation is a particular difficulty. The problematic situation regarding resources only changes partially if natural resources are also considered. On a world-wide scale, Russia certainly has the largest natural resources in absolute terms due to its large geographic surface area alone. However, the unfavourable development of the extraction and transportation costs as well as the fact that Russia's world market position seems to be deteriorating also have to be considered.
9. Apart from the availability of economic resources, Russia's present economic situation is of essential significance for the whole security architecture of the country. During the past years, it has been repeatedly assumed in the West as in the Country itself, that

economic recovery and consolidation of the market economy according to the example of the Central Eastern countries is imminent if not already taking place. Especially, the international economic organisations (World Bank, IMF) have often forecast the imminent reversal of the – until then – negative economic trends. However, the Russian economy is actually still characterised by serious problems regarding the systemic transformation to a market economy, the stagnating economic performance and its only attempted modernisation of the real economic structure. That is why, in spite of an increasing number of – certainly not unjustified – positive opinions being voiced, there are still many critical perceptions, within as well as outside of Russia. The insufficient consolidation of the systemic change to a market economy is generally regarded as the main reason for the – on the whole – unfavourable macro-economic development in Russia persisting right to the present.

10. As important as it may be to analyse Russia's socio-economic structures and the problems of the development as well as the tendencies regarding the international economic relations of the country and to discuss their influence on security and stability: As far as indisputable results and any conclusions are concerned, that might even be operational and could serve as clear-cut instructions for the political agents, expectations must not be too high. There are several reasons for this: Often there is too little reliable data to analyse the structure and urgency of societal problems and their relevance for security policy with sufficient precision; security risks which – in and for Russia, respectively – are derived from economic and societal problems, often depend more on perceptions than on facts; within the process of the societal differentiation in Russia it is becoming increasingly difficult to define, what "Russian" interests and a "Russian" security architecture actually are; finally, it is advisable, also in the field of politics, economics and international relations, to always start out on the assumption of considerable behavioural irrationality and to remain free of establishing a too mechanical relation between cause and effect.