

Heiko Pleines

## Informelle Einflußnahme und Demokratie

### Wirtschaftsakteure in Rußland und der Ukraine

In Rußland und der Ukraine ist die zivilgesellschaftliche Selbstorganisation von Wirtschaftsakteuren sehr schwach. Nur die Agrar- und die Kohlelobby, die bereits in der Sowjetunion relevante Ressourcen erworben hatten, konnten auch nach dem Umbruch Einfluß auf die Politik gewinnen. Illegale oder zumindest rechtlich fragwürdige Praktiken der Einflußnahme auf Politik spielten hingegen eine große Rolle. Dies hat Folgen für wirtschaftliche Reformstrategien, für die Machterlangung und den Machterhalt der politischen Elite sowie für die Legitimität des gesamten politischen Systems.

In der journalistischen Berichterstattung über Rußland und die Ukraine wird die informelle Einflußnahme auf Politik vor allem mit Großunternehmen assoziiert, die ihre finanziellen Ressourcen nutzen, um bestimmte Politiker zu unterstützen. Die daraus resultierende politische Korruption prägte die Amtszeit des rußländischen Präsidenten Boris El'zin ebenso wie des ukrainischen Präsidenten Leonid Kučma. Ihre Nachfolger, in Rußland seit 2000 Vladimir Putin und in der Ukraine seit 2005 Viktor Juščenko, traten mit dem erklärten Ziel an, den Einfluß der Oligarchen zurückzudrängen.

Ein erster Blick auf die Wirtschaftsakteure, die in Rußland und der Ukraine auf informelle Weise Einfluß auf politische Entscheidungsprozesse nehmen, zeigt ein für entwickelte Industriegesellschaften keineswegs ungewöhnliches Bild. Neben Großunternehmen („Oligarchen“) sind Vertreter staatlich subventionierter Branchen (Agrarlobby und Kohlelobby) sowie Gewerkschaften von größter Bedeutung.<sup>1</sup>

Bei näherer Betrachtung zeigen sich aber erhebliche Unterschiede zwischen Rußland und der Ukraine einerseits und westlichen Industriegesellschaften andererseits. Drei Aspekte sind besonders augenfällig. Erstens ist sowohl in Rußland als auch in der Ukraine die Zahl der tatsächlich politisch einflußreichen Wirtschaftsakteure auf der gesamtstaatlichen Ebene sehr gering. In der Ukraine lassen sich für die Jahre 1992–2004 lediglich ein halbes Dutzend Oligarchen, die in der Agrarlobby zusammengeschlossenen landwirtschaftlichen Großunternehmer, die zwei Gewerkschaften der Bergleute und mit erheblichen Abstrichen noch die Direktoren der Kohlebetriebe als politisch einflußreich einstufen. In Rußland sieht die Situation ähnlich aus. Neben etwa einem Dutzend Oligarchen vor allem aus dem Rohstoffsektor waren noch die Manager einiger großer

---

**Heiko Pleines** (1970), Dr. phil., Politikwissenschaftler, Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen

<sup>1</sup> Ein ausführlicherer Überblick über die relevanten Akteure in Rußland und der Ukraine findet sich bei: Heiko Pleines: Ukrainische Seilschaften. Informelle Einflußnahme in der ukrainischen Wirtschaftspolitik 1992–2004. Münster 2005, S. 35–54.

Energieunternehmen politisch relevant. In den 1990er Jahren besaßen zusätzlich die Gewerkschaften der Bergleute und die Agrarlobby politisches Gewicht. Während also in Rußland und der Ukraine nur eine kleine Zahl individueller und kollektiver Akteure Zugang zu politischen Entscheidungen erhält, sind in westlichen Industriegesellschaften unzählige Interessenvertreter in fast jedem Politikfeld vertreten.<sup>2</sup>

Zweitens ist der Organisationsgrad der rußländischen und ukrainischen Wirtschaftsakteure extrem niedrig. Keiner der oben aufgeführten Gruppen gelang es, eine handlungsfähige kollektive Interessenvertretung länger als einige Jahre aufrecht zu erhalten. Sowohl die Gewerkschaften der Bergleute als auch die Agrarlobby wurden in beiden Ländern durch geschickte Manipulationen der staatlichen Exekutive weitgehend marginalisiert.<sup>3</sup> Sowohl unter Präsident Boris El'cin bis 1999 in Rußland als auch unter Präsident Kučma bis 2004 in der Ukraine wurde so die individuelle Interessenvertretung einzelner Oligarchen das Erfolgsmodell politischer Einflußnahme. Großunternehmer nutzten also nicht einen gemeinsamen Verband als vorrangige Interessenvertretung, sondern verbündeten sich mit ausgewählten politischen Akteuren und gehörten regelmäßig rivalisierenden politischen Lagern an.<sup>4</sup>

Drittens ist die Bedeutung einzelner Strategien der Einflußnahme in Rußland und der Ukraine anders als in westlichen Industriegesellschaften. Auffällig ist vor allem die große Bedeutung illegaler oder zumindest rechtlich fragwürdiger Praktiken. Illegale Vereinnahmung, d.h. politische Korruption als Mittel der Einflußnahme von Unternehmern auf die Politik, ist – wie eine Umfrage der Weltbank belegt – im postsozialistischen Kontext in Rußland und der Ukraine weit verbreitet. Während hier etwa 15 Prozent der großen Unternehmen angeben, auf der nationalen Ebene staatliche Entscheidungsträger regelmäßig zu bestechen, sind es etwa in Polen oder der Tschechischen Republik nur rund fünf Prozent.<sup>5</sup> Die höheren Werte für Rußland und die Ukraine sind vor allem auf die Rolle der Oligarchen zurückzuführen. Die Vertreter des Kohle-

<sup>2</sup> Einen systematischen Überblick über die Interessenvertretung in westeuropäischen Staaten gibt: Werner Reutter, Peter Rütters (Hg.): *Verbände und Verbandsysteme in Westeuropa*. Opladen 2001.

<sup>3</sup> Für Rußland siehe: Heiko Pleines: *Der politische Konflikt um die Restrukturierung der russischen Kohleindustrie*, in: *Osteuropa Wirtschaft*, 1/2004, S. 49–62. – Heiko Pleines: *A lobby losing its power*, in: *Transitions Online*, 21.11.2003; <[www.tol.cz](http://www.tol.cz)>. – Für die Ukraine siehe Pleines, *Ukrainische Seilschaften* [Fn. 1] S. 95–139.

<sup>4</sup> Für Rußland siehe etwa: Stefanie Harter u.a.: *Geschäfte mit der Macht. Wirtschaftseliten als politische Akteure im Rußland der Transformationsjahre 1992–2001*. Bremen 2003. – Peter Rutland: *Introduction. Business and the state in Russia*, in: ders. (Hg.): *Business and state in contemporary Russia*. Boulder 2001, S. 1–32, oder Hans-Henning Schröder: *Mächte im Hintergrund: Die Rolle von „Familie“ und „Oligarchen“ im politischen Kräftespiel*, in: Hans-Hermann Höhmann, Hans-Henning Schröder (Hg.): *Rußland unter neuer Führung*. Münster 2001, S. 67–78. – Für die Ukraine siehe etwa Pleines, *Ukrainische Seilschaften* [Fn. 1] S. 75–93. – Kerstin Zimmer: *The captured region. Actors and institutions in the Ukrainian Donbass*, in: Melanie Tatur (ed.): *The making of regions*, vol. 2. Wiesbaden 2004, S. 231–348, oder Rosaria Puglisi: *The rise of the Ukrainian oligarchs*, in: *Democratization*, 3/2003, S. 99–123.

<sup>5</sup> Joel S. Hellman, Geraint Jones, Daniel Kaufmann: *„Seize the state, seize the day“: State capture, corruption, and influence in transition*, World Bank Policy Research Working Paper 2444. Washington 2000, S. 9. – Die Ergebnisse der 1999 und 2002 unter Unternehmern in allen postsozialistischen Ländern durchgeführten Umfrage sind im Internet zugänglich: <<http://info.worldbank.org/governance/beeps2002/>>.

bergbaus und die Agrarlobby setzen hingegen – ähnlich wie die entsprechenden Branchenvertreter in vielen westlichen Industriestaaten – auf Konfrontation über öffentliche Proteste bzw. auf legale Vereinnahmung, indem sie eigene Anhänger in staatlichen Entscheidungsorganen wie dem zuständigen Ministerium und dem Parlament plazieren.<sup>6</sup> Eine wesentliche Ursache für die Unterschiede zu westlichen Industriestaaten ist, daß in Rußland und der Ukraine als Erbe des Sozialismus die zivilgesellschaftliche Selbstorganisation sehr schwach ist. Die meisten nicht-staatlichen Organisationen entstanden nach dem Ende des Sozialismus Anfang der 1990er Jahre völlig neu. Ihnen fehlten damit in den meisten Fällen alle erforderlichen Ressourcen zur informellen Einflußnahme auf Politik, da sie weder eine Mitgliederbasis noch ausreichende finanzielle Mittel noch organisatorische Kompetenz besaßen. So sind nicht-staatliche Organisationen auch auf Seiten der Wirtschaft bis heute vergleichsweise schwach entwickelt.

Anfang der 1990er Jahre besaßen deshalb in Rußland und der Ukraine nur solche Organisationen Einfluß auf die Politik, die bereits in der Sowjetunion relevante Ressourcen erworben hatten. Dies war zum einen die Agrarlobby, die fast nahtlos ihre Lobbyarbeit fortsetzte. In der Ukraine behielt sie sogar ihre Büros im Landwirtschaftsministerium. Zum anderen war dies der Kohlebergbau, der neben der sowjetischen Interessenvertretung der Betriebsdirektoren seit den Reformen der späten 1980er Jahre auch auf eine Massenbasis in Form protestbereiter Bergarbeiter setzen konnte, die mit der staatlichen Gewerkschaft eine – wenn auch reformbedürftige – organisatorische Form besaßen.<sup>7</sup>

Die in Rußland und der Ukraine ebenfalls existierenden Unternehmerverbände konnten hingegen weder eine für erfolgreiche Politikbeeinflussung hinreichende organisatorische Kompetenz erreichen, noch große Teile der Unternehmerschaft für sich gewinnen. In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre gewannen vielmehr die Oligarchen als individuelle Akteure an Einfluß, weil sie über ihre unternehmerische Tätigkeit erhebliche finanzielle Mittel angehäuft hatten, die sie nun in politischen Einfluß investierten. Sie benutzten diese finanziellen Mittel, um das Fehlen von organisatorischer Kompetenz und Massenbasis zu kompensieren.<sup>8</sup>

Die Schwäche der nicht-staatlichen Akteure, die sich in ihrer geringen Zahl und ihrem niedrigen Organisationsgrad äußert, fördert gleichzeitig die illegale Vereinnahmung: Wenn eine breite Basis und organisatorische Kompetenz fehlen, ist das „Kaufen“ von Politikern häufig der einzige Weg, um politische Entscheidungen zu beeinflussen. Die geringe Zahl der Interessengruppen führt außerdem dazu, daß der Einfluß auf die Politik von wenigen Oligarchen monopolisiert werden kann. Zivilgesellschaftliche Gruppen sind zu schwach, um sich gegen korrupte Seilschaften durchzusetzen.

Gleichzeitig förderten aber sowohl der rußländischen Präsident El'cin als auch der ukrainische Präsident Kučma die Oligarchen systematisch als Verbündete zur Mani-

---

<sup>6</sup> Für Rußland siehe Pleines, *Der politische Konflikt* [Fn. 3]. – Heiko Pleines: *Wirtschaftseliten und Politik im Rußland der El'cin-Ära (1994–99)*. Münster 2003, S. 272–286. – Für die Ukraine siehe Pleines, *Ukrainische Seilschaften* [Fn. 1], S. 95–139.

<sup>7</sup> Pleines, *Wirtschaftseliten und Politik* [Fn. 6], S. 272–302. – Pleines, *Ukrainische Seilschaften* [Fn. 1], S. 95–139.

<sup>8</sup> Eine explizite Analyse dieses Prozesses bietet Petra Stykow: *Staat, Verbände und Interessengruppen in der russischen Politik*, in: Wolfgang Merkel, Eberhard Sandschneider (Hg.): *Systemwechsel 4. Die Rolle von Verbänden in Transformationsprozessen*. Opladen 1999, S. 137–179.

pulation der politischen Landschaft und insbesondere zur Finanzierung von Wahlkämpfen. Organisierte Interessenvertretungen anderer Wirtschaftsakteure hingegen verdrängten sie aus dem politischen Leben. Die Gewerkschaften der Bergleute und die Agrarlobby, die beide weitgehend legale Strategien der politischen Einflußnahme verfolgten, wurden durch die Regierung marginalisiert. Zunehmende autoritäre Tendenzen verhinderten das Aufkommen neuer unabhängiger Interessengruppen.

Beide Präsidenten waren jedoch nicht nur autoritär, sondern auch schwach. Dies zeigte sich daran, daß sie nicht in der Lage waren, ohne die Unterstützung der Oligarchen ihre Macht zu erhalten. In Rußland finanzierten die Oligarchen Wahlkämpfe, die Massenmedien, die sie erworben hatten, unterstützten El'cin. Dieser sicherte den Oligarchen im Gegenzug vor allem in der Privatisierung und der Besteuerung eine Vorzugsbehandlung. In der Ukraine hingegen übernahmen die Oligarchen mit der Bildung von politischen Parteien und Parlamentsfraktionen ab 1999 auch formelle Positionen im politischen System.<sup>9</sup>

Während El'cin und Kučma damit von der Unterstützung der Oligarchen abhängig blieben, versuchten sich ihre Nachfolger vom Einfluß der Oligarchen zu lösen. Beiden gelang es aufgrund persönlicher Popularität, ohne die Unterstützung der Oligarchen die Präsidentschaftswahlen zu gewinnen, und beide nutzten anschließend den – durchaus berechtigten – Vorwurf der politischen Korruption als Argument, um mit Hilfe der staatlichen Strafverfolgungsorgane gegen ausgewählte politisch aktive Großunternehmer vorzugehen.<sup>10</sup>

## Informelle Einflußnahme und Wirtschaftswachstum

Die Abhängigkeit El'cins und Kučmas von der Unterstützung der Oligarchen scheint für eine Hypothese zu sprechen, die Joel S. Hellman aufgestellt hat<sup>11</sup>: „Krisengewinnler“ aus der Wirtschaft versuchen, Einfluß auf die Politik zu gewinnen, um weitergehende Reformen zu verhindern und damit eine Überwindung der post-sozialistischen Wirtschaftskrise unmöglich zu machen. Die rußländischen und ukrainischen Oligarchen können eindeutig als Krisengewinnler im Sinne Hellmans betrachtet werden, da sie von staatlicher Bevorzugung in einem chaotischen Markt profitierten. In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre gelang es ihnen, Einfluß auf die Politik zu gewinnen. Präsident El'cin wurde politisch weitgehend handlungsunfähig. Präsident Kučma, der mit dem Ziel weitreichender Wirtschaftsreformen angetreten war, führte diese nicht durch. Der Sturz des reformorientierten Ministerpräsidenten Jušenko durch eine Parlamentsmehrheit aus den Fraktionen der Kommunisten und den Oligarchen-

<sup>9</sup> Die resultierende Existenz rivalisierender Akteursgruppen in einem autoritären System ist im Konzept des „competitive authoritarianism“ systematisiert worden. Mit Bezug auf den ukrainischen Fall: Lucan Way: The sources and dynamics of competitive authoritarianism in Ukraine, in: *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 1/2004, S. 143–161, sowie Taras Kuzio: Regime type and politics in Ukraine under Kuchma, in: *Communist and Post-Communist Studies*, 2/2005, S.167–190.

<sup>10</sup> Siehe z.B. zu Rußland Pleines: Aufstieg und Fall. Oligarchen in Rußland, in: *OSTEUROPA*, 3/2004, S. 71–81. Zur Ukraine liegt noch keine wissenschaftliche Analyse vor.

<sup>11</sup> Joel S. Hellman: Winners take all. The politics of partial reform in postcommunist transition, in: *World Politics*, 1/1998, S. 203–234.

Parteien wurde dann 2001 als endgültiger Beweis für die reformfeindliche Politik der Oligarchen gewertet. Der ukrainische Reformstau wurde dementsprechend bis zum Ende der Amtszeit Kučmas im Jahre 2004 nicht aufgelöst.

An der Ukraine zeigt sich allerdings, daß die Hellman-These nur eingeschränkt gilt. Hellman geht davon aus, daß der von den Oligarchen provozierte Reformstau zwangsläufig zu einer schlechten Wirtschaftsentwicklung führt. Hier ist die Ukraine ein gutes Gegenbeispiel, das zeigt, wie fragwürdig monokausale Erklärungen von Wirtschaftswachstum sind. Nachdem die Oligarchen Ende der 1990er Jahre ihren politischen Einfluß konsolidiert hatten, begann in der Ukraine eine Phase dynamischen Wirtschaftswachstums. In der zweiten Amtszeit Kučmas von 1999 bis 2004 wuchs die ukrainische Wirtschaft um über ein Drittel. Den schwachen Zusammenhang zwischen politischem Reformstau und Wirtschaftswachstum hat neuerdings auch eine Reihe international vergleichender Studien bestätigt.<sup>12</sup> Informelle Einflußnahme gegen marktwirtschaftliche Reformen und daraus resultierender Reformstau führt also nicht automatisch zu einer Wirtschaftskrise.

## Informelle Einflußnahme und Demokratie

Neben den wirtschaftlichen Folgen eines politischen Reformstaus, der aus informeller Einflußnahme resultiert, ist auch die Auswirkung informeller Einflußnahme auf das politische System von Bedeutung. Die Frage nach der Effizienz politischer Entscheidungsfindung ist dabei von der Frage der demokratischen Legitimität politischer Entscheidungsfindung zu trennen. Einerseits kann demokratische Entscheidungsfindung durchaus ineffizient sein und durch die gegenseitige Blockade demokratisch legitimer Entscheidungsträger zu Reformstaus führen. Eine Konstellation, die für westliche Demokratien seit den 1990er Jahren oft diskutiert wird und die mit einem vom Parlament unabhängigen Präsidenten an der Spitze der Exekutive auch in den demokratischen Verfassungen Rußlands und der Ukraine angelegt ist.<sup>13</sup>

Andererseits können autoritäre Tendenzen, also demokratisch nicht legitimierte politische Entscheidungen, durchaus effizient sein und zur Auflösung von Reformstaus führen. Deutlich zeigt sich dies in Rußland unter Präsident Putin, wo die autoritäre Stärkung der Exekutive in vielen Politikfeldern, von der Steuerpolitik über das Bodenrecht bis zur Sozialpolitik, grundlegende Reformen ermöglichte. In einzelnen Politikfeldern zeigte sich das Potential autoritärer Macht zur Auflösung von Reformstaus auch in der Ukraine unter Kučma. Die – durchaus nicht völlig demokratische –

---

<sup>12</sup> Siehe etwa Ricardo Hausmann, Lant Pritchett, Dani Rodrik: Growth accelerations, NBER Working Paper Nr.10566 (2004), oder Edward Glaeser u.a.: Do institutions cause growth? NBER Working Paper Nr.10568 (2004). Beide im Internet veröffentlicht unter: <[www.nber.org/papers](http://www.nber.org/papers)>.

<sup>13</sup> Die im Dezember 2004 vom ukrainischen Parlament verabschiedete Verfassungsreform wird nach ihrem Inkrafttreten Anfang 2006 das Parlament und die von ihm abhängige Regierung zum zentralen Akteur im legislativen Prozeß machen und die Blockademöglichkeiten des Präsidenten damit weitgehend einschränken. Eine Analyse der politischen Implikationen der Reform bieten: R.K. Christensen, E.R. Rakhimkulov, C.R. Wise: The Ukrainian orange revolution brought more than a new president. What kind of democracy will the institutional changes bring? In: *Communist and Post-Communist Studies*, 2/2005, S. 207–230.

Marginalisierung der Gewerkschaften der Bergleute und der Agrarlobby in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre eröffnete Möglichkeiten für Reformen. Wenn diese Möglichkeiten in der Ukraine nur begrenzt genutzt wurden, so lag dies nicht in der Natur des autoritären Systems, sondern an den Interessen der relevanten staatlichen Akteure. Dies wiederum verdeutlicht das Risiko autoritärer Systeme. Staatliche Akteure erhalten Spielräume, die sie unkontrolliert nach eigenem Gutdünken nutzen können.

Die demokratische Legitimität informeller Einflußnahme ist aus zwei Gründen fraglich. Zum einen sind Wirtschaftsakteure nicht durch Wahlen legitimiert. Anhänger des Korporatismus-Ansatzes argumentieren, daß einflußreiche Wirtschaftsakteure den Zugang zur politischen Entscheidungsfindung monopolisiert haben und damit ohne demokratisches Mandat erheblichen Einfluß auf die Politik besitzen, während andere nicht-staatliche Akteure keinen Zugang zur Politik finden.<sup>14</sup> Auch wenn dieses Bild mittlerweile differenziert wurde, bleibt der grundsätzliche Einwand gültig, daß unterschiedliche gesellschaftliche Interessen unterschiedlich gut organisiert sind und deshalb unabhängig von ihrer demokratischen Legitimität unterschiedlich starken Einfluß auf politische Entscheidungsfindung haben.<sup>15</sup> In westlichen Demokratien und vor allem auf der Ebene der Europäischen Union wird in Reaktion auf dieses Problem zunehmend versucht, die Interessenvertretung mächtiger Akteure zu reglementieren und zu kontrollieren sowie die Interessenvertretung schwacher Akteure zu fördern. Auf diese Weise soll ein Interessenpluralismus erzeugt werden, der möglichst allen Interessen gleiche Zugangschance zur politischen Entscheidungsfindung ermöglicht.<sup>16</sup> In Rußland und der Ukraine ist ein derartiger Lösungsansatz jedoch aufgrund der Schwäche der meisten Interessengruppen auf absehbare Zeit auch nicht annähernd realisierbar. Etliche Beobachter sahen deshalb insbesondere in der Ukraine einen klassischen Fall von Korporatismus, ein Interessenkartell zwischen politischer Führung und einigen wenigen einflußreichen Interessengruppen.<sup>17</sup> Der autoritäre Führungsstil von Präsident Kučma in der Ukraine und Präsident El'cin in Rußland veränderte aber den Charakter der politischen Einflußnahme informeller Akteure, so daß eine schwerwiegendere Bedrohung der demokratischen Legitimität zu konstatieren war.

Dieser zweite Einwand gegen die demokratische Legitimität informeller Einflußnahme zielt nicht auf die beteiligten Akteure, sondern auf die verwendeten Mittel. Aus dieser Sicht ist informelle Einflußnahme dann bedenklich, wenn sie gegen die formellen Regeln verstößt. Dies ist in Rußland und der Ukraine der Fall bei der illegalen Vereinnahmung der Oligarchen. Diese setzten durch politische Korruption die verfassungsgemäße demokratische Entscheidungsfindung teilweise außer Kraft.

Eine derartige undemokratische Wirkung informeller Einflußnahme wird im rußländischen und ukrainischen Fall möglich, wenn gesellschaftliche Interessengruppen unterentwickelt sind und die politische Führung auf weitreichende autoritäre Manipula-

<sup>14</sup> Richtungweisend hierfür war Philippe Schmitter: Still the century of corporatism? In: Fredrich Pike, Thomas Stitch (Eds.): *The new corporatism. Social-political structure in the Iberian World*. Paris 1974, S. 85–131.

<sup>15</sup> Klassisch ist diese These formuliert worden bei: Mancur Olson: *The logic of collective action*. Cambridge/Mass. 1965.

<sup>16</sup> Einen Überblick geben die Beiträge in: Werner Reutter, Peter Rütters (Hg.): *Verbände und Verbandsysteme in Westeuropa*. Opladen 2001.

<sup>17</sup> Am ausführlichsten vertritt diese Position: Paul Kubicek: *Unbroken ties. The state, interest associations, and corporatism in post-Soviet Ukraine*. Ann Arbor 2000.

tionen setzt. Dann findet sich auf der Seite informeller Akteure kein pluralistischer, zivilgesellschaftlicher Lobbyismus, sondern die durch Oligarchen weitgehend monopolisierte Vereinnahmung politischer Akteure mit starker illegaler Komponente. Auf der Seite des Staates existiert dann ein schwacher Autokrat, der statt direkt von den Wählern direkt von Oligarchen abhängig ist.<sup>18</sup>

Die illegale Vereinnahmungsstrategie über politische Korruption und die daraus resultierende Konstellation ist aber nur eine Variante undemokratischer informeller Einflußnahme. Lauth unterscheidet in diesem Zusammenhang vier Formen der informellen Partizipation: Klientelismus, Korruption, Putschdrohung und ziviler Widerstand.<sup>19</sup> Diese vorrangig aus der Analyse lateinamerikanischer Staaten gewonnene Typologie macht deutlich, daß die undemokratische informelle Einflußnahme in Rußland und in der Ukraine spezifische Züge aufweist. Diese weisen auf eine – zumindest im Vergleich zu Lateinamerika – größere Stabilität der post-sowjetischen politischen Systeme hin, da der gewaltsame Systemwechsel über einen Putsch hier keine relevante Option ist. Der Machtwechsel erfolgt also nicht durch Gewalt. Dementsprechend sind Kompromißlösungen wahrscheinlicher. Präsident Putin sicherte seinem Vorgänger Straffreiheit<sup>20</sup> und beließ ihm nahestehende Politiker in der Exekutive.<sup>21</sup> Präsident Juščenko übernahm die Macht nach zähen Verhandlungen am Runden Tisch.<sup>22</sup>

## Zur kulturellen Bedingtheit informeller Einflußnahme

Um einschätzen zu können, wie stabil die hier beschriebenen Grundmuster der Einflußnahme nicht-staatlicher Akteure auf politische Entscheidungen sind, sollen nun organisatorische Kontinuitäten, die Beständigkeit formeller Rahmenbedingungen, Pfadabhängigkeiten sowie die kulturelle Bedingtheit informeller Einflußnahme betrachtet werden. Pfadabhängigkeit wird dabei verstanden als Beharrungsvermögen etablierter informeller Regeln unabhängig von ihrer Effizienz.<sup>23</sup> Kulturelle Bedingtheit

<sup>18</sup> Siehe etwa Wolfgang Merkel, Aurel Croissant: Formale Institutionen und informale Regeln in defekten Demokratien, in: Politische Vierteljahresschrift, 1/2000, S. 3–30.

<sup>19</sup> Hans-Joachim Lauth: Informelle Institutionen politischer Partizipation, in: Hans-Joachim Lauth, Ulrike Liebert (Hg.): Im Schatten demokratischer Legitimität. Informelle Institutionen und politische Partizipation im interkulturellen Demokratien-Vergleich. Opladen 1999, S. 61–84.

<sup>20</sup> Ukaz, 31.12.1999 „O garantijach presidentu Rossijskoj Federacii prekrativšemu ispolnenie svoich polnomočij, i členam ego sem’i“, in: Sobranie zakonodatel’stva RF, 1/2000, Pos. 111.

<sup>21</sup> Zur Verteilung der Machtgruppen in Putins Exekutive der ersten Amtszeit siehe: Ol’ga Kryštanovskaja: Političeskie reformy Putina i élita, in: Obščestvo i ékonomika, 4–5/2003, S. 3–50.

<sup>22</sup> Adrian Karatnycky: Ukraine’s Orange Revolution, in: Foreign Affairs, 2/2005, S. 35–52. – Taras Kuzio: From Kuchma to Yushchenko. Ukraine’s Presidential Elections and the Orange Revolution, in: Problems of Post-Communism, 2/2005, S. 3–17. – Taras Kuzio: Ukraine’s Orange Revolution. The Opposition’s Road to Success, in: Journal of Democracy, 2/2005, S. 117–130.

<sup>23</sup> „Während sich formelle Regeln über Nacht in Folge von politischen oder juristischen Entscheidungen ändern können, sind informelle Regeln, die in Gewohnheiten, Traditionen und Verhaltensregeln gefaßt sind, viel widerstandsfähiger gegen politische Maßnahmen. Die kulturellen Vorgaben verbinden nicht nur die Vergangenheit mit der Gegenwart und der Zukunft, sondern sie liefern uns auch einen Schlüssel zur Erklärung des Pfades historischen

soll hier bedeuten, daß die spezifischen Denk-, Wahrnehmungs- und Verhaltensmuster einer sozialen Gruppe bestimmte Entwicklungen fördern oder hemmen.<sup>24</sup> Der Begriff der kulturellen Bedingtheit geht damit in zweierlei Hinsicht über den Begriff der Pfadabhängigkeit hinaus. Erstens erfaßt er nicht nur Regeln, sondern auch zugrundeliegende Denk- und Wahrnehmungsmuster, die unter Umständen auch mit verschiedenen Ausformulierungen konkreter Regeln kompatibel sind. Zweitens erfaßt der Begriff der kulturellen Bedingtheit nicht nur etablierte Regeln als retardierendes Moment für Wandel, sondern sieht gleichzeitig das innovative Potential kultureller Faktoren. So können je nach kulturellem Hintergrund auf externe Herausforderungen spezifische Antworten entwickelt werden.

Sowohl in Rußland als auch in der Ukraine wurde die Akteurskonstellation auf staatlicher Seite vorrangig durch die formellen Regeln des politischen Systems bestimmt, die in der jeweiligen postsowjetischen Verfassung aus den Jahren 1993 (Rußland) bzw. 1996 (Ukraine) festgeschrieben wurden. Damit ist eine weitgehende organisatorische Kontinuität und Dauerhaftigkeit formeller Regeln zu konstatieren. Grundlegende Kräfteverschiebungen ergaben sich erst durch Putins Reformen des Jahres 2004 bzw. durch den ukrainischen Verfassungskompromiß vom Dezember 2004. Während im rußländischen Fall der Präsident damit ab 2005 vor allem gegenüber den Regionen an Einfluß gewinnt, wird der ukrainische Präsident ab 2006 gegenüber dem Ministerpräsidenten an Einfluß verlieren. Es bleibt abzuwarten, wie sich diese Änderungen im politischen System auswirken.

Auf jeden Fall kann aber für beide Länder konstatiert werden, daß die tatsächliche Machtverteilung unabhängig von den formellen Kompetenzen erheblichen Schwankungen unterworfen war. Zentral war dabei sowohl in Rußland als auch in der Ukraine der Konflikt zwischen Präsident und Parlament, der immer wieder zu Entscheidungsblockaden führte. Ebenfalls in beiden Ländern von Bedeutung war der Konflikt zwischen der zentralen Exekutive und politischen Vertretern der Regionen. Als Folge dieser Konflikte war die Handlungsfähigkeit einzelner staatlicher Akteure von ihrer Beziehung zu rivalisierenden Akteuren abhängig und daher schwankend.

Anders sieht es bei den nicht-staatlichen Akteuren aus. Ihre Rolle im politischen Entscheidungsprozeß unterliegt nur sehr begrenzt formellen Regeln. Welche nicht-staatlichen Akteure sich formieren, um Einfluß auf Politik zu nehmen, wird also von informellen Regeln bestimmt. In Rußland und der Ukraine dominierten mit der Agrar- und der Kohlelobby in den ersten Jahren Wirtschaftsakteure, die auch in der Sowjetunion einflußreich gewesen waren und über ihre alten Seilschaften auf organisatorische Ressourcen zurückgreifen konnten. Gleichzeitig wirkte die in der Planwirtschaft übliche enge Zusammenarbeit zwischen Gewerkschaften und Betriebsleitungen auch nach dem Ende des Sozialismus fort.

Insgesamt ist festzustellen, daß ein vom Staat unabhängiges, politisch handlungsfähiges Verbändesystem zur Zeit des Systemwechsels nur sehr begrenzt existierte. Die Organisation von Interessenverbänden braucht aber Zeit und setzt eine aktive Klientel voraus.

---

Wandels.“ Douglass North: *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge 1990, S. 6.

<sup>24</sup> Ausführlicher dazu die konzeptionellen Beiträge in: Hans-Hermann Höhmann (Hg.): *Eine unterschätzte Dimension? Zur Rolle wirtschaftskultureller Faktoren in der osteuropäischen Transformation*. Bremen 1999.



Dementsprechend spielen organisatorische Kontinuitäten und Pfadabhängigkeiten zumindest anfangs eine große Rolle. Bereits existierende Organisationsformen bestehen fort – wenn auch in gewandelter Form. Dort, wo – wie etwa bei den Unternehmensverbänden – völlig neue Formen geschaffen werden mußten, konnten kollektive Interessen nur sehr begrenzten Einfluß auf politische Entscheidungen gewinnen. Statt dessen setzten sich individuelle Akteure in Form der Oligarchen durch.

Darüber hinaus ist aber auch argumentiert worden, daß die Schwäche nicht-staatlicher Akteure in politischen Entscheidungsprozessen post-sozialistischer Staaten kulturell bedingt ist. Das hieße, daß die Ursache nicht allein in der organisatorischen Herausforderung (und den informellen Regeln des alten Systems) zu suchen ist, sondern auch in der kulturell bedingt geringen Bereitschaft der relevanten Akteure, sich zum Zwecke der Einflußnahme zu organisieren. Die geringe Organisationsbereitschaft wird dabei zurückgeführt auf die Erfahrung mit Zwangsmitgliedschaften im sozialistischen System, auf die normative Ablehnung der öffentlichen Verfolgung von Partikularinteressen und auf die positive Erfahrung mit individuellen Strategien.<sup>25</sup>

Auch die Wahl der Mittel zur Einflußnahme nicht-staatlicher Akteure kann als kulturell bedingt bezeichnet werden. Kulturelle Faktoren beeinflussen dabei weniger die Ausgestaltung der Mittel als vielmehr ihre Häufigkeit und Erfolgsaussichten. Auffällig ist vor allem die geringe Protestneigung der Bevölkerung, die Konfrontationsstrategien zur Ausnahme macht.<sup>26</sup> Ein weiterer Faktor ist die Rolle illegaler Vereinnahmung.

Der Blick auf die Formen der Interessenvermittlung noch zu autoritären Zeiten hilft hier, die Wurzeln jener innerstaatlichen Systeme des Lobbying und der Interessenaushandlung zwischen wichtigen bürokratischen und wirtschaftlichen Gruppen sowie informeller, teils klientelistischer und korrupter Netzwerke freizulegen, die [...] auch in den intermediären Teilregimen junger Demokratien [...] noch immer „wesentlich effektivere Kanäle der Interessensartikulation bieten“ (Sebastian Heilmann) als formelle Verbändestrukturen.<sup>27</sup>

Die größere Bedeutung illegaler Vereinnahmungsstrategien hat dabei nicht nur eine quantitative Dimension. Die häufigere Verwendung derartiger Strategien besitzt vielmehr, vor allem wenn sie in der Öffentlichkeit diskutiert wird, qualitative Folgen. Insbesondere verfestigt sie das oben angeführte kulturelle Wahrnehmungsmuster, daß die Organisation zur Vertretung eigener Interessen sich nicht lohne, da informelle

<sup>25</sup> Siehe etwa: Bela Greskovits: *The political economy of protest and patience*. Budapest 1998. – Peter Kraus: Assoziationen und Interessenrepräsentationen in neuen Demokratien, in: Wolfgang Merkel, Eberhard Sandschneider (Hg.): *Systemwechsel 4. Die Rolle von Verbänden in Transformationsprozessen*. Opladen 1999, S. 23–44.

<sup>26</sup> Die allgemein geringe Protestneigung in den postsozialistischen Staaten Osteuropas analysieren Pieter Vanhuyse: *East European protest politics in the early 1990s. Comparative trends and preliminary theories*, in: *Europe-Asia Studies*, 3/2004, S. 421–438, sowie (im Vergleich zu Westeuropa) Stephen Crowley: *Explaining labor weakness in post-communist Europe. Historical legacies and comparative perspective*, in: *East European Politics and Societies*, 3/2004, S. 394–429, und (im Vergleich zu lateinamerikanischen Transformationsstaaten) Bela Greskovits: *The political economy of protest and patience*. Budapest 1998.

<sup>27</sup> Aurel Croissant, Wolfgang Merkel, Eberhard Sandschneider: *Verbände und Verbändesysteme im Transformationsprozeß. Ein zusammenfassender Vergleich*, in: Wolfgang Merkel, Eberhard Sandschneider (Hg.): *Systemwechsel 4. Die Rolle von Verbänden in Transformationsprozessen*. Opladen 1999, S. 329–355, hier S. 340.

Einflußnahme durch Oligarchen die Politik bestimme. Gleichzeitig wird die Verfolgung von Partikularinteressen mit Korruption assoziiert und grundsätzlich in die Nähe von Straftatbeständen gerückt und damit als verwerflich gewertet.

## Resümee

Die Zahl der für wirtschaftspolitische Entscheidungen relevanten Interessenverbände ist in Rußland und der Ukraine vergleichsweise gering. Lediglich die Agrarlobby und die Lobby des Kohlebergbaus, die beide bereits im sozialistischen System Einflußmöglichkeiten hatten und auf organisatorische Kontinuitäten zurückgreifen konnten, stellten Ausnahmen dar. Nicht-staatliche Akteure nahmen außerhalb von Verbänden vorrangig mittels individueller Vereinnahmung – häufig mit einer starken illegalen Komponente – erfolgreich Einfluß.

Wenn auch Art, Zahl und Strategien der nicht-staatlichen Akteure in starkem Maße kulturell bedingt und damit relativ stabil sind, so ist ihr Einfluß aufgrund der kurzfristig variablen Akteurskonstellation auf staatlicher Seite doch erheblichen Schwankungen unterworfen. Aufgrund ihrer schwachen Entwicklung haben nicht-staatliche Akteure geschlossen agierenden staatlichen Akteuren wenig entgegenzusetzen, wie in der Ukraine unter Kučma und in Rußland unter Putin sowohl die Kohle- als auch die Agrarlobby erfahren mußten. Im Falle von Konflikten zwischen staatlichen Akteuren können die nicht-staatlichen Akteure jedoch unter Umständen erhebliche Gestaltungsmöglichkeiten erhalten.

Diese Gestaltungsmöglichkeiten sind bisher aufgrund der Schwäche kollektiver Akteure und der größeren Bedeutung von Korruption vor allem von Oligarchen genutzt worden. Eine starke Exekutive, welche die staatlichen Akteure zu einer Front gegen die Oligarchen zusammenschließt, kann sich jedoch illegaler Vereinnahmung widersetzen und weitgehend unabhängig Politik gestalten. Voraussetzung dafür ist, daß die Exekutive von einer Wahlkampfunterstützung durch Oligarchen unabhängig ist. Dazu muß sie entweder einen populären Führer an ihrer Spitze haben oder Wahlen manipulieren. Zugespielt formuliert bedeutet dies, daß die Spitze der rußländischen und der ukrainischen Exekutive zur Erlangung und Sicherung des Machterhaltes drei Alternativen zur Auswahl hat: (1) ein Bündnis mit den Oligarchen, wie es sich in Rußland unter El'cin und in der Ukraine unter Kučma entwickelt hat, (2) weitgehender Verzicht auf die formellen Regeln demokratischer Machtvergabe, wie etwa im Falle von Belarus<sup>28</sup> und (3) sehr populär bei den Wählern sein, so daß Wahlsiege auch unabhängig von der Unterstützung der Oligarchen errungen werden können.

Die dritte Option bedeutet nicht zwangsläufig Demokratisierung. Wo es wie in Rußland keine pluralistische Zivilgesellschaft gibt, ist der Weg von der Popularität zum Populismus nicht weit. Sinkt die Popularität, so ist die Versuchung groß, zu autoritären Strategien zu greifen, insbesondere die Medienfreiheit zu beschränken und oppositionelle Organisationen zu behindern. Dies zu vermeiden und trotzdem handlungsfähig zu bleiben, ist die große Herausforderung für den ukrainischen Präsidenten Juščenko.

<sup>28</sup> Inwieweit diese Option für die beiden Länder realistisch ist, sei dahingestellt. Der Verzicht auf eine formelle Demokratie bedeutet im übrigen nicht automatisch Unabhängigkeit von wirtschaftlichen Interessengruppen, schafft aber andere Regeln für den politischen Machterhalt.