

Marginalisiert? Rußland und die Politische Ökonomie der Transformationsperiode

Spanger, Hans-Joachim

Postprint / Postprint

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Spanger, H.-J. (1994). *Marginalisiert? Rußland und die Politische Ökonomie der Transformationsperiode*. (HSFK-Report, 4/1994). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-79748-5>

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.

D 460.186

HSFK-Report 4/1994



BIBLIOTHEK
DER HESSISCHEN STIFTUNG
FRIEDENS- UND KONFLIKTFORSCHUNG

**HESSISCHE
STIFTUNG
FRIEDENS-UND
KONFLIKT-
FORSCHUNG**

Hans-Joachim Spanger

**Marginalisiert?
Rußland und die Politische Ökonomie
der Transformationsperiode**

HSFK-Report 4/1994

Frankfurt am Main

**HESSISCHE
STIFTUNG
FRIEDENS-UND
KONFLIKT-
FORSCHUNG**

Hans-Joachim Spanger

**Marginalisiert?
Rußland und die Politische Ökonomie
der Transformationsperiode**

HSFK-Report 4/1994
September 1994

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse des Autors:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Leimenrode 29

60322 Frankfurt

Telefon (069) 95 9104-0

Telefax (069) 55 8481

ISBN 3-928965-42-5

DM 12,00

Inhalt

Marginalisiert? Rußland und die Politische Ökonomie der Transformationsperiode	1
Schocktherapie versus Gradualismus	3
Transformation ohne Rezepte	5
Die Folgen der Liberalisierung	8
Privatisierung ohne Folgen	11
Der zweifelhafte Charme der Monopole	13
Die fragwürdigen Hoffnungen auf die russischen Regionen	14
Die Reorganisation der regionalen Wirtschaftskooperation in der GUS	15
Die Kosten der Souveränität	18
Hilfe und ihre Grenzen	20
Auf der Suche nach einem angemessenen Platz in der Welt	23
Folgen für die russische Außenpolitik?	25

Zusammenfassung

Die weitreichenden Reformen des ersten Halbjahres 1992 haben die russische Volkswirtschaft so grundlegend verändert, daß heute eine Rückkehr zu den Prinzipien und Methoden zentraler Planung kaum mehr möglich erscheint. Fraglich ist hingegen, ob in einem überschaubaren Zeitraum die angestrebten Ziele - Innovation, Wettbewerbsfähigkeit und Steigerung des Volkseinkommens - erreicht werden können. Und offen bleibt, welcher Typ von Marktwirtschaft sich schließlich durchsetzen wird.

Zwar machte sich die russische Regierung mit ihrem anfänglichen Experiment in Sachen Schocktherapie einige Kernforderungen zu eigen, wie sie der Internationale Währungsfonds in seinen Strukturanpassungsprogrammen mit prinzipieller Geltung auch für die postsozialistischen Reformökonomien aufgestellt hat. Andere jedoch, wie die Öffnung zum Weltmarkt und die Einleitung einer exportorientierten Wachstumsstrategie, fanden von vornherein keine Berücksichtigung, und zudem blieb der Versuch selbst auf nur wenige Monate begrenzt.

Das Reformprojekt des russischen Ministerpräsidenten Jegor Gajdar scheiterte an dem konzentrierten Widerstand jener Kräfte, die in Rußland heute über den größten politischen und wirtschaftlichen Einfluß verfügen: die Leiter der einstigen sozialistischen Großbetriebe. Sie bekleiden im fortbestehenden Netz persönlicher Beziehungen zwischen Politik, Administration und Wirtschaft die wichtigsten Machtpositionen, die sie dank der Eigenarten des russischen Privatisierungsprogramms weiter ausbauen und festigen konnten. Es nimmt daher nicht wunder, daß Regierung und Parlament in ihrer gegenwärtigen Zusammensetzung trotz mancher Bemühungen um eine kohärente Politik makroökonomischer Stabilisierung im Interesse aller wenig Neigung erkennen ließen, die essentiellen Partikularinteressen dieser Gruppierungen zu verletzen.

Dieser Balanceakt ist auch charakteristisch für das Verhältnis Rußlands zu seinen Partnern in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten. Ursprünglich hatten diese gehofft, mit der Sowjetunion auch die Fesseln der zentralen Moskauer Planung abstreifen und so bessere Voraussetzungen für eine rasche wirtschaftliche Erholung schaffen zu können. Herausgekommen ist indes das Gegenteil. Schon wenige Monate nach Auflösung der UdSSR wurde

nahezu allen Nachfolgestaaten schmerzhaft bewußt, wie sehr sie ökonomisch von Rußland abhängen, sei es durch den präferentiellen Bezug von Energieträgern oder sei es in Gestalt "technischer Kredite" der Russischen Zentralbank zur Finanzierung lebenswichtiger Importe. Rußland ist folglich mit dem schwer lösbaren Dilemma konfrontiert, entweder seinen wirtschaftlichen Bedürfnissen, etwa nach angemessenen Exporterträgen, oder aber seinen politischen Interessen nach Sicherung seines Einflusses in der GUS zu folgen.

Es ist das Zusammenspiel dreier Faktoren, das als eigentliche Achillesferse der russischen ökonomischen Transformation erscheint: das sowjetische Wirtschaftserbe, das eine Bürde präzedenzloser Größenordnung darstellt, die reiche Ausstattung des Landes mit natürlichen Ressourcen und die fortbestehende Allianz zwischen Staat und Wirtschaft, die zunehmend den Staat zur Beute partikularer Interessen werden läßt. Dies schafft ideale Voraussetzungen, um wie bereits mehrfach in der russischen Geschichte die Neigung zur Abschließung nach außen und zur Konzentration auf die eigenen Kräfte zu befördern, wobei indes weniger produktive Investitionen als vielmehr die Sicherung von Renteneinkommen im Mittelpunkt der Anstrengungen stehen.

Erneut könnte sich die liberale Wende zu Beginn des Jahres 1992 als zu kurze Episode erweisen, um den Hoffnungen auf eine schnelle Modernisierung nach asiatischem Muster zum Durchbruch zu verhelfen und der Gefahr einer langwierigen Stagnation nach lateinamerikanischem Vorbild zu entgehen.

Marginalisiert? Rußland und die Politische Ökonomie der Transformationsperiode

Die Anhänger klarer Verhältnisse, von Macht und Ordnung in den internationalen Beziehungen, haben (wieder einmal) ein neues Thema entdeckt: die Ökonomie. "Sie ist", wie Samuel Huntington jüngst in der Zeitschrift *International Security* darlegte, "tatsächlich die wohl bedeutendste Quelle der Macht, und in einer Welt, in der militärische Konflikte zwischen den wichtigsten Staaten unwahrscheinlich sind, wird ökonomische Macht zunehmend über Dominanz oder Unterordnung von Staaten entscheiden". Und noch pointierter: "Die Wirtschaft ist die Fortführung des Krieges mit anderen Mitteln".¹ Nun mag man dies als Obsession von Politologen deuten, denen mit dem Kalten Krieg der Gegenstand abhanden gekommen ist. Ökonomen, zumindest jene neoklassischer Provenienz, können einer solchen These kaum zustimmen, ist für sie doch internationaler Wettbewerb, auch wenn er bisweilen in den militärischen Kategorien von Sieg und Niederlage beschrieben wird, die Grundbedingung für den Fortschritt aller. Es fällt indes auf, daß diesmal Rußland in den neuen Bedrohungsszenarien nahezu keine Rolle mehr spielt. Weit entfernt, in den Wettbewerb der drei entscheidenden Wirtschaftsblöcke - die Europäische Union, die Nordamerikanische Freihandelszone und (Süd-)Ostasien - eintreten zu können, weckt Rußland heute lediglich mit Blick auf seine Chaosmacht Besorgnisse.

Die allmähliche Rückkehr Rußlands auf die politische Bühne und die neuerliche Betonung seiner "nationalen Interessen", die zunehmend jenseits seiner Grenzen wahrgenommen werden, wirft allerdings die Frage nach den ökonomischen Grundlagen und nach den Folgen des Transformationsprozesses für das künftige Außenverhalten des Landes auf. Ist das wachsende Selbstbewußtsein des Landes im "nahen" wie im "fernen" Ausland lediglich Ausdruck einer klassischen Kompensation, die nach traditionellem Muster Entla-

1 Samuel P. Huntington, Why International Primacy Matters, *International Security*, Bd. 17, 1993, Nr.4, S. 72, 81.

stung von den wenig verheißungsvollen Wirtschaftsaussichten und dem damit einhergehenden Minderwertigkeitskomplex sucht? Oder ist es umgekehrt seiner (relativen) ökonomischen Stärke zuzuschreiben, wenn Rußland innerhalb der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten zunehmend den Eindruck erweckt, als Primus inter Pares künftig die Spielregeln im Umgang mit seinen noch um einiges schwächeren Partnern bestimmen zu wollen?

Ziel des russischen Transformationsprozesses ist es, in neuer Gestalt die beiden unterschiedlichen Prinzipien der Organisation menschlicher und gesellschaftlicher Aktivitäten in Einklang zu bringen: die ökonomische Sphäre (der Markt und damit die funktionale Integration nach Maßgabe relativer Preise und Mengen, gestützt auf Vertragsbeziehungen der Wirtschaftssubjekte und angetrieben von dem Bemühen, durch horizontale wie vertikale Integration alle künstlichen Hindernisse zu beseitigen, die der Entfaltung des Preismechanismus im Wege stehen) und auf der anderen Seite die politische Sphäre (der Staat, gestützt auf eben diese künstlichen Hindernisse, die exklusive Verfügung über Territorium und Macht und damit abhängig von der Loyalität seiner Bürger).² In der Realität existiert keines der beiden Ideale, und es ist ihre (unterschiedliche) Kombination, die den Reiz der Politischen Ökonomie ausmacht. Gleichwohl läßt sich festhalten, daß die sowjetische "Kommandoökonomie" in erster Linie auf staatlicher Prärogative basierte, vollzog sich doch die Allokation ökonomischer Ressourcen allein durch den Apparat der Bürokratie.³ Aus diesem Grund mußte die Einführung von Marktprinzipien in Rußland unweigerlich weitreichende Auswirkungen haben, und tatsächlich begann der Preismechanismus mit seiner Implementierung im Januar 1992 alle bestehenden politischen und sozialen Beziehungen aufzulösen.

2 Vgl. Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton (Princeton University Press), 1987, S.10f.

3 Ersteres, d.h. ökonomisches Kalkül, kam dabei allenfalls auf betrieblicher Ebene zur Geltung, in Gestalt etwa der zahllosen Versuche, staatliche Anordnungen zu umgehen oder wenn es sich als notwendig erwies, die Lücken zu füllen, die sich zwischen bürokratischen Regelungen von oben und fehlenden Kapazitäten unten auftaten.

Zwar sind die Folgen nachhaltig spürbar, ob indes der ökonomische Transformationsprozeß in Rußland den angestrebten Erfolg haben wird, läßt sich im gegenwärtigen Stadium kaum zuverlässig beurteilen. Auch bietet die Wirtschaftsgeschichte nur wenig Anhaltspunkte für die Beurteilung eines derart präzedenzlosen Projekts, das mit der bisweilen zitierten Konversion früherer "Kriegsökonomien" kaum vergleichbar ist. Nachzeichnen läßt sich dagegen die eigentümliche Interaktion zwischen den beiden genannten Organisationsprinzipien, die sich im Zuge der Wirtschaftsreformen ergeben hat. Dem soll im folgenden auf drei verschiedenen Ebenen nachgegangen werden: innerhalb der russischen Grenzen, wo die Auseinandersetzungen über Richtung und Gestalt des Wandels in erster Linie stattfinden, auf der Ebene der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), die Rußland im Interesse seiner Machtbasis als primäre Einflußsphäre zu betrachten geneigt ist, und schließlich mit Blick auf die internationale Arbeitsteilung, wo die Entscheidung über die künftige Lebens- und Wettbewerbsfähigkeit der russischen Ökonomie und damit auch über seinen außenpolitischen Status fallen wird.

Schocktherapie versus Gradualismus

Die weitreichenden Reformen, die im Januar 1992 durch "eine Gruppe von Theoretikern" eingeleitet wurden, die mit den Worten eines dezidierten Kritikers der Schocktherapie aus den USA wie Peter Murrell "eine starke Präferenz für schnellen Wandel hatten und mit einigen vagen Ideen ausgestattet waren, wie dies zu erreichen sei", haben fraglos tiefgreifende Spuren in der russischen Ökonomie hinterlassen.⁴ Sie setzten den Preismechanismus in Kraft, der sich trotz aller (immer noch bestehenden) Beschränkungen als wirkungsvollster Hebel des Wandels erwies, aber auch eine nicht minder wirkungsvolle Antwort von seiten der Gesellschaft und der Wirtschaftssubjekte provozierte. Im Ergebnis entstand eine eigentümliche Gemengelage,

4 Peter Murrell, *What is Shock Therapy? What Did it Do in Poland and Russia?*, *Post-Soviet Affairs*, Bd. 9, 1993, Nr.2, S.133.

die zum Kennzeichen des russischen Weges zur Marktwirtschaft geworden ist.

Mit dieser Feststellung soll keineswegs für eines der beiden widerstreitenden Konzepte ökonomischer Transformation Partei ergriffen werden: die Schocktherapie, den großen Sprung nach vorn, oder der Gradualismus mit seiner Präferenz für nur schrittweise Veränderungen. Letztlich verfolgen beide das gleiche Ziel, die Grundlagen für eine Marktwirtschaft nach vertrautem westlichem Muster zu schaffen. Und mit Blick auf Rußland teilen beide sogar die gleiche Diagnose, wonach die Schocktherapie hier kaum mehr darstellte als ein kurzes nur wenige Monate währendes Intermezzo in einem langwierigen Reformprozeß.⁵ Erhebliche Unterschiede gibt es indes bei der Erklärung dieses Phänomens. Schocktherapeuten vertreten die Auffassung, daß die russische Regierung die notwendige Entschlossenheit hat vermissen lassen, ihre Reformen zu wenig durchdacht waren und sie zu schnell vor dem Widerstand der Kräfte der Vergangenheit kapituliert habe. Gradualisten gelangen dagegen zu genau der entgegengesetzten Schlußfolgerung. Sie machen geltend, daß die Reformen viel zu radikal waren, um sinnvoll gesteuert werden zu können und daß genau dies Anlaß für wachsenden Widerstand bot, der schließlich nicht mehr zu überwinden war.

Verständlich werden die beiden konträren Bewertungen der russischen Schocktherapie vor dem Hintergrund der ihnen zugrunde liegenden (vor allem gesellschaftspolitischen) Annahmen. Für Schocktherapeuten ist entscheidend, daß Reformen schnell und umfassend durchgeführt werden, da nach ihrer Auffassung nur ganz zu Beginn solch grundlegender Transformationsprozesse die Möglichkeit besteht, Fakten zu schaffen und etablierte Interessen zu überwinden.⁶ Gesellschaften stehen angesichts spürbarer und

5 Sie währte kaum länger als fünf bis sechs Monate. Auch erfaßte die erste Liberalisierungswelle zentrale Bereiche wie den Außenhandel oder die Energiepreise nur sehr partiell, und das wichtige Ziel der makroökonomischen Stabilisierung wurde kaum sechs Monate nach seiner Verkündung weitgehend aufgegeben.

6 Aus folgendem simplen Grund: "Höheres Tempo heißt weniger Zeit für Diskussionen." Anders Aslund, *Post-Communist Economic Revolutions*.

gleichwohl unvermeidlicher Härten solchen Reformen zwangsläufig ablehnend gegenüber, die daher von oben oktroyiert werden müssen, um das notwendige Momentum zu erzeugen, das - so die Annahme - schließlich nicht mehr neutralisiert werden kann. In den Augen von Gradualisten endet dies zwangsläufig in einer Sackgasse. Ökonomien basieren nicht nur auf formalen Institutionen, sondern ebenso auf informellen Strukturen und historisch gewachsenen Verhaltensweisen, die weit langsamer zu verändern sind, als dies hastig geschnürte Reformpakete erfordern, um Wirkung zu entfalten. Aus diesem Grund müssen die Gesellschaften integraler Teil des Reformprozesses werden und diesen aktiv unterstützen, da sonst die geforderten Verhaltensanpassungen nicht, unzulänglich oder gar in kontraproduktiver Weise erfolgen.

Transformation ohne Rezepte

Offenkundig hat diesmal, in den Kategorien von Karl Popper, "piecemeal" die Oberhand über "utopian social engineering" gewonnen, was in Anbetracht russischer Erfahrungen in den vergangenen siebzig Jahren nicht die schlechteste Lösung sein muß.⁷ Die Schlacht, so erbittert sie in Rußland bisweilen ausgetragen wurde, ist weitgehend vorbei und ihr Ergebnis leidlich unentschieden. Aus ökonomischer Sicht gab es kaum eine Alternative zu dem Blitzstart Anfang 1992. Vor dem Hintergrund der völlig zusammengebrochenen Versorgung im letzten Jahr der Sowjetunion konnten nur durch die Freigabe der (meisten) Preise das Geld als primäres Tauschmittel rehabilitiert und ein angemessenes Angebot sichergestellt werden. Dieser Schritt

How Big a Bang? Washington D.C. (CSIS, Creating the Post-Communist Order Series, Bd. 14, Nr.9), 1992, S.32.

7 Hier kann u.a. auf das vorhergehende große Experiment sozialer und ökonomischer Transformation in Rußland Bezug genommen werden: die sozialistische Revolution. Deren Beispiel ist indes nicht einschlägig, wenn man von vornherein und prinzipiell den Sozialismus im Unterschied zum Kapitalismus als menschenfeindlich verwirft. Wird dagegen der Weg für ebenso wichtig wie das Ziel erachtet, mag man sich der Debatte zwischen Preobraschenskij und Bucharin erinnern, die in ähnlicher Weise unterschiedliche Konzepte des "social engineering" zum Thema hatte - und was seinerzeit die Oberhand gewann.

war im großen und ganzen erfolgreich. Doch die begleitenden makroökonomischen Stabilisierungsmaßnahmen zur Verhinderung einer Inflationsspirale erwiesen sich in kurzer Zeit politisch wie ökonomisch als undurchführbar. Die Wirtschaftssubjekte - das heißt hier die Staatsunternehmen und ihre Direktoren⁸ - nutzten unter dem spürbaren Druck der finanziellen Beschränkungen von seiten des Staates ihre politische und ökonomische Macht in einem hochgradig monopolisierten Umfeld und zwangen die Regierung zum Kompromiß.

Auf den ersten Blick mag es mit Peter Murell heute erscheinen, als ob infolgedessen "die politischen Kräfte, die die dominanten Wirtschaftsinteressen des alten sowjetischen Systems repräsentieren, viel stärker sind als vor Einführung dieser Politik".⁹ Dabei sollte jedoch nicht übersehen werden, daß sich die Spielregeln verändert haben, so daß kaum mehr die Alternative zwischen Reform und Restauration zur Diskussion steht - eine Formel, die immer noch am besten geeignet scheint, Schlagzeilen zu füllen. Selbst die rotesten Direktoren haben in der Zwischenzeit einen Geschmack von den Vorteilen des Wandels bekommen. Und die Bewahrung des Status quo ist schlicht unmöglich geworden.

Zur Diskussion steht etwas anderes. Der Mittelkurs, der zum Kennzeichen der Regierungen des Ministerpräsidenten Wiktor Tschernomyrdin geworden ist, hat ungeachtet aller gegenläufiger Rhetorik weder Kernelemente einer Marktwirtschaft aufgegeben, noch hat er die Neigung erkennen lassen, entscheidende Interessen der Betriebe zu gefährden. In diesem Sinne betrachtet Tschernomyrdin seine Politik als die einzig tragfähige Alternative zu dem monetaristischen Kurs seines Vorgängers Jegor Gajdar. Dieser hatte ursprünglich versucht, den industriellen Sektor zur Umstrukturierung zu zwingen, indem Subventionen gestrichen und die Betriebe "harten Budgetre-

8 Die Konsumenten, hin und her gerissen zwischen einem bislang unbekanntem Angebot an Konsumgütern und den wachsenden Schwierigkeiten, davon Gebrauch zu machen, blieben weithin indifferent.

9 Murrell, *op. cit.* in Fußnote 4, S.137.

striktionen" (Janos Kornai) unterworfen wurden. Ohne begleitende industriepolitische Absicherungen hätte dies unweigerlich zu einer endlosen Kette von Unternehmenszusammenbrüchen geführt. Tschernomyrdins Alternative indes, sich auf Anreize und die Kunst der Überredung zu beschränken, hat kaum je Eindruck auf Betriebsleitungen und ihre Belegschaften gemacht und diese veranlaßt, freiwillig unternehmerische Risiken einzugehen.

Die entscheidende Frage ist daher, ob mittel- oder langfristig ein solcher Kurs des Ausgleichs widersprüchlicher Interessen und Bedürfnisse tatsächlich geeignet ist, einer niedergehenden Volkswirtschaft ausreichend Dynamik zu verschaffen, ob er die Fähigkeit zur Modernisierung, zum Strukturwandel und zur Anpassung an die Marktnachfrage sicherstellen kann. Fraglos ist der russische wie jeder andere Transformationsprozeß mit Problemen konfrontiert, deren Lösung viel Zeit beansprucht. Hierzu gehören die mangelnde Vertrautheit mit marktwirtschaftlichen Verhaltensanforderungen,¹⁰ inadäquate Institutionen und die einzigartige Kombination aus real niedergehenden und potentiell aufstrebenden Industrien, die überwiegend zudem aus ersteren hervorgehen müssen.¹¹ Darüberhinaus steht Rußland jedoch vor einer Aufgabe beispielloser Größenordnung, die aus dem in weiten Teilen

10 Ein plastisches Beispiel ist hier Michail Malejs Konzept einer "ökonomischen Konversion". Bis Ende 1993 Berater des russischen Präsidenten in Fragen der militärischen Konversion, schlug er vor, die Einnahmen aus dem Export von Rüstungsgütern (1992 erwartete er 10 Milliarden US Dollar) für die Umwandlung ihrer Produktionsstätten zu nutzen. Glücklicherweise erfüllten sich die hochfliegenden Ertragserwartungen nicht, denn andernfalls hätte Malei wohl erhebliche Probleme bei der Umsetzung dessen bekommen, was bei genauerer Hinsicht das exakte Gegenteil einer "ökonomischen" Konversion darstellt - das abzuschaffen, was seine Wettbewerbsfähigkeit gerade unter Beweis gestellt hat zugunsten von etwas anderem, dessen Lebensfähigkeit zumindest ungewiß ist. Zu solchen und ähnlichen Konzepten, vgl. Julian Cooper, *The Conversion of the Former Soviet Defence Industry*, London (RIIA: Post-Soviet Business Forum), 1993.

11 Das macht es schwer abzuschätzen, wie Betriebe auf Standardanreize reagieren. So kann es z.B. notwendig und sinnvoll sein, junge Industrien gegen überlegene Konkurrenz zu schützen, zumal man mit relativer Sicherheit davon ausgehen kann, daß diese im Aufstieg ausreichend eigene Dynamik entwickeln, um solche Privilegien nicht zu mißbrauchen. Das ist bei einer Industrie, die umstrukturiert werden muß, weit weniger klar, denn hier besteht die große Gefahr, daß Protektion notwendigen Wandel eher abbremst.

obsoleten Maschinenpark, dem Gewicht des Militärssektors und der gemessen an komparativen Vorteilen höchst willkürlichen geographischen Verteilung seiner Produktionsstätten resultiert.

Angesichts einer Reihe von Parallelen, wie sie vornehmlich in Ländern der Dritten Welt anzutreffen sind, haben sich Standardrezepte westlicher Ökonomen herauskristallisiert, wie diesem Problembündel am effektivsten zu begegnen ist. Sie haben insbesondere in den Strukturanpassungsprogrammen des Internationalen Währungsfonds mit prinzipieller Geltung auch für die post-sozialistischen Reformökonomien Anwendung gefunden. Danach seien strukturelle Fehlentwicklungen im nationalen Rahmen am besten über den Weltmarkt zu korrigieren, durch eine umfassende Liberalisierung der Volkswirtschaft, deren Öffnung nach außen und mit Hilfe einer exportorientierten Wachstumsstrategie. Rußland jedoch bewegt sich in die entgegengesetzte Richtung, indem es nicht nur zunehmend Präferenzen für eine hochgradig interventionistische und protektionistische Wirtschaftspolitik erkennen läßt, sondern zudem Sympathien für eine Wachstumsstrategie zeigt, die in erster Linie auf Importsubstitution vertraut. Gefördert wird diese Tendenz durch die Größe des eigenen Marktes, den Grad an Autarkie und nicht zuletzt durch die umfangreichen Rohstoffvorkommen. Nicht weniger Einfluß üben jedoch die personellen Umgruppierungen und das charakteristische Zusammenspiel zwischen Staat und Wirtschaft aus, die sich in Reaktion auf die Marktreformen ergeben haben.

Die Folgen der Liberalisierung

Die Reaktion der Produzenten auf Gajdars Reformpaket Anfang 1992 zeigt anschaulich die Bruchstellen zwischen etablierten Verhaltensmustern und neuen Verhaltensanforderungen - mit fatalen Konsequenzen für das Reformprojekt. Im großen und ganzen verhielten sie sich sehr rational. Anfangs taten sie, was im Regelfall jedes Monopol - gleich ob in privatem oder staatlichem Besitz - tut: Sie nutzten die Chancen der Preisliberalisierung und strichen Renten ein. Als sie jedoch mit den Konsequenzen ihrer Preistreiberei in

Gestalt drastischer Absatzeinbußen konfrontiert wurden und dank der Restriktionen von seiten der Regierung zudem in erhebliche Liquiditätsengpässe gerieten, reagierten sie nicht weniger energisch: Sie stellten die Zahlungen an ihre Lieferanten ein und gewährten ihren Abnehmern großzügige Kreditlinien. Für "überlebensorientierte Betriebe", in einem höchst unkalkulierbaren Umfeld zu kurzfristigen Reaktionen gezwungen, war auch dies durchaus rational.¹² In nur wenigen Monaten baute sich damit jedoch quer durch die russische Volkswirtschaft eine Kette wechselseitiger Zahlungsrückstände auf, die für das Schicksal des Reformprozesses entscheidende Bedeutung erlangte.¹³

Rückblickend erwies sich die zwischenbetriebliche Verschuldung als die eigentliche Wasserscheide im russischen Transformationsprozeß. Als die Wirtschaftssubjekte ihre Muskeln spielen ließen, was in einer Atmosphäre, wo selbst der Staat seinen gesetzlichen und vertraglichen Pflichten nicht nachkam, kaum Risiken barg, zerbrach das Reformprojekt. Damit soll nicht gesagt werden, daß in der Folge die Regierung Zuflucht zu traditionellen Lösungsmustern suchte. Dies tat sie nicht. Auch beschränkte sie sich keineswegs darauf zu warten, bis die galoppierende Inflation die Verschuldung aufgezehrt haben würde. Vielmehr leitete sie ein Verfahren wechselseitiger Verrechnung der bestehenden Forderungen ein (wobei lediglich der verbleibende Saldo durch Kredite der Zentralbank finanziert werden sollte), und sie führte ein obligatorisches System der Vorauszahlung für künftige Lieferungen ein. Zwar wären nach Meinung zumal westlicher Kritiker Alternativen vorstellbar gewesen. Beide Maßnahmen zeigten jedoch, daß die Regierung sehr wohl bestrebt war, eine Lösung der gravierenden Liquiditätsprobleme ohne Verletzung grundlegender marktwirtschaftlicher Prinzipien zu finden.

12 Siehe hierzu Barry W. Ickes, Randi Ryterman, Roadblock to Economic Reform: Inter-Enterprise Debt and the Transition to Markets, *Post-Soviet Affairs*, Bd. 9, 1993, Nr.3, S.245f.

13 Dieses Phänomen beschränkt sich keineswegs auf Rußland allein, wenngleich hier die Größenordnungen einzigartig sind. Bis Juli 1992 waren die Zahlungsrückstände auf 3,2 Billionen Rubel und damit ca. 80% des BIP im ersten Halbjahr angeschwollen, *ibid.*, S.232.

Doch der angestrebte Erfolg blieb aus, was sowohl die der Verschuldungskrise zugrundeliegenden Probleme als auch das veränderte innenpolitische Kräfteverhältnis offenbarte. Nicht nur, daß es den Betrieben seither regelmäßig gelang, von der Regierung und mehr noch der Zentralbank in ihrer Funktion als Clearingstelle für die Vorauszahlungen immer neue Kredite zu erwirken, um ihren Kapitalbedarf zumindest partiell zu befriedigen. Auch vermochte selbst die Kombination aus obligatorischer Vorauszahlung und großzügiger Kreditgewährung nicht zu verhindern, daß in kurzer Zeit eine neue zwischenbetriebliche Verschuldungskette entstand. Während die uferlose Kreditgewährung den wachsenden politischen Einfluß der traditionellen Industrielite zum Ausdruck bringt, ist die fortgesetzte zwischenbetriebliche Verschuldung dem rapide fortschreitenden Autoritätsverlust des Staates und seiner Administration zuzuschreiben. Beides gemeinsam wiederum signalisiert, wie im Zuge des russischen Transformationsprozesses der Staat zur Beute partikularer Wirtschaftsinteressen geworden ist.

Auch dies mag als direktes Ergebnis eines Reformpaketes erscheinen, das lediglich einzelne Elemente des sowjetischen Erbes in den Griff bekam. Zwar löste der Preismechanismus die etablierten Versorgungskanäle der sowjetischen Wirtschaft auf, an deren Stelle eine große Zahl von Warenbörsen trat. Doch gelang dies nicht bei dem Netzwerk persönlicher Beziehungen zwischen der Bürokratie und den Betrieben, wenngleich auch hier Veränderungen zu verzeichnen waren. So wandelten sich zum Beispiel die Branchenministerien, die noch unter Michail Gorbatschow aufgelöst werden sollten, entweder in Holdings oder in Interessenvereinigungen der von ihnen repräsentierten Unternehmen um. Wichtiger aber noch ist, daß das herkömmliche Beziehungsmuster zwischen Verwaltung und Produzenten vom Kopf auf die Füße gestellt wurde. Während in der sowjetischen Ära die Betriebsleitungen den Anweisungen und der Kontrolle durch die Bürokratie unterworfen waren, bekleiden sie nun selbst die Kommandohöhen und verwandelten die Bürokratie in Klienten ihrer partikularen Interessen, was in einem allgemeinen Klima der Korruption kaum großer Anstrengungen bedurfte.

Auch wenn dies keineswegs der einzige Grund ist, so haben die genannten Umgruppierungen doch in nicht geringem Maße dazu beigetragen, die Autorität des Staates und seine Fähigkeit zu untergraben, eine unparteiliche Politik zu verfolgen, die auf allgemeingültigen Regeln und eben nicht auf willkürlichen Entscheidungen basiert. Eine solche Entwicklung läuft direkt dem nicht nur aus der Entwicklungspolitik vertrauten "orthodoxen Paradox" zuwider, wonach "Regierungen, die ihre Rolle in der Wirtschaft abbauen und den Spielraum der Marktkräfte erweitern wollen, den Staat selbst stärken müssen".¹⁴ Im Unterschied dazu hat sich in Rußland ein *Laisser-faire*-Kapitalismus durchgesetzt, was eher dem Versagen des Staates zuzuschreiben ist, denn einer gezielten sowie adäquat umgesetzten und überwachten Politik.

Privatisierung ohne Folgen

Die Privatisierung, vermeintlich der bislang größte Erfolg im Transformationsprozeß, erhellt dessen Eigenarten - und Schwächen - eindrücklich. Von Anbeginn höchst umstritten, geriet sie zu einem klassischen Kompromiß zwischen den Schocktherapeuten, die auf Tempo und der Schaffung einer "kritischen Masse" beharrten, den Interessen von Betriebsleitungen an der Verteidigung ihres Einflusses und den Bestrebungen der russischen Regionen, Außenseiter fernzuhalten. So wurden über die anfängliche "Piratisierung" betrieblichen Vermögens den Unternehmensleitungen und ihren Belegschaften von vornherein Privilegien beim Erwerb von Anteilen ihrer Unternehmen eingeräumt, die ihnen in vielen Fällen mit wenig Aufwand eine Anteilsmehrheit sicherten. Bei der großen Mehrheit der öffentlichen Auktionen (auf denen im Rahmen der Massenprivatisierung russische Bürger Unternehmensanteile u.a. im Tausch gegen zuvor kostenlos ausgegebene Voucher erwerben konnten) gelang es den Betriebsleitungen zudem, sich entscheidenden Einfluß zu sichern. Es ist daher höchst fraglich, ob eine

14 Stephan Haggard, Robert R. Kaufman, Institutions and Economic Adjustment, in *ibid.* (eds.), *The Politics of Economic Adjustment. International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*, Princeton (Princeton University Press), 1992, S. 25.

solche Privatisierung tatsächlich dazu beitragen kann, marktwirtschaftliches Verhalten auf seiten der Unternehmen zu bewirken. Offenkundig ist dagegen, daß die Betriebsdirektoren ihre Machtposition gegenüber ihren Ansprechpartnern in der Administration erheblich stärken und auf diese Weise zumindest ihr finanzielles Überleben sichern konnten.¹⁵

Die Trümmer des alten Systems erwiesen sich als vorzüglicher Nährboden für die zügige Schaffung einer Allianz aus den halb staatlichen, halb privaten Wirtschaftssektoren und der Bürokratie, der es nach klassischem Muster um wenig mehr geht als um die Sicherung ihrer Renten. So haben die Repräsentanten dieser Wirtschaftsinteressen nach den Wahlen vom Dezember 1993 ihre Position weiter ausgebaut und besetzen nun die wichtigsten Leitungspositionen in Regierung und Parlament. Nicht minder beeindruckend ist die Schaffung riesiger Konglomerate, die auf dem Wege der Kapitalverflechtung mehrere Branchen umfassen und sich zudem alle eigene Banken zugelegt haben. Die weithin unbeschränkte Ausbreitung von (zumeist gravierend unterkapitalisierten) Banken ist besonders auffallend. Sie werden benötigt, um Zugang zu den generösen Zentralbank-Krediten zu erlangen, und versprechen in dem inflationären Umfeld Rußlands zudem einzigartige Erträge aus kurzfristigen Ausleihungen, dem Devisenhandel und allen möglichen Finanzdienstleistungen. Bislang prosperiert allein dieser hochgradig spekulative Sektor, dessen Erträge jedoch kaum einmal produktiv investiert worden sind.

15 Ein illustratives Beispiel sind die wiederholten - und in der ersten Hälfte des Jahres 1994 mit besonderem Nachdruck praktizierten - Versuche der russischen Regierung, die Betriebe im Sinne der Inflationsbekämpfung finanziellen Restriktionen zu unterwerfen. Der jüngste wurde Mitte August aufgegeben, als Präsident Jelzin anordnete, der Rüstungs- und Schwerindustrie im zweiten Halbjahr zinsvergünstigte Kredite im Umfang von ca. 2.2 Milliarden UD-Dollar zur Verfügung zu stellen, vgl. *Financial Times*, 13. August 1994, S. 1.

Der zweifelhafte Charme der Monopole

Der fortschreitende Konzentrationsprozeß in der ohnedies schon hochgradig monopolistisch strukturierten russischen Volkswirtschaft wird nun, ungeachtet gegenläufiger gesetzlicher Regelungen, keineswegs als Achillesferse eines innovativen Strukturwandels betrachtet. Auffallend sind vielmehr Bemühungen, dies als Quelle künftiger Stärke auszugeben und von seiten des Staates zu unterstützen. So wurden namentlich mit Blick auf die Rüstungsindustrie und ihr technologisches Potential in einer Reihe von Ministerien Pläne erarbeitet, die die Schaffung von 30 bis 100 "finanz-industrieller" Holdings vorsehen, in denen führende Forschungs- und Produktionseinrichtungen mit kommerziellen Banken und Handelsorganisationen zusammengeslossen werden sollten. Diese Vorschläge reflektieren nicht nur die traditionelle russisch-sowjetische Vorliebe für großartige technokratische Entwürfe, sondern wurden offenkundig auch von ähnlichen Allianzen mit ihren Synergie-Effekten im Westen und mehr noch von den erfolgreichen Entwicklungsmodellen Ostasiens inspiriert.¹⁶ Tatsächlich dürfte die Annahme nicht ganz unbegründet sein, daß in Rußland wie andernorts auch angesichts ständig wachsender Anforderungen und Kosten technologische Fähigkeiten nur bewahrt und ausgebaut werden können, wenn unter Mitwirkung staatlicher Instanzen die vorhandenen Ressourcen nicht verzettelt, sondern gebündelt werden.

Abgesehen von dem fragwürdigen Marktpotential russischer technologischer Innovationen, die überwiegend dem Verteidigungssektor zuzurechnen sind, ist jedoch bei dem Versuch, Modelle anderer Länder zu kopieren, darauf zu achten, daß nicht Form und Inhalt verwechselt werden. Die (keineswegs unumstrittene) Erfolgsgeschichte der japanischen *keiretsu* oder der süd-

16 Es ist kaum zufällig, daß vor dem Hintergrund anderer historischer Erfahrungen und mit dem Ziel, flexibel Marktnischen im Exportsektor entdecken und besetzen zu können, die Reformökonomien im östlichen Mitteleuropa entgegengesetzte Präferenzen haben. Nach ihrer Auffassung ist es entscheidend, eine stabile Mittelklasse und kleine "intelligente" Betriebe zu schaffen.

koreanischen *chaebols* etwa, kundig gelenkt durch die unsichtbare Hand des Staates, basieren auf Voraussetzungen, die in Rußland einfach nicht existieren. Um nur ein wesentliches Element zu nennen: Damit ein interventionistischer Staat mit Aussicht auf Erfolg tätig werden kann, muß er autonom sein (das heißt, die Entscheidungsträger dürfen nicht Verteilungsansprüchen ausgesetzt werden), er muß im organisatorischen wie technischen Sinne über fachliche Kompetenz verfügen und er muß institutionell homogen sein. Im Unterschied dazu scheint die Entwicklung in Rußland weit stärker vom Selbsterhaltungstrieb jener Allianz vorangetrieben zu werden, die ein dauerhaftes Renteneinkommen und die Konsumtion weit höher veranschlagt als Sparen und Investieren und die Anpassung eher von der Umgebung erwartet, als daß sie bereit wäre, jene Korrekturen vorzunehmen, die der Markt ihnen abverlangt. Wenn daher die Verheißungen der ostasiatischen Modelle einer autoritären Modernisierung auf die russischen Bedingungen übertragen werden, so wird dies kaum den gewünschten Effekt haben, sondern eher in die lateinamerikanische Sackgasse einer autoritären Stagnation führen.

Die fragwürdigen Hoffnungen auf die russischen Regionen

Als möglicher Ausweg ist es in jüngerer Zeit im Westen mit Unterstützung auch namhafter russischer Politiker populär geworden, das Moskauer Machtzentrum zu umgehen und direkt die Regionen anzusteuern, aus denen sich die Russische Föderation zusammensetzt. Diese Präferenz geht unter anderem von der nicht unbegründeten Annahme aus, daß in kleineren territorialen Einheiten die wirtschaftliche Transformation eher Erfolg verspricht und daß in Anbetracht der Größe und Vielfalt Rußlands allein regionale Eliten ausreichend mit den örtlichen Bedingungen vertraut sind. Dem steht allerdings entgegen, daß Politik und Verwaltung in den Regionen ungeachtet aller politischen Schattierungen häufig wenig mehr darstellen als eine schlechte Kopie der Moskauer Zentrale. So ist es kaum zufällig, daß mit Tatarstan, Baschkortostan, Sacha oder den Gründungsmitgliedern des "Sibirischen Abkommens" gerade die rohstoffreichen "Föderationssubjekte" zu den vehementesten Befürwortern erweiterter Rechte für die Regionen

gehören. Schutz ihrer Volkswirtschaften vor den negativen Folgen der Reformen und höhere Einnahmen aus den Exporterlösen ihrer Rohstoffe waren dabei die Hauptmotive. Auch dies weist erhebliche Ähnlichkeiten mit den andernorts registrierten Bemühungen auf, Renteneinkommen zu sichern, zumal es kaum Anzeichen gibt, daß die Regionen den beanspruchten produktiven Gebrauch von den Privilegien gemacht hätten, die sie Moskau abringen konnten (wie Exportlizenzen und erhöhte Exportquoten oder die Befreiung von der Pflicht zum Umtausch ihrer Deviseneinnahmen).

Durchaus spürbar waren dagegen die negativen Folgen, denn die Aktivitäten der Regionen erhöhten nicht unwesentlich die Transaktionskosten in der föderalen Arbeitsteilung und verstärkten so die Schockwellen, unter denen die russische Ökonomie zu leiden hat. Handelsbeschränkungen (sie betreffen bis zu 50% der örtlich produzierten Güter und werden mit dem Argument gerechtfertigt, die regionale Versorgung sichern zu müssen), aufgezwungene Tauschgeschäfte (Rohstoffe gegen Konsumgüter), die Herausgabe eigener (Geld-)Coupons und von Buchgeld (d.h. Kredite für lokale Betriebe) durch die regionalen Zweigstellen der Russischen Zentralbank mögen Ausdruck der rechtlichen und politischen Verwerfungen innerhalb der Russischen Föderation sein. Ökonomisch indes hat eine solche "beggar-thy-neighbour-Politik" am Ende immer noch allen gemeinsam zum Schaden gereicht.

Die Reorganisation der regionalen Wirtschaftskooperation in der GUS

Die fragwürdigen Sitten der russischen "Föderationssubjekte" sind in noch weit größerem Umfang (und mit weit gravierenderen Folgen) auch für die Beziehungen zwischen den Republiken der einstigen Sowjetunion charakteristisch. Da es hier keinerlei zentrale Autorität oder verbindliche Regeln mehr gibt, fehlen jegliche wirkungsvolle Instrumente, um die souveränen Mitglieder der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten zur Einhaltung ihrer wechselseitigen Verpflichtungen zu veranlassen. Zwar wurde die allenthalben spürbare Neigung zum ökonomischen Nationalismus angesichts der hohen wirtschaftlichen Verflechtung innerhalb der GUS und vor dem Hintergrund der

höchst negativen Erfahrungen mit der Auflösung des Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe ein wenig gebremst. Der Versuch jedoch, ein tragfähiges Regelwerk zu schaffen, erbrachte wenig mehr als einen Konsens über die Prinzipien der multilateralen Kooperation, deren konkrete Ausfüllung regelmäßig scheiterte. Bilaterale Abkommen wiederum wurden derart unzureichend erfüllt, daß auch sie nicht die drastischen Einbrüche im gegenseitigen Handel seit Anfang 1992 verhindern konnten.

Es wäre nun unzureichend, allein die Unbeweglichkeit der politischen Akteure oder nationalistische Phantasien für das Scheitern dieser Bemühungen verantwortlich zu machen. Von Bedeutung sind auch die negativen Multiplikatoreffekte, die von den recht unterschiedlich ausgeprägten Reformanstrengungen ausgehen, sowie die allen gemeinsame Schwäche der neu entstandenen Staaten. Nicht zuletzt aber geht es um die Festigung der politischen Souveränität und deren ökonomische Grundlagen, die in Anbetracht des sowjetischen Erbes die betroffenen Regierungen vor Probleme einer ganz besonderen Art stellt. Dabei steht dank seines Gewichts Rußland im Mittelpunkt, und in mancher Hinsicht weisen diese Probleme Züge auf, wie sie vom russischen Transformationsprozeß selbst bereits vertraut sind.

Ähnlich wie die nationalen Wirtschaftsreformen offenbarte die ökonomische Kooperation innerhalb der GUS die Verzerrungen, die das sowjetische Plansystem mit seiner Einkommensverteilung und Investitionspolitik hervorgebracht hat. Dies machte sich in mehrfacher Hinsicht schmerzlich bemerkbar. Zum einen löste die Gründung von 15 unabhängigen Republiken aus der einst eng verknüpften Arbeitsteilung innerhalb der Union inkohärente Volkswirtschaften, von denen allein die russische einen ausreichend hohen Grad an Eigenständigkeit besitzt.¹⁷ Des weiteren erwies sich, daß nahezu alle Republiken in hohem Umfang von lebenswichtigen russischen Rohstoff-

17 Ohne auswärtige Wirtschaftsbeziehungen wäre allein Rußland in der Lage, noch 65% seines gegenwärtigen Produktionsvolumens aufrechtzuerhalten. In den anderen Fällen reicht dies von nahe Null (Moldova, Belarus) bis kaum mehr als 27% (Kasachstan), vgl. Michael Bradshaw, *The Economic Effects of Soviet Dissolution*, London (RIIA: Post-Soviet Business Forum), 1993, S.24.

und Energielieferungen abhängig sind. Als drittes schließlich (und noch weniger mit ihren Bemühungen um Unabhängigkeit in Einklang zu bringen) offenbarten drastisch negative Handelsbilanzen und ihre wachsende Verschuldung, daß alle Republiken auf Subventionen durch die russische Ökonomie angewiesen sind. Und nicht zuletzt vollzog sich im Zuge des Transformationsprozesses eine Umkehr traditioneller komparativer Vorteile, was sich ebenfalls zugunsten Rußlands auswirkte und die Schwierigkeiten der meisten seiner Partner in der GUS weiter zuspitzte. Während in der sowjetischen Ära die (überwiegend dem Verteidigungssektor zugeordnete) Schwerindustrie die privilegierten und subventionierten Schlüsselpositionen der Ökonomie bekleidete, favorisiert der entstehende Markt eher den primären Sektor. Innerhalb kürzester Zeit wurden folglich aus den Verlierern der Sowjetperiode, die die Hauptlast der Industrialisierung zu tragen hatten, die Gewinner im Warenverkehr der GUS.

Politisch wie ökonomisch hat diese Situation hochgradig widersprüchliche Interessen entstehen lassen, die nur sehr schwer miteinander in Einklang zu bringen sind. Innerhalb der Grenzen eines Landes ist es prinzipiell möglich, durch eine angemessene Verteilung relative Gewinne und Verluste auszugleichen und eine kohärente Modernisierungsstrategie zu entwickeln, auch wenn der wachsende Widerstand der potentiell reichen russischen Regionen gegen einen unkontrollierten Ressourcentransfer signalisiert, daß dies keineswegs konfliktfrei verläuft. Jenseits völkerrechtlich anerkannter Grenzen jedoch werden relative Gewinne und Verluste zwangsläufig zum Gegenstand nationaler Interessen und mehr noch zu einem Problem nationaler Sicherheit. In diesem Zusammenhang war es für die Republiken der GUS ziemlich frustrierend, als sie erkennen mußten, daß die viel gescholtene sowjetische Einkommensverteilung nicht nur zentral durch Moskau gesteuert, sondern weit hin auch von Rußland finanziert worden war. Damit wurde deutlich, daß ihre politischen Aspirationen auf falschen ökonomischen Annahmen basierten. Rußland wiederum mußte sich mit dem Problem auseinandersetzen, daß es einerseits am wenigsten auf den Warenaustausch mit seinen Partnern angewiesen war und andererseits den höchsten Preis für dessen Fortführung zu zahlen hatte.

Die Kosten der Souveränität

Es gehört zur Ironie der Geschichte, daß jenen, die am nachhaltigsten die Abkehr von Moskau betrieben hatten, heute wenig mehr bleibt, als Rußland auf Kosten seiner eigenen wirtschaftlichen Interessen um eine Wiederbelebung präferentieller Beziehungen zu bitten.¹⁸ Selbst die Hintertür, die vorübergehend der gemeinsame Währungsraum in Gestalt der Rubel-Zone eröffnete, existiert nicht mehr. Anfangs wurde sie mit Nachdruck genutzt, was wie in Rußland selbst innerhalb weniger Monate über die Republikgrenzen hinweg zur Bildung einer zwischenbetrieblichen Verschuldungskette führte. Diese war mithin Teil der russischen Schuldenkrise vom Sommer 1992 und wurde den gleichen Verrechnungsprozeduren und Vorsorgemaßnahmen unterworfen. So richtete die Russische Zentralbank "Korrespondenzkonten" der übrigen Staatsbanken ein, die künftigen Mißbrauch ausschließen sollten, wie bei der obligatorischen Vorauszahlung im nationalen Rahmen die Verantwortung für die Finanzierung des Handels jedoch schlicht bei der Zentralbank abluden. Diese sah sich denn auch in der Folgezeit veranlaßt, "technische Kredite" zu gewähren, die schnell einen Umfang von etwa 10% des russischen Bruttoinlandsprodukts erreichten. Auf diese (und andere) Weise reichlich mit "Buchrubeln" ausgestattet, aber regelmäßig ohne ausreichende Versorgung mit Bargeld, sahen sich zahlreiche Republiken veranlaßt, neben dem Rubel eigene offizielle Zahlungsmittel herauszugeben, was den inflationären Druck auf die russische Währung erhöhte, ohne daß Moskau unmittelbar korrigierend eingreifen konnte. Die (partielle) Währungsreform vom Juli 1993 kann daher als Versuch gewertet werden, das Vertrauen in die makroökonomische Politik der russischen Regierung wiederherzustellen, indem die nicht-russischen

18 Unter dem Druck, nach dem Ende der Sowjetunion nolens volens nach außen und damit auch gegenüber der GUS die Interessen des eigenen Staates vertreten zu müssen, war auch dies nicht frei von Widersprüchen. In diesem Zusammenhang ist aufschlußreich, daß gerade der russische Verteidigungssektor mit besonderem Nachdruck das Prinzip der Autarkie verfocht, ungeachtet der Forderungen des Militärs nach Bewahrung seiner Präsenz im "nahen Ausland".

Mitglieder vor die Alternative gestellt wurden, sich der Moskauer Währungshoheit zu unterwerfen, oder aus der Rubelzone auszuscheiden.¹⁹

Auch wenn es noch genauerer Untersuchung bedarf, in welchem Umfang das Verhalten der GUS-Republiken tatsächlich zum Wertverlust der russischen Währung beigetragen hat, so ist doch offensichtlich, daß diese bis zur Moskauer Währungsreform ausgiebig von den sich bietenden Möglichkeiten des "free riding" Gebrauch machten. Ermöglicht wurde ihnen das durch die russische Hegemonie innerhalb der GUS, die indes weit davon entfernt ist, umfassend und stabil zu sein.²⁰ Zwar bestimmte und bestimmt Rußland die Regeln des Warenverkehrs innerhalb der GUS, indem es seine subventionierten Energielieferungen als Hebel nutzte, um die Republiken zum Abschluß immer neuer Handelsabkommen zu veranlassen. Es gelang der russischen Regierung bisher jedoch nicht, die Einhaltung dieser Regeln durchzusetzen oder gar ein funktionsfähiges Handelsregime zu etablieren. Auch besitzt Rußland den größten Absatzmarkt für die Handelsgüter seiner Partner in der GUS und ist die einzige Quelle für deren Liquiditätsbedürfnisse, doch gibt es hier ebenfalls gravierende Restriktionen. Weder konnte Rußland bisher die anderen Republiken veranlassen, die anfallenden Kosten zu teilen, noch sah es sich in der Lage, deren finanzielle Bedürfnisse zuverlässig zu befriedigen oder die negativen Konsequenzen ihres monetären "free riding" zu verkraften.

Unter den gegenwärtigen Umständen erlauben die asymmetrischen Beziehungen zwischen Rußland und seinen Partnern in der GUS weder die Beibehaltung der traditionellen Rubelzone, noch die Schaffung einer Zahlungsunion, wenn diese nicht von außen finanziell abgesichert wird. Ob indes

19 Der neue russische Rubel sollte nur dann den anderen Republiken zur Verfügung gestellt werden, wenn diese sich bereit erklärten, ihre Geld- und Fiskalpolitik Moskauer Regeln und Kontrolle zu unterwerfen, und wenn sie genügend Sicherheiten hinterlegten. Mit Ausnahme von Tadschikistan akzeptierte dies keine, was im zweiten Halbjahr 1993 zur hastigen Einführung nationaler Währungen führte.

20 Zu den wesentlichen Elementen ökonomischer Hegemonie, vgl. Gilpin, *op. cit.* in Fußnote 2, S.75-80.

alternative Pläne zur Einführung einer neuen Währungsunion, in der die monetäre Verantwortung allein von den Behörden in Moskau wahrgenommen wird, Gestalt annehmen werden, bleibt abzuwarten. Für die schwächeren Mitglieder bedeutet dies nicht mehr und nicht weniger, als daß sie ihre Souveränität in einem zentralen Bereich der Politik an Rußland abtreten. Es ist daher kaum zufällig, daß selbst Belarus, dessen Volkswirtschaft stärker von Moskau abhängt als etwa jene der Föderationsrepubliken Sacha oder Tatarstan, trotz generöser russischer Angebote erheblich zögerte, bevor es die russischen Konditionen akzeptierte. Aber auch Rußland befindet sich in einer schwierigen Lage. In der gleichen Weise, wie die russische Regierung im eigenen Land einen Balanceakt aufführen muß zwischen makroökonomischer Stabilisierung und dem Zwang, seine niedergehende Industrie am Leben zu halten, steht sie vor dem Zielkonflikt, entweder auf angemessene Erträge für ihre Lieferungen in die GUS zu verzichten, oder aber den darniederliegende Volkswirtschaften dort den Todesstoß zu versetzen. Rußland ist folglich in der GUS mit dem eigenartigen politischen Paradox konfrontiert, einerseits zu stark zu sein, um der Neigung widerstehen zu können, die sich bietenden Möglichkeiten politisch auszunutzen, andererseits aber nicht stark genug zu sein, um sich anderer Steuerungsinstrumente als der schlichten Unterwerfung unter dem Deckmantel einer "ökonomischen Reintegration" bedienen zu können. Eine Lösung ist nicht in Sicht.

Hilfe und ihre Grenzen

Die ökonomischen und sozialen Verwerfungen, die in der post-sowjetischen Ära mit der Entfesselung der Marktkräfte einhergehen, haben erneut eine der zentralen Botschaften der Politischen Ökonomie in Erinnerung gerufen: Letztlich hat Demokratie nur Bestand, wenn sie mit Wohlfahrt einhergeht. Die Gleichung "Marshall plan or martial law" (Marschallplan oder Kriegsrecht) deutet an, was dies unter heutigen Bedingungen und im Lichte der Erfahrungen nach dem Zweiten Weltkrieg erfordert. Zwar ist die erstaunliche (und möglicherweise einzigartige) Erfolgsgeschichte des amerikanischen Engagements in Europa noch sehr präsent, doch hat es diesmal den

Anschein, als seien weder die USA noch der Westen in seiner Gesamtheit bereit und in der Lage, ihren wohlmeinenden Worten ausreichend Taten folgen zu lassen. Es gibt jedenfalls einen auffallenden Kontrast zwischen der Rhetorik, die in immer neuen Wendungen die Bedeutung umfassender und schneller Hilfe für den russischen Transformationsprozeß betont, und den mageren praktischen Ergebnissen. Je größer die westlichen Hilfspakete gerieten, die auf den Weltwirtschaftsgipfeln der vergangenen Jahre geschnürt wurden, um so weniger tröpfelte aus ihnen heraus.²¹ Boris Jelzins zahllose Verheißungen eines schnellen Wiederaufstiegs konnten kaum eine verhängnisvollere Wirkung haben.

Allerdings ist auch dieses Versagen nicht der fehlenden Bereitschaft oder Entschlossenheit des Westens anzulasten. Vielmehr reflektiert es seine begrenzten Fähigkeiten. Als die Vereinigten Staaten 1948 beschlossen, die kriegsgeschädigten Ökonomien (West-)Europas und (Ost-)Asiens wiederzubeleben, geschah dies unter der Voraussetzung und mit den Mitteln einer unbestrittenen Hegemonie im Weltwirtschaftssystem. Es war den USA daher möglich, ihren Markt weit zu öffnen und ihren Wirtschaftspartnern zugleich zu erlauben, sich hinter Handelsschranken zu verschanzen. Und sie konnte als kaum versiegende Liquiditätsquelle fungieren, die nicht nur einen kontinuierlichen Kapitalfluß jenseits ihrer Grenzen, sondern ebenso ein stabiles Weltwährungssystem garantierte. Ohne ein derart vorteilhaftes Umfeld hätte der Marshallplan kaum der erwünschten nachhaltigen Erfolg gehabt. So indes schuf er die Grundlagen für das "Goldene Zeitalter" (Ajit Singh), das

21 Damit soll nicht gesagt werden, daß es überhaupt keine nennenswerte Hilfe gab. Aber von den eindrucksvollen Zahlen der G-7 bestand der überwiegende Teil aus Umschuldungen, die den westlichen Gläubiger letztlich aufgezwungen wurden (so etwa \$15 Milliarden, die 1993 fällig wurden), oder sie dienten den unmittelbaren Interessen der Geber in mindestens dem gleichen Umfang wie Rußland, was etwa für die Handelskredite und -bürgschaften gilt (ca. \$10 Milliarden im Jahre 1993). Im eigentlichen Sinne neues Geld blieb dagegen rar (aus offiziellen Quellen kamen 1993 \$1,5 Milliarden, das ist die Hälfte der zugesagten IWF-Systemübergangsfazilität, und \$350 Millionen, was ca. 10% der zugesagten Weltbank-Kredite entspricht). Eine skeptische Bilanz, die auch die russische Enttäuschung zum Ausdruck bringt, zieht Sergej A. Karaganov, *What has gone wrong with western aid to Russia?* (im Erscheinen).

allen Beteiligten absolute Vorteile in historisch präzedenzloser Größenordnung bescherte.

Leider gilt dies heute nicht mehr. Die Welt von heute sieht grundlegend anders aus. Es ist eine Welt, in der an die Stelle der absoluten Dominanz einer Volkswirtschaft der intensive Wettbewerb mehrerer Wachstumspole um partielle Vorteile getreten ist. Und es ist eine Welt, der schlicht die Fähigkeit fehlt, um eine Ökonomie russischer Dimensionen zu verkräften oder gar wiederzubeleben.

Im Unterschied zu den fünfziger und sechziger Jahren steht Kapital nicht im erforderlichen Umfang zur Verfügung. Zwar sind die internationalen Finanzströme bei Beträgen von mehr als einer Billion US Dollar, die jeden Tag weltweit bewegt werden, zu bislang unbekannter Größe angeschwollen. Doch geschieht dies nach der eigenen Logik eines geschlossenen Kreises, der auf der ständigen Suche nach kurzfristigen Renditen von der kontinuierlich wachsenden Kreditnachfrage der öffentlichen Hände und des Finanzsektors angetrieben wird, und daher wenig Bezug zu den nur langfristigen Renditeversprechen produktiver Investitionen hat. Hinzu kommt, daß zwar die globalen Finanzoperationen schrittweise dereguliert wurden, im internationalen Handel dagegen unter Parolen wie "Reziprozität" eher gegenteilige Tendenzen zu verzeichnen sind. Im gleichen Maße wie Kernbereiche der industrialisierten Welt unter heftigen Wettbewerbsdruck gerieten, wurde das liberale Welthandelsregime in Frage gestellt. Und das multilaterale Management der Weltwirtschaft, das die Lücke nach dem Ende der amerikanischen Hegemonie füllen sollte, hat bei seinen Bemühungen um Eindämmung der protektionistischen Tendenzen und Ausgleich widersprüchlicher nationaler Interessen nur allzu deutlich seine Grenzen offenbart.

Überraschend sind diese Entwicklungstendenzen der Weltwirtschaft kaum. Im Kern handelt es sich um typische Reaktionsmuster von Wohlfahrtsstaaten, die zur Wahrung ihrer inneren Balance dazu neigen, die Kosten notwendiger Anpassung nach außen zu verlagern und allenfalls bereit sind, durch Ressourcentransfers jenen Grad an "sozialer Sicherheit" zu exportieren, der

erforderlich scheint, um die internationale Ordnung gegen das Risiko direkter politischer Attacken abzusichern. Dies hat ein instabiles und wenig aufnahmebereits Umfeld entstehen lassen, das es jedem Nachzügler ausgesprochen schwer macht. Auch Rußland wird erhebliche Probleme haben, hier seinen Platz zu finden.

Auf der Suche nach einem angemessenen Platz in der Welt

Die Erfahrungen der jüngeren Vergangenheit haben gezeigt, daß die Hindernisse durch den beschränkten Zugang zu Märkten und Kapital mit Aussicht auf Erfolg nur dann überwunden werden können, wenn aggressive Exportstrategien verfolgt und ein Entwicklungspfad eingeschlagen wird, der auf einer Kombination aus niedrigem Einkommen und hoher Qualifikation beruht - ganz wie im Falle der ostasiatischen Tiger. Die Forderung nach Marktöffnung allein, mit der russische Politiker zunehmend ihre ausländischen Gesprächspartner konfrontieren, mag zwar in der Tradition, die Umgebung für eigene Versäumnisse verantwortlich zu machen, politisch reizvoller sein. In letzter Konsequenz jedoch wird über die künftige Wettbewerbsfähigkeit im eigenen Land entschieden. Die Frage, der hier nachzugehen ist, betrifft daher die Verbindung zwischen innerer Veränderungs- und äußerer Aufnahmebereitschaft, um erfolgreich in die internationalen Märkte eindringen zu können. Mit Blick auf Rußland ist dabei zu fragen, ob die oben dargelegte innere Neigung, zumindest den OECD-Staaten die kalte Schulter zuzuwenden, von außen befördert oder korrigiert wird - und hier dürfte die Antwort eindeutig ausfallen.

Die Öffnung nach außen war in einem Land wie Rußland, das seit seiner Industrialisierung nie integraler Teil der internationalen Arbeitsteilung war, immer ein höchst sensibles Thema. Reichlich ausgestattet mit Naturressourcen und von Anfang an im Rückstand gegenüber den Pionieren der Industrialisierung wurde eine offene Handelspolitik weder für erstrebenswert noch für notwendig erachtet. Und selbst heute, nachdem das praktizierte Autarkiemodell so nachhaltig unter Beweis gestellt hat, daß es wenig mehr vermochte

als die russische Ökonomie zu Ineffizienz und Rückständigkeit zu verdammen, sind die Konsequenzen alles andere als eindeutig. Zweifellos ist Rußland gegenwärtig offener als zu irgendeinem Zeitpunkt in seiner jüngeren Geschichte. Doch ist damit keineswegs gesagt, daß dies auch so beabsichtigt ist. Russische Behörden, unfähig, ihren immer noch restriktiven Bestimmungen Respekt zu verschaffen, und eine Unzahl von Gesetzeslücken haben ein hervorragendes Klima geschaffen für die innovativen Geschäfte von Schwarzhändlern, für korrupte Zollbeamte und russische "Bisninsmeni" auf der Suche nach einem sicheren Hafen für ihre exorbitanten Profite.

Solche gesellschaftlichen Phänomene sind allerdings kaum geeignet, um einflußreiche Interessengruppen als Vertreter einer nach außen offenen Wirtschaftspolitik entstehen zu lassen. Als sehr viel wirkungsvoller hat sich bislang die Verzögerungstaktik jener erwiesen, in deren Augen eine Politik der offenen Tür die Totenglocke für ihre dahinsiechenden Betriebe läuten würde. Da deren Absatzchancen im Ausland zudem gering sind, hat ihre Skepsis zusätzlich Unterstützung erfahren. Sich auf die eigenen Kräfte und die Verheißungen der Importsubstitution zu verlassen, ist allerdings weder frei von Widersprüchen, noch geeignet, den gravierenden Kapitalmangel zu überwinden. In dieser Hinsicht hatte Rußland reichlich Gelegenheit, Erfahrungen zu sammeln. Die "ursprüngliche Akkumulation" in der Spätphase der Zaren-Monarchie gründete auf drastischen Abgaben für Importgüter, überteuerten Preisen für heimische Produkte sowie auf Überschüssen, die mit drakonischen Maßnahmen der Bauernschaft und dem städtischen Proletariat abgepreßt wurden - und war selbst damit noch auf einen umfangreichen Kapitalimport angewiesen. Die Fünfjahrpläne der dreißiger Jahre verfolgten im wesentlichen das gleiche Ziel. Doch während dem russischen Finanzminister und späteren Ministerpräsidenten Sergej Witte eine "rot-grüne" Koalition noch Widerstand entgegensetzen konnte, führte dies unter Stalin geradewegs in den Gulag.

Die Auseinandersetzungen um die Energiepreise zeigen exemplarisch, daß Rußland sich gegenwärtig vor dem durchaus vergleichbaren Problem befindet, die verzerrte sowjetische Einkommensverteilung in einer zivilisierten,

wenn auch nicht notwendig rationaleren, Weise zu verändern. Geraume Zeit war es der Industrielobby gelungen, die Energiepreise auf dem geerbten künstlich niedrigen Niveau einzufrieren. Das sicherte ihnen Subventionseffekte, zementierte zugleich aber auch das umständliche und für Profitjäger anfällige System der Exportquoten und Exportzölle für die Energieträger. Erst als Wiktor Tschernomyrdin als Ministerpräsident und wenig später Juri Schafranik als Energieminister, beide einst prominente Repräsentanten des sowjetischen Energiesektors, ihre Ämter übernahmen, änderte sich das Kräfteverhältnis und begannen die Energiepreise ihren kontinuierlichen Anstieg in Richtung auf das Niveau des Weltmarktes.

Diese Episode mag illustrieren, daß es in letzter Konsequenz den verschiedenen und potentiell widerstreitenden Branchen der russischen Wirtschaft leichter fallen dürfte, einen Kompromiß einzugehen, als sich dem kalten Wind des internationalen Wettbewerbs auszusetzen. Schließlich teilen sie dasselbe Erbe, und bislang hat das Management des russischen Transformationsprozesses nicht erkennen lassen, daß sich daran so schnell etwas ändern wird. In diesem Sinne dürften die Kartelle, die sich allmählich herausbilden und auf verschiedenen Ebenen eng mit staatlichen Instanzen verquickt sind, namentlich auch dem Ziel dienen, sowohl bedrohliche äußere als auch ungebührliche innere Konkurrenz im Keim zu ersticken. Die Wirtschaftsgeschichte lehrt indes, daß eine so ausgestaltete russische Marktwirtschaft kaum in der Lage sein wird, jene "produktiven Kräfte" (Friedrich List) hervorzubringen, die einst bei der Begründung einer protektionistischen Strategie Pate standen.

Folgen für die russische Außenpolitik?

Die gegenwärtigen äußeren wie inneren Bedingungen favorisieren nachdrücklich wirtschaftspolitische Trends in Rußland, die von einer starken Orientierung nach innen getragen sind und bei geschlossenen Türen nach außen im wesentlichen auf die eigenen Kräfte vertrauen. Erneut könnte sich die liberale Kehrtwende vom Beginn des Jahres 1992 als eine zu kurze Episode

erweisen, um Wurzeln zu schlagen und einer Wirtschaftspolitik zum Durchbruch zu verhelfen, die substantielle Lehren aus dem verhängnisvollen Scheitern der vormaligen Autarkie ziehen wollte. Und die internationale Gemeinschaft, blind dafür, daß guter Rat nur so gut ist wie die begleitenden Taten, erwies sich ebenfalls als nur wenig hilfreich.

Einschränkend sei angemerkt, daß gegenwärtig lediglich Konturen einer möglichen Entwicklung sowie Tendenzen aufgezeigt werden können, die in ökonomischer Hinsicht weder das Ergebnis vorbestimmen, noch gar den künftigen außenpolitischen Kurs Rußlands einseitig festlegen. Gleichwohl hat die Alternative zwischen einer nach innen und einer nach außen gerichteten Wirtschaftsstrategie unweigerlich Rückwirkungen auch auf das Außenverhalten des Landes im allgemeinen. Ökonomische Integration und wechselseitige Abhängigkeit beeinflussen öffentliche Einstellungen in einer Weise, die wirtschaftlichen Effizienzkriterien und transnationalen Regeln mehr Gewicht beimessen als rein nationalen Sorgen über einseitige Vorteilsmaximierung. Das trifft selbst dann zu, wenn man nicht die hochfliegenden und reichlich deterministischen Annahmen des liberalen Internationalismus teilt. Umgekehrt stützen sich nach innen gerichtete Strategien eines Wirtschaftsnationalismus auf eine öffentliche Meinung, deren Hauptsorge der eigenen Verletzlichkeit und nicht den gegenseitigen Vorteilen der ökonomischen Integration gilt. Mit Blick auf die Außenbeziehungen begründet dies zweifellos einen Unterschied, wenngleich auch hier vor deterministischen Schlußfolgerungen zu warnen ist, denn im Prinzip können Autarkie und Selbstgenügsamkeit äußere Zurückhaltung ebenso befördern wie sie die Grundlage für das Gegenteil abgeben mögen.

Unter den gegenwärtigen Umständen jedoch könnte sich ein russischer Neo-Isolationismus auf wirtschaftlichem Gebiet als starker Antrieb für innenpolitische Tendenzen erweisen, die sich auf der desperaten Suche nach einem Sündenbock befinden. Ohne mäßigende ökonomische Interessen kann dies leicht in kompensatorische Aggressivität ausarten. Die beste Vorsorge dagegen wäre, Rußland zu einem integralen Teil der internationalen Arbeitstei-

lung und zu einem effizienten Konkurrenten zu machen, der sich den geltenden Spielregeln unterwirft. Dies jedoch wäre eine Aufgabe für beide Seiten.