

■ III. BEITRÄGE ZUM SCHWERPUNKTTHEMA:

Friedlicher Wandel im Osten Europas?



Gefahren für den Transformationsprozess: Ukraine, Belarus und Russland

I. — Als 1991 die *Ukraine* die Unabhängigkeit des Landes von der Sowjetunion erklärte, wurde dies von der breiten Masse der Bevölkerung getragen und in einer Volksabstimmung mit 90 Prozent der Stimmen bestätigt. Die Menschen erhofften sich von der Unabhängigkeit nicht nur die Transformation ihres Landes hin zur Marktwirtschaft und zu einem freien, demokratischen Gemeinwesen, sondern vor allen Dingen eine Besserung ihrer wirtschaftlichen Situation.

Wenn man heutigen Umfragen unter der Bevölkerung zur Zufriedenheit mit der politischen wie wirtschaftlichen Situation folgt, so sind diese Erwartungen wohl überwiegend enttäuscht worden. Danach sind 78,9 Prozent der Bevölkerung der Ansicht, dass die Machthaber die Interessen des Volkes und aller wichtigen Bevölkerungsgruppen insgesamt nicht vertreten; 58,6 Prozent meinen, dass die Rechtsprechung in der Ukraine nicht dem Gerechtigkeitsinn der Menschen entspricht und sie die Rechte und Interessen der Bürger nicht verteidigt. Über 70 Prozent sind sogar der Auffassung, dass die wichtigsten Machtinstitutionen »nicht zum Wohl des Volkes handeln«. ¹

Was die wirtschaftliche Entwicklung betrifft, so ist nach Wahrnehmung der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung – insgesamt 74,3 Prozent – ihre persönliche Situation schlechter als vor der Unabhängigkeit 1991. ²

Wir kennen aus den Transformationsprozessen in den neuen Bundesländern solche Daten, in denen die persönliche Zufriedenheit nicht immer mit den objektiven Gegebenheiten übereinstimmen. Aber trifft dies auch für die Ukraine zu?

Tatsächlich ist es so, dass sich die wirtschaftliche Situation des Landes als äußerst schwierig darstellt. In den aktuellen Meldungen über die Ukraine hieß es unlängst, dass das Land mit dem Staatsbankrott kämpfe. Es müsse im Jahr 2000 drei Milliarden Dollar internationaler Schulden zurückzahlen bei nur rund einer Milliarde Dollar Devisenreserven. Die Umschuldungsverhandlungen über 2,6 Milliarden Dollar Auslandsanleihen haben begonnen.

Die *Verschuldung* weist auf die gravierenden finanzpolitischen, aber auch realwirtschaftlichen Probleme des Landes hin.

Im Zeitraum von 1989 bis 1999 sank das offizielle Bruttoinlandprodukt (BIP) um fast zwei Drittel. ³ Etwa 65 Prozent des Primärenergieverbrauchs der energiearmen Ukraine muss importiert werden, ⁴ was auf die hohe Abhängigkeit des Landes von russischen und turkmenischen Erdgaslieferungen verweist. Die ukrainischen Kohlekraftwerke sind in einem schlechten Zustand,

die schlimmen Bergwerksunglücke schrecken uns immer wieder auf, und was den technischen Stand der Kernkraftwerke betrifft, so steht Deutschland hierüber noch immer in Verhandlungen mit der ukrainischen Regierung. Die durch den Energieimport entstandenen Zahlungsrückstände wurden bislang meist auf Verrechnungsbasis – u.a. mit landwirtschaftlichen Produkten – ausgeglichen. Trotzdem sind Strom-, Heizungs- und Wasserversorgung in der Ukraine oft unterbrochen, viele Menschen sind nicht in der Lage, ihren Energieverbrauch zu bezahlen.

Die realen Löhne der Menschen betragen Ende 1998 nur noch 33 Prozent der Löhne von 1990, wobei diese häufig nicht rechtzeitig oder überhaupt nicht ausgezahlt werden. Die Lohn- und Rentenrückstände sind von 1996 bis Ende 1998 auf 9 Prozent des nominalen Bruttoinlandproduktes angestiegen. 41 Prozent der Ukrainer leben unter der Armutsgrenze, wobei gleichzeitig die Kluft zwischen Arm und Reich wächst. Vor den Präsidentschaftswahlen im vergangenen Herbst wurden allerdings größere Auszahlungen an Löhnen und Renten geleistet.

Diese interne Verschuldung birgt sozialen Zündstoff, der sich immer wieder in Streiks niederschlägt, zugleich fördert sie die Schattenwirtschaft, die vom *Internationalen Währungsfonds* (IWF) auf Größenordnungen zwischen 30 und nahe 100 Prozent des BIP geschätzt wird.⁵

Der IWF hat mit der Ukraine in den Jahren 1995 und 1996 verschiedene Ziele zur Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen vereinbart: so etwa die Reduzierung des Konzentrationsgrades in der Industrie durch Entflechtung und Privatisierung, die Abschaffung von Staatsaufträgen (mit Ausnahme des eigenen Bedarfs), die Reduzierung der Subventionen bei so genannten ›kommunalen Dienstleistungen‹ wie Erdgas-, Wärme- und Wasserversorgung der Wohnungen, Verbesserungen der Aufsicht über Unternehmen, die Bodenreform, den Abbau des *Barterhandels* (Wechsel mit Zahlungsverprechen in Form von Gütern und Dienstleistungen) und die Auflösung von mindestens fünf großen, Verlust machenden Unternehmen und Änderungen des Konkursrechtes.⁶

Auf all diesen Gebieten fällt die Bilanz nicht positiv aus. Die Gründe hierfür sind sicherlich sehr unterschiedlicher Natur. Inzwischen hat jedoch angesichts der dramatischen Haushaltssituation der Ukraine der IWF die Wiederaufnahme seines Hilfsprogramms über 2,6 Milliarden Dollar von zunächst zwei Bedingungen abhängig gemacht: der Refinanzierung der ukrainischen Auslandsschulden und der Verabschiedung eines auf tiefgreifende Reformen gegründeten Staatshaushalts durch das Parlament.

Das Parlament hatte in den vergangenen Jahren immer wieder die Verabschiedung des Haushalts verhindert. Wenn nun die deutsche *Frankfurter Allgemeine Zeitung* einen Bericht über die Ukraine mit der Aussage »Demokratie hängt an Wirtschaft« (29.10.1999) betitelt, so ist damit ein Dilemma

beschrieben, in das der westliche Beobachter mit Blick auf die Ukraine gerät. Denn nachdem Präsident *Leonid Kutschma* im November 1999 wiedergewählt wurde, hat er immer wieder seine Entschlossenheit bekräftigt, seine Machtbefugnisse gegenüber dem Parlament über ein Referendum erweitern zu lassen.

So soll der Präsident künftig die Möglichkeit haben, das Parlament vorzeitig aufzulösen, falls innerhalb bestimmter Fristen keine parlamentarischen Mehrheiten zum Budget oder anderen Sachfragen zustande kommen. Man hat tatsächlich manchmal den Eindruck, dass sich im Moment grundlegende Reformen nur schwer mit der Volksvertretung realisieren lassen.

Der jüngste Streit im ukrainischen Parlament, der zum Auszug der Mehrheit aus dem Parlamentsgebäude und sogar zu Handgreiflichkeiten führte, hat die parlamentarische Demokratie, die von dem Respekt vor Mehrheiten und Minderheiten lebt, nicht gerade gestärkt.

Es scheint, als habe der Wille zur Macht das Parlament in die Ohnmacht geführt. Vor diesem Hintergrund ist das Vorgehen des Präsidenten zur Erweiterung seiner Befugnisse einerseits nachvollziehbar, andererseits bedenklich, weil die Stärkung des Präsidenten das Parlament deutlich schwächt, was Befürchtungen nährt, Präsident Kutschma könne den ›weißrussischen Weg‹ beschreiten.

In dieses gezeichnete Bild reihen sich auch die Klagen der *Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa* (OSZE) über mangelnde Pressefreiheit und die Gleichschaltung der Medien – auch im Vorfeld der jüngsten Präsidentschaftswahlen – ein. Pluralität und Freiheit als Grundlage für eine freie Marktwirtschaft und mehr Wettbewerb werden auf diese Weise empfindlich gestört.

Dennoch meinte ein westlicher Beobachter im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen im vergangenen Herbst, dass es in transformationstheoretischer Sicht nicht um die Frage gehe, ob die anstehenden Wahlen demokratisch seien, sondern um die Frage des wirtschaftlichen Überlebens. Demokratie werde sich dauerhaft nur in einem stabilisierten Wirtschaftssystem entwickeln.⁷ Für den Westen gilt es, beides zugleich zu unterstützen.

Um so hoffnungsvoller ist es, dass im Dezember 1999 mit der Ernennung von *Viktor Juschtschenko* ein Mann zum Regierungschef berufen wurde, der als früherer Nationalbankpräsident als integer und durchsetzungsfähig gilt und auch bei internationalen Finanzorganisationen einen guten Ruf genießt. Seine Regierung hat eine parlamentarische Mehrheit, und die inzwischen erfolgte Verabschiedung des Haushalts lässt hoffen, dass auch im Parlament nunmehr der Reformwille über die beharrenden Kräfte siegt.

Die Ukraine hat immer wieder erklärt, dass sie sich in die westlichen Strukturen integrieren möchte, und sie ist auf dem Weg, hierzu – nicht zuletzt

in der Rechtsangleichung – eigene Anstrengungen zu unternehmen. Dies zu fördern, liegt im wohlverstandenen Interesse des Westens.

II. – Anders, nämlich besorgniserregend, sieht die Situation in Weißrussland, in *Belarus* aus: Als sich Belarus 1991 für vollständig unabhängig erklärte und dies in dem dreiseitigen Vertrag zwischen der Ukraine, Russland und Belarus über die Auflösung der Sowjetunion endgültig besiegelt wurde, schienen die Voraussetzungen für diese Unabhängigkeit durchaus positiv zu sein. Das Parlament erarbeitete innerhalb von drei Jahren eine neue Verfassung, in der es als Staatsziele den Verzicht auf Atomwaffen und das Streben nach Neutralität sowie die Grundsätze guter Nachbarschaft und der friedlichen Einbettung in die Völkergemeinschaft festschrieb. Darüber hinaus gab sich das Land eine *Präsidentialverfassung*, in der der Präsident eine starke Stellung einnimmt. Als Ende Juni/Anfang Juli 1994 erstmals Präsidentenwahlen stattfanden, die demokratischen Ansprüchen genügten, schien es zunächst, als habe das Land unumkehrbar den Weg zur Demokratisierung beschritten.

Belarus war in der arbeitsteilig organisierten Planwirtschaft der alten Sowjetunion einer der wichtigsten Industrie- und Technologiestandorte mit gut ausgebildeten und spezialisierten Wissenschaftlern und Technikern. Schon bald stellte sich jedoch heraus, dass das Land nicht in der Lage war, seine Wirtschaft entsprechend den neuen Bedürfnissen umzubauen und die Privatisierung voranzutreiben. Und der mit mehr als 80 Prozent gewählte neue Präsident *Alexander Lukaschenko*, der von Anfang an eine gewisse Distanz zur Liberalisierung der Volkswirtschaft zeigte, schickte sich an, immer mehr Machtbefugnisse an sich zu reißen.

Gegen den Widerstand der politischen Opposition gelang es Lukaschenko, im Herbst 1996 ein Referendum unter politisch sehr umstrittenen Bedingungen durchzuführen, das ihm zur Bestätigung seiner Politik und der von ihm angestrebten Verfassungsänderung diente. Schon da zeigte sich, dass Lukaschenko nicht bereit war, sich an die mit Russland getroffene Vereinbarung zu halten, die den lediglich konsultativen Charakter der Volksbefragung betonte. Vielmehr setzte er die neue Verfassung sofort in Kraft, löste das Parlament auf und bildete eine sogenannte ›Nationalversammlung‹ aus ihm ergebnen Abgeordneten. Auch die Justiz wurde durch Ernennung von ihm genehmen Richtern gleichgeschaltet. Die kurze Periode demokratischen Wandels war damit vorerst abgeschlossen.

International wurde Lukaschenko wegen seines Vorgehens heftig kritisiert. Dem neuen ›Parlament‹ blieb die Anerkennung versagt. Gleichwohl gelang es Lukaschenko in der Folgezeit immer wieder, mit hinhaltenden Zusagen die Forderungen der internationalen Gemeinschaft nach demokratischen Wahlen und dem Aufbau von rechtsstaatlichen Strukturen abzuwehren. Die Klagen der OSZE über fehlende Medienfreiheit und über Menschenrechtsverletzun-

gen verhalten ungehört. Da die Oppositionsparteien nicht bereit waren, die Verfassungsänderung von 1996 nachträglich zu legitimieren, hat ein Teil von ihnen ihre Teilnahme an den für den Herbst 2000 angesetzten Parlamentswahlen in Frage gestellt. Damit sind die Hoffnungen auf demokratische Wahlen in Weißrussland weiter gesunken, auch wenn der Westen nach wie vor die Bedingungen einfordert, die eine demokratische Wahl ermöglichen würden.

Die Beziehungen zum Westen hatten sich schon 1998 erheblich abgekühlt, als Lukaschenko sich daran machte, die westlichen Botschafter aus ihren angestammten Residenzen zu vertreiben. Die betroffenen Staaten riefen deswegen ihre Botschafter zur Berichterstattung zurück, die Europäische Union reagierte darauf mit einer Visa-Versagungsliste, indem sie die Ausstellung von Reisevisa versagte. Das alles beeindruckte Lukaschenko wenig. Er suchte, um seine Machtposition zu stärken, nach einer engen Anbindung an die Russische Föderation – Bemühungen, die im Dezember 1999 schließlich in einen Unionsvertrag zwischen beiden Staaten mündeten.

Die schwierige Situation Weißrusslands macht sich vor allem in der *prekären Wirtschaftslage* bemerkbar. Fachleute gehen von einer verdeckten Arbeitslosigkeit von etwa 30 Prozent aus, wobei die offiziellen Zahlen bei 2,3 Prozent liegen; die Inflationsrate stieg auf etwa 280 Prozent. Während der Durchschnittslohn bei 30 US-Dollar und die durchschnittliche Rente bei 15 US-Dollar liegen, wird das Existenzminimum bei 20 US-Dollar angesetzt. Viele können nur dadurch existieren, dass sie Selbstversorgung aus privatem Anbau betreiben. Mangels internationaler Kredite finanziert sich der Staatshaushalt hauptsächlich aus Staatsanleihen. Die wirtschaftliche Misere ist auf massiven staatlichen Einfluss durch Reglementierung und Korruption zurückzuführen. Eine schnelle Besserung der Situation steht nicht zu erwarten, weder im politischen noch im wirtschaftlichen Bereich, zumal es so gut wie keine Hinweise gibt, dass Lukaschenko bereit wäre, seine auf Abgrenzung und Isolation vom Westen ausgerichtete Politik zu ändern.

III. – Fragt man im Hinblick auf das wichtigste osteuropäische Land, die *Russische Föderation*, nach möglichen Gefahren des Transformationsprozesses, so zeigt sich, dass allein schon die Bestandsaufnahme zum Stand der politischen und wirtschaftlichen Transformation Schwierigkeiten bereitet.

Die Russische Föderation besteht aus 89 verschiedenen territorialen Einheiten, die trotz der in der Verfassung vom 13. Dezember 1993 festgelegten Gleichberechtigung sehr unterschiedlicher Natur sind. So verfügen die nationalen Republiken über die äußeren Kennzeichen der Staatlichkeit und über gewählte Machtorgane, oftmals eigene gewählte Präsidenten. Die Zentralmacht sah nach dem Auseinanderfallen der Sowjetunion von Anfang an die Gefahr, dass auch Russland zerfallen könnte. Dem versuchte sie u.a. durch

Verträge mit den einzelnen Föderationssubjekten zu begegnen, was wiederum zur Folge hatte, dass die Kompetenzen der Subjekte sehr unterschiedlich definiert sind. Der Grundsatz, dass föderale Gesetze in allen Teilen des Landes unterschiedslos gelten, wurde durchlöchert, was im Ergebnis zu einer *Erosion des Rechts* führte. Zugleich haben die regionalen Leiter der Exekutive vielfach zentrale Kompetenzen an sich gezogen und die kommunalen Selbstverwaltungen entmündigt, so dass es keine von unten nach oben durchwachsenden staatlichen Strukturen gibt. Trotz demokratischer Wahlen herrschen in vielen Bereichen *Klientelstrukturen*, die mächtig und kaum aufzubrechen sind.⁸ Für einen westlichen Beobachter, der durch das Prinzip der Subsidiarität gerade in der praktischen Politik geprägt ist, sind die beschriebenen Entwicklungstendenzen in der Russischen Föderation Anzeichen mangelnder Effizienz und einer Desintegration des Gesamtstaates.

Auch das extreme Beispiel *Tschetschenien* zeigt, welche Schwierigkeiten das Zusammenhalten so unterschiedlicher Subjekte der Föderation mit sich bringen kann. Unbestritten herrschten in Tschetschenien rechtlose Zustände. Diese zu unterbinden, war die Herausforderung an Moskau, das auf diese Auswüchse mit militärischer Gewalt antwortete. Nun kosten die militärischen Auseinandersetzungen nicht nur viele Menschenleben und verletzen fundamentale Menschenrechte. Die militärische Auseinandersetzung verschlingt auch enorme Gelder, die Infrastruktur eines Landesteils wird vollkommen zerstört, der Wiederaufbau und die Neuordnung der Republik wird auf absehbare Zeit nicht gelingen, zumal die militärische Auseinandersetzung auch nach einem ›Sieg‹ Moskaus weitergehen wird. Die Rebellen haben jedenfalls die Fortsetzung der Auseinandersetzung in Form eines Guerilla-Krieges angekündigt. Eine Diskussion über diese Entwicklung findet in Moskau nicht statt. Man ist sich – abgesehen von der *Jabloko*-Partei – einig.

Im Zentrum der politischen und wissenschaftlichen Diskussion über den Transformationsprozess in der Russischen Föderation aber steht die Frage der wirtschaftlichen Entwicklung. Die Gesundung der wirtschaftlichen Strukturen gilt als Voraussetzung für eine stabile Demokratie, wobei auch nach Auffassung von *German Gref*, des Leiters des *Instituts für strategische Ausarbeitungen*, der ›Denkfabrik‹ des Staatspräsidenten *Wladimir Putin*, am Anfang politische, nicht wirtschaftliche Reformen stehen müssten. Denn, so Gref, in einem Land, in dem die Gesetze nicht befolgt würden, in dem die Gerichte nicht unabhängig seien und in dem der Staat seine Aufgaben nicht erfülle, sei es müßig, auf einen ökonomischen Aufschwung zu hoffen und Wirtschaftsprogramme zu entwerfen.⁹ In dieser Einschätzung sind sich die Fachleute in Russland und im Westen einig.

Die *Neue Zürcher Zeitung* machte sich zum Sprachrohr vieler ausländischer Investoren, als sie in einem Kommentar vom 26. August 1999 feststellte, dass der Beachtung von Spielregeln – die für alle gleichermaßen gelten und

durchgesetzt werden – eine zentrale Rolle zukomme, wenn der wirtschaftliche Transformationsprozess gelingen solle; Institutionen müssten effizient arbeiten und dürften nicht von innen korrumpiert werden; besonders wichtig wären eine verantwortungsvoll agierende Zentralbank und effiziente Steuerämter. Gleichzeitig wird immer wieder darauf hingewiesen, dass eine gerechte Steuerreform die vielen Kleinen und Mittelständischen Unternehmen aus der Schattenwirtschaft holen müsse.¹⁰ Putin selbst schätzt die Schattenwirtschaft auf 40 Prozent des legalen BIP.¹¹

Da in den Analysen auch deutlich wird, dass die wirtschaftlich positiven Zahlen Russlands hauptsächlich der Rohstoffproduktion und ihrem Export zu verdanken sind, muss die Industrieproduktion längerfristig umstellen. Dies ist auch die Erkenntnis von Putins neuem wirtschaftspolitischen Berater, *Andrej Illarionow*: »Verkaufen muss man Fertigwaren, Technologie, Dienstleistungen«. Um Russland aus der Krise zu führen, bedürfe es dreierlei: des Endes von Korruption und Diebstahl, des Verzichts darauf, ungedecktes Geld zu drucken, sowie des Verzichts auf in- und ausländische Kredite.¹²

Bei aller zutreffenden Analyse – für praktizierende Politiker stellt sich immer wieder neu die Machtfrage: ob nämlich und inwieweit eine politische Gruppierung oder ein politischer Führer in der Lage ist, eine als richtig erkannte Politik auf demokratischer Basis umzusetzen. So schwierig die Beantwortung dieser Frage aus westlicher Sicht ist, so bleibt doch festzustellen, dass Putin nach den vergangenen *Duma*-Wahlen auf eine eigene parlamentarische Machtbasis zurückgreifen kann. Die Durchsetzung des *Start-II*-Abkommens sowohl in der *Duma* als auch im Föderationsrat hat dies eindrücklich vor Augen geführt. Diese Entwicklung ist auch aus westlicher Sicht positiv; nur die demokratische Verankerung von Reformen wird schließlich dazu führen, dass sie von der Mehrheit der Bevölkerung akzeptiert werden.

Der Westen hat ein Interesse an einem stabilen, demokratisch fundierten und wirtschaftlich starken Russland. Nur so wird Russland nämlich eine aktive und berechenbare Rolle als Wirtschaftspartner und konstruktiver Mitgestalter der internationalen Politik spielen können.

Es ist dem neuen Präsidenten Russlands, dem Land und den Menschen zu wünschen, dass die angestrebten Reformen gelingen. Dabei in vernünftiger Einschätzung eigener Interessen zu helfen, sollte im Westen, innerhalb der EU und in Deutschland gültige Leitlinie der Russland-Politik bleiben.

1 Vgl. Feliks Rudič: Die politische Situation in der Ukraine vor den Präsidentschaftswahlen. In: Aktuelle Analysen des BIOst, hg. vom Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 22/1999, S. 2.

2 Vgl. ebd.

3 Vgl. Ulrich Thießen: Ukraine: Beschleunigt sich der Reformprozess nach dem Regierungswechsel? In: DIW Wochenbericht, hg. vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Nr. 4/2000, S. 43.

4 Vgl. ebd. S. 51.

- 5 Vgl. Tetyana Lutsyk: Einflussmöglichkeiten der Bevölkerung auf die Reformpolitik in der Ukraine. In: Reader zur 6. Brühler Tagung für Osteuropa-Experten des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien. Köln 1999, S. 21.
- 6 Vgl. Thießen (Anm. 3), S. 46f.
- 7 Rainer Lindner, Stiftung Wissenschaft und Politik; vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. Oktober 1999.
- 8 Vgl. hierzu Margareta Mommsen: Der Föderalismus in Russland. In: Reinhard Meier-Walser / Gerhard Hirscher (Hg.): Krise und Reform des Föderalismus. München 1999, S. 226-245.
- 9 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6. März 2000 – vgl. Roland Götz: Die wirtschaftliche Programmatik in Putins Millenniumsbotschaft. In: BIOst Aktuelle Analysen Nr. 3/2000 – vgl. Ders.: Russische Wirtschaft vor dem Aufschwung? In: BIOst Aktuelle Analysen, Nr. 24/2000, S. 5.
- 10 Vgl. Roland Götz: Russische Wirtschaft vor dem Aufschwung? (Anm. 9), S. 3-5.
- 11 Vgl. Roland Götz: Die wirtschaftliche Programmatik in Putins Millenniumsbotschaft. (Anm. 9), S. 5.
- 12 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. März 2000.