

Russische Föderation

Ergebnis Status-Index (Demokratie: 3,0 / Marktwirtschaft: 3,0)		6,0	Ergebnis Management-Index		5,5
Politisches System	Präsidentiell-parlamentarische Demokratie		Bevölkerungsgröße	144,9 Mio.	
Wahlbeteiligung	69 % (Präsidentschaftswahl 2000)		BIP p. c. (\$, PPP)	7.100	
Frauenanteil im Parlament	6, % (Staatsduma)		Arbeitslosenquote	10,2 %	
Bevölkerungswachstum^a	0,3 %		HDI	0,779	
Größte ethnische Minderheit	0,04		UN-Education Index	0,93	
			Gini-Index	45,6 (2000)	
Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. ^{a)} jährliches Wachstum zw. 1975-2001. Quelle u. a.: UNDP, Human Development Report 2003.					

1. Einleitung

Der erste demokratisch gewählte Präsident der Russischen Föderation, Boris Jelzin, wurde im Sommer 1996 wieder gewählt. In seiner zweiten Amtszeit sah sich Jelzin heftiger Kritik ausgesetzt. Gesundheitliche Probleme hatten zur Folge, dass er über ein Drittel seiner Amtszeit krankheitsbedingt seinem Amtssitz fernbleiben musste und demokratisch nicht legitimierte Akteure aus der Präsidentialverwaltung und der Wirtschaft, in Russland bezeichnet als „Familie“ bzw. „Oligarchen“, großen Einfluss gewannen. Die wirtschaftlichen Probleme kumulierten im August 1998 in einer dramatischen Währungs- und Finanzkrise. Obwohl Jelzin selbst seit 1997 nie die Zustimmung von mehr als zehn Prozent der Bevölkerung erreichte, gelang es ihm, mit Vladimir Putin erfolgreich seinen Nachfolger aufzubauen.

Bei den Wahlen zur Staatsduma, dem Unterhaus des Parlaments, im Dezember 1999 erreichte die neu geschaffene, Putin nahe stehende Partei Edinstvo als zweitstärkste Kraft knapp nach den Kommunisten einen unerwarteten Erfolg. Anschließend trat Jelzin zum Jahresende zurück und Putin übernahm verfassungsgemäß die Amtsgeschäfte. Er erhielt in den Präsidentschaftswahlen im März 2000 bereits im ersten Wahlgang die erforderliche absolute Mehrheit der Stimmen.

Putin erreichte schnell eine große Popularität, die ihm in seinen ersten beiden Amtsjahren die Zustimmung von deutlich mehr als der Hälfte der Bevölkerung

sicherte. Zentrale Ursachen hierfür waren sein entschlossenes Auftreten zur „Bekämpfung des Staatsnotstandes“, das insbesondere beim militärischen Vorgehen gegen islamische Separatisten im Nordkaukasus und bei staatlichen Zwangsmaßnahmen gegen Oligarchen im Jahr 2000 große Zustimmung erhielt, die staatliche Kontrolle über alle landesweit präsenten Massenmedien und der bereits im Verlaufe des Jahres 1999 einsetzende Wirtschaftsaufschwung mit jährlichen Wachstumsraten von bis zu neun Prozent. Die Regierung versuchte im Folgenden, den Wirtschaftsaufschwung durch eine Reihe radikaler Reformprojekte zu verstetigen.

Der Untersuchungszeitraum dieses Gutachtens reicht also vom Krisenjahr der Präsidentschaft Jelzins bis zur Aufschwungphase unter Präsident Putin. Das Gutachten zum Stand der demokratischen und marktwirtschaftlichen Transformation während der letzten fünf Jahre kommt dabei zu einem ambivalenten Ergebnis: Im politischen Bereich gab es vor allem aufgrund der Eingriffe in die Medienfreiheit und der umfangreichen Verletzung von Menschenrechten im Tschetschenienkrieg neue Einschränkungen demokratischer Prinzipien.

Im wirtschaftlichen Bereich hingegen waren erhebliche Reformfortschritte hin zu einer funktionierenden Marktwirtschaft zu verzeichnen. Während die Sicherung demokratischer Prinzipien also ein Umdenken der politischen Führung in Teilbereichen erfordern würde, hängt der Erfolg der Wirtschaftsreformen im Wesentlichen von der Fähigkeit der Regierung ab, die gesetzlichen Vorgaben auch in der Praxis durchzusetzen. Bedeutende Hindernisse sind dabei weit verbreitete Korruption, eine umfangreiche Schattenwirtschaft und eine manipulierbare Wirtschaftsrechtsprechung.

2. Transformationsgeschichte und -charakteristika

Der wirtschaftlich-politische Transformationsprozess in Russland begann in der zweiten Hälfte der 80er Jahre mit den Reformen des sowjetischen Generalsekretärs Michail Gorbatschow. Prägend für das post-sowjetische Russland wurden jedoch die Reformmaßnahmen des russischen Präsidenten Boris Jelzin. Ein erster Meilenstein der *demokratischen Transformation* war die Wahl des russischen Präsidenten im Juni 1991, die Boris Jelzin gewann. Im Folgenden kam es zu einem Konflikt zwischen dem reformorientierten Jelzin und dem eher konservativen Parlament, der 1993 zu einer weit gehenden gegenseitigen Blockade führte, die Jelzin im Herbst durch die gewaltsame und nicht verfassungsgemäße Auflösung des Parlaments beendete. Parallel erarbeitete eine dem Präsidenten nahe stehende

Kommission einen Verfassungsentwurf, der eine föderative Präsidentialrepublik vorsah. Der Entwurf wurde von der russischen Bevölkerung im Dezember 1993 in einem Referendum angenommen. Die verfassungsrechtliche Staatsstruktur ist seitdem nicht mehr wesentlich verändert worden. Zeitgleich mit dem Referendum fanden Parlamentswahlen statt, bei denen klar anti-demokratische Parteien 43 Prozent der Stimmen erhielten. Die aufgrund einer von vorneherein verkürzten Legislaturperiode bereits Ende 1995 stattfindenden neuen Parlamentswahlen änderten dieses Kräfteverhältnis nicht wesentlich.

Auch auf der regionalen Ebene gab es erhebliche Widerstände gegen Demokratisierungstendenzen. Oft in Überschreitung der schon recht weiten verfassungsmäßigen Befugnisse entwickelte sich auf der regionalen Ebene eine Vielzahl verschiedener politischer Regime, teilweise mit autoritären Zügen. Während die russische Verfassung eindeutig einen demokratischen Rechtsstaat vorsieht, war die Verfassungswirklichkeit unter Präsident Jelzin von erheblichen demokratischen Defiziten geprägt. Dies lag nicht nur an anti-demokratischen Kräften, die im Parlament Reformprojekte blockierten und auf regionaler Ebene demokratische Vorgaben ignorierten, sondern auch an der von Jelzin zu verantwortenden Politik der Exekutive, die ihre eingeschränkten Handlungsmöglichkeiten durch politische Manipulationen und Druck auf Massenmedien auszuweiten versuchte. Dabei gewannen demokratisch nicht legitimierte Akteure, etwa in Gestalt der Oligarchen, erheblich Einfluss auf politische Entscheidungsfindungsprozesse.

Der erste Meilenstein der *marktwirtschaftlichen Transformation* war das Reformpaket, das 1992 in Kraft trat. Zentrale Bestandteile waren Preisfreigaben und Massenprivatisierung. Anstelle des erhofften Aufschwungs sah sich Russland jedoch mit einer lang anhaltenden Wirtschaftskrise konfrontiert. Das BIP ging bis 1998 um über 60 Prozent zurück. Auf dem Weltmarkt war Russland nur als Exporteur von Rohstoffen wettbewerbsfähig. Auf dem Binnenmarkt dominierten in vielen Bereich Importwaren. Investitionen gingen dramatisch zurück, während die Kapitalflucht trotz gesetzlicher Ausfuhrbeschränkungen auf hohem Niveau verharrte.

Zentrale Wirtschaftsreformen, etwa im Steuer- und Bodenrecht, waren im Gesetzgebungsprozess blockiert. Die lang anhaltende Wirtschaftskrise wirkte sich – bei schnell steigender sozialer Ungleichheit – auch negativ auf den Lebensstandard der Bevölkerung aus. Die soziale Unsicherheit stieg erheblich und für Teile der Gesellschaft konnten elementare Bedürfnisse nicht mehr gesichert werden, was

sich unter anderem in einer deutlichen Abnahme der Lebenserwartung und der Zunahme von Seuchen zeigte.

3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft

3.1. Demokratie

Russland hat im Untersuchungszeitraum bei der Transformation der politischen Ordnung gemessen am Kriterium Demokratisierung keine eindeutigen Fortschritte gemacht. In einigen Bewertungsbereichen sind Rückschritte zu verzeichnen. Die institutionelle Stabilität der existierenden politischen Ordnung konnte hingegen deutlich verbessert werden.

3.1.1. Politische Ordnung

(1) *Staatlichkeit*: Staatlichkeitsprobleme im engeren Sinne existieren in Russland vor allem bezüglich Tschetschenien. Im Verlauf des zweiten Tschetschenien-Krieges, der im September 1999 begann, ist es der russischen Armee nicht gelungen, die Kontrolle über die Region zu erlangen. Tschetschenische Rebellen attackieren in der gesamten Region regelmäßig Vertreter der russischen Zentralmacht. Außerhalb der Region Tschetschenien ist das staatliche Gewaltmonopol ohne ernste Einschränkungen gegeben.

Alle Bürger besitzen das gleiche Staatsbürgerrecht. Staat und Religion sind getrennt. Der politische Prozess ist säkularisiert. Der Staat ist auf dem gesamten Staatsgebiet – mit Ausnahme von Tschetschenien – mit grundlegender Infrastruktur (das heißt Verwaltungseinrichtungen, grundlegende Rechtsprechung, Aus- und Durchführung politischer Entscheidungen) präsent, doch aufgrund von Korruption, Geldmangel und Einflussnahme rivalisierender staatlicher Akteure funktioniert sie teilweise nur mangelhaft.

(2) *Politische Partizipation*: Es gibt keine Einschränkungen freier und fairer Wahlen und im formalen politischen Entscheidungsprozess verfügen die gewählten Herrschaftsträger vollständig über die Regierungsgewalt. Teilweise problematisch ist die Durchsetzung der konstitutiven Rechte politischer Organisation und Kommunikation. Assoziations- und Versammlungsfreiheit werden von der nationalen Regierung weit gehend akzeptiert. In einigen Regionen gibt es hiergegen jedoch

erhebliche Verstöße. Staatliche und private Medien unterliegen der punktuellen Einflussnahme durch die Exekutive. Private Medien mit landesweiter Verbreitung sind seit dem Amtsantritt Putins systematisch unter – zumindest indirekte – staatliche Kontrolle gebracht worden. In Wahlkämpfen wird die Medienberichterstattung systematisch manipuliert. Bezüglich des Tschetschenien-Krieges gibt es weit gehende Einschränkungen der Pressefreiheit.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Transformationsdefizite existieren im Bereich der Kontrolle und Kompetenzabgrenzung zwischen Exekutive, Legislative und Judikative. Aufgrund der inneren Zerstrittenheit, der Instabilität der Fraktionen und organisatorischer Defizite konnte das Parlament in den 90er Jahren seine verfassungsgemäßen Kompetenzen gegenüber der Exekutive nicht voll nutzen. Seitdem der Präsident über eine Mehrheit im Parlament verfügt, nimmt Letzteres seine Kontrollfunktion nur sehr begrenzt wahr. Grundsätzlich ist die Justiz unabhängig, vor allem Entscheidungen von Gerichten der unteren Ebenen werden jedoch häufig durch Korruption und politischen Druck beeinflusst.

Politische und bürokratische Korruption wird in Russland als hoch wahrgenommen. Korrupte Mandatsträger mit politischen Verbindungen werden häufig nicht hinreichend strafrechtlich verfolgt. Die staatliche Auseinandersetzung mit Korruption wird häufig als Ausdruck politischer Machtkämpfe interpretiert. Die Drohung mit Korruptionsverfahren bildet weiterhin ein Instrument zur Einschüchterung politischer Opponenten und Kritiker. Im Zuge ihrer Wirtschaftsreformen scheint sich die Regierung seit 2001 hier jedoch um Besserung zu bemühen.

Die bürgerlichen Freiheiten werden – außerhalb Tschetscheniens – in geringerem Maße durch die mangelnde Bindung staatlichen Handelns an gesetzliche Normen sowie die mitunter selektive Anwendung des geltenden Rechts durch die Verwaltung eingeschränkt. In Tschetschenien kommt es seit Beginn des zweiten Tschetschenienkrieges im September 1999 fortwährend zu massiven Menschenrechtsverletzungen durch alle Konfliktparteien. Willkürliche Festnahmen und Verschleppungen, Folter, Vergewaltigungen, Erpressung und Plünderungen durch russische Sicherheitskräfte werden strafrechtlich kaum verfolgt. Die Beobachtermission der OSZE in Tschetschenien wurde von russischer Seite Ende 2002 nicht verlängert.

3.1.2. Politische Einstellungs- und Verhaltensmuster

(1) *Institutionelle Stabilität*: Die demokratischen Institutionen sind mit den genannten Einschränkungen der Rechtsstaatlichkeit stabil. Zu Einschränkungen der institutionellen Effizienz kommt es im Falle eines Konkurrenzverhältnisses zwischen Legislative und Exekutive, das unter Präsident Jelzin bis Ende 1999 zu einer weit gehenden Blockade im Gesetzgebungsprozess führte. Ein zentrales Problem ist häufig die Umsetzung legislativer Vorgaben durch die Bürokratie. Insgesamt werden Institutionen des demokratischen Staates nicht von allen relevanten Akteuren als legitim akzeptiert. Die institutionelle Stabilität des existierenden politischen Systems hat jedoch seit dem Amtsantritt Präsident Putins deutlich zugenommen.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration*: Probleme der institutionellen Effizienz hängen mit dem Mangel stabiler Organisationsmuster der politischen Repräsentation zusammen. Bisher konnte sich in Russland kein organisatorisch stabiles, gesellschaftlich verankertes Parteiensystem etablieren. Die relevanten politischen Parteien sind überwiegend personenorientierte Wahlvereine. Sie bilden eines der größten Konsolidierungshindernisse der Demokratie. Die einzige Partei mit organisierter Massenbasis ist die Kommunistische Partei – eine Tatsache, die einer demokratischen Konsolidierung ebenfalls nicht förderlich ist. Die Topographie der Interessengruppen ist ausgedünnt, wichtige gesellschaftliche Interessen sind unterrepräsentiert. Die Reaktion der politischen Führung auf die Arbeit der Interessengruppen ist im Wesentlichen symbolischer Natur.

Die in repräsentativen Umfragen gemessene Zustimmung der Bevölkerung zur Demokratie als solcher beträgt über 70 Prozent. Bei nationalen Wahlen sind regelmäßig hohe Beteiligungen (bei den Präsidentschaftswahlen jeweils knapp 70 Prozent) zu verzeichnen. Die Neigung der Bevölkerung zu öffentlichen Protesten ist sehr gering. Zentrale Ursache hierfür dürfte die Tatsache sein, dass die Selbstorganisation der Zivilgesellschaft erhebliche politisch-kulturelle und sozioökonomische Barrieren findet und deshalb nicht weit fortgeschritten ist. Ein großer Teil der Bevölkerung möchte – nach den als chaotisch empfundenen Transformationsjahren der Jelzin-Ära – vorrangig Stabilität. Putin wird als Garant für diese Stabilität gesehen. Im politischen Bereich sehen weder die Mehrheit der Bevölkerung noch die regierenden Eliten Reformbedarf.

3.2. Marktwirtschaft

Russland hat bei der Transformation der Wirtschaftsordnung erhebliche Fortschritte gemacht. Regelungsdefizite bestehen vor allem in den Bereichen Banken- und Kapitalmarkt, Kommunalwirtschaft und Sozialsystem. Implementierungsdefizite finden sich hingegen in vielen Politikbereichen. Handlungsbedarf besteht deshalb vor allem im Bereich Verwaltungsreform und Korruptionsbekämpfung.

3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau

Die zentralen Indikatoren zeigen ein relativ hohes Entwicklungsniveau an. Der Entwicklungsstand des Landes, gemessen am HDI, ermöglicht fast allen Bürgern eine hinreichende „freedom of choice“. Grundlegende soziale Exklusion durch Armut, Bildung oder geschlechterspezifische Diskriminierungen sind nicht zu verzeichnen. Über den Beobachtungszeitraum hinweg ist es Russland als Folge des wirtschaftlichen Aufschwungs gelungen, in einem langsamen, jedoch anscheinend stetigen Trend den Lebensstandard zu verbessern und soziale Ungleichheit zu reduzieren. Die 2001/2002 in Kraft getretene Steuerreform hat hier jedoch eine verteilungspolitisch kontraproduktive Wirkung. Die Einkommenssteuer ist nun nicht mehr progressiv, sondern für alle Einkommensgruppen einheitlich. Innerhalb Russlands bestehen bezüglich des sozioökonomischen Entwicklungsniveaus erhebliche regionale Unterschiede, die durch den regionalen Finanzausgleich nicht wesentlich reduziert werden.

3.2.2. Markt und Wettbewerb

Die Grundlagen marktwirtschaftlichen Wettbewerbs sind gewährleistet. Die staatliche Wirtschaftspolitik ist jedoch weiterhin – wenn auch mit abnehmender Tendenz – durch eine Schiefelage zugunsten politisch einflussreicher Großunternehmen charakterisiert. Weit definierte Sektoren von Bedeutung „für die nationale Sicherheit“ werden außerdem von Wettbewerbsdruck abgeschirmt. Die schlechte corporate governance vieler, auch international aktiver Unternehmen konnte bisher nur in Ansätzen verbessert werden. Weitere Fortschritte sind jedoch zu erwarten. Die „natürlichen“ Monopole im Bereich der Erdgas-, Elektrizitäts- und Transportwirtschaft wurden trotz jahrelanger Diskussionen bisher nicht reformiert. Der Bankensektor ist weiterhin stark unterentwickelt, unzureichend reguliert und wird seiner volkswirtschaftlichen Funktion als Finanzintermediär kaum gerecht. Der Außenhandel ist im Prinzip liberalisiert, es existieren jedoch bedeut-

same Ausnahmeregelungen, die die russischen Beitrittsverhandlungen mit der WTO schwierig gestalten.

3.2.3. Währungs- und Preisstabilität

Nach der Finanzkrise von 1998, die aufgrund der Abwertung des Rubels gegenüber dem US-Dollar um etwa 70 Prozent einen erheblichen Inflationsdruck erzeugte, gelang es der Regierung und der unabhängigen Zentralbank, durch eine konsistente Haushalts- und Geldpolitik die Inflation bis 2002 auf 15 Prozent zu senken und den Wechselkurs zu stabilisieren. Seit dem Amtsantritt Putins im Jahr 2000 wird eine konsequente Austeritätspolitik verfolgt, die regelmäßig zu Haushaltsüberschüssen führt. Die Auslandsverschuldung konnte dadurch erheblich reduziert werden.

3.2.4. Privateigentum

Eigentumsrechte und die Regulierung des Eigentumserwerbs sind nach der Regelung des Bodenrechts (für nicht-landwirtschaftlich genutzten Boden) und des Erbrechts im Grundsatz – mit Ausnahme landwirtschaftlich genutzten Bodens – wohl definiert, doch existieren Probleme rechtsstaatlicher Durchsetzung. Besonders gefährdet sind dabei Urheberrechte, die Rechte von Minderheitsaktionären und die Rechte von Gläubigern in Konkursverfahren. Privatwirtschaftliche Unternehmen stellen das Rückgrat der Volkswirtschaft dar, daneben existieren jedoch weiterhin staatliche Unternehmen und eine staatlich geduldete Marktkonzentration, insbesondere im Bereich der „natürlichen“ Monopole (Erdgas- und Stromwirtschaft, Eisenbahn).

3.2.5. Welfare Regime

In Russland sind soziale Sicherungssysteme partiell gut ausgebaut. Sie decken jedoch nicht alle Risiken für alle Bevölkerungsschichten ab. Eine staatliche Unterstützung im Falle von Arbeitslosigkeit fehlt fast völlig. Das Rentenniveau reicht zur Existenzsicherung nicht aus. Falls Nebeneinkünfte (Schattenwirtschaft, privater Landbau) und familiäre Unterstützung fehlen, droht diesen sozialen Gruppen ein Abgleiten in Armut. In den Großstädten gibt es mittlerweile eine große Zahl von Obdachlosen, die von staatlichen Sozialeinrichtungen überhaupt

nicht erreicht werden. Das staatlich organisierte Gesundheitswesen leidet vor allem im ländlichen Bereich unter Geldmangel, der zu einer deutlichen Unterversorgung geführt hat. Der seit 1999 anhaltende Wirtschaftsaufschwung hat die sozialen Probleme des Landes gemildert, ohne dass jedoch bisher eine Verbesserung der staatlichen sozialen Sicherungssysteme stattgefunden hat. Chancengleichheit ist nicht vollständig gewährleistet. Es existieren erhebliche Unterschiede zwischen den Regionen. Angehörige nicht-russischer, vor allem kaukasischer Ethnien werden im Bildungswesen und auf dem Arbeitsmarkt systematisch diskriminiert. Frauen sind zwar nicht im Bildungswesen, jedoch im politischen System und in den Führungsetagen der Wirtschaft unterrepräsentiert.

3.2.6. Leistungsstärke der Volkswirtschaft

Nach der dramatischen Verschlechterung der makroökonomischen Fundamentaldaten durch die Finanzkrise 1998 schuf ein verbessertes wirtschaftliches Umfeld, geprägt durch einen unterbewerteten Rubel, steigende Weltmarktpreise für russische Rohstoffexporte und niedrige Reallöhne die Voraussetzung für einen deutlichen Wirtschaftsaufschwung. Seit dem Amtsantritt Putins im Jahr 2000 versucht die staatliche Wirtschaftspolitik, diesen Aufschwung durch umfassende Wirtschaftsreformen zu verstetigen. Trotz der negativen weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen konnte Russland so von 1999 bis 2002 ein durchschnittliches jährliches Wachstum des BIP von fast sechs Prozent verzeichnen. Dabei entwickelten sich alle zentralen makroökonomischen Indikatoren positiv. Inwieweit diese positive Entwicklung anhält, hängt jedoch stark vom Weltmarktpreis für Erdöl ab.

3.2.7. Nachhaltigkeit

Die russische Wirtschaftspolitik konzentriert sich auf eine mittelfristig wirksame Verbesserung des Investitionsklimas. Die ökologische Verträglichkeit ist dem Wachstumsstreben dabei – trotz erheblicher ökologischer Erblasten aus der sowjetischen Zeit – völlig nachgeordnet. Die geringe institutionelle Verankerung des Umweltschutzes sowohl im staatlichen als auch im NGO-Bereich ist im Zuge der aktuellen Wirtschaftsreformen weiter geschwächt worden. Aus der Sowjetunion übernahm Russland ein Bildungssystem mit vergleichsweise hohen Standards, das in einigen Bereichen weltweit wettbewerbsfähig war. Unter den post-sowjetischen Bedingungen ist es jedoch nicht gelungen, dieses Bildungspotenzial volkswirt-

schaftlich sinnvoll zu nutzen. Vielmehr sah sich Russland mit einer massenhaften Abwanderung von Spitzenkräften konfrontiert. Aufgrund von Geldmangel hat das staatliche Bildungssystem mittlerweile qualitativ stark nachgelassen. Der private Bildungssektor ist noch nicht ausreichend entwickelt, um dieses Defizit zu kompensieren.

4. Zurückgelegte Wegstrecke

(1) *Demokratie*: Bereits vor der Untersuchungsperiode waren formal die zentralen Merkmale eines demokratischen Systems in Russland etabliert. Erhebliche Defizite gab es zum Beginn des Untersuchungszeitraums vor allem bei der Medienfreiheit, der Unabhängigkeit der Justiz, der Bekämpfung von Korruption und der gesellschaftlichen Verankerung von politischen Parteien und Interessengruppen. Sichtbare Fortschritte in diesen Bereichen sind im Untersuchungszeitraum ausgeblieben, auch wenn die Regierung ernsthafte Reformabsichten bei der Justiz und der Korruptionsbekämpfung zu haben scheint.

Dadurch, dass alle Massenmedien mit landesweiter Verbreitung nach Putins Amtsantritt unter – zumindest indirekte – staatliche Kontrolle gebracht wurden, gibt es im Bereich der Medienfreiheit einen Rückschritt zu verzeichnen. Die mit dem zweiten Tschetschenien-Krieg seit 1999 einhergehenden massiven Menschenrechtsverletzungen und Einschränkungen der Bewegungs- und Pressefreiheit stellen einen erheblichen Rückschlag für die demokratische Entwicklung des Landes dar. Unabhängig von diesen Rückschlägen konnte sich das politische System unter Präsident Putin stabilisieren. Die konsequent anti-demokratische Opposition hat im Parlament und – weniger eindeutig – auch in den Regionen an Bedeutung verloren. Sowohl die Demokratie als Herrschaftssystem als auch das konkrete „System Putin“ werden von der Mehrheit der russischen Bevölkerung unterstützt.

(2) *Marktwirtschaft*: Die sozioökonomische Lage hat sich im Untersuchungszeitraum leicht verbessert. Diese Entwicklung ist jedoch vorrangig auf die wirtschaftliche Erholung und weniger auf staatliche Maßnahmen zurückzuführen.

Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren

	HDI	GDI	GDP-Index	UN-Education Index	Politische Repräsentation von Frauen ^a	BIP p.c. (\$, PPP)
1998	0,771	0,769	0,70	0,92	5,7	6.460

2000	0,781	0,780	0,74	0,92	6,4	8.377
------	-------	-------	------	------	-----	-------

^a Anteil weiblicher Abgeordneter im Parlament in % nach den Parlamentswahlen 1995 und 1999.

Quellen: UNDP, Human Development Report, 2000, 2002.

Die institutionellen Rahmenbedingungen marktwirtschaftlichen Handelns haben sich jedoch mit den unter Präsident Putin eingeleiteten Wirtschaftsreformen in mehreren Teilbereichen der Wirtschaftsordnung deutlich verbessert. Die starke quantitative und qualitative Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass Defizite der Wirtschaftsordnung bestehen bleiben. Regelungsdefizite bestehen vor allem in den Bereichen Banken- und Kapitalmarkt, Kommunalwirtschaft und Sozialsystem. Implementierungsdefizite finden sich hingegen in vielen Politikbereichen. Handlungsbedarf besteht deshalb vor allem im Bereich Verwaltungsreform und Korruptionsbekämpfung.

Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten (1998 bis 2002)

	1998	1999	2000	2001	2002
Wachstum des BIP in %	-4,9	5,4	9,0	5,0	4,1
Außenhandel					(Jan.-
Exportwachstum in %	-15,1	5,7	62,2	-1,6	Sept.)
Importwachstum in %	-18,7	-28,6	31,9	22,3	-6,1
					-1,4
Inflation in % (CPI)	84,4	36,5	20,2	18,6	15,2
Arbeitslosigkeit in %	11,8	11,7	10,2	9,0	7,1
Haushaltssaldo in % des BIP	-5,9	-1,4	1,2	3,0	3,1

Quelle: Bank of Finland (Institute for Economics in Transition): Russian Economy. The Month in Review (Januar 2003). Online unter <http://www.bof.fi/bofit>

5. Bewertung des Transformationsmanagements

5.1. Schwierigkeitsgrad

Der Schwierigkeitsgrad der Transformation ist als ein mittlerer anzusehen. Strukturelle, den politischen Prozess langfristig prägende sozioökonomischen Bedingungen sind mit einem hohen Bildungsniveau, mittlerem wirtschaftlichen Entwicklungsniveau und einer – mit Ausnahme des Nordkaukasus – recht homogenen und konfliktfreien Gesellschaft vergleichsweise positiv. Die schwachen zivilgesellschaftlichen Traditionen und die Defizite im Bereich Rechtsstaat und Staatsverwaltung wirken für die Transformation zu einer marktwirtschaftlichen Demokratie hingegen negativ.

5.2. Zielsicherheit

Während die russische Politik unter Präsident Jelzin ein weitgehend desolates Bild von Handlungsunfähigkeit und kurzfristiger Machtsicherung vermittelte, setzte Präsident Putin nach seinem Amtsantritt im Jahr 2000 sofort eindeutige und langfristig orientierte Prioritäten, die bisher den Reformprozess bestimmt haben. Während die Wirtschaftsreformen eindeutig auf die Verbesserung marktwirtschaftlicher Mechanismen zielen, dienen die politischen Reformen der Machtsicherung des Präsidenten (durchaus nicht nur als Person, sondern auch als Institution), der die Medienfreiheit und im Falle Tschetscheniens auch die Menschenrechte untergeordnet werden. Diese in sich konsistente Reformstrategie konnte bisher konsequent umgesetzt werden, was – insbesondere durch den scharfen Kontrast zur Amtszeit Jelzins – allgemein die Erwartungssicherheit bezüglich der Regierungspolitik deutlich erhöht hat. Vor allem auf den unteren Ebenen der Verwaltung und der Justiz sind jedoch weiterhin Willkürentscheidungen anzutreffen.

5.3. Effektive Ressourcennutzung

Auch durch die Reformmaßnahmen unter Präsident Putin konnte eine effektive Ressourcennutzung noch lange nicht erreicht werden. Während bei der Verwendung staatlicher Gelder aufgrund einer stringenten Austeritätspolitik erhebliche Fortschritte erzielt wurden, krankt die Verwendung von Personal- und Organisationsressourcen weiterhin an den Problemen eines überdimensionierten, nur begrenzt kompetenten und häufig korrumpierbaren Verwaltungsapparats. Trotzdem ist es der Regierung bisher weitgehend gelungen, ihre Reformvorhaben umzusetzen.

Für eine abschließende Beurteilung ist es jedoch aus einer Reihe von Gründen noch zu früh. Erstens befinden sich zentrale Reformvorhaben noch in der Vorbereitungsphase, da der Reformschub erst 2000 begann. Zweitens folgen 2003 und 2004 Parlaments- und Präsidentschaftswahlen, die ein populistisches Ausgabenprogramm zur Folge haben könnten. Drittens stellt sich eine zentrale Bewährungsprobe für die effiziente Ressourcennutzung bei der Implementierung. Hier wird sich erst noch zeigen müssen, ob die Regierung zu der erforderlichen Be-

kämpfung der Korruption in der Lage ist. Ebenfalls ist festzustellen, dass die Nachhaltigkeit der Wirtschaftsentwicklung insbesondere im Bereich des Humankapitals von der Wirtschaftspolitik derzeit in angemessener Weise nicht gewährleistet werden kann.

Der politischen Elite um Präsident Putin gelingt es überzeugend, auf vorhandene kulturelle Erbschaften zurückzugreifen, um den eigenen Reformkurs und die eigene Popularität zu sichern. Bezug genommen wird dabei jedoch eher auf Vorstellungen nationaler Einheit und Größe sowie charismatischer Führung. Demokratie und Marktwirtschaft werden im Inland als Reformziele kaum thematisiert und meistens durch ambivalente Schlagwörter wie „Diktatur des Gesetzes“ oder „Vertikale der Macht“ ersetzt.

5.4. Gestaltungsfähigkeit

Unter Präsident Putin reagiert die Exekutive sehr flexibel und hat sich insbesondere bei der Gestaltung des politischen Entscheidungsfindungsprozesses als lernfähig erwiesen. Auch bei zentralen wirtschaftspolitischen Reformprojekten wurden externe Verbesserungsvorschläge berücksichtigt. Mit ihrem machtpolitischen Talent und der großen Popularität des Präsidenten besitzt die Exekutive ausreichend politische Autorität, um ihre Reformen durch den Gesetzgebungsprozess zu bringen. Ob die Kontrolle über die staatliche Verwaltung ebenfalls ausreichend ist, um die Reformpolitik landesweit zu implementieren, muss sich erst noch zeigen. Hier hat die Regierung mit einer deutlichen Reduzierung der bürokratischen Zuständigkeiten und Ermessensspielräume jedoch bereits erhebliches Verbesserungspotenzial geschaffen, das auch die alloкатive Effizienz der Märkte verbessern könnte.

Das verbliebene zentrale Reformprojekt zur Verbesserung der allokativen Effizienz von Märkten, die Reform der „natürlichen“ Monopole, ist bisher noch nicht ernsthaft in Angriff genommen worden. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Reformer bei der Wahl der Reformschritte, -instrumente und -strategien bisher mit großer politischer Klugheit gehandelt haben. Dies zeigt sowohl die trotz unpopulärer Reformmaßnahmen hohe Popularität Putins als auch die Anerkennung westlicher Experten. Es sei noch einmal darauf hingewiesen, dass diese politische Klugheit nicht der Demokratisierung, sondern vorrangig der politischen Stabilisierung und Machtsicherung dient.

5.5. Konsensbildung

Gegenüber Präsident Jelzin sind Putin erhebliche Fortschritte bei der Konsensbildung gelungen. Der Begriff der „Putinschen Mehrheit“ ist mittlerweile im politischen Vokabular des Landes fest verankert. Reformgegner im Parlament konnten erfolgreich marginalisiert werden. Auch Putins Gegner aus den Regionen mussten eine Schwächung ihrer Position hinnehmen. Die öffentliche Meinung unterstützt mit großer Mehrheit den Präsidenten.

Die Exekutive reduziert so erfolgreich die Konfliktpolarität. Der Appell an ein gemeinsames Zusammenwirken zur „Überwindung des Staatsnotstandes“ ist zentraler Bestandteil der politischen Rhetorik Putins. Inwieweit er sich in der Wirklichkeit widerspiegelt, ist schwer zu beurteilen. Zu beachten ist jedoch, dass der unter Putin geschaffene Konsens nicht primär auf die Schaffung einer marktwirtschaftlichen Demokratie gerichtet ist. Dementsprechend tritt zum Beispiel auch an die Stelle der Aufarbeitung historischer Unrechtstaten eher eine teilweise Vergangenheitsverklärung.

5.6. Internationale Zusammenarbeit

Während Russland unter Jelzin zwar mit internationalen Akteuren kooperierte, internationale Hilfe jedoch häufig zweckentfremdete und nur sehr begrenzt zur Verbesserung von Politik verwendete, steht Präsident Putin internationaler Hilfe ablehnend gegenüber. Russland – so seine öffentliche Begründung – sei zu seiner Entwicklung nicht auf ausländische Hilfe angewiesen, sondern könne entsprechende Maßnahmen selbst gestalten. Zum einen passt dieser Ansatz in die „Rhetorik des nationalen Selbstbewusstseins“ des Präsidenten, zum anderen macht sie Russland weniger abhängig von ausländischer Kritik an seinem Umgang mit demokratischen Grundrechten.

In diesem Kontext ist auch die Beendigung der OSZE-Beobachtermission in Tschetschenien zu verstehen. Trotzdem handelt die russische Regierung im Rahmen ihrer Konzeption auch auf der internationalen Ebene berechenbar und wird deshalb von der internationalen Umwelt als zuverlässig eingestuft. Die internatio-

nale Anerkennung zeigt sich unter anderem in der – ökonomisch nicht zu begründenden – Aufnahme Russlands in die G8. Durch die Bewertung des Tschetschenienkonflikts als Teil des „internationalen Kampfs gegen den Terrorismus“ gelang es Russland, westliche Kritik an seinem Vorgehen noch weiter in den Hintergrund zu drängen. Weiterhin angespannt sind jedoch die Beziehungen Russlands mit einigen seiner Nachbarstaaten, vor allem mit Georgien, dem Unterstützung tschetschenischer Rebellen vorgeworfen wird.

6. Gesamtbewertung

Dieses Gutachten kommt hinsichtlich der Ausgangsbedingungen, dem Stand und der Wegstrecke sowie der politischen Gestaltungsleistung der Akteure (Management) zu folgenden abschließenden Bewertungen:

(1) *Ausgangsbedingungen:* Die Ausgangsbedingungen zu Beginn des Untersuchungszeitraums waren ambivalent. Einerseits existierten formal bereits zentrale Spielregeln einer marktwirtschaftlichen Demokratie. Andererseits waren diese Spielregeln teilweise unvollständig und wurden nur begrenzt beachtet. Gleichzeitig fehlten rechtsstaatliche, zivilgesellschaftliche und demokratische Traditionen, die eine schnelle Weiterentwicklung in Richtung marktwirtschaftliche Demokratie hätten fördern können.

(2) *Stand und Wegstrecke:* Bei der *demokratischen Transformation* wurden im Untersuchungszeitraum keine wesentlichen Fortschritte erzielt. Im Gegenteil, bei der Medienfreiheit und bezüglich der Menschenrechtssituation in Tschetschenien sind eindeutige Rückschritte zu verzeichnen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die politischen Entscheidungsträger die qualitative Vertiefung der demokratischen Transformation offensichtlich nicht als ihre zentrale Aufgabe sehen. Bedrohungen der Demokratie als grundsätzliche Regierungsform sind jedoch trotz der Rückschritte nicht zu erkennen.

Die Tatsache, dass es unter Präsident Putin gelungen ist, die institutionelle Stabilität des politischen Systems zu erhöhen, schafft zumindest längerfristig die Voraussetzung für einen erneuten Demokratisierungsschub. Im Bereich der *marktwirtschaftlichen Transformation* sind erhebliche Fortschritte zu verzeichnen. Den politischen Entscheidungsträgern ist es gelungen, die makroökonomische Entwicklung zu stabilisieren. Die Rahmenstrukturen der marktwirtschaftlichen Ordnung wurden verbessert. Jedoch ist die ökonomische Transformation zu einer leis-

tungsfähigen sozialen Marktwirtschaft noch lange nicht abgeschlossen. Vor allem im Bereich der Implementierung gibt es erheblichen Handlungsbedarf. Das soziale Sicherungssystem ist lückenhaft und unterfinanziert.

(3) *Management*: Während die politischen Akteure am Ende der Präsidentschaft Jelzins (also 1998 bis 1999) weitgehend handlungsunfähig erschienen und sich auf das Ziel der kurzfristigen Machtsicherung konzentrierten, wurde nach dem Amtsantritt Präsident Putins sehr schnell eine konsistente, langfristige Entwicklungsstrategie für das Land entwickelt, die zielstrebig und kompetent in Reformvorhaben umgesetzt wurde. Zu beachten sind dabei jedoch zwei Einschränkungen: Erstens ist es noch zu früh, um zu beurteilen, ob die Umsetzung der Reformvorhaben in der Praxis auf Dauer erfolgreich gelingt. Zweitens sei noch einmal darauf hingewiesen, dass die Transformationsstrategie im politischen Bereich vorrangig auf die Schaffung eines stabilen Systems zielt, wobei Verletzungen einiger demokratischer Grundrechte offensichtlich billigend in Kauf genommen werden. Gemessen an ihrer eigenen Zielrichtung waren die politischen Akteure um Präsident Putin also durchweg erfolgreich. Gemessen an den normativen Vorgaben des Rankings sind im politischen Bereich erhebliche Defizite festzustellen.

7. Ausblick

Seit dem Amtsantritt Präsident Putins im Jahr 2000 besitzt Russland eine kompetente, langfristig planende politische Führung. Derzeit erscheint es sehr wahrscheinlich, dass die Parlamentswahlen im Dezember 2003 und die Präsidentschaftswahlen im Frühjahr 2004 nicht zu einer relevanten Änderung der politischen Machtverhältnisse führen werden. Dies würde bedeuten, dass die unter Putin eingeschlagene Reformstrategie fortgesetzt werden könnte. Im Bereich der wirtschaftlichen Transformation könnten damit auf der gesetzlichen Ebene die verbliebenen zentralen Reformprojekte bearbeitet werden. Entscheidend für den marktwirtschaftlichen Transformationsfortschritt wird jedoch dann die Fähigkeit der politischen Führung sein, den gesetzlichen Regeln in der Praxis umfassend Geltung zu verschaffen.

Inwieweit hier Maßnahmen der Verwaltungsreform und Korruptionsbekämpfung Erfolg haben werden, ist schwer abzuschätzen. Im politischen Bereich dürfte sich Putin weiter auf die Stabilisierung des politischen Systems konzentrieren. Zentrale Herausforderung ist dabei die weitere Integration der subnationalen politischen Entscheidungsträger. Fortschritte bei der demokratischen Transformation sind auf

der nationalen Ebene nicht zu erwarten. Es ist davon auszugehen, dass zur Sicherung der politischen Stabilität (verstanden im Sinne Putins) weiterhin Eingriffe in die Medienfreiheit erfolgen werden. Eine dynamische Entwicklung der Zivilgesellschaft ist mittelfristig ebenfalls nicht zu erwarten, sodass nicht mit einer starken Opposition gegen demokratische Defizite zu rechnen ist.

Da weder eine politische noch eine militärische Lösung für den Tschetschenienkonflikt in Sicht ist, wird sich die Situation dort auf absehbare Zeit kaum verbessern. Die weitere Einschränkung der Medienberichterstattung zu Tschetschenien und die Beendigung der OSZE-Beobachtermission sind zusätzliche Indikatoren dafür, dass die russische Führung nicht davon ausgeht, dass sich die Menschenrechtssituation in Tschetschenien in Zukunft verbessern wird.