

Heiko Pleines*

Der politische Konflikt um die Restrukturierung der russischen Kohleindustrie

Zusammenfassung

Mit dem Wegfall des staatlichen Schutzes Anfang der 1990er Jahre stürzte die Kohleindustrie in Russland in eine schwere Strukturkrise, wie sie in vielen westlichen Industriestaaten bereits in den 1960er Jahren eingesetzt hatte. Trotz der Krise kam es jedoch unter Präsident Boris JELZIN (1991-99) zu keiner grundlegenden Restrukturierung der Branche. Die Regierung versuchte vielmehr ein Kräftedreieck aus Weltbank, Branchenvertretern und Regionalverwaltungen auszubalancieren. Erst mit dem Amtsantritt von JELZINS Nachfolger Vladimir PUTIN wurde ab 2000 eine umfassende Privatisierung der Kohleindustrie durchgeführt, die die Struktur der Branche grundlegend veränderte und es dem Staat letztendlich erlaubte, auf Interventionen im Politikfeld "Kohlereform" zu verzichten.

Abstract

With the end of state protection in the early 1990s the Russian coal industry entered a deep structural crisis, similar to those experienced in many Western industrial states since the 1960ies. Despite of the crisis there was no substantial restructuring of the industry under President Boris YELTSIN (1991-99). Instead the government tried to find a balance of power between World Bank, coal industry interests and regional administrations. Only when Vladimir PUTIN took office in 2000 a comprehensive privatization of the coal industry was initiated, which fundamentally changed the structure of the industry and in the end allowed the state to give up intervention in the policy field "coal industry restructuring".

Die Kohleindustrie spielte eine Schlüsselrolle bei der forcierten Industrialisierung der Sowjetunion in den 1930er Jahren. Infolgedessen war Kohle in den 1950er Jahren mit einem Anteil von über 50% mit Abstand der wichtigste Primärenergieträger des Landes. Mit der zunehmenden Substituierung durch Erdöl und -gas, in der Sowjetunion ermöglicht durch die Erschließung der sibirischen Vorkommen, sank die Bedeutung der Kohle aber seit den 1960er Jahren kontinuierlich. Als die Sowjetunion 1991 auseinanderbrach, hatte Kohle nur noch einen Anteil von 15% an der sowjetischen Produktion von Primärenergieträgern. In Russland lag ihr Anteil im folgenden Jahrzehnt stabil bei etwa 20%. Dieser dramatische Bedeutungsrückgang der Kohle wurde jedoch innerhalb der sowjetischen Planwirtschaft weitgehend ignoriert. Die

* Heiko PLEINES, Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen, Klagenfurter Str. 3, D-28359 Bremen. Email: hpleines@cityweb.de

Kohleindustrie wurde subventioniert, und Bergarbeiter galten weiterhin als "Arbeiterelite". Restrukturierungs- und Modernisierungsmaßnahmen hingegen wurden vernachlässigt.

Mit dem Wegfall des staatlichen Schutzes Anfang der 1990er Jahre stürzte die Kohleindustrie in Russland deshalb in eine schwere Strukturkrise, wie sie in vielen westlichen Industriestaaten bereits in den 1960er Jahren eingesetzt hatte. Die Kohleproduktion ging bis 1998 um gut ein Drittel zurück und stabilisierte sich anschließend auf diesem Niveau. Die staatlichen Subventionen für die Kohleindustrie sanken von umgerechnet etwa 3 Mrd. USD 1996 auf nur noch 0,2 Mrd. USD in den letzten Jahren.¹ Trotz der finanziellen Probleme kam es jedoch auch unter Präsident Boris Jelzin (1991-99) zu keiner grundlegenden Restrukturierung der Branche.² Erst mit dem Amtsantritt von Jelzins Nachfolger Vladimir Putin wurde ab 2000 eine umfassende Privatisierung der Kohleindustrie durchgeführt, die die Struktur der Branche grundlegend veränderte.

Im vorliegenden Aufsatz soll der politische Konflikt um die Restrukturierung bzw. Subventionierung der Kohleindustrie analysiert werden. Nach einer Einführung in den Wandel der Organisationsstruktur der Kohleindustrie, werden die Interessen und Strategien der relevanten Akteure auf der politischen Ebene untersucht. Dabei lassen sich fünf Akteursgruppen identifizieren, die für wirtschaftspolitische Entscheidungsprozesse bezüglich der Kohleindustrie von grundsätzlicher Bedeutung waren:

- die Bergleute und ihre Gewerkschaften;
- die Betriebsleitungen der Kohlebetriebe;
- die politische Führung der Regionen, in denen sich große Kohlereviere befinden;
- die föderale Regierung in Moskau, die die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Kohleindustrie setzte und bis 2000 eine Mehrheitsbeteiligung an den meisten Kohlebetrieben hielt;
- die Weltbank als möglicher Sponsor einer marktwirtschaftlichen Restrukturierung.

Abschließend wird in einem Resümee die Interaktion dieser Akteure analysiert. Der Wandel in der Akteurskonstellation wird als entscheidende Erklärung für die Entwicklung des Restrukturierungsprozesses gesehen.

1. Die organisatorische Struktur der Kohleindustrie im Wandel

Die sowjetische Kohleindustrie war ab 1970 in drei Ebenen organisiert. Auf der höchsten Ebene war ein Organ der Zentralregierung (Kohleministerium) für die gesamte Branche verantwortlich. Auf der nächsten Ebene wurde die Kohleindustrie in territorialen Organisationseinheiten zusammengefasst, die ursprünglich als Kombinate bezeichnet wurden. Diese Kombinate verwalteten die einzelnen Produktionsstätten (Schächte und Tagebauanlagen).

¹ IEA: *Energetičeskaja politika Rossii*, Paris 2002, S.193; RIA TEK: *Ugol'naja promyšlennost' v 2002 godu*, Moskau 2003, S.2.

² Ausführlicher: Heiko PLEINES: "Die postsowjetische Strukturkrise der russischen Kohleindustrie", *Bericht des BIOst* 19/1999.

Im Verlauf der Wirtschaftsreformen unter Gorbatschow wurde die Organisationsstruktur der Kohleindustrie 1990/91 grundlegend verändert. Die Organisationsformen wurden dabei vielfältiger und die Zahl der Organisationseinheiten erhöhte sich. Mit dem Ende der Sowjetunion nahmen diese Reformversuche ein abruptes Ende. Im Dezember 1992 ordnete Präsident Jelzin die "Umwandlung in Aktiengesellschaften und die Privatisierung der Einheiten, Unternehmen und Organisationen der Kohleindustrie" an.³

Bis Mitte 1995 waren 52 der insgesamt 54 Organisationseinheiten der russischen Kohleindustrie in Aktiengesellschaften umgewandelt worden, von denen jedoch weniger als ein Drittel in Privatbesitz überführt wurde.⁴ Die Organisationsstruktur der staatlichen Kohleindustrie umfasste nun vier Ebenen. An der Spitze stand das Energieministerium. Für die staatliche Kohleindustrie direkt verantwortlich war die staatliche Holding Rosugol'. Auf der nächsten Ebene folgten die ehemaligen Produktionseinheiten, die in Aktiengesellschaften umgewandelt worden waren.⁵ Diese wiederum kontrollierten die Produktionsstätten, die ebenfalls als Aktiengesellschaften organisiert wurden. Zusätzlich wurden für bestimmte Dienstleistungen (Investitionsfinanzierung, Unternehmensberatung, Handel, Sozialleistungen) im Bereich der Kohleindustrie weitere Aktiengesellschaften geschaffen.⁶

Ende 1997 kam es zu einer neuen Reorganisation der Kohleindustrie, als die staatliche Holding Rosugol' aufgelöst wurde. Die Auflösung wurde mit Vorwürfen von Korruption und Ineffizienz begründet. Rosugol' war für die Vergabe der staatlichen Subventionen zuständig und damit auch verantwortlich für Missbrauch und Zweckentfremdung der Gelder. Insgesamt liefen bei der Staatsanwaltschaft 40 Ermittlungsverfahren wegen finanzieller Manipulationen im Bereich der Kohleindustrie.⁷

Damit entfiel das zentrale Lenkungsorgan für die Koordination der russischen Kohleindustrie. Die staatlichen Subventionen, die vorher vom föderalen Haushalt über Rosugol' und die jeweiligen regionalen Haushalte zu den Unternehmen transferiert worden waren, wurden seit Mitte 1997 direkt vom föderalen Haushalt an die Endempfänger gezahlt.⁸ Die Regierung wollte sich nun auf die Abwicklung der unrentablen Kohlebetriebe konzentrieren, das heißt konkret auf die Schließung ineffizienter Betriebe und auf den sozialen Schutz der entlassenen

³ Präsidialerlass "O preobrazovanii v akcionernye obščestva i privatizacii ob'edinenij, predprijatij, organizacii ugol'noj promyšlennosti" vom 30.12.1992 (veröffentlicht in: *Sobranie aktov Prezidenta i Pravitel'stva RF* 2/1992, St. 100).

⁴ Der Anteil der privaten Produktionsstätten an der Kohleproduktion lag noch 1999 bei nur etwa 10%.

⁵ Dabei wurde der Umfang einzelner Produktionseinheiten verändert.

⁶ Dazu ausführlich: Institut *sravnitel'nych issledovanij trudovyh otnošenij (ISITO), Kemerovskij filial: Struktura upravlenija ugol'noj promyšlennosti*, Kemerovo 1996 (veröffentlicht im internet unter: <http://www.csv.warwick.ac.uk/fac/soc/complabstuds-coalres.doc>).

⁷ Andrej BARANOVSKI: *God bez "Rosuglja"*, in: *Nezavisimaja gazeta* 10.12.1998, S.4.

⁸ Vladimir LEKŠIN / Ljudmila PLAKITKINA / Aleksandr ŠVECOV: "Finansirovanie social'noj infrastruktury ŝachterskich gorodov", in: *Čelovek i trud* 8/1998, S.31-36, hier: S.36.

Bergleute. Gleichzeitig sollten die überlebensfähigen Betriebe in die Privatwirtschaft überführt werden. Allein 1998 sollte der Anteil des Privatsektors an der Kohleindustrie von 10% auf 50% steigen. Der dann mögliche Weltbankkredit sollte die staatlichen Subventionen für die Branche weitgehend ersetzen.⁹ Das Programm wurde unter Jelzin aber nur begrenzt umgesetzt. 1998/99 wurden etliche Kohlebetriebe stillgelegt, 1999 produzierten staatliche Betriebe aber immer noch etwa 90% der russischen Kohle.

Nach dem Ende von Rosugol' entwickelte sich langsam eine neue, diesmal nicht zentral geplante Organisationsstruktur in der Kohleindustrie. Dabei wurde nicht mehr die landesweite Kohleindustrie von einer staatlichen Organisation verwaltet, sondern die einzelnen Kohlebetriebe wurden zunehmend in regionale Strukturen integriert. Bei diesem Prozess rivalisierten zwei alternative Modelle. Zum einen wollte die politische Führung in einigen der betroffenen Regionen die Kontrolle über die Kohleindustrie übernehmen, zum anderen versuchten einige industrielle Abnehmer, ihre Kohleproduzenten in die eigene Unternehmensstruktur bzw. in eine Holdinggesellschaft einzubinden.¹⁰

In der großen Privatisierungswelle des Jahres 2000 gelang es vor allem Unternehmen der Metallindustrie und ihnen nahestehenden Investmentstrukturen, die Kontrolle über die größten Kohlebetriebe zu übernehmen. Ende des Jahres 2000 kamen bereits 60% der Kohleproduktion aus privaten Betrieben. Die folgenden Privatisierungen stärkten den Einfluss der Metallindustrie weiter.

Mitte 2003 hatte sich die neue Struktur der Kohleindustrie weitgehend stabilisiert. Unternehmen der Metallindustrie (vor allem Severstal, NLMK und Evraz-Holding) hatten einen großen Teil der Produzenten von Kokskohle übernommen, um auf diese Weise Zulieferungen für die eigene Produktion zu stabilisieren und Lieferkosten zu senken. Gleichzeitig hatte die MDM-Gruppe, eine bankengeleitete Holding, erhebliche Anteile an Produzenten von Kohle für die Stromproduktion erworben. Die Gruppe kaufte gleichzeitig Aktien des russischen Strommonopolisten EES. Eine kleine Gruppe von Kohlebetrieben ist in staatlichem Besitz verblieben und wird entweder von der Regionalverwaltung (vor allem im Falle der Region Kemerovo) oder von der föderalen Regierung geleitet.

In den vier großen Kohlerevieren waren 2003 mit Kuzneckugol und Vorkutaugol nur noch zwei große Kohlebetriebe (mit einer gemeinsamen Jahresproduktion von 25 Mio. t) mehrheitlich in Staatsbesitz. Die Metallindustrie hingegen kontrollierte die drei größten russischen Kohleproduzenten mit einer gemeinsamen Jahresproduktion von fast 80 Mio. t. Vor allem in den großen privatisierten Kohlebetrieben wurden grundlegende Reorganisationen durchgeführt und Produktionsprozesse modernisiert. Im Ergebnis stieg die

⁹ Einen prägnanten Überblick über die Pläne der Regierung gibt der damalige stellvertretende Energieminister Igor KOCHUSCHOWSKI: "Gibt es einen Ausweg aus der Sackgasse?", in: *Wostok* 3/1998, S.39-40.

¹⁰ Heiko PLEINES: "Die postsowjetische Strukturkrise der russischen Kohleindustrie", Bericht des BIOst 19/1999, S.13-16.

Arbeitsproduktivität in der Kohleindustrie insgesamt von 2001 bis 2003 um etwa 25%.¹¹

2. Bergleute und Gewerkschaften

Infolge der Kohlekrise ist der Lebensstandard der Bergleute in den 1990er Jahren kontinuierlich gesunken. Aufgrund der in der Kohleindustrie besonders hohen Rückstände bei Lohnzahlungen ging der tatsächlich ausgezahlte Monatslohn der Bergleute bis 1998 auf den industrieweiten Durchschnitt von etwas mehr als 1.000 RUR zurück, was Ende des Jahres nur noch 50 USD entsprach. Da es in den Kohlerevieren relativ wenig zusätzliche Verdienstmöglichkeiten gab, lag das Einkommen von Haushalten hier sogar unter dem Landesdurchschnitt. Stärker noch getroffen von der Kohlekrise wurden aber die 60% der Beschäftigten der Kohleindustrie (entsprechend über 500.000 Menschen), die durch die Restrukturierung ihre Arbeit verloren. Die vorgesehenen staatlichen Unterstützungsgelder wurden in der Regel nicht voll ausgezahlt. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Umschulungsangebote wurden nur in Form von Pilotprojekten realisiert. Auch die Qualität und Quantität der sozialen Dienstleistungen für Bergleute, für die in der Sowjetunion die Betriebe selber verantwortlich waren, sank im Verlauf der Kohlekrise deutlich. Nach dem Ende der Sowjetunion wurden etwa 70% der sozialen Infrastruktur der Kohleindustrie, darunter 25 Mio. m² Wohnraum, über 500 Kindergärten sowie mehr als 300 Freizeiteinrichtungen, an die lokalen Gemeindeverwaltungen übergeben, die in der Regel nicht die finanziellen Mittel für Betrieb und Instandhaltung besaßen.¹²

Die Bergleute haben ihre Frustration über die katastrophale Wirtschaftsentwicklung und die Passivität der verantwortlichen Politiker in den 1990er Jahren stärker und radikaler als alle anderen Berufsgruppen zum Ausdruck gebracht.¹³ Das für russische Verhältnisse besonders hohe Protestpotential der Bergleute lässt sich auf zwei wesentliche Faktoren zurückführen. Erstens

¹¹ Dmitrij TOLMAČEV: "Konec ugol'nych vojn", in: *Ekspert-Sibir* 20.10.2003 (<http://archive.expert.ru/sibir/>); Andrej VIN'KOV / Dmitrij SIVAKOV: "Pjat' ugol'nych dram", in: *Ekspert* 19/2001, S.30-36; Einen Überblick über die Eigentümerstruktur der 33 größten Kohlebetriebe gibt: IEA: *Energetičeskaja politika Rossii*, Paris 2002, S.196.

¹² Michael HANEY, / Maria SHKARATAN, "Mine closure and its impact on the community. Five years after mine closure in Romania, Russia and Ukraine", World Bank Policy Research Working Paper Nr.3083, Washington 2003; IEA: *Energetičeskaja politika Rossii*, Paris 2002, S.191-194; Marina KRASIL'NIKOVA: "Uroven' žizni naselenija ŝachterskich gorodov i poselkov ugol'nych regionov Rossii", in: *Monitoring obščestvennogo mnenija* 5/1999, S.31-39; O. GOLODEC: "Social'nye paradoksy restrukturizacii", in: *Čelovek i trud* 8/1998, S.17-21; V. LEKŠIN / L. PLAKITKINA / A. ŠVECOV, "Finansirovanie social'noj infrastruktury ŝachterskich gorodov", *Čelovek i trud* 8/1998, S.31-36; A. KUDAT / V. BORISOV / B. OZBILGIN, "Restructuring Russia's coal sector", in: M. CERNEA, / A. KUDAT, *Social assessments for better development*, Washington (World Bank) 1997, S.63-108.

¹³ Eine ausführlichere Diskussion der Ursachen findet sich bei: Heiko PLEINES: "Die postsowjetische Strukturkrise der russischen Kohleindustrie", *Bericht des BIOst* 19/1999, S.30-32.

scheinen die Bergleute aufgrund ihrer früheren Glorifizierung als "Arbeiterelite" besonders stark unter sozialem Statusverlust gelitten zu haben und die extrem hohen Lohnrückstände in der Kohleindustrie führten zusätzlich zu einer überdurchschnittlichen Unsicherheit bezüglich des zu erwartenden Einkommens. Im Ergebnis waren Bergleute noch unzufriedener mit ihrer wirtschaftlichen Situation als andere soziale Gruppen, obwohl ihr materieller Lebensstandard nicht unterdurchschnittlich war.¹⁴

Zweitens fiel es den von der Kohlekrise betroffenen Bergleuten relativ leicht, sich zu organisieren, da sie im wesentlichen in drei großen Kohlerevieren konzentriert waren. Weil die große Mehrheit der Kohlebetriebe weiterhin dem Staat gehörte, hatten die Bergleute mit der föderalen Regierung auch einen gemeinsamen Ansprechpartner.¹⁵ Während es andere Berufsgruppen im staatlichen Sektor, wie zum Beispiel Lehrer, aufgrund ihrer breiten regionalen Streuung schwerer hatten, eine einheitliche Organisationsstruktur zu entwickeln, besaßen die meisten Industriearbeiter nur ein begrenztes Interesse an einer derartigen Struktur, da ihr vorrangiger Verhandlungspartner die eigene Betriebsleitung oder maximal die regionale politische Führung war.¹⁶

Die entscheidende Schwäche der russischen Bergarbeiter lag in ihrer politischen Uneinigkeit. Bereits seit Ende der 1980er Jahre waren die Bergarbeiter in einen reformorientierten und einen konservativen Flügel gespalten. Der konservative Flügel wurde im post-sowjetischen Russland von der Nachfolgeorganisation der alten Gewerkschaft repräsentiert, die sich nun Unabhängige Gewerkschaft der Arbeiter der Kohleindustrie (NPRUP – Rosugleprof) nannte. Sie wurde vor allem von denjenigen Bergleuten unterstützt, deren Betriebe von Schließungen bedroht waren. Diese Bergleute standen politisch mehrheitlich der Kommunistischen Partei nahe. Da die Gewerkschaft weiterhin für die Verteilung vieler Sozialleistungen verantwortlich war, gehörte aber auch ein großer Teil der apolitischen Bergleute zur NPRUP.

Die reformorientierten Bergarbeiter hingegen hatten sich 1990 in der Unabhängigen Gewerkschaft der Bergleute (NPG – Nezavisimyj profsojuz gornjakov) organisiert und gingen, enttäuscht von den Reformen Gorbatschows, ein Bündnis mit den Radikaldemokraten um Boris Jelzin ein. Sie hofften, durch demokratische Reformen Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse zu gewinnen und waren gleichzeitig der Ansicht, dass marktwirtschaftliche Reformen die Lage der Kohleindustrie verbessern würden, da der Marktpreis für Kohle steigen würde und die Exporteinnahmen nicht mehr im Staatshaushalt

¹⁴ In einer Umfrage im Jahre 1996 erklärte nur 1% der Bergleute, ihm ginge es gut, während im landesweiten Durchschnitt immerhin etwa 10% der Bevölkerung ihren Lebensstandard so beschrieben (V.A. BORISOV / I.M. KOZINA / M.D. KRASIL'NIKOVA: "Social'nye aspekty restrukturalizacii ugol'noj promyšlennosti", in: *Monitoring obščestvennogo mnenija* (VCIOM) 2/1997, S.33–35).

¹⁵ Dies galt zumindest bis Ende 1998 für alle Kohlerevire. Anfang 1999 übernahm die Regionalverwaltung von Kemerovo die Leitung der staatlichen Kohlebetriebe ihrer Region. 2000 und 2001 wurde dann die Mehrheit der großen Kohlebetriebe privatisiert.

¹⁶ Einen Überblick hierzu gibt: Linda COOK: *Trade unions in the new Russia*, New York 1997.

verschwinden würden. Die anfängliche Begeisterung verschwand jedoch schnell, und seit 1995 war auch der reformorientierte Flügel zu Protestmaßnahmen gegen die Regierung bereit.

Aufgrund der ideologischen Differenzen war aber der einzige gemeinsame Nenner für die beiden Gewerkschaften und die Flügel, die sie vertraten, die Forderung nach Begleichung der Lohnrückstände. Diese Forderung stand deshalb auch im Zentrum aller Bergarbeiterproteste von 1995 bis 1999. Die Bergarbeiter entwickelten dementsprechend nie ein gemeinsames Reformprogramm zur Lösung der Kohlekrise. Ihre Forderungen liefen vielmehr auf eine möglichst umfassende Fortsetzung der staatlichen Subventionierung hinaus. Gleichzeitig besaßen sie zu vielen Fragen, wie etwa der Organisationsstruktur der Kohleindustrie, überhaupt keinen Standpunkt. Diese inhaltliche Schwäche ließ den Führern der Bergarbeiter sehr wenig Möglichkeiten, konstruktiven Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse zu nehmen.¹⁷

Die föderale Regierung hat jedoch in der Jelzin-Ära bei jedem der großen Bergarbeiterstreiks – und manchmal auch schon als Reaktion auf entsprechende Androhungen – umfangreiche Zahlungsverprechungen gemacht. Ein großer Teil der "Erfolge" der Bergarbeiterstreiks beruhte allerdings darauf, dass der Staat Subventionen von ruhigen Betrieben zu protestierenden umverteilte. Dies vermittelte den Eindruck, dass Streiks sich lohnen. Sobald die Zahl der protestierenden Bergarbeiter aber zunahm, musste die staatliche Umverteilungsstrategie scheitern. Einem Massenprotest, den sie durch den Eindruck der Wirksamkeit von Protesten noch förderte, stand die Regierung dann finanziell hilflos gegenüber. Bereits seit 1989 war es die Strategie der zentralen politischen Führung in solchen Fällen umfassende Zugeständnisse zu machen, die dann anschließend nicht eingehalten wurden. Kurzfristig konnte die Regierung so die Situation entschärfen. Langfristig opferte sie auf diese Weise aber ihre Glaubwürdigkeit. Damit verlor sie – und mit ihr bis zu einem gewissen Grad auch der demokratische Prozess insgesamt – in den Augen der Bergarbeiter an Legitimation.

Dies wiederum führte zu einer Radikalisierung der Proteste. Die Bergarbeiter wollten ab 1996 erst Ergebnisse sehen, bevor sie nach einem Streik wieder an ihren Arbeitsplatz zurückkehrten. Und um der Regierung den Ernst der Lage zu verdeutlichen, griffen sie auch zu immer radikaleren Protestformen. Ihren Höhepunkt erreichte diese Entwicklung im "Schienenkrieg". Im Mai und erneut im Juli und August 1998 blockierten protestierende Bergarbeiter für mehrere

¹⁷ Zur Entwicklung und Rolle der Gewerkschaften: Lewis H SIEGELBAUM: "Freedom of prices and the price of freedom. The miners' dilemmas in the Soviet Union and its successor states", in: *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 4/1997, S.1–27; Institut sravnitel'nych issledovanij trudovyh otnošenij (ISITO), Kemerovskij filial: *Social'nye problemy ugol'noj promyšlennosti Kuzbassa v 1995 g.*, Kemerovo 1996, S.88–101. Zur politischen Orientierung der Bergleute siehe: Robert FERGUSON: "Will democracy strike back? Workers and politics in the Kuzbass", in: *Europe-Asia Studies* 3/1998, S.445–468.

Wochen zentrale Schienenstrecken des Landes. Parallel wurden permanente Demonstrationen vor Regierungsgebäuden in Moskau organisiert.¹⁸

Bereits 1999 brach die Protestbewegung der Bergleute jedoch weitgehend zusammen. Hatte der Kohlebergbau 1998 noch 226.000 Personen-Arbeitstage durch Streiks verloren, waren es 1999 nur 28.000 und im Jahre 2000 gerade einmal 2.000. In den folgenden Jahren sank diese Zahl noch weiter. Während 1998 noch 124 Kohlebetriebe von Streiks betroffen waren, war es 2001 nur ein einziger.¹⁹ Die Ursachen hierfür waren vielfältig. Von großer Bedeutung war erstens die Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Kohleindustrie, die mit einer deutlichen Reduzierung der Lohnrückstände verbunden war,²⁰ zweitens die Übernahme der Kohleindustrie des Kuzbass durch die Regionalverwaltung von Kemerovo, die alle Beteiligten in einem regionalen Netzwerk disziplinierte,²¹ und drittens die staatliche Reformpolitik, die die Zahl der Bergleute deutlich reduzierte und durch Privatisierungen die Verantwortung für die Arbeitsbedingungen an private Eigentümer transferierte.

3. Betriebsleiter

Die Betriebsleiter der Kohlebetriebe waren für die Gewerkschaften in verschiedener Hinsicht von zentraler Bedeutung. Beide Gewerkschaften waren für ihre formale Anerkennung, Büroräume und Ressourcen auf die Betriebsleitung angewiesen, beide tätigten Kredit- und Wirtschaftsgeschäfte, und beide verteilten Güter und Dienstleistungen, die vom jeweiligen Betrieb zur Verfügung gestellt wurden.²²

Die Abhängigkeit der Gewerkschaften ist von den Direktoren mit Verlust arbeitender oder von staatlichen Privatisierungsplänen betroffener Betriebe immer wieder ausgenutzt worden, um Druck auf die föderale Regierung auszuüben. Vor allem im Kampf um staatliche Subventionszahlungen wurden die Proteste der Arbeiter instrumentalisiert. Da die Regierung protestierende Bergarbeiter in der

¹⁸ Einen Überblick über die Protesttätigkeit der Bergarbeiter gibt: Heiko PLEINES: "Die postsowjetische Strukturkrise der russischen Kohleindustrie", Bericht des BIOst 19/1999, S.22–28. Ausführlichere Darstellungen zentraler Protestaktionen in der Jelzin-Ära bieten: P.V. BIZJUKOV: "Podzemnaja šachterskaja zabastovka (1994–1995)", in: *Sociologičeskie issledovanija* 10/1995, S.44–53; Vadim BORISOV / Simon CLARKE: "The Russian Miners' Strike of February 1996", in: *Capital and Class* 1/1996, S.23–30; Petr BIZYUKOV u.a.: "Bergarbeiterproteste im Kuzbass. Das Jahr des "Schienenkrieges" in Fallstudien", Bericht des BIOst 36/1999.

¹⁹ GOSKOMSTAT: *Promyšlenost' Rossii*, Moskau 2002, S.148.

²⁰ Der durchschnittliche Zahlungsrückstand sank von 6 Monatslöhnen im Jahre 1997 auf nur noch einen Monatslohn im Jahre 2002 (RIA TEK: *Ugol'naja promyšlenost' v 2002 godu*, Moskau 2003, S.2).

²¹ Siehe die Darstellung im weiter unten folgenden Abschnitt "Regionalverwaltungen".

²² L. SIEGELBAUM: "Freedom of prices and the price of freedom. The miners' dilemmas in the Soviet Union and its successor states", in: *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 4/1997, S.1–27, hier: S.20. Zur Rolle der beiden Gewerkschaften siehe auch: Institut sravnitel'nych issledovanij trudovyh otnošenij (ISITO): *Social'nye problemy ugol'noj promyšlenosti Kuzbassa v 1995 g.*, Kemerovo 1996, S.88–101.

Regel durch Subventionen zu beschwichtigen suchte, waren Proteste im gemeinsamen Interesse von Gewerkschaften, Belegschaft und Betriebsleitung.

Die Betriebsleitungen verwendeten die Subventionsgelder aber häufig nicht im Interesse des Betriebes, sondern unterschlugen große Summen. Hierzu wurden vor allem unabhängige Kohlehändler benutzt. Die einfachste Form der Unterschlagung war dabei klassisches asset-stripping. Der Kohlebetrieb gab seine Produktion zu deutlich reduzierten Preisen an den Händler. Dieser wiederum verkaufte sie mit erheblichem Gewinn, den er mit dem Betriebsleiter teilte. Die daraus resultierenden Verluste des Betriebes musste der Staat als Eigentümer tragen.²³

Die Integration vieler zuständiger Staatsbediensteter in die Korruptionsnetzwerke der Kohleindustrie erschwerte Untersuchungen erheblich. Gleichzeitig gelang es den Betriebsleitern häufig, fehlende staatliche Unterstützung und nicht die eigene Misswirtschaft für die Finanzprobleme des Betriebes verantwortlich zu machen und die Beschäftigten zu Protestaktionen zu bewegen, die die öffentliche Aufmerksamkeit auf das Scheitern des staatlichen Restrukturierungsprogramms fokussierten und so vom Fehlverhalten der Betriebsleitung ablenkten.²⁴

Durch die Privatisierung verloren diese Betriebsleiter allerdings genau wie die Gewerkschaften die Option auf staatliche Subventionsgelder. Auch wenn systematische empirische Untersuchungen bisher nicht vorliegen, so weisen Einzelfälle doch darauf hin, dass die Privatisierung zu einer Disziplinierung der Manager geführt hat.

4. Regionalverwaltungen

Obwohl die Kohleindustrie in vier russischen Regionen (Kemerovo, Krasnojarsk, Komi, Rostov) konzentriert ist (siehe Tabelle 1) und für die Wirtschaft dieser Regionen von erheblicher Bedeutung ist, haben sich regionale Politiker in der Regel nicht ernsthaft bemüht, Einfluss auf die Entwicklung der Kohleindustrie zu nehmen. Während die Braunkohleindustrie in der Region Krasnojarsk rentabel arbeitete und deshalb unabhängig von föderalen Subventionen war, erhielten die drei Steinkohlereviere in Kemerovo, Komi und Rostov die große Mehrheit der gesamten föderalen Subventionen für die Kohleindustrie.²⁵ Die zwei wesentlichen Ursachen für die mangelnde Unterstützung der Bergarbeiterproteste der 1990er Jahre durch Politiker dieser Regionen waren zum einen Loyalität gegenüber der zentralen Führung und zum anderen ein geringes Interesse am Schicksal der Kohleindustrie.

²³ Einen Überblick bietet: Heiko PLEINES: "Korruptionsnetzwerke in der russischen Wirtschaft", in: Hans-Hermann HÖHMANN, (Hg.): *Kultur als Bestimmungsfaktor der Transformation im Osten Europas*, Bremen 2001, S.141–156, hier: S.147–149.

²⁴ Petr BIZJUKOV: "Upravlenčeskie ošibki kak ugroza gosudarstvennoj bezopasnosti", in: *Eko* 9/1997, S.131–139.

²⁵ A.M. LAVROV, u.a.: *The fiscal structure of the Russian Federation. Financial flows between the center and the regions*, Armonk/NY 2001, S.99.

Letzteres zeigt sich am deutlichsten im Falle der Republik Komi, wo die regionale politische Führung ein enges Korruptionsnetzwerk mit der attraktiveren Ölindustrie eingegangen war.²⁶ Die Kohleindustrie hingegen arbeitete mit Verlust und liegt außerdem bei Vorkuta im Norden der Republik, in der Nähe des Polarkreises. Dies bedeutet, dass Proteste der Bergarbeiter ignoriert werden konnten. Selbst mit einer Blockade von Schienenstrecken isolierten die Bergleute nur sich selbst. Die Verantwortung für die Kohleindustrie der Region wurde deshalb der föderalen Regierung überlassen, die ein Programm für Betriebsschließungen und die Umsiedlung der Bergleute aus dem hohen Norden in zentrale Regionen ausarbeiten musste.²⁷

Tabelle 1: Russlands Kohleproduktion 1990–2003 nach Regionen (in Mio.t.)

Region (Kohlerevier)	1990	1995	2000	2003*
Kemerovo (Kuzbass)	150 (38%)	99 (38%)	115 (45%)	142 (54%)
Krasnojarskij Kraj (Kansko-Ačinskij)	52 (13%)	32 (12%)	40 (16%)	33 (12%)
Komi (Pečorskij Becken)	29 (7%)	22 (8%)	18 (7%)	13 (5%)
Rostov (russ. Donbass)	29 (7%)	19 (7%)	10 (4%)	7 (3%)
Sonstige	135 (35%)	91 (35%)	75 (28%)	70 (26%)
Insgesamt	395 (100%)	263 (100%)	258 (100%)	265 (100%)

Anmerkung: Die Zahlen für 2003 sind eine Prognose aufgrund der Septemberdaten.

Quelle: Russisches Energieministerium (<http://www.mte.gov.ru>)

Das beste Beispiel für Loyalität gegenüber der zentralen Führung war der erste Gouverneur der Region Kemerovo, Michail Kisljuk, der 1991 von Jelzin ernannt wurde und bis 1997 im Amt blieb. Da Kisljuk nie in freien Wahlen bestätigt wurde, war er vollständig von der Unterstützung Jelzins abhängig. Diese Tatsache erlaubte es ihm nicht, die Proteste der Bergarbeiter gegen die föderale Regierung

²⁶ *EWI Russian Regional Report*, 25.3.1999.

²⁷ Vladimir IL'IN: *Vlast' i ugol. Šachterskoe dviženie Vorkuty (1989–1998 gody)*, Syktyvkar 1998.

zu unterstützen. Als er im Sommer 1997 letztendlich entlassen wurde und Aman Tuleev die folgenden Wahlen mit einer überwältigenden Mehrheit gewann, änderte sich die Situation völlig. Tuleev wurde der erste russische Gouverneur, der eine umfassende Strategie für die Kohleindustrie seiner Region entwickelte und auch umsetzte.

Tuleev versuchte, die Kohleindustrie durch strenge, planwirtschaftlich anmutende Kontrollen zu stabilisieren. Im Sommer 1998 begann er, Druck auf die Betriebsdirektoren auszuüben, um Unterschlagungen und Korruption zu bekämpfen. Die resultierende stärkere Kontrolle der Betriebsfinanzen in Kombination mit der drastischen Rubelabwertung nach der Augustkrise erlaubte es, die ausstehenden Lohnschulden gegenüber den Bergleuten deutlich zu reduzieren. TULEEVs Einflussmöglichkeiten wuchsen weiter, als die zentrale Regierung im Januar 1999 ihre Sitze in den Direktorenräten der Kohlebetriebe der Region Vertretern der Regionalverwaltung überließ. Auf regionaler Ebene wurde mit Oblkemerovougol' eine Holdinggesellschaft geschaffen, die Rosugol' vergleichbar war. In den folgenden Jahren wurden große Kohlebetriebe der Region jedoch im Zuge der Privatisierung an privatwirtschaftliche Kohleverbraucher vor allem aus der Metallindustrie übergeben und in überregionale, vertikal-integrierte Holdings eingegliedert.²⁸

Eine ähnliche Entwicklung ließ sich in Krasnojarsk beobachten. Der damalige Gouverneur, Aleksandr LEBED', schuf 1998 eine regionale Handelsgesellschaft unter seiner Kontrolle, die Zwischenhändler vom Markt verdrängen sollte. Aufgrund von umfangreichen Unterschlagungen durch den Leiter der Handelsgesellschaft scheiterte dieses Konzept jedoch. Anfang 1999 wurde dann der größte Kohlebetrieb der Region, Krasnojarskugol', zur Privatisierung freigegeben. Die föderale Regierung erlangte damit zum ersten Mal konkrete Bedeutung für die Zukunft der Kohleindustrie der Region und die regionale Führung unter LEBED' begann dementsprechend Druck auszuüben, um den Betrieb unter ihre Kontrolle zu bekommen und einen Verkauf an die Aluminiumindustrie zu verhindern, hatte jedoch keinen Erfolg.²⁹

Mit der Privatisierung der großen Kohlebetriebe in den Jahren 1999 bis 2001 verloren die Regionalverwaltungen ihre Möglichkeiten, Einfluss auf die Kohleindustrie ihrer Region zu nehmen. Zusammenfassend bleibt damit festzuhalten, dass mit Ausnahme von Kemerovo und Krasnojarsk in den Jahren 1998 bis 2000 die Regionalverwaltungen keinen gestaltenden Einfluss auf die Entwicklung der Kohleindustrie hatten.

²⁸ A.N. PILJANOV: "Sobranie zemli Kuzbasskoj", in: *Eko* 4/2002, S.3-21; Petr BIZYUKOV.: "Auf dem Weg zum "weißrussischen Modell". Der Oblast' Kemerovo unter Gouverneur Aman Tuleev", *Aktuelle Analyse* (BIOst) 26/1999.

²⁹ Zur Handelsgesellschaft: Andrew YORKE: "Business and Politics in Krasnojarsk Krai", in: *Europe-Asia Studies* 2-2003, S.241-262, hier: S.246-247. Zum Konflikt um die Privatisierung siehe: *Segodnja* 4.2.1999, S.5; *Rossijskaja Gazeta* 13.2.1999, S.1,3,4; *Izvestija* 19.3.1999, S.2; *Finansovye Izvestija* 1.4.1999, S.1; *Finansovye Izvestija* 1.7.1999.

5. Föderale Regierung und Weltbank

Zur Lösung einer Kohlekrise bieten sich der zuständigen Regierung zwei grundsätzliche Ansätze. Zum einen kann sie eine marktorientierte Restrukturierung der Kohleindustrie einleiten, indem sie die Mehrheit der Schächte schließt und durch Modernisierung eine effiziente Produktion in den verbliebenen Produktionseinheiten ermöglicht. Dieses "Gesundschumpfen" der Kohleindustrie ist mit erheblichen sozialen Problemen verbunden, die häufig zu Massenprotesten führen. Es bedarf außerdem kompetenter Politiker und Betriebsleiter, die in der Lage sind, die erforderlichen Maßnahmen durchzuführen. Zum anderen kann die Regierung versuchen, solche Probleme zu vermeiden oder zumindest in die Zukunft zu verschieben, indem sie die Kohleindustrie umfassend subventioniert. Diese Variante stellt jedoch eine starke Belastung des Staatshaushalts dar und ist deshalb nur schwer zu finanzieren.

Da beide Optionen mit erheblichen Nachteilen verbunden sind, hat die russische Zentralregierung unter JELZIN eine eindeutige Entscheidung vermieden. Sie versuchte statt dessen, die Subventionierung der Kohleindustrie fortzusetzen, um Massenproteste zu vermeiden und gleichzeitig die finanzielle Belastung so weit wie möglich zu reduzieren, indem sie einige Kohlebetriebe stilllegte. Bezeichnenderweise fiel die Wahl dabei nicht auf die ineffizientesten Betriebe, sondern auf die, die am wenigsten Protestbereitschaft zeigten. Trotzdem reichten jedoch schon bald die vorhandenen Subventionen nicht mehr aus, um diesen Mittelweg zu finanzieren.

In dieser Situation bot die Weltbank 1994 einen Kredit für die marktorientierte Restrukturierung der russischen Kohleindustrie an. Das Programm der Weltbank sah die Schließung verlustbringender Schächte, Privatisierung der verbliebenen Kohlebetriebe und Liberalisierung des Kohlemarktes vor. Um die sozialen Folgen des Restrukturierungsprozesses abzufedern, bot die Weltbank einen Kredit über 500 Mio. USD an, mit dem vor allem Umschulungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen finanziert werden sollten.³⁰

Unter dem Druck der staatlichen Finanzlage akzeptierte Russland das Angebot der Weltbank 1995 und erhielt im folgenden Jahr den versprochenen Kredit. Die russische Regierung setzte jedoch ihre alte halbherzige Subventionspolitik fort. Ein großer Teil der Weltbankmittel wurde zweckentfremdet - vorrangig zur Begleichung ausstehender Lohnschulden. Auch Fälle von Unterschlagungen wurden aufgedeckt. Die Weltbank stoppte daraufhin weitere Verhandlungen über die Restrukturierung der russischen Kohleindustrie. Nach Reformmaßnahmen von russischer Seite, insbesondere der Auflösung der Staatsholding Rosugol, die für die Zweckentfremdung der Weltbankgelder verantwortlich gemacht wurde, kam es erneut zu einer Einigung.

Die erste Hälfte eines neuen Kredites im Gesamtumfang von 800 Mio. USD erhielt Russland bereits im Dezember 1997. Da die Regierung aber weiterhin

³⁰ World Bank: *Russian Federation. Restructuring the coal industry*, Washington 1994; Stephen CROWLEY: "Between a rock and a hard place. Russia's troubled coal industry", in: Peter RUTLAND, (Hg.): *Business and the state in contemporary Russia*, Boulder 2001, S.129-150, hier: S.133-136.

keine ernsthafte Restrukturierung der Kohleindustrie einleitete, wurde die Auszahlung der zweiten Hälfte verzögert. Mit der Beschleunigung des Reformprogramms wurden 1999 bis 2001 weitere 400 Mio. USD in mehreren Tranchen ausgezahlt. Von 1996 bis 2001 unterstützte die Weltbank die Restrukturierung der Kohleindustrie mit insgesamt 1,3 Mrd. USD, während staatliche Subventionen sich in diesem Zeitraum auf 4,2 Mrd. USD beliefen. Anschließend wurden Subventionen für die Kohleindustrie ausschließlich aus dem Staatshaushalt finanziert.³¹

In den gesamten 1990er Jahren waren die staatlichen Subventionen rückläufig. Nach der Stilllegungs- und Restrukturierungswelle von 1999/2000 stabilisierten sie sich dann auf niedrigem Niveau. Während die durchschnittlichen jährlichen Subventionen 1996-2000 noch bei 0,8 Mrd. USD gelegen hatten, beliefen sie sich in den folgenden drei Jahren nur noch auf 0,2 Mrd. USD.³²

Resümee

Die föderale Regierung dominierte eindeutig die politischen Entscheidungsprozesse bezüglich der Kohleindustrie. Sie hatte als einzige direkte Kontakte mit allen relevanten Akteuren. Eine wesentliche Lücke hingegen existierte in den 1990er Jahren zwischen der Weltbank einerseits und den Akteuren auf Unternehmensebene (Betriebsleitungen, Gewerkschaften) andererseits. Die föderale Regierung konnte allein aufgrund ihrer Position als Vermittler zwischen Weltbank und Kohleindustrie der dominante Akteur in der Kohleindustrie werden. Da die Weltbank - aufgrund ihrer Operationsprinzipien - ihren Kredit direkt an die föderale Regierung gab, konnte letztere mit dem Weltbankgeld als Ressource ihre formale Regelsetzungskompetenz gegenüber den nationalen Akteuren der Kohleindustrie behaupten, indem sie im Konfliktfall mit Subventionszahlungen reagierte.

Längerfristig ergaben sich jedoch für die föderale Regierung zwei Probleme. Erstens existierte ein unaufhebbarer Widerspruch zwischen dem Ziel der Weltbank, die Kohleindustrie marktwirtschaftlich zu restrukturieren und dem Ziel der Akteure auf Unternehmensebene, die Subventionen langfristig zu erhöhen. Auch wenn diese beiden Gruppen nicht in direktem Kontakt standen, so war es doch nur eine Frage der Zeit, bis die Handlungen der föderalen Regierung mindestens eine der Gruppen enttäuschen mussten. Zweitens entstanden Korruptionsnetzwerke aus föderalen Staatsbediensteten und Betriebsleitern, die in großem Umfang Subventionen unterschlugen. Die Reduzierung der effektiv für

³¹ Igor ARTEMIEV, / Michael HANEY: "The privatization of the Russian coal industry", World Bank Policy Research Working Paper Nr. 2820, Washington 2002; IEA: *Energetičeskaja politika Rossii*, Paris 2002, S.193; Stephen CROWLEY: "Between a rock and a hard place. Russia's troubled coal industry", in: Peter RUTLAND (Hg.): *Business and the state in contemporary Russia*, Boulder/Co. 2001, S.129-150, hier: S.136-139. Zum Restrukturierungsprozeß im allgemeinen: Reformugol': *Krutoj plast. Šachterskaja žisn' na fone restrukturizacii otrasli i obščerossijskich peremen*, Moskau 1999, S.48-104; Judith PERERA: "Hard times in the Donbass", in: *FT Energy Economist* 12/1998, S.16-20.

³² RIA TEK: *Ugol'naja promyšlennost' v 2002 godu*, Moskau 2003, S.2.

den Betrieb vorhandenen Finanzmittel verärgerte sowohl die Weltbank als auch die Gewerkschaften/Bergleute.

Die Weltbank reagierte 1996 mit Drohungen und, da diese nicht den erwünschten Effekt hatten, 1998 mit Rückzug. Die föderale Regierung verlor damit die Kontrolle über die Ressource "Weltbankgelder" und hatte kein Mittel mehr, um auf Bergarbeiterproteste zu reagieren. Die Proteste eskalierten dementsprechend im Frühjahr und Sommer 1998. Der Regierung blieb als einzige Reaktionsmöglichkeit der Rückgriff auf die Ressource "staatliches Gewaltmonopol", um die Bergarbeiter unter Kontrolle zu bringen.

Die Schwächung der Position der föderalen Regierung hatte im Kuzbass zur Folge, dass die regionale Führung die Kontrolle über die Kohleindustrie übernehmen konnte. Ihr gelang es binnen eines Jahres loyale Mitarbeiter an die Spitze der Betriebsleitungen zu setzen. Sowohl die Kooperation zwischen Betriebsleitungen und Gewerkschaften zur Organisation von Protesten als auch die Korruptionsnetzwerke wurden damit weitgehend deaktiviert.

Eine grundlegende Änderung der Akteurskonstellation im Politikfeld "Restrukturierung der Kohleindustrie" ergab sich aber erst 1999/2000. Durch die Reformpläne der Regierung wurde die Weltbank wieder integriert. Stattdessen verloren Betriebsleiter und Gewerkschaften/Bergleute auch auf der nationalen Ebene ihr Einflusspotential. Möglich wurde dies durch die wirtschaftliche Konstellation nach der Finanzkrise von 1998 und durch die Deaktivierung der Protestneigung im größten Kohlerevier durch die Regionalverwaltung von Kemerovo.

Die folgende Privatisierung der meisten großen Kohlebetriebe führte dann zu einer Desintegration des föderalen Politikfeldnetzwerkes. Mit dem Ende des offiziellen Restrukturierungsprogramms 2001 zog sich die Weltbank zurück. Gleichzeitig wurden neue privatwirtschaftliche Eigentümer die zentralen Ansprechpartner für Betriebsleiter und Gewerkschaften/Bergarbeitern. Das Ende der staatlichen Subventionierung bedeutete gleichzeitig das Ende für die Korruptionsnetzwerke der Kohleindustrie. Die föderale Regierung hatte sich ihrer Verantwortung für die Kohleindustrie weitgehend entledigt. Dementsprechend wurde sie auch nur im Falle der wenigen verbliebenen Staatsbetriebe Gegenstand einzelner Proteste von Bergarbeitern.