

Rußland und andere GUS-Staaten

ALEXANDER RAHR

1998 war für Rußland und die anderen GUS-Staaten ein in vielerlei Hinsicht unglückliches Jahr. Der russische Finanzkrach vom August 1998 warf Rußland auf dem Weg zur Marktwirtschaft um Jahre zurück und gefährdete zugleich den wirtschaftlichen Reformprozeß in den anderen Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion. Die Finanzkrise führte zu neuen innenpolitischen Spannungen, die den gesamten Demokratisierungsprozeß in Rußland in Frage stellten. Eine Mehrheit der Russen ließ, angesichts der politischen und wirtschaftlichen Instabilitäten im Land, den Wunsch nach einer Rückkehr zur staatlichen Lenkungsfunction in der Wirtschaft erkennen, was aber keinen Verzicht auf Demokratie und Meinungsfreiheit bedeutete. Ende 1998 mehrten sich die Anzeichen von einem schleichenden Zerfall des russischen Staatsgefüges.

Der Krieg im Kosovo, der Ende März 1999 begonnen hatte, führte beinahe zum Abbruch der Beziehungen Rußlands zum Westen. Die gesamte russische Herrschaftselite solidarisierte sich in der Ablehnung der NATO-Bombardements Jugoslawiens. Präsident Boris Jelzin scheute sich nicht davor, dem Westen mit einem dritten Weltkrieg zu drohen. Rußlands offen proklamierte Solidarität mit den „slawischen Brüdern“ in Jugoslawien provozierte gleichzeitig eine Spaltung innerhalb der GUS. Die Staaten Zentralasiens ergriffen Partei für die Kosovo-Albaner. Aserbajdschan, Georgien und die Ukraine nahmen Abstand von jeglicher Kritik an der NATO-Politik in Jugoslawien, um ihre Integration in die westliche Sicherheitsgemeinschaft nicht aufs Spiel zu setzen. Der Kosovo-Krieg zerbrach faktisch das seit 1992 bestehende Militärbündnis der GUS-Staaten. Schließlich beorderte Jelzin einen der westfreundlichsten Politiker Rußlands, Ex-Premier Viktor Tschernomyrdin, zum Sondergesandten für den Kosovo-Konflikt mit dem Ziel, trotz der starken Widersprüche im Verhältnis Rußlands zur NATO, die Beziehungen zum Westen auf einer pragmatischen Arbeitsebene zu erhalten.

Das Auseinanderdriften der Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion galt allerdings schon in den Monaten vor dem militärischen Konflikt als unumkehrbar. Zu unterschiedlich waren die politischen, wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Interessen der post-sowjetischen Länder. Die Handelsbeziehungen zwischen Rußland und den meisten GUS-Staaten waren schon Mitte der neunziger Jahre zurückgegangen, dieser Trend weg von Rußland hat sich verstärkt. Bei der Öl- und Gasförderung im Kaspischen Raum orientierten sich Aserbajdschan, Usbekistan und Turkmenistan an den finanziell stärkeren westlichen Ländern. Georgien, die Ukraine, Usbekistan, Aserbajdschan und Moldawien gründeten eine neue „Union“,

die sich hauptsächlich gegen die russische Hegemonieansprüche richtete. Diese GUS-Länder setzten sich für den Bau von Pipelines zum Transport der Energieträger aus dem Kaspischen Raum zu den lukrativen Märkten in Umgehung Rußlands ein und luden die NATO zur Sicherung der Transportrouten auf post-sowjetischem Territorium ein.¹

Innere Machtkämpfe in Rußland

Während in den Jahren 1996/97 eine relative innere Stabilität in Rußland zu verzeichnen war, geriet das Land Anfang 1998 in heftige politische Turbulenzen. Ohne zwingenden Grund entließ Präsident Jelzin im März seine Regierung und drohte das Parlament aufzulösen. Die russische Wirtschaft hatte 1997 einen Aufschwung verzeichnet, Investitionen waren ins Land geflossen. Rußland war es gelungen, sich in die Weltwirtschaft besser zu integrieren. Jelzins Rundumschlag gegen die Regierung von Premier Viktor Tschernomyrdin führte zu einer ernststen Staatskrise, die sich in den folgenden Monaten verschärfte. Der neu ernannte Regierungschef, der 35-jährige Bankier Sergej Kirijenko, wurde mit großer Mühe durch die Duma bestätigt und konnte kaum Autorität ausstrahlen. Die Duma boykottierte sein liberales Wirtschaftsprogramm. Kirijenko legte sich auch mit den mächtigen Finanzclans an, die die Schwäche der Regierung ausnutzen wollten, um sich bei der Privatisierung des letzten „Porzellans“ der ehemaligen UdSSR zu bereichern.

Die Regierung Kirijenko scheiterte an der Schuldenmasse, die noch unter der Regierung Tschernomyrdin angehäuft worden war. Um an Investitionskapital heranzukommen ohne die Gelddruckmaschine anzuwerfen, hatte die russische Regierung seit 1994 lukrative kurzfristige Staatsobligationen herausgegeben, die für die Anleger riesige Zinsgewinne abwarfen, deren Zahlungen aber zur größten Belastung für den russischen Staatshaushalt wurden. 1998 überstiegen sie das tatsächliche Steueraufkommen des Staates schon um das Doppelte. Zum größten Problem für die Regierung wurden die fehlenden Steuereinnahmen. Aus dem Privatsektor, der schon 75% der russischen Gesamtwirtschaft ausmachte, floß kaum Geld in die Steuerkasse. Die finanzpolitisch unerfahrene Regierung von Kirijenko wußte nicht, wie sie die Finanzstabilität im Land bewahren und zugleich die wachsenden Löcher im Haushalt stopfen sollte – und das vor dem Hintergrund chronischer Lohn- und Gehaltsrückstände seitens der Regierung.

Die Gesamtverschuldung Rußlands belief sich im Sommer 1998 auf 200 Mrd. US Dollar – 44% des Bruttoinlandprodukts. Die Schuldentilgung nahm ein Drittel des Staatshaushaltes in Anspruch. Die Finanzkrisen in Ostasien und Lateinamerika, sowie der Preissturz am Weltenergiemarkt, verschlimmerten die wirtschaftliche Lage eines Energieexportlandes wie Rußland. Um den Rubel zu stützen, griff die Regierung die Gold- und Währungsreserven des Landes an. Doch im Spätsommer 1998 verlor sie die Kontrolle über die Finanzstabilität und sah als einzige Möglichkeit die Abwertung des Rubels.²

Der Finanzkrach vom August 1998

Der Rubelverfall und der daraus resultierende Finanzkrach am 17. August 1998 zerstörte das Fundament, auf dem die demokratische und marktwirtschaftliche Reformpolitik der letzten Jahre basiert hatte. Das russische Bankensystem brach zusammen. Der Staat erklärte sich faktisch als bankrott und konnte seinen sozialen Verpflichtungen nicht mehr nachkommen. Der Mittelstand wurde durch die Krise fast ausgeradiert, auch Teile der Hochfinanz standen vor der Zahlungsunfähigkeit. Die Regierung entließ ein Schuldenmoratorium, was zum gänzlichen Vertrauensverlust und zum Rückzug ausländischer Investoren aus Rußland führte. Der Reformprozeß konnte in der bisherigen Form nicht weitergeführt werden.³

Jelzin entließ die Regierung Kirijenko und versuchte den ehemaligen Premier Tschernomyrdin zurückzuholen. Doch diesmal widersetzte sich die Duma dem Druck des Präsidenten und lehnte die Kandidatur Tschernomyrdins ab. Um den Autoritätsverlust der Staatsmacht aufzuhalten, ging Jelzin einen Kompromiß ein und schlug im September 1998 nach langem Zögern den ehemaligen Geheimdienstchef und Außenminister Ewgenij Primakow zum neuen Regierungschef vor. Die kommunistische Mehrheit in der Duma stimmte für Primakow — unter der Bedingung, daß er die bisherige liberale Wirtschaftspolitik zugunsten eines mehr sozial-orientierten Kurses verändern und Vertreter der Kommunisten in die neue Regierung etablieren würde. Zum Ersten Stellvertreter Primakows wurde der Kommunist Jurij Masljukow ernannt.

Primakow gelang es in den Folgemonaten, die politische Stabilität zu sichern und die Staatskrise zu beenden.⁴ Er stoppte auch die beginnende Regionalisierung Rußlands, indem er auf unzufriedene Gouverneure zuing und sie in seine Regierungspolitik einzubinden vermochte.⁵ Er schaffte es jedoch nicht, ein klares Wirtschaftsreformprogramm zu entwerfen. Sein Wirtschaftskurs blieb konfus. Inlandsschulden wurden durch kontrollierte Geldemission, Auslandsverbindlichkeiten durch Umstrukturierung der Schulden beglichen. Obwohl Primakow den Staat wieder in den Mittelpunkt der Wirtschaftspolitik stellte und keine Elemente der Planwirtschaft einführte (wie von den Kommunisten gefordert), unterdrückte er die Entwicklung der Privatwirtschaft. Die Industrieproduktion blieb rückläufig, das Bruttosozialprodukt sank. 1998 verzeichnete Rußland nur einen Zufluß von knapp einer Mrd. US-Dollar an Auslandsdirektinvestitionen, gegenüber sieben Mrd. US-Dollar 1997.

Nur mit neuen Krediten des Internationalen Währungsfonds (IWF) war Rußland in der Lage, aus der Schuldenfalle herauszukommen. Im Westen mehrten sich Stimmen, die dem IWF rieten, zu Rußland auf Distanz zu gehen. Die lockere Kreditvergabe der letzten Jahre hätte den Druck auf den Kreml, notwendige Strukturreformen durchzuführen, gemildert. Außerdem wurde festgestellt, daß westliche Gelder von russischen Spitzenbeamten veruntreut wurden. Vor allem die neue deutsche Bundesregierung erhöhte den Druck auf Moskau. Sie forderte von Rußland, die Rechtsbasis für ausländische Unternehmen zu verbessern, westliche Firmen bei der Privatisierung stärker zu beteiligen und eine strengere Haushaltsdisziplin einzuhalten.

Anti-Korruptionskampagne Primakows

Zum Grundelement der Politik Primakows wurde die Jagd auf die korrupten Finanzclans, denen der Premier vorwarf, sich in den Jahren zuvor in ungerechtfertigter Weise am privatisierten Staatseigentum bereichert sowie Kapital illegal ins Ausland transferiert zu haben. Im Frühjahr 1999 griff Primakows Anti-Korruptionskampagne auf den Präsidialapparat über. Politiker aus dem engsten Führungskreis um Jelzin, wie der Magnat Boris Beresowskij, wurden der Bestechung und Geldwäsche angeklagt. Jelzin entließ den für die Untersuchungen verantwortlichen Generalstaatsanwalt, doch der Föderationsrat beließ ihn im Amt. Schließlich brach ein offener Konflikt zwischen Jelzin und Primakow aus. Jelzin drohte Primakow indirekt mit dessen Absetzung.

Unüberwindbare Gegensätze – zwischen Jelzin und der kommunistischen Opposition über den Fortgang der Reformen; zwischen den von Jelzin unterstützten Oligarchen und der Regierung über die Festsetzung der Spielregeln für die Privatisierung; und schließlich zwischen Kommunisten und den Finanzmogulen über den politischen Einfluß im Land – lähmten den Staat.⁶ Als die Duma im Mai 1999 ein Amtsenthebungsverfahren gegen Jelzin anstrebte und Primakow sich in dieser Frage eher neutral verhielt, entließ Jelzin schließlich seinen Premier. Zum Nachfolger Primakows wurde Innenminister Sergej Stepaschin ernannt. In der Duma kam keine Mehrheit für das Amtsenthebungsverfahren zustande, was einen großen Sieg Jelzins bedeutete. Der Präsident brachte gleich darauf auch Stepaschins Kandidatur mühelos durch die Duma. Damit hatte Jelzin – ein Jahr vor seinem politischen Abtritt – noch einmal seinen Machtwillen demonstriert.

Verlust des Großmachtstatus

Durch die Finanzkrise verlor Rußland an außenpolitischer Gestaltungskraft. Beim Vorgehen der NATO im Kosovo im April 1999 zeigte sich, daß die westliche Führungsmacht USA keine Rücksicht mehr auf russische „besondere Befindlichkeiten“ nehmen wollte. In den Beziehungen Rußlands zum Westen hatte sich erhebliches Konfliktpotential angestaut, wobei der psychologische Faktor eine besondere Rolle spielte. Im Bewußtsein der russischen Herrschaftselite betrieben die USA eine gnadenlose Demontage von Rußlands Großmachtambitionen. Der UN-Sicherheitsrat, in dem Rußland als Vetomacht fungierte, wurde bei den Konflikten im Kosovo und Irak nicht eingeschaltet. Im Wettstreit um das Kaspische Öl wurden Rußlands Positionen durch Washington ebenfalls empfindlich geschwächt: Amerikanische Firmen unterzeichneten mit Turkmenistan ein Abkommen zur Verlegung einer Pipeline entlang des Seebodens, obwohl der Status des Kaspischen Meeres unter den Anrainerstaaten weiterhin strittig war. Einerseits unterbanden die USA die Lieferungen russischer Raketenabwehrsysteme nach Zypern oder anderer Militärtechnologie nach Syrien, Indien oder den Iran, andererseits verdrängten sie Rußland von den internationalen Rüstungsmärkten und erklärten den einseitigen Ausstieg aus dem ABM-Vertrag.

Trotzdem war Primakows Außenpolitik erstaunlich pragmatisch angelegt. Er erkannte, daß Rußland die notwendigen Ressourcen für eine dominante Rolle in der Weltpolitik fehlten und daß die Prioritäten in der Aufrechterhaltung eines günstigen außenpolitischen Umfeldes für Rußlands mühsamen Transformationsprozeß liegen mußten. Die Ratifizierung des russisch-ukrainischen Freundschaftsvertrages durch das russische Parlament im ersten Quartal 1999 war ein wichtiger Meilenstein auf diesem Weg. Unter Primakows Regie wurde in Moskau endlich die Bedeutung der EU stärker erkannt. Das im Dezember 1997 in Kraft getretene Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) zwischen Rußland und der EU sollte 1998 zu einem Durchbruch bei den Verhandlungen über eine Freihandelszone Rußlands mit der EU führen. Doch die EU vertagte die Verhandlungen, bis Rußland zum vollwertigen Mitglied der WTO würde. Zugleich ließ sich die Union nicht von ihrer begrenzten Anti-Dumping-Politik gegenüber Rußland abbringen. Nach Moskauer Schätzungen erlitt Rußland dadurch Handelseinbußen in Höhe von 300 Mio. US-Dollar. Auch gab es kaum Fortschritte bei der Angleichung der russischen Gesetzgebung an die Standards der EU, was als Ziel im PKA deklariert worden war. In anderen wichtigen Punkten des PKA-Abkommens, etwa bei der Zusammenarbeit in der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität, waren ebenfalls nur geringe Fortschritte zu verzeichnen. Schuld an den schleppenden Verhandlungen war größtenteils die Finanzkrise vom August 1998, die Rußland auf dem Weg der Integration in die Weltwirtschaft um drei bis vier Jahre zurückgeworfen hat.

Entwicklung in den anderen GUS-Staaten

Obwohl die Ukraine von der Finanzkrise in Rußland weniger betroffen war, als zunächst angenommen, konnte sie ihre Chance, näher an den Westen zu rücken, nicht nutzen. Durch eine konsequente marktwirtschaftlich orientierte Reformpolitik hätte sie in der Zeit, als Rußlands Wirtschaft vor dem Kollaps stand, die Gunst der Stunde nutzen können, um ihren Markt für westliche Investoren und Finanzinstitutionen zu öffnen. Viele der Auflagen des im März 1998 in Kraft getretenen Partnerschafts- und Kooperationsabkommens mit der EU blieben jedoch unerfüllt. Der Monopolcharakter der ukrainischen Wirtschaft wurde kaum abgebaut. Statt eine Integrationspolitik der kleinen aber erfolgreichen Schritte zu verfolgen, forderte die Ukraine ungeduldig eine sofortige assoziierte Mitgliedschaft in der EU. Dabei demonstrierten die politischen Ereignisse in der Ukraine, wie gespalten der zweitgrößte Nachfolgestaat der ehemaligen Sowjetunion immer noch ist. Während Präsident Leonid Kutschma und sein Außenminister Borys Tarasyuk sich fast schon öffentlich für eine NATO-Mitgliedschaft der Ukraine bewarben, stimmte die kommunistische Mehrheit im ukrainischen Parlament gegen liberale Reformen und für den Beitritt des Landes zur Interparlamentarischen Versammlung der GUS. Während die Bevölkerung im Westen der Ukraine die Verankerung ihres Landes in Europa suchte, forderten große Teile der Bevölkerung im Osten, die historischen Bindungen mit Rußland zu stärken. Dieser fehlende Grundkonsens behinderte die weitere Integration des Landes in die wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen

Strukturen des Westens. Die ukrainischen Präsidentschaftswahlen im Oktober 1999 werden über den künftigen Kurs der Ukraine mehr Klarheit bringen müssen.

Eine Sonderrolle unter den GUS-Staaten nahm Weißrußland unter seinem autoritären Präsidenten Alexander Lukaschenko ein. Anders als die Ukraine, suchte diese slawische Republik nach Unterstützung für ihr wirtschaftliches Überleben nicht im Westen, sondern bei Rußland. Das Maximum, was Lukaschenko mit seiner Politik seit 1994 verfolgte, war die Reinkarnation der alten Sowjetunion. Sollte ihm dies nicht gelingen, wollte er sich auf die Idee der Gründung einer „slawischen Union“, bestehend aus Rußland, Weißrußland und möglicherweise noch der Ukraine, konzentrieren. Die Kosovo-Krise wurde für Lukaschenko zu einem willkommenen Anlaß, seine radikale panslawische Linie der NATO-Politik entgegenzusetzen. Zuvor hatte er sich mit den USA und der EU angelegt, als er westliche Botschafter aus ihren Residenzen in Minsk vertreiben wollte, um dort mit seiner Administration einzuziehen.

Im Transkaukasus stellte sich Moskau eindeutig auf die Seite Armeniens. Dieses Land wurde, neben Weißrußland, zu Rußlands einzigem sicherheitspolitischem Verbündeten in der GUS. Auf Moskaus massive Militärhilfe an Armenien antwortete Aserbajdschan mit einem Angebot an die USA und die Türkei, Militärbasen am Kaspischen Meer einzurichten. Beim geostrategischen Wettstreit um das kaspische Öl, wurde Rußland von den Anrainerstaaten auch 1998 weiter isoliert. Obwohl die Ölgesellschaften 1999 die nüchterne Erkenntnis gewannen, daß die Energievorräte des südlichen kaspischen Meeres weit unter den Erwartungen lagen, wurde das „große Spiel“ in dieser Region unvermindert weitergespielt.

In Zentralasien blieb bis Frühjahr 1999 nur das bürgerkriegsgeschädigte Tadschikistan auf der Seite Rußlands. Die anderen GUS-Staaten der Region verstärkten ihre wirtschaftspolitische Orientierung Richtung USA, EU, Türkei und China. Als erstes Land trat Usbekistan Anfang 1999 aus dem Taschkenter Militärbündnis aus. Turkmenistan führte für russische Besucher den Visazwang ein. Kyrgystan wurde als erstes GUS-Land in die WTO aufgenommen.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Körber-Stiftung (Red.): Bergedorfer Gesprächskreis. Energie und Geostrategie im kaspischen Raum, Akteure, Interessen, Konfliktpotentiale. Protokoll Nr. 113, 1998.
- 2 Vgl. Götz, Roland: Von der Abwertung des Rubels zum Macht-, Programm- und Politikwechsel in Rußland, in: Osteuropa 1 (1999), S. 3-15.
- 3 Vgl. Aslund, Anders: Programmierter Kollaps. Rußlands Finanzkrise führt ins Chaos, in: Internationale Politik, 10 (1998), S.3-11.
- 4 Vgl. Baur, Johannes: Russische Außen- und Sicherheitspolitik. Entwicklungen und Tendenzen, in: Osteuropa 3 (1999), S. 241-255;
- Adomeit, Hannes: Russische Außen- und Sicherheitspolitik zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: Stiftung Wissenschaft und Politik, Arbeitspapier 3091, Januar 1999;
- Royen, Christoph: Der Westen und Rußland, Lehren aus der Krise, in: Osteuropa 1 (1999), S. 79-88;.
- 5 Vgl. National Intelligence Council and Bureau of Intelligence and Research U.S. Department of State (Hrsg.): Federalism in Russia: How is it working? Conference Report: 9-10 December, 1998.
- 6 Vgl. Rahr, Alexander: Rußland, Wege aus der Krise, in: GUS-Barometer Nr. 21, März 1999.