



# Russlandanalysen

Nr. 27

20.5.2004

## *Inhalt*

Analyse

*Korruption in Russland zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Georgij Satarow, Moskau* 2

Tabellen und Graphiken zum Text

*INDEM: Korruption in Russland. Soziologische Analyse* 5

Dokumentation

*Kleinunternehmer und Behörden: Das Beispiel Nishnij Nowgorod. Elena Malieva, Bremen* 8

Diskussion

*Rekonstruktion des Westens statt Gravitationsraum Europa? Olaf Hillenbrand, München* 11

Chronik

*Vom 12. bis zum 19. Mai 2004* 13

## *Korruption in Russland zu Beginn des 21. Jahrhunderts*

*Georgij Satarow, Moskau*

### *Zusammenfassung*

Gemessen an anderen Transformationsländern, nimmt Russland bei Korruption einen mittleren Rang ein, fällt allerdings in den letzten Jahren durch eine negative Dynamik auf. Der Anstieg von Korruption hat negative Auswirkungen auf das Geschäftsklima und die Effizienz des Staatsapparats. Einzelne Versuche der Regierung, die Korruption zu begrenzen, haben keine Wirkung, da die Politik von Präsident Putin zu einer drastischen Verringerung von gesellschaftlicher und politischer Kontrolle über die Bürokratie geführt hat.

Analyse

## Korruption in Russland zu Beginn des 21. Jahrhunderts

Georgij Satarow, Moskau

### CPI – das Spezifische an der russischen Korruption ...

Wie in allen Transformationsländern, die die Phase des Übergangs von zentralisierter Wirtschaft und autoritärem politischen Regime zu einer Marktwirtschaft und einer Demokratie durchgemacht haben, gibt es in Russland eine Reihe negativer Phänomene. Eines der schmerzhaftesten ist der Anstieg der Korruption.

Versuchen wir einmal, das Spezifische der russischen Korruption zu verstehen, indem wir sie zuerst mit der Korruption in anderen Ländern vergleichen. Der am weitesten verbreitete Indikator des Korruptionsniveaus in den Ländern der Welt ist der *Corruption Perception Index* (CPI), der jährlich von der internationalen Organisation *Transparency International* erstellt wird. Dieser Index wird auf der Grundlage von verschiedenen Experten- und soziologischen Umfragen kalkuliert, die in den verschiedenen Ländern von unterschiedlichen Organisationen durchgeführt werden. Der Index spiegelt die zusammengefasste Bewertung des Korruptionsniveaus im Land durch In- und Ausländer wieder. Der Index erscheint als Skala mit Werten von eins bis zehn. Je höher der Wert, desto niedriger ist das Korruptionsniveau im Land. 2003 (die letzten verfügbaren Daten) hatte Russland einen CPI-Wert von 2,7 (wie auch ein Jahr zuvor) und nahm gemeinsam mit Mozambique den 86. Platz ein. Indien, Malawi und Rumänien hatten etwas bessere Plätze in der Tabelle, Algerien, Madagaskar, Nicaragua und Jemen waren etwas korrupter.

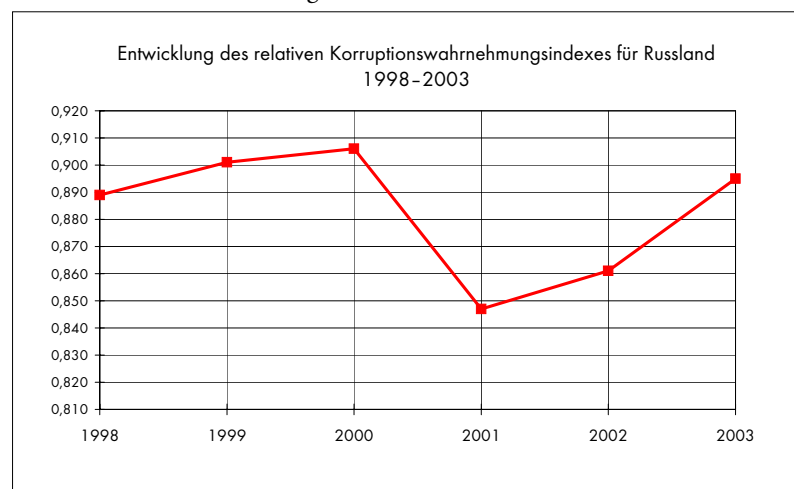
Ein Nachteil des CPI besteht darin, dass die Auswahl der Untersuchungen, die in den Index einbezogen werden, jedes Jahr geändert wird, wie auch die der Länder, die erfasst werden. Daher ist es zuverlässiger, wenn man einige relative Indikatoren verwendet. Im folgenden wird die Korruptionsdynamik in Russland nach den Daten des CPI mit Hilfe eines Wertes bestimmt, der sich folgendermaßen errechnet:

$$\text{Relativer Wert der Korruptionswahrnehmung} = \frac{(\text{maximaler Wert} - \text{Wert für Russlands})}{(\text{maximaler Wert} - \text{minimaler Index})}$$

[Praktisch werden anstelle des maximalen und des minimalen Wertes die Werte verwendet, die dem größten bzw. kleinsten am nächsten kommen, um den Einfluss

von zufälligen extremen Indizes zu verringern.]

Der Wert, den wir auf diese Art erhalten, zeigt, wo sich die Korruptionskennziffer des Landes relativ zur besten Korruptionskennziffer im gültigen Bereich der Indizes befindet. Das Diagramm zeigt, wie sich in den letzten Jahren der relative Index der Korruptionswahrnehmung für Russland verändert hat:



Das Diagramm zeigt ein Anwachsen des Indexes in den Jahren 1998 bis 2000, sodann eine plötzliche Abnahme, gefolgt von einem erneuten Zuwachs. Dies kommt zweifelsohne durch den subjektiven Charakter des Indexes zustande. Das Urteil von Experten und Respondenten wird von der Informationslage beeinflusst. Daher kann man das Anwachsen des Indexes während der Jahre 1998–2000 leicht durch die Enttäuschung über das Regime Jelzins und die spektakulären öffentlichen Skandale der letzten Jahre dieses Regimes erklären. Die darauf folgende plötzliche Abnahme von Korruption ist, wie nicht schwer zu erraten ist, verknüpft mit den Erwartungen an die Machtübernahme eines neuen, jungen und energiegelichen Präsidenten, dessen Gestalt sowohl zu Hause wie im Ausland mit „law and order“ in Verbindung gebracht wird. Die Ernüchterung über diesen Präsidenten geht einher mit größerer Objektivität bei der Bewertung der Korruption im Land, was sich im Ansteigen des Indexes widerspiegelt.

### BEEPS – „state capture“ in Transformationsländern

Weiter oben haben wir bemerkt, dass Transformationsprozesse immer mit einem Zuwachs von Korruption einhergehen. Daher wäre es korrekter, Russland mit anderen Transformationsländern zu ver-

gleichen. Dies ist möglich dank der Daten des *Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS)*, der von der Weltbank in den Jahren 1999 und 2002 in Transformationsländern durchgeführt wurde. In diesen Untersuchungen wurden verschiedene Korruptionsindikatoren durch Umfragen unter Geschäftsleuten ermittelt. Die Untersuchungen erfassten mehr als 20 Länder der ehemaligen Sowjetunion und Mittel- und Osteuropas. Den Daten des BEEPS zufolge wies Russland im Zeitraum 1999–2002 positive Tendenzen auf; es kann ein Rückgang der Korruption aufgrund verschiedener Indikatoren festgestellt werden. Insbesondere für 2002 gehört Russland zusammen mit Armenien, Belarus, Ungarn und Kasachstan zu den fünf Ländern mit dem niedrigsten Grad an *state capture*. „State capture“ ist eine Erscheinungsform von Korruption, bei der es um aktive korrumpierende Handlungen der Wirtschaft geht, die Entscheidungen, im allgemeinen regelsetzender Art, in verschiedenen Organen der Macht vom Parlament bis zur Zentralbank beeinflussen. Unter diesen fünf Ländern kann wohl nur Ungarn zu den Ländern mit relativ niedriger Korruption gezählt werden (nach dem CPI 2003 hat Ungarn einen Index von 4,8 und nahm den 40. Platz ein, während Russland den 86. Platz einnahm). In Armenien und Belarus gibt es kein Big Business, das „state capture“ betreiben könnte, während in Kasachstan das gesamte Big Business vom herrschenden Klan kontrolliert wird, so dass es sinnlos ist, überhaupt von „state capture“ zu reden. Der niedrige Index Russlands unter diesen fünf Ländern kann nicht mit einem realen Rückgang der Korruption erklärt werden, sondern mit dem informationellen Druck, den die russische Regierung ausübte, um den Einfluss des Big Business auf die Politik zurückzudrängen. Außerdem hat die BEEPS-Serie andere wichtige Erscheinungsformen der Korruption außer Acht gelassen, die in Russland in den letzten Jahren auf dem Vormarsch waren (dazu mehr weiter unten). Insgesamt kann man unter Bezug auf die BEEPS-Daten den Schluss ziehen, dass Russland unter den Transformationsländern einen mittleren Rang einnimmt.

#### *INDEM: Der Bestechungsmarkt hat einen Umfang von 2,8 Mrd. US \$*

Wenden wir uns jetzt den Daten zu, die ab 2000 durch die Untersuchungen der INDEM-Stiftung gesammelt wurden (vgl. Tabelauf den Seiten 5 bis 7). Die Untersuchung des Jahres 2001 zeigte, dass die russischen Bürger jährlich für Bestechungen im Alltag (Miliz, Bildung, soziale Dienste, usw.) mindestens 2,8 Milliarden US-Dollar ausgeben. Zum Vergleich: Der Staat nahm im Jahr 2000 insgesamt 5,8 Milliarden US-Dollar an Einkommenssteuer ein. Am häufigsten wird im Gesundheitssystem, im Hochschulwesen und bei der Verkehrs-

polizei gezahlt. Die höchsten Bestechungsgelder werden bei den Gerichten fällig; 75% der Respondenten gaben an, dass die Justiz für sie wegen der übermäßig hohen Bestechungen unerreichbar ist. Die Untersuchung, die vor einem Jahr durchgeführt wurde, zeigte die Zunahme von Korruption im Alltag auf, wobei sie im Hochschulwesen am stärksten anstieg (um ein Vielfaches).

Viele Experten sehen die Korruption im russischen Hochschulwesen als eines der schlimmsten Übel an. Diese Form der Korruption führt dazu, dass nicht die fähigsten, sondern die zahlungskräftigsten Studenten ihre Examen bestehen; nicht diejenigen erhalten einen Hochschulabschluss, die erfolgreich studiert haben, sondern die, die gebührend Bestechungsgelder gezahlt haben. Es ist schlimm, dass ein junger Mensch bei dem Abschluss eines Hochschulstudiums sich daran gewöhnt, alle seine Probleme mit Hilfe von Korruption zu lösen (interessanterweise kann die größte Korruption in den juristischen Fakultäten beobachtet werden). So bringt das System der Hochschulbildung in Russland nicht zukünftige Spezialisten, sondern zukünftige Korruptionspraktiker hervor.

Umfragen unter Unternehmern haben gezeigt, dass Geschäftsleute 2001 insgesamt 33,5 Milliarden US-Dollar an Bestechungsgeldern zahlten, um Probleme ihrer Firmen zu lösen (erinnern wir uns, dass dies eine Mindesteinschätzung darstellt). Zum Vergleich: Im selben Jahr hatte der föderale Haushalt Einnahmen von 40 Milliarden US-Dollar. Bemerkenswert ist, dass Organe der Exekutive wegen der übermäßigen Regulierung der russischen Wirtschaft 99% aller korruptionsbedingten Einnahmen erhalten.

#### *„Alte“ und „neue“ Korruption*

Wenn man die Haupttendenzen der Korruption in Russland in den letzten 15 Jahren betrachtet, so lassen sie sich am leichtesten in zwei Arten Korruption unterteilen. Wirtschaftliche Korruption ist die Korruption, die als Erscheinungsform des Marktes der Schattenleistungen betrachtet werden kann, auf dem beide Seiten zufällig zusammenarbeiten, indem sie Bestechung gegen entsprechende offizielle Entscheidungen austauschen. Soziale Korruption ist die Korruption, bei der Korruptionsbeziehungen eng mit anderen Beziehungen verflochten sind (Familien-, körperschaftliche, landmannschaftliche Beziehungen).

Die Periode vom Ende der 1980er bis zum Anfang der 1990er Jahre, als Russland die Transformation zu neuen Wirtschaftsformen begann, kann als der Verfall der alten sozialen Beziehungen, wie sie während der sowjetischen Periode entstanden waren, und als plötzlicher Aufstieg einer neuen politischen, wirtschaftlichen und

administrativen Elite charakterisiert werden. Es ist natürlich, dass die alte sowjetische soziale Korruption nach und nach durch wirtschaftliche Korruption ersetzt wurde. Gleichzeitig wuchs das Ausmaß dieser Korruption in dem Maß, wie das alte Rechtssystem auseinander fiel und das neue allmählich entstand. Dies setzte sich bis Mitte der 1990er Jahre fort. Der Sieg Jelzins bei den Präsidentenwahlen 1996 symbolisierte die Stabilisierung der neuen Elite (zu der natürlich auch Vertreter der alten Elite gehörten, wenn auch in neuer Funktion) und die Festigung der neuen sozialen Beziehungen. Da der Staat sich nicht um die Begrenzung der Korruption kümmerte, begann sich die wirtschaftliche Korruption, die immer weiter an Ausmaß zunahm, wiederum in soziale Korruption zu verwandeln. Soziale Korruption, die in das Gewebe der sozialen Ordnung hineinwächst, ist geschützter und erlangt neue Qualitäten und Funktionen. Sie kann zum Beispiel einheimische Unternehmer vor ausländischen Konkurrenten schützen: Es ist leichter für den russischen als für den ausländischen Geschäftsmann, den Gouverneur zu bestechen, geht doch ersterer mit dem Gouverneur in die Sauna und auf die Jagd, letzterer aber nicht.

### „Business capture“

Alle existierenden Formen von Korruption in Russland sind in der Epoche Jelzins entstanden. In der Epoche Putins haben sie nur an Ausmaß zugenommen und den Deckmantel relativen Anstands abgeworfen. Die Form von Korruption des „business capture“ gehört in Russland zu den signifikantesten und konkretesten Tendenzen der letzten Jahre. Dieser Begriff beinhaltet zwei verschiedene Szenarien.

Zum ersteren gehören Handlungen zur feindlichen Übernahme einer anderen Firma mit Hilfe von gekauften Beamten (in erster Linie von Richtern). Diese Art des Raubes von fremdem attraktivem Eigentum hat in Russland erschreckende Ausmaße angenommen. Auch ausländische Eigentümer sind bedroht, wenn sie in große Aktienpakete investieren. Nicht zufällig ist diese Art von Korruption auf eigenen Konferenzen und Parlamentsanhörungen zum Diskussionsgegenstand geworden – unter ausländischer Beteiligung. Der zweite Typ von Firmenübernahme wird unmittelbar von Vertretern der Staatsmacht vorgenommen. Viele von ihnen nutzen ihre Dienststellung und ungesetzliche Methoden, um sich die Kontrolle über erfolgreiche Firmen anzueignen. Die Verquickung von Staatsdienst und unternehmerischer Tätigkeit ist in Russland zu einem völlig normalen Phänomen geworden. Vor ungefähr einem Jahr veröffentlichte eine russische Zeitung eine Liste der fünfzig einflussreichsten Geschäftsleute – darunter waren zwei Minister der föderalen Regierung.

Die Chodorkowskij-Affäre, insbesondere Chodorkowskij's Festnahme im Sommer 2003, hat zu einer drastischen Zunahme der Korruption geführt. Die russische

Bürokratie interpretierte dieses Ereignis als Signal von oben: „Alle Hindernisse für Raub sind gefallen; mache es wie ich.“ Aus einer Vielzahl von Interviews mit Geschäftsleuten aus verschiedenen Regionen Russlands kann man den Schluss ziehen, dass Bestechungszahlungen des Business (jedweder Art) um das Zwei- bis Dreifache angestiegen sind. Das unternehmerische Klima in Russland hat sich bedeutend verschlechtert. Viele wichtige Geschäftsleute haben angefangen, sich Gedanken über die Aufgabe ihres Unternehmens zu machen und einige haben schon begonnen, sich aus dem Geschäft zurückzuziehen.

### Bürokratische Maschine und gesellschaftliche Kontrolle

Der rasante Anstieg der Korruption in den letzten Jahren hat dazu geführt, dass die bürokratische Maschine bedeutend weniger effektiv ist. Dies beunruhigt jetzt die höhere politische Führung des Landes und hat sie veranlasst, der Korruption den Kampf anzusagen und anzukündigen, dass sie Ordnung im administrativen System schaffen will. Es gibt in der russischen Staatsmacht auf verschiedenen Ebenen zwar gebildete und talentierte Leute, die ehrlich am Wohlergehen des Landes interessiert sind; allerdings sind sie zu wenig und die bürokratische Maschine zu stark. Darüber hinaus ist ein Resultat der Politik Präsident Putins, dass gesellschaftliche und politische Kontrolle über die Bürokratie fast verschwunden sind. Daher ist es nicht erstaunlich, dass vereinzelt Schritte, um die Korruption zu verringern und die Effektivität der Bürokratie zu erhöhen, nicht den erwarteten Effekt bringen.

Ein typisches Beispiel sind die kürzlich von Putin und Premier Fradkow eingeleiteten Umstrukturierungen der Regierung. Es wurde erklärt, dass im neuen Kabinett Leitung, Kontrolle und Dienstleistungen des Staates zwischen verschiedenen Ämtern aufgeteilt werden. Dies ist zweifelsohne eine nützliche Maßnahme, um die Interessenkonflikte innerhalb von Ministerien zu verringern und dadurch auch Korruption zurückzudrängen und Effizienz zu erhöhen. In der Praxis stellte sich heraus, dass die Ämter, die Dienstleistungen erbringen oder eine Kontrollfunktion haben werden, den entsprechenden Ministerien untergeordnet werden. Zum Beispiel ist der Dienst zur ökologischen Kontrolle (Umweltamt) dem Ministerium für die Nutzung der Naturressourcen untergeordnet. Es ist klar, dass eine effektive Kontrolle unter solchen Umständen unmöglich ist. Das angeführte Beispiel illustriert eine allgemeine Tendenz, Reformen und den Kampf mit der Korruption nur zu imitieren. Diese Tendenz wird sich fortsetzen, solange die Bürokratie in Russland ihre heutige herrschende Stellung beibehält.

Übersetzung aus dem Russischen: Matthias Neumann

Redaktion: Hans-Henning Schröder/Heiko Pleines

*Über den Autor:*

Georgij Satarow war 1994–1997 Gehilfe Präsident Jelzins in Fragen der Innenpolitik und ist heute Präsident der 1990 gegründeten INDEM-Stiftung, einer der ersten unabhängigen gesellschaftlichen Forschungsorganisationen in Russland.

*Lesetipps*

Diana Schmidt: Die Agenda für die zweite Amtszeit – Der Kampf gegen Korruption. Russlandanalyse 18, 5.3.2004

Gray C., Hellman J., Ryterman R. *Anticorruption in Transition-2: Corruption in Enterprise-State Interaction in Europe and Central Asia 1999–2002*. The World Bank, 2004.

*Folgende Websites haben Material zu Korruption in Russisch und Englisch:*

<http://www.indem.ru>

<http://anti-corr.ru>

<http://transparency.org>. bzw. <http://transparency.org.ru>

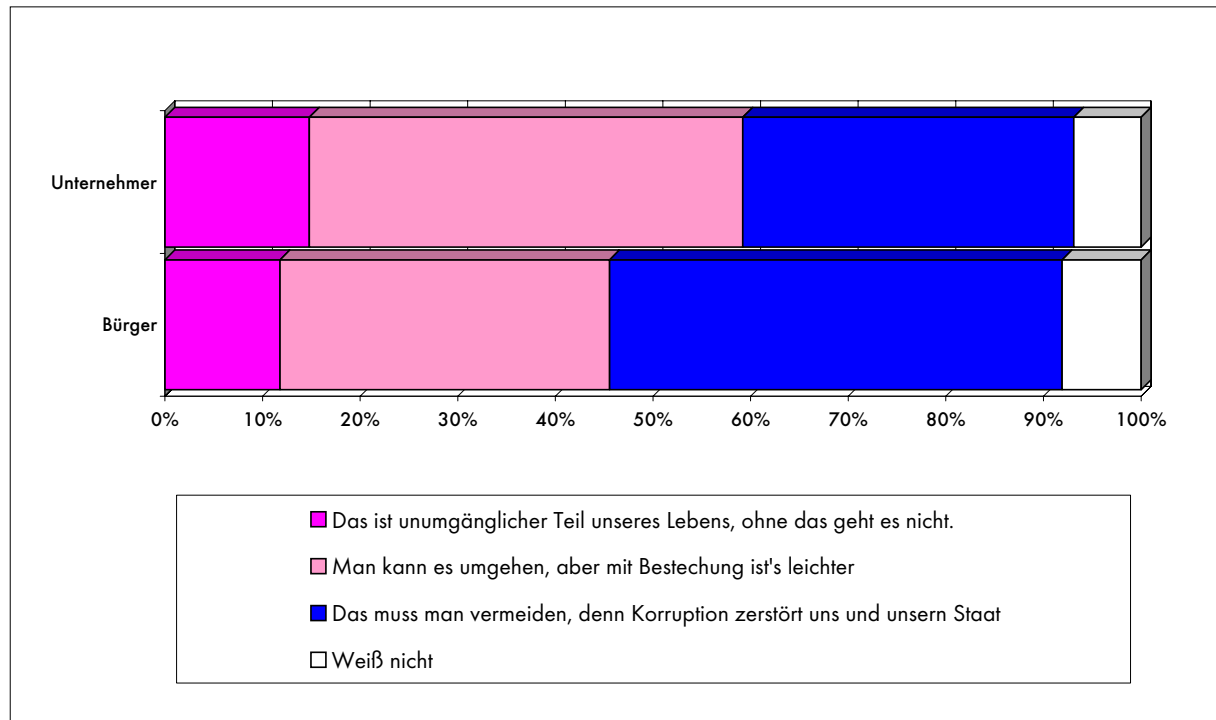
Tabellen und Graphiken zum Text

***INDEM: Korruption in Russland. Soziologische Analyse***

*Wie bewerten Sie es, dass Bürger in unserem Land häufig das Mittel der Bestechung anwenden müssen, um ihre Probleme zu lösen?*

	<i>Bürger</i>	<i>Unternehmer</i>
Das ist unumgänglicher Teil unseres Lebens, ohne das geht es nicht.	11,8%	14,8%
Man kann es umgehen, aber mit Bestechung ist's leichter	33,8%	44,4%
Das muss man vermeiden, denn Korruption zerstört uns und unsern Staat	46,4%	33,9%
Weiß nicht	8,1%	6,9%
	100,1%	100,0%

*Nach: [www.anti-corr.ru/awbreport/index.htm](http://www.anti-corr.ru/awbreport/index.htm)*



**Ranking: Korruptiertheit verschiedener Institute in der Wahrnehmung der Respondenten (je höher der Rang, je korrupter die Einrichtung)**

	<i>Bürger</i>	<i>Unternehmer</i>
Politische Parteien	29	28
Verkehrspolizei	28	29
Staatsduma	27	27
Rechtsorgane	26	26
Privates Unternehmertum	25	13
Föderationsrat	24	24
Kommunale Dienststellen	23	21
Regionale Verwaltung (Föderationssubjekte)	22	25
Örtliche Vertretungsorgane	21	20
Stadtverwaltung	20	19
Die unteren Gerichte	19	23
Die regionalen Parlamente (Föderationssubjekte)	18	18
Die Massenmedien	17	22
Die russische Regierung	16	17
Hochschulen: Verwaltung und Lehrpersonal	15	14
Armee	14	15
Die Präsidialadministration	13	16
Die Höchsten Gerichte	12	10
Staatsunternehmen	11	9
Staatliche Banken	10	8
Polikliniken und Krankenhäuser: Verwaltung und medizinisches Personal	9	6
Staatsicherheitsorgane	8	11
Arbeits- und Sozialämter	7	7
Rechtshilfeorganisationen	6	5
Gewerkschaften	5	12
Kirche, religiöse Organisationen	4	4
Umweltschutzorganisationen	3	3
Andere gesellschaftliche Organisationen	2	2
Mittelschulen, Technika: Verwaltung und Lehrpersonal	1	1

Nach: [www.anti-corr.ru/awbreport/index.htm](http://www.anti-corr.ru/awbreport/index.htm)

**Typische Situationen, in der Respondenten Probleme mit Hilfe von Bestechung lösen**

<i>Situation der Interaktion von Bürger und Einrichtung</i>	<i>Korruptionsrisiko</i>
Unentgeltliche Heilbehandlung in einer Poliklinik	22,2%
Unentgeltliche Behandlung (Operation) im Krankenhaus und ein Krankenhausbett	25,8%
Im Krankenhaus selbst: vollgültige Behandlung und Versorgung	27,3%
Eintritt in eine gute Schule und der erfolgreiche Abschluss dort	13,2%
Aufnahme in einer Hochschule, Wechsel von einer Hochschule in die andere	36,0%
Beantragung und Berechnung der Rente	11,3%
Beantragung von Sozialhilfe	16,2%
Einberufung in die Streitkräfte	32,6%
Einstellung am Arbeitsplatz, Beförderung am Arbeitsplatz	24,6%
Erwerb einer Datscha, Grundbucheintrag	14,9%
Erwerb einer Wohnung, Beantragung eines Wohnungsscheins	28,9%
Wohnungsreparaturen	32,2%
Gerechtigkeit vor Gericht	26,2%
Hilfe und Schutz durch die Polizei	27,4%
Registration am Wohnort, Pass oder Personalausweis, Waffenschein usw.	19,7%
Angelegenheiten der Verkehrspolizei (Führerschein, TÜV, Verkehrsverstöße usw.)	59,3%

Nach: [www.anti-corr.ru/awbreport/index.htm](http://www.anti-corr.ru/awbreport/index.htm)

**Beschreiben Sie Ihre Empfindungen, wenn Sie bestechen müssen (Mehrere Antworten möglich)**

Hass auf das staatliche System, das dazu zwingt, zu solchen Mitteln zu greifen	32,5%
Keine besondere Empfindung, Gewohnheit	24,1%
Hass auf das korrupte System	14,5%
Genugtuung, daß es gelungen ist, den Beamten dazu zu zwingen, für mich zu arbeiten	12,8%
Genugtuung, daß man es verstanden hat, ein Problem zu lösen	11,7%
Erniedrigung	11,2%
Hass auf den Beamten	11,2%
Weiß nicht	8,8%
Leere	7,9%
Scham	7,1%
Selbstverachtung	3,4%
Sorge, daß meine Bekannten davon erfahren und mich verurteilen	2,2%
Angst, daß man mich zur Rechenschaft zieht	1,4%

Nach: [www.anti-corr.ru/awbreport/index.htm](http://www.anti-corr.ru/awbreport/index.htm)

**Motive dafür, daß man nicht besticht**

Das ist zu teuer	25,7%
Ich weiß nicht, wie man das macht, es ist unangenehm	23,7%
Ich tue das grundsätzlich nicht	20,2%
Ich finde es widerlich	16,3%
Residuum	14,1%

Nach: [www.anti-corr.ru/awbreport/index.htm](http://www.anti-corr.ru/awbreport/index.htm)

Dokumentation

## *Kleinunternehmer und Behörden: Das Beispiel Nishnij Nowgorod*

*Elena Malieva, Forschungsstelle Osteuropa, Bremen*

Die Entwicklung des Kleinunternehmertums wird naturgemäß stark durch staatliches Handeln beeinflusst. Ein unkompliziertes Steuersystem, eine vernünftige Regulierung des Finanz- und Kreditmarktes, ein maßvoller gesetzlicher Rahmen, der verlässlich implementiert wird, sind von großer Bedeutung

Eine Studie, die 2002 und 2003 in Nishnij Nowgorod an der Mittelvolga durchgeführt wurde und die das Verhältnis von Kleinunternehmern zu staatlichen Behörden analysierte, hat gezeigt, dass ein erheblicher Anteil der befragten Kleinunternehmer Behörden aller Ebenen als Hindernis für die Entwicklung ihrer unternehmerischen Tätigkeit sehen. Das Urteil fiel um so negativer aus, je näher die Behörden waren. Die überwiegende Mehrheit der Kleinunternehmer kritisierte die Tätigkeit der Regionalverwaltung (mehr als 40%) und der Lokalbehörden (mehr als 50%). Diese Einschätzung ergibt sich zum einen daraus, dass lokale Behörden aufgrund der disproportionalen Verteilung des Steueraufkommens (sie erhalten nur einen sehr kleinen Anteil der Unternehmenssteuern) kaum an einer Förderung der Kleinunternehmen interessiert sind, und zum anderen daraus, dass Kleinunternehmer eher Kontakte zum lokalen und regionalen Umfeld und hier insofern einen besseren Einblick haben (siehe Grafik 1 auf Seite 9).

Die am häufigsten genannten Probleme sind zeitraubende Prozeduren (83,8%), ein Übermaß an Formularen und ein unverhältnismäßig großer Schriftverkehr (77,5%) sowie die Inkompetenz von Beamten (65,5%). Bemerkenswert ist, dass Kleinunternehmer heute das aus früheren Jahren bekannte Phänomen der Korruption nicht an erster Stelle nennen, sondern mit (nur) 33,8% auf einer Ebene einordnen mit unfreundlicher oder unhöflicher Behandlung (siehe Grafik 2 auf Seite 10).

Die Wahrnehmung der Behörde als staatliche Institution unterscheidet sich erheblich von der Wahrnehmung einzelner Behördenvertreter (Inspektoren) (siehe Grafik 3 auf Seite 10). Dank persönlicher Kontakte zu einzelnen Beamten wird allen wichtigen Behörden (der Steuerinspektion über 80%, der Brandsicherheitsinspektion über 60% und der Handelsinspektion über 60%) ein gutes oder neutrales Verhältnis gegenüber den Kleinunternehmern bestätigt. Die Beziehung zur lokalen Polizei wurde ebenso als „gut“ bewertet (von 16,5% aller Befragten). Letzteres u.a. deshalb, weil einige Vertreter der lokalen Polizei in ihrer Freizeit als Sicherheitspersonal für kleine Firmen arbeiten oder die Rolle einer „krysha“ (eines

„Daches“) für die Geschäfte der Kleinunternehmer spielen und somit *de facto* an die Stelle der Schutzgelderpresser der frühen 90er Jahre rücken.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob Kleinunternehmer bei ihren Kontakten zu Behörden externe Hilfe in Anspruch nehmen, und falls ja, auf wen sie im Falle einer Konfliktsituation mit den obengenannten Behörden zurückgreifen würden (siehe Grafik 4 auf Seite 11). Etwa ein Drittel der befragten Kleinunternehmer (34,3%) gibt an, bei Kontakten mit Behörden überhaupt keine Hilfe nötig zu haben: Entweder verfügen sie schon über persönliche Erfahrungen beim Umgang mit Behörden, oder haben hierfür im Unternehmen eine zuständige Person, die solche Fragen regelt. In den Fällen, in denen Unternehmer bei ihren Kontakten zu Behörden auf externe Hilfe zurückgreifen, werden persönliche Kontakte bei den lokalen Behörden (42,5%), die Hilfe von Verwandten und Freunden (33,5%) sowie Hilfe über Handelskammern oder Unternehmerverbände (36,5%) sowohl in der ersten als auch in der zweiten und dritten Priorität angegeben. Mehr als die Hälfte aller Befragten bezeichnen gegenseitiges Vertrauen bei der Auswahl dieser Hilfspersonen als wichtig und notwendig.

Die Fallstudie Nischnij Nowgorod weist auf eine Reihe von Problemen für mittelständische Tätigkeit hin: Zum einen stehen einer erfolgreichen unternehmerischen Tätigkeit nach wie vor staatlich organisierte Hindernisse entgegen (insbesondere bei der Registrierung und Lizenzierung der unternehmerischen Tätigkeit sowie später bei Kontrollen seitens der staatlichen Behörden, die Wirtschaftsabläufe stören). Besonders stark werden hierbei die lokalen sowie regionalen Behörden kritisiert. Zum anderen ist die perzipierte Qualität und Effektivität staatlicher Institutionen sehr stark von den Personen abhängig, die sie vertreten. Dementsprechend unterscheidet sich die persönliche Wahrnehmung dieser Behörden. Zum dritten mangelt es an Informationsquellen, die für alle Unternehmer gleichermaßen zugänglich sind (hier sind diejenigen im Vorteil, die enge persönliche Kontakte zu den staatlichen Behördenstrukturen pflegen).

Gleichzeitig wird erkennbar, wie sich die Beziehungen von Kleinunternehmern zum Staat verändern: hier lässt die Verabschiedung einer Reihe neuer föderaler Gesetze ebenso wie Programme lokaler und regionaler Behörden das Bemühen um verbesserte Perspektiven für das Kleinunternehmertum erkennen. Die wichtigsten Ziele sind dabei die Schaffung eines sicheren Rechtsumfeldes, die



finanzielle Unterstützung des Kleinunternehmertums sowie eine weitere Verbesserung des Besteuerungssystems. Typisch für diese Situation ist die Erklärung, die einer der Befragten aus der Dienstleistungsbranche während des Interviews abgab:

*„Eigentlich müssen wir nach dem Prinzip leben: Kontrakte und nicht Kontakte. Die objektiven Rahmenbedingungen beeinflussen auch die Bildung von allgemein moralisch-ethischen Verhaltensnormen. Der Entwicklung der*

*Marktwirtschaft muss die Entwicklung eines zivilisierten Verhaltens folgen. Generell bin ich der Meinung, dass für eine zivilisierte Marktwirtschaft vertrauenswürdige Normen und Regeln viel wichtiger sind, als alle persönlichen Bekanntschaften...“*

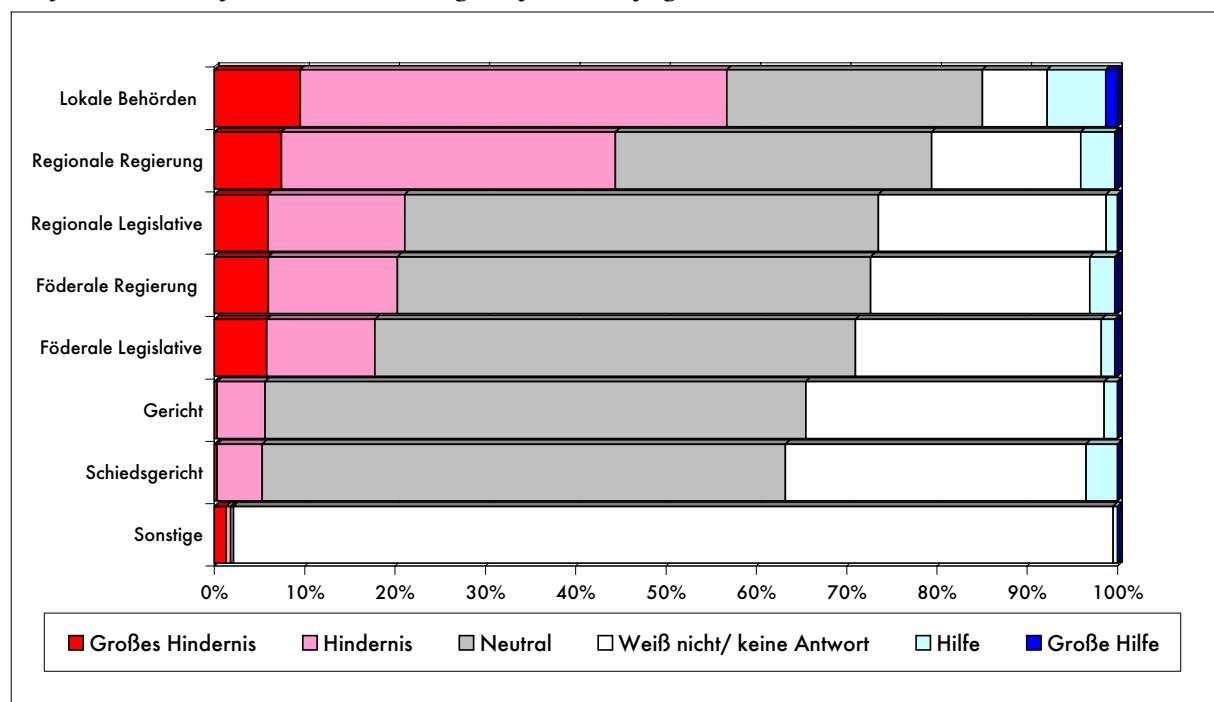
Redaktion: Hans-Henning Schröder/Heiko Pleines

*Lesetipp*

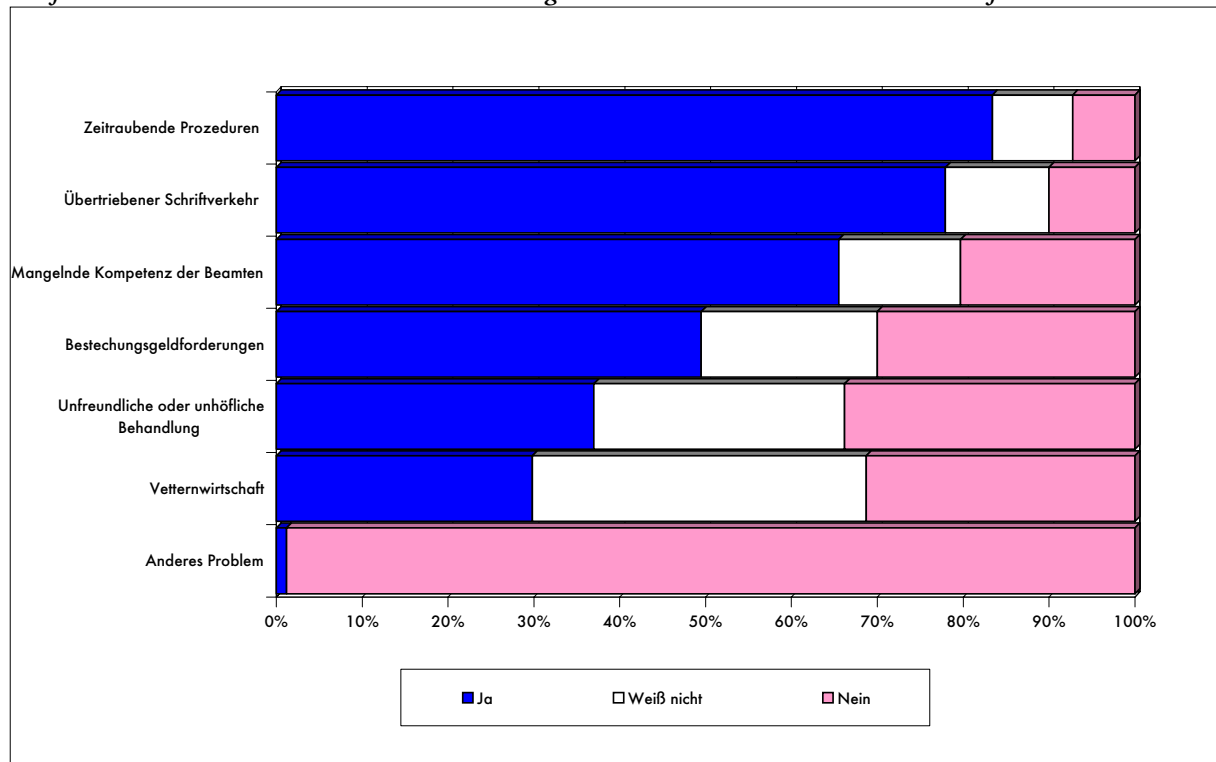
Die zitierten Daten stammen aus einer Untersuchung, die im Rahmen des Forschungsprojekts „Unternehmerisches Handeln und Vertrauen. Struktur und Genese wirtschaftlicher Transaktionsmuster in ‚Low-Trust‘- und ‚High-Trust-Milieus‘ Ost und Westeuropas“ durchgeführt wurde. An diesem Projekt sind die Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen und das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung in Essen beteiligt. Es wurde 2001–2003 von der Volkswagen-Stiftung gefördert. Ergebnisse wurden in den Arbeitspapieren der Forschungsstelle Osteuropa publiziert:

Hans-Hermann Höhmann and Friederike Welter (editors): Entrepreneurial Strategies and Trust. Structure and Evolution of Entrepreneurial Behavioural Patterns in „Low Trust“ and „High Trust“ Environments of East and West Europe, Part 1–4, Arbeitspapiere Nr. 54–Nr. 57. Das Arbeitspapier Nr. 57 enthält die hier ausgewertete Fallstudie zu Russland <[www.forschungsstelle.uni-bremen.de/04\\_publicationen/0402\\_arbeitspapiere/index.htm](http://www.forschungsstelle.uni-bremen.de/04_publicationen/0402_arbeitspapiere/index.htm)>.

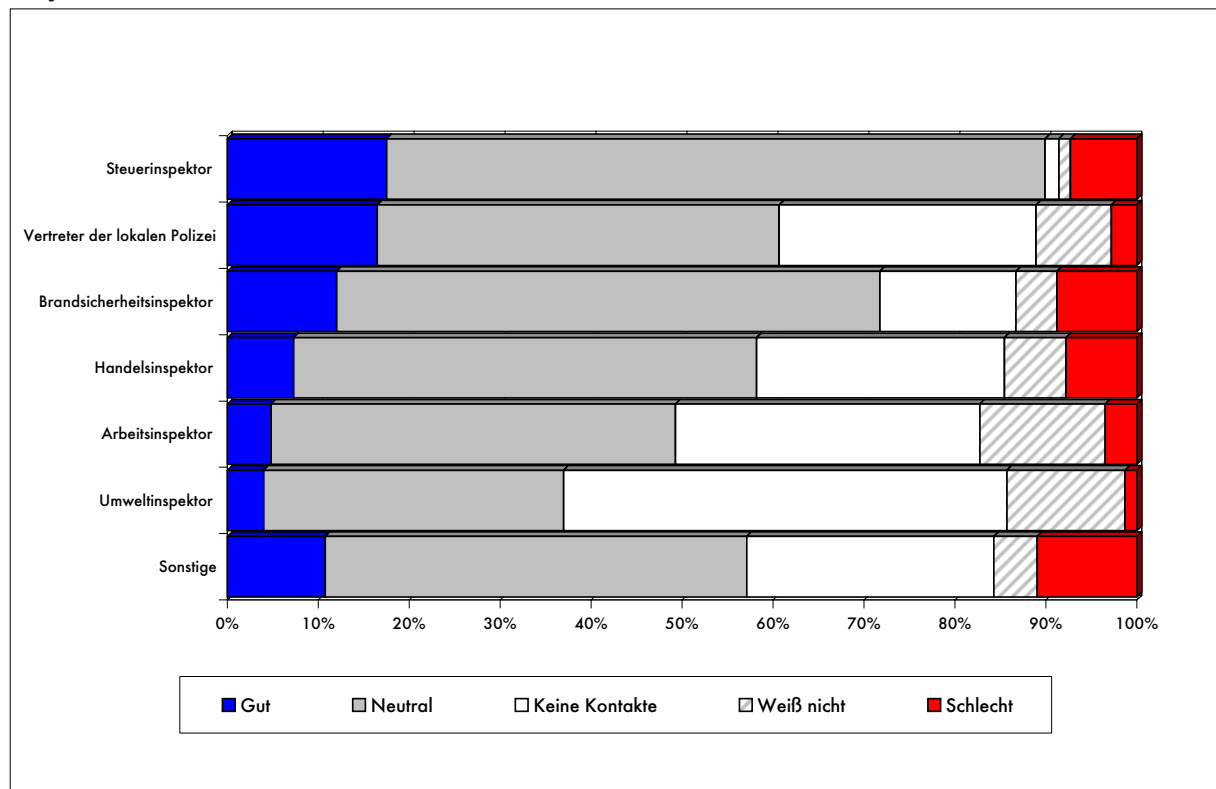
**Grafik 1: Wie beeinflussen Behörden den geschäftlichen Erfolg?**



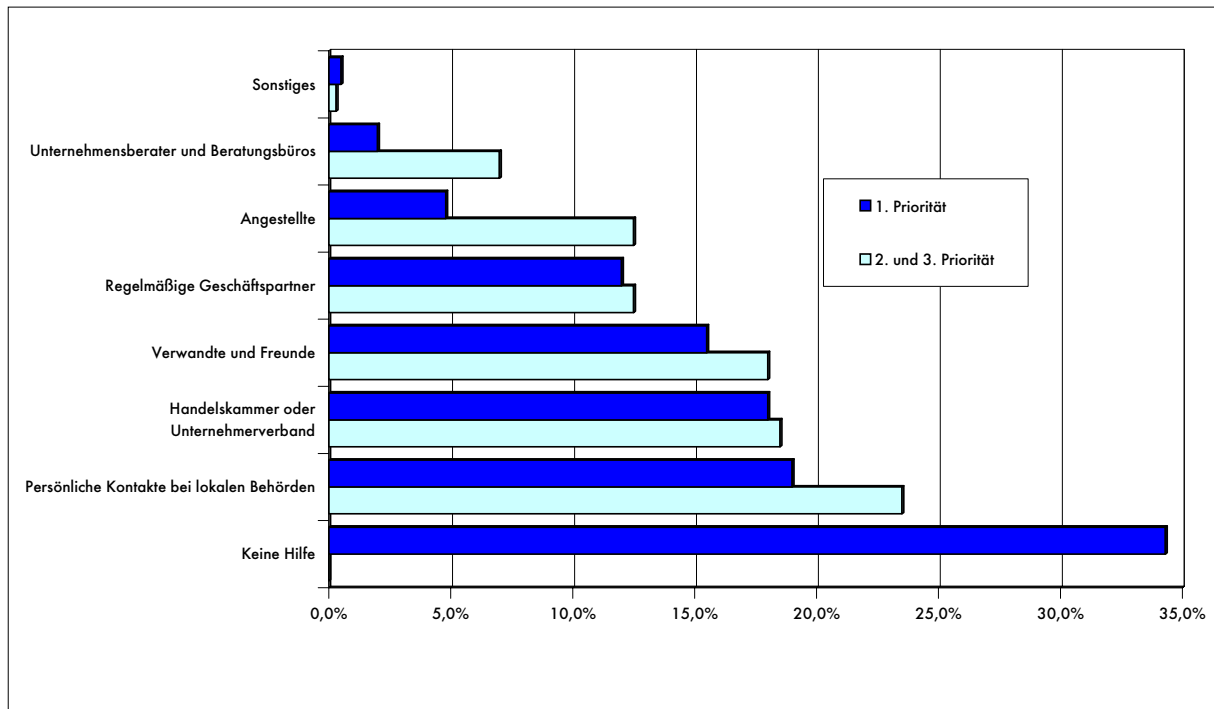
Grafik 2: Welche Probleme treten in der Beziehung von Kleinunternehmen zu Behörden auf?



Grafik 3: Verhältnis von Kleinunternehmern zu Behördenmitarbeitern



*Grafik 4: Hilfe von Dritten bei Kontakten mit Behörden*



## Diskussion

*Olaf Hillenbrands Kommentar reagiert auf die Diskussion über das Interview von Joschka Fischer in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 6.3.2004. Weitere Diskussionsbeiträge finden Sie in Russlandanalyse 12 vom 26.3.2004 (Iris Kempe, Sabine Fischer und Heinz Timmermann) und in Russlandanalyse 26 vom 14.5.2004 (Andrei Zagorski).*

## **Rekonstruktion des Westens statt Gravitationsraum Europa?**

*Eine handlungsfähige Europäische Union ist ohne Alternative*

*Olaf Hillenbrand, Centrum für Angewandte Politik, München*

In seinem Interview in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung bekennt Joschka Fischer sich zu einer Umbewertung seiner viel diskutierten Thesen zum Gravitationsraum Europa. Die Rekonstruktion des Westens sei notwendig, sagt er nun, um die strategische Dimension der europäischen Integration angemessen umsetzen zu können. In der Tat spricht vieles dafür, diese Diskussion gerade jetzt zu führen. Wie nützlich Diskurse zur rechten Zeit sein können, hat der deutsche Außenminister ja bereits durch seine bedeutende Rede an der Humboldt-Universität eindrucksvoll bewiesen.

Natürgemäß bestimmt die Perspektive des Betrachters die Schlussfolgerungen seines Rasonierens. Für beitriftswillige Staaten wie etwa die Türkei oder perspektivisch Moldowa oder die Ukraine ist die Möglichkeit ei-

ner EU-Mitgliedschaft trotz der noch zu bewältigenden Reformprozesse sehr attraktiv; bedeutet er doch Zugang zu Ressourcen, mehr Stabilität und die Beteiligung an Entscheidungen, die den Kontinent prägen werden. Aus der Sicht der heutigen EU ergibt sich ein differenzierteres Meinungsbild, je nach dem, welche Prioritäten europäischer Politik in den Vordergrund gestellt werden.

Dass die EU als Weltmacht im Werden verstärkt gefordert sein wird, strategische Aufgaben zu übernehmen, kann nicht angezweifelt werden. Dies gilt insbesondere für den europäischen Kontinent, aber auch darüber hinaus. Man sollte sich daher davor hüten, diejenigen Komponenten der europäischen Integration zu schwächen, die für die Lösung dieser Aufgaben von entscheidender Bedeutung sind.

Das wichtigste Gut des erfolgreichen integrierten Europas war stets eine Kombination von Stabilität und Handlungsfähigkeit. Die Konsequenz ist das Spannungsfeld von Vertiefung und Erweiterung, zu dem die kontinuierliche Debatte um die Finalität des Prozesses gehört. Die Europäische Union konnte zum Stabilitätsmagneten werden, weil sie vor dem Hintergrund gemeinsamer Werte und Interessen Leistungen liefern konnte, welche die Bürger nachgefragt haben und welche die Staaten allein immer weniger bereitstellen konnten. Als Freihandelszone *de luxe* ist sie ebenso wenig denkbar wie als bloßer Schirm verschiedenster Orientierungen.

Durch sein neues Bild vom kontinentalen Europa stellt Joschka Fischer zumindest Elemente dieses Erfolgsrezepts in Frage. Es ist durchaus zweifelhaft, ob die strategische Handlungsfähigkeit Europas dadurch verbessert werden kann, dass man fundamentale Unterschiede zwischen den europäischen Staaten in die EU verlagert. Die EU ist durch viele Schwächen gegangen. Sie kennt das Syndrom der Uneinigkeit ihrer Mitglieder ebenso wie ernüchternde Blockaden, mangelnden Gestaltungswillen oder ernste Legitimationskrisen wie die nach Maastricht. Trotz aller Erfolge ist die EU jedoch durchaus ein fragiles Gebilde. Wenn sie nicht mehr leisten kann, was sie ihren Bürgern verspricht – Sicherheit, Wohlstand, eine Fortschreibung des europäischen Ordnungsmodells –, dann droht ihr die Erosion von innen.

Insofern liegt die Frage nahe, inwieweit der produktive Gegensatz von Erweiterung und Vertiefung zur Disposition gestellt werden sollte. Provokativ kann man sogar fragen, ob eine Erweiterung um zehn Staaten, basierend auf den dafür gewiss nicht ausreichenden Vertiefungsbeschlüssen von Nizza und begleitet von einer hohen Skepsis der Bürger, wirklich die bestmögliche Strategie war. Es hätte ja durchaus die Möglichkeit bestanden, den Kontinent zunächst durch andere Integrationsformen als eine Vollmitgliedschaft zu stabilisieren. Immerhin: Der Verfassungsentwurf ist in den vergangenen Wochen vorangekommen – und er wird die Union im Erfolgsfall zu der Politischen Union machen, die schon seit langem angestrebt war. Aber man sollte nicht vergessen, dass die europäische Verfassung im Effekt fast daran gescheitert wäre, dass der Erweiterung nicht eine angemessene Form von Vertiefung vorausging.

Das Wort vom Kerneuropa mag einen schalen Beigeschmack haben – aber ein starkes Europa muss Handeln können und sollte sich gerade im Angesicht der Globalisierung nie an den Langsamen und Unwilligen orientieren müssen. Die Frage nach der geeigneten Integration der Türkei, aber auch anderer Staaten wie der Ukraine oder gar Russlands kann nur in einem offenen Prozess beantwortet werden. Ist die Europäische Union der Türkei und allen anderen europäischen Staaten die EU-Mitgliedschaft schuldig? Soll sie Erwartungen wecken, von denen sie heute nicht weiß, ob sie eingehalten werden können? Und darf die EU Teile ihrer Handlungsfähigkeit und ihrer Werteorientierung dem Ideal eines auf dem Papier geeinten Kontinents opfern? Sicher: Die Kopenhagener Kriterien haben in gewisser Hinsicht „die Preise verdorben“, weil nach der jetzigen Beitrittswelle jede Integration neuer Staaten unterhalb einer Vollmitgliedschaft wohl als krasse Zurückweisung empfunden wird. Ihr augenscheinliches Defizit aber ist, dass mit der Aufnahmefähigkeit der EU der wichtigste Parameter fehlt.

Es mag selbstzentriert klingen oder vielleicht tatsächlich altes Denken sein – aber die EU ist nicht das zwangsläufige Dach gesamteuropäischer Integration. Sie wird weiterhin nur als hoch integrierte Wertegemeinschaft den neuen strategischen Aufgaben gerecht werden. Dies umfasst selbstverständlich die Aufgabe, in Europa nicht einen neuen Hinterhof entstehen zu lassen. In dieser Logik ist die neue Nachbarschaftspolitik nicht nur geboten, sondern folgt auch dem europäischen Ansatz einer Vielzahl von Integrationsformen, die im besten Falle produktiv ineinander greifen. Sie sollte kreativ und mit neuen Formen der Anbindung zur EU weiter entwickelt werden. Nicht zuletzt die Nachbarstaaten dürften von einer hoch integrierten Europäischen Union stärker profitieren als von einer EU an der Grenze ihrer Leistungsfähigkeit.

Vor jeder künftigen EU-Erweiterung steht die Frage nach der Handlungsfähigkeit des integrierten Europas. Wenn sie positiv beantwortet werden kann, steht einer Fortsetzung dieses Prozesses nichts im Weg.

## Chronik

### Vom 12. bis 19. Mai 2004

12.5.2004	Die Slowakei weist einen russischen Diplomaten aus – wegen „Aktivitäten, die sich nicht dem Status eines Diplomaten vertragen“.
13.5.2004	Die Zeitschrift „Forbes Russia“ veröffentlicht eine Liste mit den 100 reichsten Russen.
13.5.2004	Die Zentralbank Russlands entzieht der Sodbiznesbank die Lizenz in Verbindung mit dem Vorwurf der Geldwäsche.
13.5.2004	Sergej Stepaschin, Vorsitzender des Rechnungshofs, erklärt, daß seine Behörde finanzielle Forderungen an Roman Abramowitsch hat, den Finanzmagnaten und Gouverneur von Tschukotka, der sich derzeit in London aufhält.
14.–16.5.2004	Die US-Sicherheitsberaterin Condoleezza Rice erörtert in Moskau mit Putin und anderen hochrangigen russischen Politikern die Lage im Nahen Osten.
14.5.2004	Anatolij Bondar, der Leiter der Dienststelle des Generalstaatsanwalts im Gebiet Saratow, teilt mit, dass er eine Untersuchung gegen den Gouverneur, Dmitrij Ajazkow, eingeleitet hat. Dem Gouverneur werden Amtsmissbrauch und Korruption vorgeworfen.
17.5.2004	Zwei Russen, Mitarbeiter des Unternehmens Interenergoserwis, die am 10. Mai im Irak von Unbekannten gefangengenommen wurden, werden freigelassen.
17.5.2004	Der iranische Außenminister Kamal Charrazi besucht Moskau und führt Gespräche mit Präsident Putin und dem russischen Außenminister Sergej Lawrow. Inhaltlich geht es um die bilateralen Beziehungen sowie um die Lage im Irak, in Afghanistan, in Aserbaidshan und in der Region des Kaspischen Meeres.
17.5.2004	Igor Iwanow, Sekretär des russischen Sicherheitsrates, trifft in Tbilissi zu Gesprächen mit dem georgischen Premierminister Surab Schwania und dem Sekretär des georgischen Sicherheitsrates Vano Merabischwili. Geplant ist ferner ein Gespräch mit dem Präsidenten Georgiens Michail Saakaschwili. Der Zweck des Besuches und Einzelheiten der Treffen sind nicht bekannt.
18.5.2004	Zwischen der Sodbiznesbank und der Zentralbank kommt es zu Konflikten, da die Sodbiznesbank Kontrolleure der Zentralbank den Zutritt verweigert. In der Bank werden umfassend Unterlagen vernichtet. Vor der Bank demonstrieren Bankkunden, die Sorge um ihre Einlagen haben.
18.5.2004	Der Öl- und Metallmagnat Viktor Wexelberg präsentiert 9 Fabergé-Eier auf einer Ausstellung im Kreml. Wexelberg hatte die kostbaren Kunstgegenstände, die für den russischen Zaren angefertigt worden waren, in New York erworben und nach Russland zurückgebracht.
19.5.2004	Vorlage des Untersuchungsberichts über den Zusammenstoß eines russischen Passagierflugzeuges und eines Frachtflugzeuges der DHL über dem Bodensee am 2. Juni 2002, bei dem 71 Menschen getötet wurden. Das Schweizer Fluglotsen-Unternehmen Skyguide übernimmt die Verantwortung für die Katastrophe.
19.5.2004	Der Rat der Leiter der Geheimdienste der GUS beschließt, eine Phonotek mit Stimmen von Personen anzulegen, die im Zusammenhang mit Terrorismus auffällig werden.
19.5.2004	Alexej Lebed, Gouverneur von Chakasija und Bruder von General Alexander Lebed, der bei einem Hubschrauberunfall getötet wurde, wird mit einer Thrombose ins Krankenhaus eingeliefert.

Die Russlandanalysen werden mit Unterstützung durch die Otto-Wolff-Stiftung gemeinsam von der Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen und der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde herausgegeben.

Die Meinungen, die in den Russlandanalysen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wider.

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung sind nach Rücksprache mit dem Herausgeber gestattet.

Redaktion und technische Gestaltung: Matthias Neumann

ISSN 1613-3390 © 2004 by Forschungsstelle Osteuropa, Bremen

Forschungsstelle Osteuropa • Publikationsreferat • Klagenfurter Str. 3 • 28359 Bremen • Telefon: +49 421-218-7891 • Telefax: +49 421-218-3269

e-mail: publikationsreferat@osteuropa.uni-bremen.de • Internet-Adresse: www.russlandanalysen.de