

## Allianzen auf Zeit? Zum Zusammenspiel von Regionalverwaltungen und Rüstungsunternehmen in Rußland

Mögel, Nicola A.

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Mögel, N. A. (1997). *Allianzen auf Zeit? Zum Zusammenspiel von Regionalverwaltungen und Rüstungsunternehmen in Rußland*. (Berichte / BIOst, 41-1997). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-43187>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Meinungen, die in den vom BUNDESINSTITUT FÜR OSTWISSENSCHAFTLICHE UND INTERNATIONALE STUDIEN herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

© 1997 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung - auch auszugsweise - nur mit vorheriger Zustimmung des Bundesinstituts sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.

Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln, Telefon 0221/5747-0, Telefax 0221/5747-110; Internet-Adresse: <http://www.uni-koeln.de/extern/biost>

ISSN 0435-7183



## Inhalt

	Seite
Kurzfassung.....	3
Einleitung .....	7
1. Neuorientierung der Akteure in den Regionen.....	8
1.1 Untersuchungsregionen: St. Petersburg und das Gebiet Sverdlovsk .....	8
1.1.1 Wirtschaftsprofil der beiden Regionen.....	8
1.1.2 Politisches Profil der beiden Regionen .....	10
1.2 Politische Akteure: Interessen und Ziele der regionalen Verwaltungen .....	11
1.2.1 Rolle der regionalen Akteure in der Sowjetunion .....	11
1.2.2 Mehr politische und wirtschaftliche Eigenständigkeit.....	12
1.3 Wirtschaftliche Akteure: Interessen und Ziele der Rüstungsdirektoren.....	13
1.3.1 Vom Stolz der Nation zum allrussischen Bettler – die Rüstungsindustrie .....	13
1.3.2 Verteidigung des Status quo.....	17
1.4 Gegenüberstellung der Ziele und Interessen von regionalen Verwaltungen und Rüstungsdirektoren .....	19
2. Pragmatische Koalitionen regionaler Akteure .....	19
2.1 Informelle Kooperation in der Sowjetunion.....	19
2.2 Annäherung und Herausbildung regional-rüstungsindustrieller Zweckbündnisse .....	20
2.2.1 Die Rüstungsdirektoren.....	20
2.2.2 Die Leiter der Regionalverwaltungen .....	22
2.2.3 Die gegenseitige Annäherung .....	25
2.3 Interessenpolitisches Vorgehen.....	27
2.4 Politische und wirtschaftliche Erfolge .....	29
3. Interessenkoalitionen in den Regionen der Rußländischen Föderation .....	31
Summary .....	33

21. August 1997

Die Autorin ist promovierte Politikwissenschaftlerin und freie Mitarbeiterin des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln.

Redaktion: Hans-Henning Schröder



**Nicola A. Mögel**

## **Allianzen auf Zeit?**

Zum Zusammenspiel von Regionalverwaltungen  
und Rüstungsunternehmen in Rußland

Bericht des BIOst Nr. 41/1997

### **Kurzfassung**

#### *Vorbemerkung*

Mißt man den wirtschaftlichen Erfolg einer russischen Region daran, ob sie zu den Nettozahlern des föderalen Finanzausgleichs gehört, dann muß man für 1995 zwölf Regionen zu diesem Kreis zählen. Unter diesen befanden sich neun Regionen, deren Wirtschaftsstruktur von der Rüstungsindustrie dominiert wird. Angesichts der schweren Krise, in der sich die russische Rüstungsindustrie befindet, ist dies erstaunlich. Die vorliegende Analyse fragt nach den Gründen, warum Regionen trotz ökonomischer Schwierigkeiten wirtschaftlich erfolgreich sind. Eine mögliche Antwort ist, daß sich in diesen Regionen spezifische interessenpolitische Konstellationen herausgebildet haben, die bei der Behandlung wirtschaftlicher und sozialer Probleme vergleichsweise erfolgreich agieren. Die Analyse dieser neuen politischen Strukturen erfolgt anhand von Material, das in St. Petersburg und im Gebiet Sverdlovsk gesammelt worden ist.

#### *Ergebnisse*

1. Die beiden untersuchten Metropolen St. Petersburg (Leningrad) und Ekaterinburg (Sverdlovsk) waren in der Sowjetzeit wichtige industrielle Zentren mit einem bedeutenden Anteil rüstungsindustrieller Fertigung. Die Leningrader Rüstungsindustrie zeichnete sich vor allem durch forschungsintensive Hochtechnologie aus, während die rüstungsindustrielle Produktion im Gebiet Sverdlovsk eher traditionell ausgerichtet war und auf der kohle- und eisenverarbeitenden Schwerindustrie der Region basierte. Sowohl in St. Petersburg als auch im Gebiet Sverdlovsk setzten sich nach 1991 im Wege der Wahl dominante politische Persönlichkeiten durch.
2. Die politischen Akteure in den Regionen handelten eigenständig und gestalteten regionale Politikfelder. Die formale Anerkennung der Regionen, wie sie in der Verfassung der Russischen Föderation festgelegt ist, ging den Regionsvertretern in der Regel nicht weit genug. Die politische Agenda der regionalen Machthaber wurde daher vom Ziel bestimmt, an Selbständigkeit zu gewinnen und die Kompetenzen der Föderationssubjekte auszuweiten. Gleichzeitig stand auch die wirtschaftliche Modernisierung ganz oben auf der Liste der Prioritäten. Um die regionale Politik, zu der auch die Sozialpolitik gehört,

auszugestalten, versuchten die Akteure, Finanzmittel bei der Zentralregierung einzuwerben.

3. Als wirtschaftliche Akteure traten in den untersuchten Regionen vor allem die in der Sowjetzeit hoch angesehenen Direktoren der am Ort ansässigen Rüstungsbetriebe auf. Sie leiten Unternehmen von großer politischer, wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und technologischer Bedeutung und sind bis heute die wichtigsten Arbeitgeber in der Region. Ihre Position ist durch den Wandel der politischen und wirtschaftlichen Situation in Rußland nach 1992 gefährdet, da die zivile wie die militärische Produktion im Rüstungssektor rasch sank. Die Rüstungsdirektoren waren aber daran interessiert, ihre frühere privilegierte Position zu wahren. Dazu wandten sie sich nach 1992 auch an die Regionalverwaltungen. Um ihre Forderungen wirksamer durchsetzen zu können, schlossen sie sich zu Verbänden zusammen (St. Petersburg) oder traten selbst in die Administration ein (Ekaterinburg). In beiden Regionen konnte jedoch aufgrund der schlechten Haushaltslage nur im geringen Umfang finanzielle Hilfe gewährt werden.
4. Der Niedergang der Rüstungsunternehmen führte zu einer negativen Beschäftigungsentwicklung und zu einem niedrigen Steueraufkommen. Die Gebietsverwaltungen sahen daher ihrerseits die Notwendigkeit, die Rüstungsindustrie in die regionalpolitische Planung einzubeziehen. Ihnen ist in erster Linie daran gelegen, durch Umstrukturierung und allmählichen Abbau der Kapazitäten Arbeitslosigkeit zu mildern. Durch regionale Konversionsprogramme versuchten sie, die Unternehmen bei der Umstellung ihrer Produktion zu unterstützen.
5. An sich sind die Interessen der zukunftsorientierten Regionalverwaltungen und der konservativen Rüstungsdirektoren verschieden. Die Rüstungsdirektoren versuchen, das Überleben ihrer Unternehmen zu sichern, ohne sich auf weitgehende Veränderungen einzulassen. Das Interesse der Regionalverwaltungen ist es hingegen, die regionale Wirtschaftsstruktur zu modernisieren. Beide Interessen widersprechen sich insofern, als Modernisierungsprozesse Veränderungen notwendig machen. Ungeachtet der unterschiedlichen Interessen haben beide Akteursgruppen jedoch das gemeinsame Ziel, die Arbeitsplätze zu sichern und die Beschäftigung zu erhalten. Darauf bauen sie ein politisches Zweckbündnis auf, mit dessen Hilfe sie ihr jeweiliges Gruppeninteresse durchzusetzen versuchen.
6. Die Koalition von Regionalpolitikern und Rüstungsindustriellen tritt z.B. mit Forderungen nach Vorzugskrediten, Steuererleichterungen und finanziellen Unterstützungen für Konversionsprojekte an den russischen Präsidenten und Mitglieder der Regierung heran. Bei politischen Versammlungen und Besuchen der Moskauer Politiker in den Regionen bringen sie ihre Ansprüche erfolgreich vor. Rüstungsdirektoren und Gebietsverwaltungsleiter nutzen die Brisanz der sozialen Frage, um ihren politischen Interessen Nachdruck zu verleihen. Beiden Akteursgruppen ist daran gelegen, Finanzmittel von der föderalen Ebene einzuwerben und Arbeitsplätze zu erhalten. Zu diesem Zweck argumentieren sie mit der sozialen Instabilität, die droht, wenn man die sozialen Folgen der Transformation nicht finanziell abfedert. Sowohl Rüstungsdirektoren als auch

Gebietsverwaltungsleiter instrumentalisieren auf diese Weise die soziale Frage für ihre Interessen. Wie lange diese "Allianz auf Zeit" Bestand haben wird, muß dahingestellt bleiben.



## Einleitung

Es gibt kaum einen führenden russischen Politiker in Moskau, der nicht mit einer wirtschaftlichen Interessengruppe in Verbindung gebracht werden kann. Eines der berühmtesten Beispiele ist der Regierungschef Černomyrdin, dessen enge Beziehungen zum größten russischen Energiekonzern *Gazprom* ein offenes Geheimnis sind. Doch russische Politik wird längst nicht mehr nur in Moskau gemacht. Die Diskussion um interessenpolitische Beziehungen muß daher angesichts der zunehmenden Eigenständigkeit der regionalen Verwaltungen auch die Ebene der Föderationssubjekte einbeziehen. Wird die Herausbildung von interessenpolitischen Konstellationen in den russischen Regionen analysiert, sind die wirtschaftlich führenden Regionen, die aufgrund ihrer Wirtschaftskraft über große politische Einflußmöglichkeiten verfügen, von besonderem Interesse. 1995 wurde mehr als die Hälfte der Steuereinnahmen von nur 12 der insgesamt 89 Föderationssubjekten erwirtschaftet.<sup>1</sup> Diese Regionen leisteten als Geber- bzw. Nettoszahler-Regionen einen höheren Beitrag für den Staatshaushalt, als sie an Rückzahlungen im Rahmen des föderalen Finanzausgleichs zu erwarten hatten. Zu ihnen gehörten die Stadt und das Gebiet Moskau, die Stadt St. Petersburg, der Autonome Kreis Chanty-Mansijsk, die Gebiete Čeljabinsk, Irkutsk, Krasnodar, Krasnojarsk, Nižnij Novgorod (früher: Gor'kij), Perm', Samara (früher: Kujbyšev) und Sverdlovsk. Mit Ausnahme vom Autonomen Kreis Chanty-Mansijsk sowie den Gebieten Krasnodar und Irkutsk wurde bei allen genannten Föderationssubjekten das Profil der regionalen Wirtschaftsstruktur in der Periode der Sowjetunion von der Rüstungsindustrie geprägt.<sup>2</sup> Trotz einiger Veränderungen seit dem Ende der Sowjetunion blieb dieser Sektor bis heute bestimmend. Der anhaltende Erfolg dieser Regionen erstaunt, wenn berücksichtigt wird, daß sich die russische Rüstungsindustrie seit dem Ende der Sowjetunion in einer tiefen Krise befindet.

Die vorliegende Arbeit geht daher der Frage nach, worin der ökonomische Erfolg dieser Regionen begründet ist, deren Wirtschaftsstruktur von kaum mehr produzierenden, unrentablen Rüstungsunternehmen geprägt wird. Anhand zweier ausgewählter Regionen soll die Annahme überprüft werden, daß der Erfolg durch politische Faktoren erklärbar ist, nämlich durch das pragmatische Zweckbündnis zwischen Regionalverwaltung und örtlichen Vertretern der Rüstungsindustrie. Es wird untersucht, ob diese interessenpolitischen

---

<sup>1</sup> Goskomstat, in: Interfax/Interstate Statistical Committee of the CIS Report, No. 10, 1.3.1996, S. 4.

<sup>2</sup> Horrigan, B.: How many people worked in the Soviet defense industry?, in: Radio Free Europe/Radio Liberty Research Report, 1. 1992, Nr. 33, S. 36.

Koalitionen – als ein Element des gegenwärtigen russischen Föderalismus – die Verschiebung der Entscheidungsgewalt auf die regionale Ebene verstärken.<sup>3</sup>

## **1. Neuorientierung der Akteure in den Regionen**

Interessenpolitik ist in Rußland keine neue Erscheinung. Erste Gruppen, die ihre Partikularinteressen verfolgten, bildeten sich schon in der poststalinistischen Sowjetunion infolge der Schwächung des politischen Regimes heraus. Einige Industriebranchen verstanden es, sich als Einheit von anderen Wirtschaftsakteuren abzusetzen. Durch ein dicht geflochtenes Beziehungsnetz vermochten sie es, unmittelbar auf die der zentralen Planung zugrunde gelegten Kenngrößen einzuwirken und sich wirtschaftliche Freiräume und Privilegien zu verschaffen. Große Bedeutung kam dabei der Rüstungsbükratie zu. Sie nahm im wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozeß eine herausragende Machtstellung ein und war ein wesentliches Element des bürokratischen Korporatismus sowjetischen Typs.

Auch die lokalen Parteisekretäre traten als Interessenvertreter ihrer Regionen auf. Sie konnten insbesondere dann wirkungsvoll agieren, wenn sie im Zentralkomitee vertreten waren und Kontakte zu Mitgliedern des Politbüros hatten. Sie sahen sich in der Konkurrenz zu den Branchenbürokratien.

### ***1.1 Untersuchungsregionen: St. Petersburg und das Gebiet Sverdlovsk***

#### *1.1.1 Wirtschaftsprofil der beiden Regionen*

Mit dem Ende der Sowjetunion begannen sich die wirtschaftlichen und regionalen Interessenvertreter neu zu orientieren. Dies läßt sich am Beispiel der Föderationssubjekte St. Petersburg und Sverdlovsk demonstrieren. Ihre Metropolen gehörten in der Sowjetunion zu den bedeutendsten Industriestädten mit einem hohen Anteil rüstungsindustrieller Fertigung. Die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln, Konsumgütern und Wohnraum war überdurchschnittlich gut. Ihr kulturelles und gesellschaftliches Leben spiegelte die herausragende Stellung der beiden Städte wider.

St. Petersburg, damals Leningrad, und das Gebiet Sverdlovsk unterschieden sich durch das Profil der dort angesiedelten Rüstungsindustrie. Während die Leningrader Rüstungsindustrie durch forschungsintensive Hochtechnologie charakterisiert war, beruhte die rüstungsindustrielle Produktion im Gebiet Sverdlovsk auf kohle- und eisenverarbeitender Schwerindustrie. St. Petersburg/Leningrad galt seit seiner Gründung als "Fenster nach Europa" als weltoffene Stadt. Ekaterinburg/Sverdlovsk hingegen war bis 1991 für Ausländer gesperrt. Auf dem Gebiet Sverdlovsk befanden sich zahlreiche sogenannte "geschlossene Städte", in denen die

---

<sup>3</sup> Die Verfasserin führte in St. Petersburg (Mai 1992 und Juni 1995) und Ekaterinburg (Gebiet Sverdlovsk) (September/Oktober 1995) Interviews mit Leitern von Rüstungsunternehmen und Vertretern der regionalen Verwaltungen. Ferner konnte sie sich auf die Literaturdatenbank "GUSTEL" stützen, die seit 1992 am BIOst aufgebaut wird. Die Datenbank enthält die wichtigsten Veröffentlichungen zur russischen Sicherheits- und Rüstungspolitik wie auch zum Transformationsprozeß allgemein, die in den vergangenen Jahren in Rußland und im Westen erschienen sind.

Rüstungsproduktion noch stärker von der sowjetischen Bevölkerung abgeschirmt wurde als in anderen Städten. Ein Vergleich bietet sich durch die ähnliche Ausgangslage und die teilweise gleichen und teilweise verschiedenen Strukturmerkmale an.

St. Petersburg/Leningrad wurde durch Zar Peter den Großen im 18. Jahrhundert (1703) als Symbol des modernen Rußlands gegründet. Die Stadt an der Ostsee diente ihm als politische Hauptstadt wie auch als Handels- und Kulturzentrum. Infolge der Einführung der industriellen Fertigung entwickelte sich die Metropole zu einem wichtigen Industriestandort Rußlands und der Sowjetunion. Der Hauptzweig der Industrie in Leningrad war der militärische Maschinenbau, der 1991 ungefähr 40% der Industrieproduktion umfaßte. Seine Ausrichtung galt dem Schiffbau, der Elektroindustrie, dem Werkmaschinen- und Gerätebau sowie der Elektro- und Radiotechnologie.<sup>4</sup> Fast ein Viertel (24%) der Rüstungsbetriebe und 10% des wissenschaftlichen Personals der Sowjetunion waren in Leningrad konzentriert. Nach Angabe eines Wirtschaftsvertreters der Stadtverwaltung galt die Leningrader Rüstungsindustrie als ausgesprochen vielseitig.<sup>5</sup> Die militärische Ausrichtung der Industrie bestimmte auch die Wissenschafts- und Forschungsstruktur der Stadt. Fast die Hälfte der ca. 350.000 Beschäftigten an Hochschulen, wissenschaftlichen Forschungseinrichtungen und Konstruktionsbüros arbeitete in Leningrad für militärische Zwecke.<sup>6</sup>

Die im Uralgebirge gelegene Stadt Ekaterinburg (in der Sowjetzeit zeitweise in Sverdlovsk umbenannt) wurde 1723 von der Zarin Ekaterina I. durch die Ansiedlung der Beschäftigten des ersten zaristischen Metallverarbeitungsbetriebs geschaffen. In der Umgebung kamen im Verlauf des 18. Jahrhunderts durch die reichhaltigen Rohstoffvorkommen weitere eisen- und metallverarbeitende Unternehmen hinzu.<sup>7</sup> Im Zuge der Forcierung der Schwerindustrie unter Stalin wurden in den 30er Jahren dieses Jahrhunderts einige der heute noch bestehenden Industriebetriebe zu Großunternehmen ausgebaut. Nach dem Angriff der deutschen Wehrmacht auf die UdSSR 1941 verlagerte die sowjetische Führung Hunderte von Rüstungsbetrieben hinter den Ural. Es wird davon ausgegangen, daß 600 Rüstungsunternehmen im Westteil der Sowjetunion demontiert und in das Gebiet Sverdlovsk gebracht wurden.<sup>8</sup> In den Nachkriegsjahren wurden Unternehmen für die Raumfahrt- und Atomindustrie gegründet, die oftmals in "geschlossenen Städten" beheimatet waren.

---

<sup>4</sup> Martynova, O./Žbanov, J.: Aspects of Conversion of Military Production in the Leningrad Region, in: Mocht-Most, 1992, Nr. 2, S. 119.

<sup>5</sup> Naryshkin, S. [Naryškin, S.]: Problems of conversion and opportunities for attracting investments in enterprises under conversion in Saint-Petersburg, Kiel 1995 (= International conference "Conversion in the Baltic Sea region - challenges and prospects in east and west". March 3-5, 1995, University of Kiel), S. 1-2.

<sup>6</sup> Opitz, P.: Chancen regionaler Rüstungskonversion in Rußland. Die Regionen St. Petersburg und Novosibirsk, Köln 1993 (= Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien 39-1993), S. 11.

<sup>7</sup> Mögel, N.A./Sachse, T.: Chancen und Probleme der Rüstungskonversion in der GUS. Konversionsprofile ausgewählter Regionen: Nižnij Novgorod, Republik Udmurtien, Ekaterinburg, Republik Belarus', Bonn International Center for Conversion, report 2, Bonn 1995, S. 26-35.

<sup>8</sup> Kulešov, N.: Mirnyj "zalp" voennogo proizvodstva. Regional'naja vystavka "Konversija-92" v Ekaterinburge, in: Oblastnaja Gazeta, 23.6.1992, S. 2.

Durch diese Prozesse wurde Sverdlovsk zu einem der Gebiete mit der höchsten Konzentration an militärischer Produktion in der UdSSR. 1991 betrug der Anteil der in den Rüstungsbetrieben Beschäftigten am gesamten Produktionspotential gut 20%.<sup>9</sup> Die meisten von ihnen waren in Unternehmen mit 15.000 bis 25.000 Arbeitsplätzen tätig. Gegenwärtig soll es etwa 40 Großbetriebe, Forschungsstätten und Ingenieurbüros der Rüstungsbranche im Gebiet Sverdlovsk geben.<sup>10</sup>

### *1.1.2 Politisches Profil der beiden Regionen*

Die politischen Akteure in den beiden Regionen sehen sich anders als vormalig in der UdSSR als Vertreter eigenständig agierender Subjekte der Russischen Föderation.<sup>11</sup> Sie streben danach, für ihre Region ein eigenes politisches und wirtschaftliches Profil zu entwickeln. In beiden Regionen ist die politische Führung seit der ersten Hälfte der 90er Jahre auf eine von der Bevölkerung gewählte dominante Persönlichkeit ausgerichtet. Diese spielt eine bedeutende Rolle bei der Ausgestaltung der regionalen Politikfelder. Gegenüber der Exekutive, der das Gesetz große Kompetenzen einräumt und deren Leiter, der Gouverneur, durch Direktwahl legitimiert ist, hat die Legislative nur eine schwache Position. In St. Petersburg wurde die parlamentarische Vertretung von Dezember 1993 bis Dezember 1994 zeitweise sogar ersatzlos abgeschafft. Dem Gouverneur von Sverdlovsk gelang es, durch einen vorübergehenden Wechsel von der Exekutive in die Legislative eine Interessenskongruenz zwischen Administration und Parlament herzustellen.

Den Gebietsleitern beider Regionen, dem früheren Bürgermeister von St. Petersburg, Anatolij Sobčak (bis Juni 1996), und seinem Nachfolger Vladimir Jakovlev wie auch dem Gouverneur des Gebiets Sverdlovsk, Éduard Rossel', sind eine pragmatische politische Grundhaltung gemeinsam. In beiden untersuchten Regionen forcieren ambitionierte Regionalpolitiker die Vergrößerung ihres Entscheidungsspielraums gegenüber dem Zentrum. Ihre Strategien unterscheiden sich jedoch: Der frühere Bürgermeister Sobčak versuchte St. Petersburg zu einem politischen Gegengewicht Moskaus auszugestalten. Er betrieb eine distanzierte, fast rücksichtslose Politik gegenüber Moskau. Im Gebiet Sverdlovsk strebte die politische Leitung durch die Errichtung der "Uralrepublik"<sup>12</sup> die politische Aufwertung des Gebiets an. Nach dem Scheitern dieses Vorhabens schloß der nach anderthalbjähriger Unterbrechung wieder an

---

<sup>9</sup> Perevalov, Ju.: Der Rüstungssektor des Sverdlovsker Gebiets und seine Privatisierung, Köln 1995 (= Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien 48-1996), S. 7.

<sup>10</sup> Ebenda.

<sup>11</sup> Zur ausführlichen Erläuterung dieser und der nachfolgenden Bewertungen vgl. Mögel, N.A.: Instrumentalisierung der sozialen Frage im Transformationsprozeß der russischen Rüstungsindustrie (unveröffentlichte Dissertation), Bremen 1997, S. 123-168.

<sup>12</sup> Mit dem Konzept der "Uralrepublik", das 1993 ausgearbeitet wurde, wandte sich Rossel' gegen den im Föderationsvertrag festgelegten asymmetrischen Föderalismus, der die Republiken gegenüber den übrigen Föderationssubjekten begünstigt. Konkret ging es bei der "Uralrepublik" um die Höhe der regionalen Steuerzahlungen an Moskau und um die Abgrenzung zwischen dem Föderal- und Regionaleigentum. Nach anfänglicher Unterstützung stieß er allerdings auf den politischen Widerstand der föderalen Regierung und des Präsidenten. Mit der Absetzung Rossel's durch den russischen Präsidenten Boris El'cin im November 1993 scheiterte die "Uralrepublik".

die Spitze der Exekutive gelangte frühere Verwaltungsleiter rechtskräftige Verträge mit dem Zentrum in Moskau über die Abgrenzung der Vollmachten des Zentrums, die auch mehr Eigenständigkeit für das Gebiet beinhalteten.

Den Stellenwert der regionalen Industrie für die künftige Wirtschaftsstruktur schätzen Sobčak und Rossel' unterschiedlich ein. Der Jurist Sobčak forcierte den Ausbau des Dienstleistungssektors in den Bereichen Handel, Banken, Versicherungen und Tourismus. Er ordnete die Wirtschaftspolitik nach der Kabinettsreform 1994 der Finanzpolitik unter. Erst nach dem Bürgermeisterwechsel im Sommer 1996 wurde wieder ein eigenständiges Wirtschaftsressort geschaffen. Der Industrie räumte er nur eine sekundäre Funktion ein. Im Gebiet Sverdlovsk ist das Wirtschaftsressort eigenständig und weist durch die Schaffung eines Industriekomitees auf den hohen Stellenwert hin, der der Industrie zugemessen wird. Der Sverdlovsker Gouverneur setzt verstärkt auf die Modernisierung der Industrie durch die Verbindung von Geldinstituten mit Unternehmen und durch die regionale Integration der Wirtschaftsstrukturen. Die Privatisierung der großen Staatsbetriebe ist in beiden Föderationssubjekten fortgeschritten.<sup>13</sup> Ausländische Investoren werden in beiden Regionen gefördert. In einem 1995 veröffentlichten Rating der regionalen Investitionsrisiken in Rußland schneiden beide Regionen gut ab. St. Petersburg nimmt nach Moskau Platz zwei ein, und das Gebiet Sverdlovsk befindet sich auf Platz fünf. Zwischen beiden sind die rüstungsindustriell geprägten Regionen Nižnij Novgorod und Čeljabinsk plaziert.<sup>14</sup>

## ***1.2 Politische Akteure: Interessen und Ziele der regionalen Verwaltungen***

### *1.2.1 Rolle der regionalen Akteure in der Sowjetunion*

In der zentralistisch aufgebauten Sowjetunion wurden die Regionen als die "Werksabteilungen eines überdimensionierten Unternehmens" gesehen, "in dessen Rolle die Unionswirtschaft auftrat"<sup>15</sup>. Formal hatten die Regionen nur die Aufgabe, Rohstoffe und Arbeitskräfte zu liefern und den von oben bestimmten Wirtschaftsplan auszuführen. Im Zentrum Moskau wurden die Entscheidungen über die Verteilung der regionalen Ressourcen getroffen. In der Praxis vermochten die regionalen Verwaltungen wie auch die Unternehmensleitungen auf sie betreffende Entscheidungen allerdings einen gewissen Einfluß auszuüben.

Die regionalen Parteifunktionäre standen im Bereich der Wirtschaft zwei Herausforderungen gegenüber. Zum einen mußten sie die Macht der Direktoren lokaler Industriebetriebe begrenzen und zum anderen der Macht der in Moskau angesiedelten Branchenbürokratien Einhalt gebieten. Die Branchenministerien waren eine wichtige Instanz in der sowjetischen Wirt-

---

<sup>13</sup> Schwanitz, S.: Die Privatisierung in St. Petersburg und im Sverdlovsker Gebiet, Köln 1997 (= Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien 5-1997).

<sup>14</sup> Bank Austria: Regional Risk Rating in Russia, Wien 1995, S. 87.

<sup>15</sup> Wardomski, L. [Vardomskij, L.]: Wirtschaftsbeziehungen zwischen Zentrum und Regionen in Rußland. Schwierige Suche nach einem Interessenausgleich, Köln 1994 (= Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien 18-1994), S. 4.

schaftsleitung. Sie standen in der Befehlspyramide des Zentralverwaltungssystems direkt über den Unternehmen und waren für die Verteilung von Wirtschaftsressourcen zuständig.

Durch ihren regionalen Apparat wirkte die KPdSU in den Regionen als wirtschaftliche Koordinatorin. Das Verhältnis zwischen den regionalen Parteivertretern und den Branchenministerien gestaltete sich jedoch besonders nach den Industriereformen Mitte der 60er Jahre, die zum Erstarken der Ministerien beitrugen, schwierig. Reformansätze, die zur Kooperation hätten führen könne, scheiterten weitgehend. Auf der regionalen Ebene selbst bestimmten die persönlichen Beziehungen der Parteivertreter und der Unternehmensleiter die Zusammenarbeit.<sup>16</sup>

### *1.2.2 Mehr politische und wirtschaftliche Eigenständigkeit*

Seit dem Ende der zentral organisierten Planwirtschaft liegt es im Bestreben der regionalen politischen Akteure, Entscheidungskompetenzen vom Zentrum auf die regionale Ebene zu verlagern. Um die Folgen der Transformation zu bewältigen, versuchen die regionalen Akteure eigene Wege zu gehen. Das regionale Unabhängigkeitsstreben und die finanziellen Unterstützungsforderungen der Regionen prägen das Verhältnis von Zentrum und Regionen. Auch in St. Petersburg und dem Gebiet Sverdlovsk sind die Regionalverwaltungen bemüht, die wirtschaftliche und politische Entwicklungsrichtung der Region selbst zu bestimmen. Regelungsbedarf gibt es insbesondere bei der Eigentumsverteilung, dem Besteuerungssystem, der Finanzierung der sozialen Sicherung und den Investitionen im wirtschaftlichen Bereich.

Seit dem Ende der Sowjetunion wandelte sich die Rolle der Regionen. Aus den "verlängerten Werkbänken" des sowjetischen Zentrums wurden Föderationssubjekte mit eigenem politischen Profil. Die Aufwertung spiegelt sich auch in der Berücksichtigung der Regionen in der russischen Verfassung vom Dezember 1993 und in den seit 1991/92 neugebildeten föderalen Behörden wie dem Föderalen Beschäftigungsdienst, der staatlichen Privatisierungsagentur u.ä. wider. Die formale Anerkennung der Regionen im institutionellen Aufbau der Russischen Föderation geht den regionalen Akteuren jedoch in vielen Fällen nicht weit genug. Die politische Agenda der regionalen Machthaber wird daher vom Ziel der Ausweitung der regionalen Selbständigkeit bestimmt. Zu Beginn versuchten die regionalen Politiker den bestehenden Mangel an Konsumgütern und Lebensmitteln auszugleichen und die lokal vorhandenen Ressourcen für diese Belange einzusetzen. Mit zeitlicher Verzögerung kam es etwa 1993/94 zur Formulierung politischer Interessen.<sup>17</sup> Die allgemeine Ausrichtung wirtschaftlicher Aktivitäten in den russischen Regionen behielt den "politikgesteuerten"<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Boeva, I./Shironin, V./Dolgopyatova, T.: Soviet arms manufacturers in the summer of 1991, in: *Communist Economies & Economic Transformation*, 4. 1992, Nr. 2, S. 271.

<sup>17</sup> Hickmann, T.: Föderalismus und Transformation in Rußland: Siamesische Zwillinge?, in: Ammon, G./Fischer, M./Hickmann, T./Stemmermann, K. (Hrsg.): *Föderalismus und Zentralismus: Europas Zukunft zwischen dem deutschen und dem französischen Modell*, Baden-Baden 1996, S. 167.

<sup>18</sup> SINUS Moskau Gesellschaft für Sozialforschung und Marktforschung: *Wirtschaftliche und politische Reformen in Rußland. Eine soziologische Umfrage bei Wirtschaftsexperten in 12 Oblasts der Russischen Föderation*. Im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Moskau, München Januar 1994, S. 6.

Charakter des sowjetischen Systems jedoch bei. Die wirtschaftliche Stärke einer Region ist mit ihrem politischen Gewicht gleichzusetzen.

Im Konflikt mit dem Zentrum um mehr Selbständigkeit entwickeln die regionalen Verwaltungen naturgemäß Verhaltensweisen, die ausdrücklich gegen das Zentrum gerichtet sind. Das zeigt sich beispielsweise bei der Verwendung sog. "außerbudgetärer Fonds". Die Regionalverwaltungen unterstützen durch ihre Duldung passiv den mißbräuchlichen Umgang mit den Mitteln der außerbudgetären Fonds in ihren Regionen. Das regionale Interesse, Finanzmittel auf der regionalen Ebene zu halten und nicht an Behörden im Zentrum abzugeben, wiegt für sie schwerer als die gesetzliche Bestimmung, überschüssige Mittel bei der Zentralbank einzulagern. Durch den Rückgang der Industrieproduktion der regionalen Industrieunternehmen verschlechtert sich die regionalwirtschaftliche Lage dennoch mehr und mehr. Das Steueraufkommen der Industriebetriebe und damit der Umfang der Regionalbudgets sinken. Der Abbau der Rüstungsindustrie stellte in den Referenzregionen besonders im Jahr 1992 eine große Belastung für die regionalen Verwaltungen dar. Zur wirtschaftlichen Krise kommt die finanzielle Verantwortung der öffentlichen Haushalte für die soziale Absicherung des Transformationsprozesses. Diese Entwicklung läuft den Bestrebungen nach regionaler Eigenständigkeit entgegen, indem die zurückgehenden Haushaltseinnahmen durch die vom Zentrum weitgehend auf die regionale Ebene verlagerten Sozialausgaben gebunden werden.

Aus diesem Grunde treten die Regionalverwaltungen mit der Forderung nach zinsgünstigen Krediten und Steuererleichterungen an Moskau heran. Die Vergabe finanzieller Leistungen des Zentrums an die Regionen beruht vorrangig auf lobbyistischen Aktivitäten der Regionen. Nicht die Bedürftigkeit der Regionen entscheidet über die zugewiesene Höhe der Finanzhilfen, sondern deren politische Durchsetzungskraft. Die beiden beobachteten Regionen benützen dabei als Druckmittel die drohende soziale Destabilisierung.

Das Zentrum ist seinerseits auf die Erfüllung der sozialen Aufgaben durch die Regionen angewiesen. In der Russischen Föderation tragen die Regionen die überwältigende Mehrheit der Sozialausgaben. In den Jahren 1993 bis 1995 umfaßte der Anteil der territorialen Haushalte an den konsolidierten Sozialausgaben der Russischen Föderation mehr als 80%.<sup>19</sup> Die Forderungen nach Finanzmitteln für soziale Belange durch die Regionalverwaltungen werden von der Regierung daher nicht in den Wind geschlagen.

### ***1.3 Wirtschaftliche Akteure: Interessen und Ziele der Rüstungsdirektoren***

#### *1.3.1 Vom Stolz der Nation zum allrussischen Bettler – die Rüstungsindustrie*

Die Rüstungsindustrie war in der Sowjetunion über die strategisch und politisch wichtige Rüstungsproduktion hinaus von großer politischer, wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und technologischer Bedeutung. Der Rüstungssektor zählte 1991 etwa 2.000 Unternehmen, in denen

---

<sup>19</sup> Goskomstat, in: Interfax/Interstate Statistical Committee of the CIS Report, No. 10, 1. 3. 1996, S. 3.

fünf Millionen Personen beschäftigt gewesen sein sollen.<sup>20</sup> Durchsetzungsstarke Interessenvertreter der Rüstungsindustrie vermochten es, bei der politischen Spitze Privilegien zu erringen und zu verteidigen. Mängel des Plansystems traten in diesem Sektor durch die bevorzugte Position nur in abgemilderter Form auf. Dem Rüstungssektor standen qualitativ hochwertige Rohstoffe und Vorprodukte wie auch beständigere Arbeitskräfte zur Verfügung als der übrigen Wirtschaft. Nur in der Rüstungsindustrie war eine technologisch anspruchsvolle Produktion möglich. Die Beschäftigten in der Rüstungsindustrie, die diese Technologie herstellten, verfügten in weiten Teilen über eine höhere Qualifikation als die übrigen industriell Beschäftigten. Charakteristisch für sie war hohe, oftmals einseitige Spezialisierung ihrer Fertigkeiten. Sie stellten in Regionen mit vielen Rüstungsunternehmen einen bedeutenden Teil der Beschäftigten.

Die Position der Rüstungsindustrie wurde durch *Perestrojka* und Konversion zunächst nur partiell betroffen. Historisch begann die sowjetische Konversion im Dezember 1988 als abrüstungspolitische und binnenwirtschaftliche Maßnahme der *Perestrojka*. International stand sie im Zeichen der veränderten Sicherheitspolitik der Sowjetunion. Wirtschaftlich schien die Konversion der technologisch weiterentwickelten Rüstungsindustrie eine Möglichkeit zur Modernisierung der maroden Konsumgüterindustrie zu bieten. Im Rahmen der Konversion sollte nach den Vorstellungen des damaligen sowjetischen Generalsekretärs Michail Gorbatschow die Versorgung der Bevölkerung mit Konsumgütern entscheidend verbessert werden.<sup>21</sup> Doch die sowjetische Konversionspolitik verharrte in den traditionellen Denkstrukturen. Die Rüstungskonversion wurde nur als Problem der Rüstungsindustrie verstanden. Es fand kaum Kooperation mit zivilen Ministerien statt.

Der wirtschaftliche Mechanismus wurde weiterhin vom administrativen Kommandosystem dominiert, und die Geheimhaltung erschwerte die zivile Nutzung der Technologie aus der Rüstungsindustrie. Schließlich waren die Kürzungen der Rüstungsaufträge nicht durchdacht, und die Rüstungsdirektoren wurden kaum eingebunden. Die sowjetischen Konversionsversuche scheiterten dann auch an deren Widerstand, da die Direktoren den *Status quo* erhalten wollten. In der Rüstungsindustrie waren die Akteure gut aufeinander eingespielt und bildeten, wenngleich untereinander in Konkurrenz stehend, eine Einheit. Das Ende der Sowjetunion erlebte die sowjetische Rüstungsindustrie als intakte bürokratische Struktur. Sie verkörperte das "sozialistischste" Element der sowjetischen Zentralverwaltungswirtschaft.

In der Sowjetunion verfügten die Betriebsdirektoren aller Industriezweige über eine beachtliche politische Macht. Das hat bereits in den frühen 70er Jahren die Untersuchung von Hardt/

---

<sup>20</sup> Zur Diskussion der statistischen Angaben im sowjetischen Rüstungssektor vgl. Mögel, N.A.: Die Transformation der russischen Rüstungsindustrie als soziales Problem, in: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien (Hrsg.): Zwischen Krise und Konsolidierung. Gefährdeter Systemwechsel im Osten Europas, München/Wien 1995, S. 277f.

<sup>21</sup> Über die Ansätze der Konversion des sowjetischen Rüstungssektors, s.: Schröder, H.-H.: Sowjetische Rüstungs- und Sicherheitspolitik zwischen "Stagnation" und "Perestrojka". Eine Untersuchung der Wechselbeziehungen von auswärtiger Politik und innerem Wandel in der UdSSR (1979-91), Baden-Baden 1995, S. 295-369.

Frankel anschaulich dargestellt.<sup>22</sup> Auf der regionalen Ebene war der politische Einfluß von Unternehmensleitern unbestritten. Die industrielle Monostruktur von Industrieregionen schuf eine enge Verbindung zwischen den größten Arbeitgebern der Region und der regionalen Verwaltung. Die Vertreter der sowjetischen Rüstungsindustrie waren ihrerseits in erster Linie Akteure einer staatstragenden Bürokratie. Mit Managern oder Wirtschaftsakteuren im Verständnis der westlichen Literatur sind sie nicht gleichzusetzen. Ihr Handeln wurde von der permanenten Präsenz des Staats bestimmt. Wirtschaftliche Entscheidungen waren nachrangig und wurden, wie die überwiegend ingenieurwissenschaftliche Ausbildung der Direktoren deutlich macht, für die Tätigkeit eines Direktors nicht als notwendig erachtet. In einer Interviewreihe des russischen Forschungsinstituts *INION (Institut naučnoj informacii po obščestvennym naukam)* kennzeichneten russische Rüstungsdirektoren ihre frühere Funktion und ihre Person als "verstaatlicht".<sup>23</sup>

Die *gosudarstvennost'*, die "Staatlichkeit", war das herrschende Prinzip in der sowjetischen Wirtschaft. Im Rahmen der staatlichen Organisation wirtschaftlicher Prozesse agierten die Wirtschaftsakteure als Interessenvertreter für ihr Unternehmen bzw. ihre Branche. Konkurrenz entstand weniger im wirtschaftlichen Wettbewerb als durch den Wettbewerb um den besten Zugang zur Entscheidungsspitze. Wie der Blick auf das politische und wirtschaftliche System der Sowjetunion zeigt, konkurrierte auch die Rüstungsbürokratie als Gesamtheit mit anderen wirtschaftlichen und politischen Bereichen des Systems. Es wurde bereits eingangs erwähnt, daß die rüstungsindustrielle Interessenpolitik dabei eine große Bedeutung erlangte.

Seit dem Ende der Sowjetunion veränderten sich die Bedingungen für die Rüstungsindustrie. Als Hauptbin der sowjetischen Waffenschmieden konnte die Russische Föderation die hohen sowjetischen Militärausgaben nicht weiter finanzieren. Der weltpolitische Wandel tat ein übriges, um einer fortgeführten Hochrüstung die Legitimation zu entziehen. Für die Vertreter der Rüstungsindustrie bedeutete die Kürzung des Verteidigungshaushalts eine grundsätzliche Veränderung. Ihre über lange Zeit weitgehend gleichbleibende Planungs- und Handlungsgrundlage wurde plötzlich außer Kraft gesetzt. Die Mittelkürzung hatte einen erheblichen Rückgang der staatlichen Rüstungsaufträge (*goszakazy*) zur Folge. Allein 1992 wurden die Rüstungsaufträge nach Angaben des Stellvertretenden Verteidigungsministers Andrej Kokošin um 65-67% gekürzt.<sup>24</sup>

Die Rüstungsunternehmen spürten zudem die Folgen der allgemeinen wirtschaftlichen Krise. Seit Beginn der Transformation führt die Rezession in Rußland zu einer stetigen Verringerung der Steuereinnahmen. Die steigende mangelhafte Zahlungsdisziplin und der zunehmende Tauschhandel im Unternehmenssektor lassen das Steueraufkommen ebenfalls

---

<sup>22</sup> Hardt, J.P./Frankel, T.: *The Industrial Managers*, in: Skilling, G., Griffiths, F. (Hrsg.): *Interest groups in Soviet politics*, Princeton, New Jersey 1971, S. 171-208.

<sup>23</sup> Lapina, N.: *Rukovoditeli rossijskich predprijatij: perechod k rynočnoj ékonomike*, in: *Mirovaja Ékonomika i Meždunarodnye Otnošenija*, 1994, Nr. 5, S. 19.

<sup>24</sup> *Prezidentskij ukaz podderžit oboronnyj zakaz*, Interview mit dem Ersten Stellvertretenden Verteidigungsminister Andrej Kokošin, in: *Rossijskie Vesti*, 24.11.1993, S. 1.

jährlich unter den erwarteten Umfang sinken.<sup>25</sup> Durch fehlende Steuereinnahmen kann die russische Regierung seit 1992 die geplanten Haushaltsausgaben nicht in vollem Umfang tätigen. Auch das angesetzte Wehrbudget wird seither nicht vollständig umgesetzt. 1993 wurden dem Verteidigungsministerium nur 86,7% der von der Regierung vorgesehenen Mittel in Höhe von 7,5 Bio. Rubel zugewiesen.<sup>26</sup> Das für das Haushaltsjahr 1996 festgelegte Wehrbudget wurde ebenfalls nur zu 84,7% finanziert.<sup>27</sup> Nicht zuletzt deshalb ist das russische Verteidigungsministerium gegenüber den Unternehmen hoch verschuldet. Häufig können nicht einmal bereits ausgeführte Rüstungsaufträge bezahlt werden.

Versuche der Rüstungsunternehmen, den Rückgang der Rüstungsaufträge durch die Steigerung der zivilen Produktion zu kompensieren, scheiterten. Nach anfänglichem Erfolg bei der Produktion ziviler Güter nahm die nichtmilitärische Produktion in der russischen Rüstungsindustrie in den vergangenen Jahren drastisch ab. Die Zivilproduktion betrug 1996 nach Angaben des Ministeriums für die Verteidigungsindustrie (*Minoboronprom*) noch knapp 12% der vergleichbaren Produktion im Jahr 1991. Das Standbein der Rüstungsunternehmen blieb weiterhin die militärische Produktion, wenngleich auf einem sehr viel niedrigeren Niveau als vor dem Ende der Sowjetunion. Im Zeitraum von 1991 bis 1996 ging die Erzeugung von Waffen und militärischem Gerät um mehr als zwei Drittel (auf 29%) zurück (vgl. nachstehende Grafik)<sup>28</sup>. Die Produktionskapazitäten der Unternehmen blieben weitgehend ungenutzt. Im Februar 1997 waren sie angeblich nur zu etwa 13% ausgelastet.<sup>29</sup>

Die Beschäftigungssituation in der Rüstungsindustrie entwickelte sich ebenfalls negativ. Die Zahl der Arbeitsplätze sank jedoch weniger rasch als der Produktionsumfang. Von den 5 Mio. Beschäftigten in der russischen Rüstungsindustrie des Jahres 1991 waren fünf Jahre später (1996) noch 2,2 Mio. Menschen in diesem Wirtschaftsbereich tätig. Die Zahl der Beschäftigten macht somit 1996 nur 44% des Wertes von 1991 aus.<sup>30</sup>

---

<sup>25</sup> Beyreuther, U.: Rußland: Wirtschaftspolitik vor der Nagelprobe, in: Osteuropa-Themen. Deutsche Bank Research, Frankfurt 1996, S. 3.

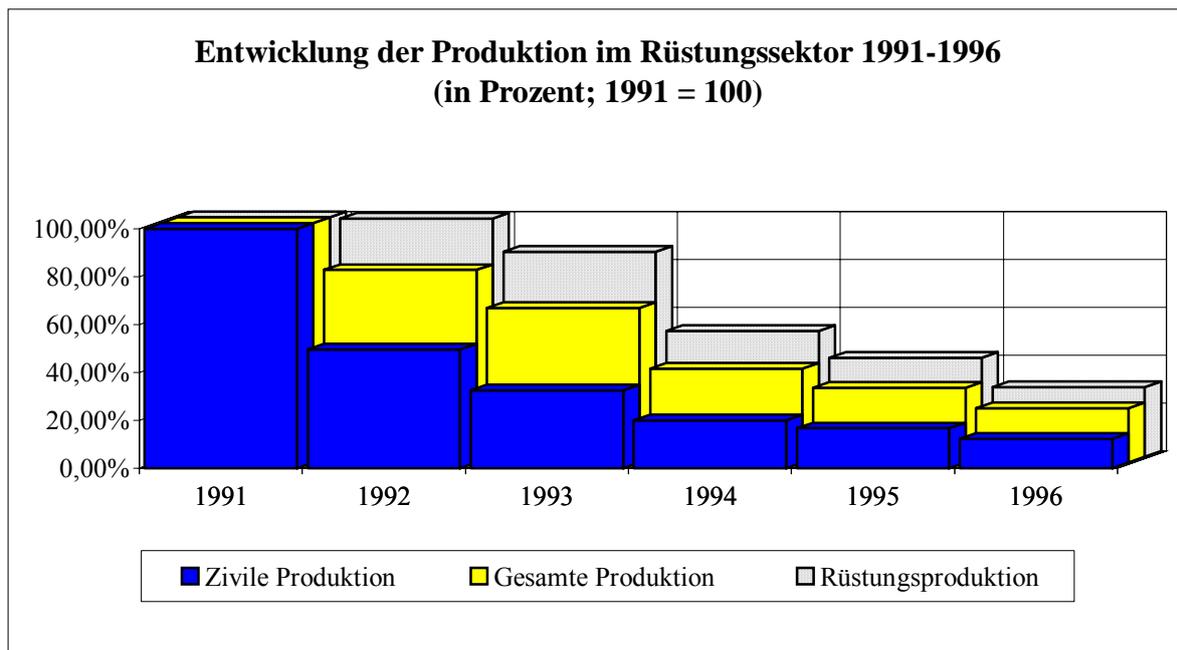
<sup>26</sup> Fel'gengauër, P.: Bankrotstvo Rossijskoj armii. Minoborony proigryvaet bor'bu za bjudžet, in: Segodnja, 17.2.1994, S. 2.

<sup>27</sup> Korotčenko, I.: Raznoglasij meždu Rodionovym i Baturinym net. Vmeste s tem ministr oborony prodolžat nastaiwat' na vydelenii dopolnitel'nych sredstv na provedenie voennoj reforme, in: Nezavisimaja Gazeta, 17.1.1997, S. 2.

<sup>28</sup> Vitebskij, V.: VPK v 1995 godu, Kraznaja Zvezda, 17.2.1996, S. 3; ders.: VPK v 1996 godu, ebd. 25.1.1997.

<sup>29</sup> Tarasova, O.: Plač po bednomu VPK. Direktorat voenno-promyšlennogo kompleksa obsudil vopros o tom, kak tu plocho, in: Segodnja, 19.2.1997, S. 2.

<sup>30</sup> Gicquiau, H.: Aspects industriels de la reconversion des entreprises du complexe militaro-industriel, in: Le courrier des pays de l' Est, (Complexe militaro-industriel et pouvoir politique en Russie). 1996, Nr. 414, S. 22.



Quellen: Vitebskij, V.: VPK v 1995 godu, Kraznaja Zvezda, 17.2.1996, S. 3; ders.: VPK v 1996 godu, ebd. 25.1.1997.

### 1.3.2 Verteidigung des Status quo

Die Rüstungsdirektoren waren nicht bereit, die realen wirtschaftlichen und politischen Veränderungen zu akzeptieren. Sie verlangten die Wiederaufnahme der staatlichen Aufträge im Umfang von 1991. Ihre Strategie zielte darauf ab, das Überleben ihres Unternehmens möglichst ohne Einbußen zu sichern. Zu Beginn der Reformen, im Frühjahr 1992, faßte der Generaldirektor des Traditionsunternehmens *Arsenal* in St. Petersburg, Vjačeslav Petrov, seine Haltung zur russischen Rüstungsindustriepolitik wie folgt zusammen:

Diese Politik darf nicht sein, sie ist undemokratisch. Sie riskiert die Armut von 70% der Menschen hier. Es droht heute eine riesige Arbeitslosigkeit, wobei unklar ist, wie hoch sie sein wird. Das muß die Politik verhindern. Meiner Meinung nach ist die Politik verfehlt. Deshalb sage ich: Ich bin für Reformen, für die Wirtschaft, aber ich bin gegen den Verlust der Mechanismen. So wie man arbeitet, muß man bezahlt werden.<sup>31</sup>

Für die Rüstungsdirektoren gehört es zu den obersten Zielen ihrer Unternehmenspolitik, die Zahl der Beschäftigten zu erhalten. Sie stellen den Erhalt der Arbeitsplätze in den Mittelpunkt ihrer politischen Forderungen und vermeiden folgerichtig Entlassungen. Durch die Beschäftigten versuchen sie ihr grundlegendes Interesse, die Verteidigung der in der Sowjetzeit genossenen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Privilegien, durchzusetzen. Technische, finanzielle und steuerliche Faktoren, die Entlassungen entgegenstehen, sind nebensächlich.

Wie vor 1991 sind soziale Stellung und politisches Gewicht eines Rüstungsdirektors an die Belegschaftsstärke seines Betriebs gekoppelt. Der Einfluß eines Rüstungsdirektors beruht zu

<sup>31</sup> Interview der Verfasserin mit Vjačeslav Petrov, Generaldirektor des St. Petersburger Rüstungsunternehmens "Arsenal", am 15.5.1992 in St. Petersburg.

einem Teil zwar auf der militärisch-strategischen Bedeutung des von ihm geleiteten Unternehmens, doch für seine politische Durchsetzungsfähigkeit ist die Zahl der Beschäftigten des Unternehmens entscheidend. Die Belegschaft stellt gewissermaßen ein soziales Faustpfand bei Verhandlungen zwischen Unternehmen und staatlichen Organen über finanzielle Unterstützungsleistungen dar. Der Zugang zu Vorzugskrediten ist direkt an die Zahl der Personen, die ihren Lebensunterhalt durch das Unternehmen verdienen, gebunden. In den Staatsbetrieben werden die Arbeitskräfte nicht abgebaut, um durch ihre Präsenz weiterhin "weiche" Budgetrestriktionen zu erwirken.<sup>32</sup>

In der Sowjetunion waren die Unternehmen ein wesentliches Element des Systems der sozialen Sicherung. Sie waren nicht so sehr Unternehmen im westlichen Sinne als vielmehr staatliche Einheiten für die Produktion und soziale Leistungen.<sup>33</sup> Die Großbetriebe sorgten mit ihren Sozialeinrichtungen für die soziale Sicherheit eines großen Teils der Bevölkerung. Die Fortführung dieser Politik erlaubt es, die Beschäftigung an den Arbeitsmarkt anzupassen, ohne für die Gesellschaft unerträgliche soziale Kosten zu verursachen und ohne die Legitimation des Staates zu untergraben. Auch aus diesem Grunde nehmen die Direktoren keine Entlassungen vor.

Den Äußerungen vieler russischer Betriebsleiter ist zu entnehmen, daß sie die Beschäftigung als ein soziales Gut betrachten, für das sie die Verantwortung tragen. Tatsächlich nehmen die betrieblichen Sozialeinrichtungen auch im fehlenden sozialen Netz Rußlands eine wichtige Rolle bei der sozialen Versorgung, insbesondere beim Wohnungsbau, ein. Die Beschäftigten erhalten außerdem beispielsweise Zugang zu verbilligten Lebensmitteln, zu firmeneigenen Krankenhäusern und Kindergärten.

Die Rüstungsdirektoren setzen diese soziale Funktion der Unternehmen ein, um ihren Forderungen Nachdruck zu verleihen. Sie betonen ihre Verantwortung für ein Problem von allgemeiner Bedeutung. Dafür können sie die Belegschaftsstärke als politisches Druckmittel nutzen. Denn die Entscheidung, Personal zu entlassen, würde für den sozialen Frieden insbesondere in den Regionen mit einem hohen wirtschaftlichen Anteil an Rüstungsindustrie weitreichende Folgen nach sich ziehen. Zur Unterstützung ihrer Interessen suchten die Rüstungsdirektoren Bündnispartner.

Traditionell spielten die in Moskau ansässigen politischen Agenturen der Rüstungsindustrie über formale und informelle Beziehungen eine große Rolle für die Interessenvermittlung der lokal agierenden Rüstungsdirektoren.<sup>34</sup> Mit dem Ende der Sowjetunion verschwand dieses Beziehungsgeflecht. Die informellen Beziehungen im Rüstungssektor waren nicht stark genug, die formale Auflösung der Branchenministerien der sowjetischen Rüstungsindustrie aufzufangen. Die auf das Zentrum ausgerichtete sowjetische Rüstungsbürokratie ging nach

---

<sup>32</sup> Kuznetsov, A. [Kuznecov, A.]: Economic reforms in Russia: Enterprise behaviour as an impediment to change, in: *Europe-Asia Studies* (früher: *Soviet Studies*), 46. 1994, Nr. 6, S. 966.

<sup>33</sup> Lefèvre, C.: Le système de protection sociale russe: héritages et transformations, in: *Revue d'études comparatives est-ouest*, 26. 1995, Nr. 4, S. 35.

<sup>34</sup> Vgl. Almquist, P.: *Red Forge: Soviet military industry since 1965*, New York, Oxford 1990.

einer Zeit des Übergangs unter. Wesentliche politische Akteure der Rüstungsindustrie in Moskau, wie das Ministerium für die Verteidigungsindustrie (*Minoboronprom*), verfügen nur über schwache Einflußmöglichkeiten. Der politische und wirtschaftliche Transformationsprozeß in der Russischen Föderation veränderte die gesamte föderale Struktur der Rüstungsindustrie.

#### ***1.4 Gegenüberstellung der Ziele und Interessen von regionalen Verwaltungen und Rüstungsdirektoren***

Mit dem Ende der Sowjetunion verlor auch der sowjetische Zentralismus an Bedeutung. Das machte eine Verschiebung von politischer Entscheidungsgewalt auf die regionale Ebene möglich. Stärker als früher treten seither die Leiter von Gebietsverwaltungen auf der föderalen Ebene als regionale Interessenvertreter auf. Sie entwickeln ein Interesse, das sich auf die Erweiterung ihrer politischen Entscheidungsbefugnisse und die Festigung ihrer politischen Position richtet. Die Gebietsverwaltungen haben das Ziel, für die Finanzierung der regionalen Strukturentwicklung wie auch für die Aufrechterhaltung der Grundversorgung der Bevölkerung und einer funktionierenden sozialen Infrastruktur föderale Finanzhilfen und einen höheren Steueranteil zu erhalten.

Das Interesse der Rüstungsdirektoren galt vor allem der Verteidigung der existierenden Strukturen. Trotz des Produktionsrückgangs treten sie für den Erhalt bzw. die Wiederherstellung des Rüstungssektors nach traditionellem sowjetischen Muster ein. Ihr konkretes Ziel ist es, die Beschäftigung im alten Umfang aufrechtzuerhalten. Den Regionalverwaltungen wie den Unternehmensleitern ist aus verschiedenen Motiven daran gelegen, Arbeitsplätze und den sozialen Frieden des Landes zu wahren. Auch für die Politiker der zentralen Ebene ist der Erhalt des sozialen Friedens in den Regionen ein grundsätzliches Ziel.

Auf der regionalen Ebene treffen sich also zwei Akteure, deren Handlungsgrundlagen durch die politischen Neuerungen in Rußland verändert wurden. Beide Akteursgruppen waren gezwungen, sich politisch neu zu orientieren. Die gewählten Strategien zeigen, daß die Neuorientierung der Rüstungsdirektoren die Zuspitzung einer bereits bestehenden Strategie war, während die Regionalverwaltungen neue Konzepte entworfen haben. Darin zeigt sich die unterschiedliche Haltung zu Veränderungen. Trotz unterschiedlicher Vergangenheit und teilweise gegensätzlicher Interessenlagen haben die Akteure aber ein übereinstimmendes Ziel, das sie in der Anfangsphase des Transformationsprozesses jeder für sich verfolgt haben. In der Möglichkeit der Zusammenarbeit eröffnet sich für beide eine neue Perspektive.

## **2. Pragmatische Koalitionen regionaler Akteure**

### ***2.1 Informelle Kooperation in der Sowjetunion***

Formal bestand in der Sowjetunion keine Zusammenarbeit zwischen der Gebietsführung und den von der zentralstaatlichen Ebene geführten Rüstungsunternehmen. Die Rüstungsunternehmen unterstanden direkt der Verwaltung der einzelnen Branchenministerien in Moskau. Die regionalen Verwaltungen verfügten über kein Mitspracherecht bei der Entwicklung der

Rüstungsindustrie. Die zumeist informellen Beziehungen zwischen den Unternehmensleitern und regionalen Parteifunktionären beruhten im wesentlichen auf den gemeinsamen Interessen im Rahmen des Wirtschaftsplanes. Die regionalen Parteiorgane waren an vorzeigbaren Ergebnissen bei der Planerfüllung interessiert, während die Direktoren in erster Linie das Interesse verfolgten, den Status des Unternehmens und damit ihren persönlichen Status zu maximieren.

## **2.2 Annäherung und Herausbildung regional-rüstungsindustrieller Zweckbündnisse**

### *2.2.1 Die Rüstungsdirektoren*

Die Regionalisierung der Wirtschaftsstrukturen lenkte die Aufmerksamkeit der Rüstungsdirektoren auf die Regionen als Raum zur Durchsetzung von Interessen. 1994/95 begannen sie verstärkt, auf dieser Ebene bereits vorhandene informelle Beziehungen in Verbänden zu organisieren, bestehende Wirtschaftsgruppierungen zu politisieren und durch die persönliche Beteiligung in regionalpolitischen Entscheidungsgremien Interessen zu artikulieren.

Es geht den Unternehmensdirektoren dabei vor allem um administrative Unterstützungen durch die Regionalverwaltungen.<sup>35</sup> Sie betreffen die Gewährung von Vorzugskrediten und Kreditgarantien, die Hilfe bei der Finanzierung der betrieblichen sozialen Einrichtungen, die Festsetzung der Preise für Rohstoffe und Halberzeugnisse, die Gewährung von Steuervergünstigungen, die Direktversorgung mit materiellen Ressourcen, die Vertretung der Positionen der Unternehmen gegenüber der Föderationszentrale und die Einführung regionalspezifischer Zollregeln sowie die Förderung ausländischer Investitionen.<sup>36</sup> In finanzielle Schwierigkeiten geratene Unternehmen verlangen von der Regionalverwaltung Unterstützung bei der Auszahlung der Löhne bzw. Finanzhilfen zur Aufrechterhaltung der Produktion.

Zur Artikulation ihrer Forderungen nutzten die Rüstungsdirektoren industrielle Interessenverbände. In St. Petersburg bestand bereits seit Anfang 1989 die "Assoziation der Industrieunternehmen" (*Associacija promyšlennyh predprijatij Sankt-Peterburga*). Dieser Wirtschaftsverband wurde von dem damaligen Leiter des Rüstungsunternehmens *Svetlana*, Georgij Chiža, gegründet. Chiža wurde später stellvertretender Bürgermeister von St. Petersburg und danach für kurze Zeit stellvertretender russischer Premierminister. Der Verband wurde rasch zum politischen Sprachrohr der Rüstungsdirektoren. Als weiterer wirtschaftlicher Lobbyistenverband etablierte sich in St. Petersburg die "Vereinigung der zu privatisierenden und privaten Unternehmen" (*Associacija privatiziruemych i častnych predprijatij*). Die Vereinigung wurde 1992 als politische Organisation ins Leben gerufen. Der ehemalige russische Premierminister Egor Gajdar wurde ihr Vorsitzender und nutzte die regional organisierte Vereinigung nach seiner Absetzung im Mai 1993 als politische Plattform. Die St. Petersburger Filiale der Vereinigung zählte 1993 auf dem Papier 600 private Unternehmen. Von den wenigen aktiv beteiligten Un-

---

<sup>35</sup> Korel', L.V./Šabanova, M.A./Šarnina, O.V./Čistjakova, J.B.: Konversija: Poisk optimal'nogo varianta, in: *Ékonomika i organizacija promyšlennogo proizvodstva*, 1993, Nr. 12, S. 41ff.

<sup>36</sup> Korowkin, W. [Korovkin, V.]: Russische Regionen als Motor der Wirtschaftsentwicklung des Landes, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, 1995, Nr. B46/95, S. 27.

ternehmensleitern gehören einige der Rüstungsindustrie an, wie zum Beispiel der Direktor des Unternehmens *Arsenal*.<sup>37</sup>

In St. Petersburg sind Direktoren der Rüstungsindustrie vereinzelt auch in politische Gremien vorgedrungen. In der Interbehördlichen Kommission für Industriepolitik von St. Petersburg sind neben Igor' Bachmet'ev, dem regionalen Verantwortlichen für die Konversion, sechs Direktoren von St. Petersburger Rüstungsunternehmen vertreten.<sup>38</sup> Im allgemeinen war die politische Rolle von Rüstungsvertretern im 1996 aufgelösten Kabinett Sobčak allerdings schwach. Kaum ein Vertreter der Rüstungsindustrie hat in der Regierung Sobčak eine einflußreiche Position erreicht. Eine Ausnahme bildeten neben Bachmet'ev als Konversionsexperte der frühere Direktor von *LOMO*, Dmitrij Sergeev, als Wirtschaftskomiteeleiter und Chiža als Stellvertretender Bürgermeister. In der regionalen Politik von St. Petersburg wurde die Einflußnahme der regionalen Rüstungsindustrie vorrangig über Interessenvereinigungen betrieben. Die Vertreter des *Minoboronprom* übten auf der regionalen Ebene keinen politischen Einfluß aus.

Im Gebiet Sverdlovsk sind die Rüstungsdirektoren stärker in der Administration vertreten. Seit 1991, der Zeit Rossel's als Vorsitzenden des Gebietsexekutivkomitees, besteht in der Gebietsverwaltung eine Abteilung für Rüstungsindustrie. Die organisierte Interessenvertretung der Rüstungsindustrie ist im Gebiet hingegen schwach ausgeprägt. Als einzige Vereinigung existiert die "Sverdlovsker Gebietsunion der Industriellen und Unternehmer" (*Sverdlovskij oblastnoj sojuz promyšlennikov i predprinimatelej*). Die Union scheint jedoch kaum die Funktion einer Interessenvertretung der Industriellen und Unternehmer bei den regionalen Machtorganen wahrzunehmen, statt dessen setzen die Rüstungsunternehmen ihre Interessen über die Beteiligung früherer Rüstungsdirektoren in regionalen Verwaltungsstrukturen durch.

Beispielsweise stammt der mit hohem Stimmenanteil im Dezember 1995 wiedergewählte Bürgermeister von Ekaterinburg, Arkadij Černeckij, aus der Rüstungsindustrie. Im Gebiet Sverdlovsk besetzen Vertreter der regionalen Rüstungsindustrie administrative Schaltstellen in der Verwaltung des Gouverneurs Rossel'. Vertreter der Rüstungsindustrie nehmen auch politische Ämter in einzelnen Kommunen des Gebiets ein. Anders als in St. Petersburg beruht die potentielle politische Einflußnahme der regionalen Rüstungsindustrie daher nur sehr bedingt auf Interessenvereinigungen der Rüstungsdirektoren.

Sowohl in St. Petersburg als auch im Gebiet Sverdlovsk üben die Vertreter der Rüstungsindustrie politischen Einfluß auf die Gebietsadministration aus. Die Interessenvertreter der Industrie drängen in die politischen Entscheidungsstrukturen der Region. Sie versuchen dadurch den Wegfall der zentralen Wirtschaftssteuerung zu kompensieren. Gelingt es den Industrievertretern nicht, direkten Zugang zu den regionalen Entscheidungsstrukturen zu

---

<sup>37</sup> Kharkhordin, O. [Charchordin, O.]/Gerber, T.P.: Russian directors' business ethic: A study of industrial enterprises in St. Petersburg, 1993, in: *Europe-Asia Studies* (früher: *Soviet Studies*), 46. 1994, Nr. 7, S. 1103.

<sup>38</sup> Priloženie k rasporjaženiju mēra N 588-r ot 03.06.94: Sostav Mežvedomstvennoj komissii po promyšlennoj politike Sankt-Peterburga. Priloženie 1, in: *Vestnik Mērii Sankt-Peterburga*, 1994, Nr. 7, S. 19.

finden, organisieren sie sich um einen politisch ausgerichteten Industrievertreter in entsprechenden Interessenvereinigungen. Durch Präsenz im politischen Diskurs außerhalb der Verwaltung erhoffen sie sich eine indirekte Beteiligung an regionalen Entscheidungen.

### 2.2.2 Die Leiter der Regionalverwaltungen

Die Gebietsverwaltungen erkannten ihrerseits die Notwendigkeit, die in der Sowjetunion zentral organisierte Rüstungsindustrie in die regionalpolitische Planung einzubeziehen. Die lokalen und regionalen Behörden haben aber keinen direkten Einfluß auf die Unternehmen. Sie können jedoch durch die Einführung lokaler und regionaler Steuern und Abgaben bzw. die Steuerbefreiung einzelner Unternehmen wirtschaftlich steuernd wirken. Für weitreichende Maßnahmen fehlen in den meisten Fällen die finanziellen Mittel. Die Begründung für die Hinwendung der regionalen Verwaltungen zur lokalen Rüstungsindustrie lieferte Semen Barkov, der Vizepräsident des Industriekomitees des Gebiets Sverdlovsk:

Wir sind alle daran interessiert, daß sie (*die Rüstungsunternehmen, die Verf.*) gut arbeiten, damit wir von ihnen Geld beziehen. Wenn die Unternehmen schlecht arbeiten, ist das auch schlecht für das Gebiet, die Menschen bei uns werden arbeitslos, das Budget erhält keine Mittel von ihnen.<sup>39</sup>

Praktisch tritt die regionale Politik für die Rüstungsindustrie als Konversionspolitik in Erscheinung. In St. Petersburg war besonders für die ersten Jahre der Konversion eine Vielzahl von Einzelprogrammen verschiedenster Ausrichtungen charakteristisch. Sie waren kaum ausgearbeitet und konnten nicht finanziert werden. Die Programme waren nur in geringem Maße an den Markterfordernissen ausgerichtet. Ihre Ausgestaltung folgte häufig den lobbyistischen Interessen der einbezogenen Verwaltungsteile und Unternehmensleiter.

Die Konversionsprogramme blieben in den meisten Fällen Makulatur. Auf die Bedürfnisse der Region ausgerichtete Konversionsprogramme wurden in St. Petersburg erstmals 1994 aufgestellt. Sie sollten aus Mitteln des lokalen Budgets und aus privaten Mitteln finanziert werden. *Minoboronprom* sah obendrein die finanzielle Unterstützung von regionalen Konversionsprogrammen vor.<sup>40</sup> Die Finanzierung der regionalen Programme war dennoch nicht gesichert. Der regionale Haushalt als Hauptkostenträger war durch die Steuerausfälle infolge des Produktionsrückgangs in der Rüstungsindustrie stark betroffen und konnte nur wenige Mittel für die Programme freigeben.

Sergej Naryškin, einem Mitarbeiter des früheren Komitees für Finanzen und Wirtschaft der Stadt St. Petersburg, zufolge gehören die Finanzknappheit und die Schwierigkeiten, Kredite und Anleihen für die Konversion und die Etablierung neuer Produkte zu bekommen, zu den größten Problemen der regionalen Konversionspolitik. Daher hat die Stadtverwaltung 1995

---

<sup>39</sup> Interview mit Semen Barkov, dem Vizepräsident des Industriekomitees des Gebiets Sverdlovsk und Leiter der Abteilung für Rüstungsindustrie und Konversion, am 14.9.1995 in Ekaterinburg.

<sup>40</sup> Opitz, P.: Krisenmanagement in der russischen Rüstungsindustrie. Regionale und unternehmensbezogene Konversionsstrategien, Bonn International Center for Conversion, report 6, Bonn 1995, S. 34.

begonnen, ein regionales Konversionsprogramm bis zum Jahr 2000 zu entwickeln.<sup>41</sup> Das Programm krankt sowohl an der Zersplitterung der Themen wie auch an der fehlenden Finanzierung.

In dieses Bild passen auch die Klagen der St. Petersburger Rüstungsdirektoren über das mangelnde Interesse der Verwaltung an der Entwicklung der Rüstungsindustrie. Bei einem Treffen von Rüstungsdirektoren mit Sobčak 1995 äußerten die meisten den Verdacht, daß der Stadtverwaltung das Überleben der Rüstungsindustrie gleichgültig sei.<sup>42</sup> Die Stadtverwaltung unter Sobčak verfolgte aber eine ausbalanciert interventionistische Strategie, indem sie versuchte, die Marktkräfte für soziale Zwecke zu wecken, etwa durch die Garantie von Lizenzen für neue Banken und Finanzunternehmen unter der Bedingung, daß sie Fonds zur Unterstützung der Produktion der Rüstungsunternehmen bei der Produktion von Konsumgütern für den regionalen Bedarf bildeten.

1994 veränderte sich die regionale Politik in St. Petersburg in bezug auf die Rüstungsindustrie. Im Wahlkampf für die regionalen Wahlen Ende Oktober 1994 wurde die Entwicklung der Rüstungsindustrie u.a. von der Kandidatin der Demokratischen Wahl Rußlands (*Demokratičeskij vybor Rossii*) thematisiert.<sup>43</sup> Gleichzeitig wurden erstmalig in breitem Umfang Rüstungsunternehmen in die Initiativen, die vom Wirtschafts- und Finanzkomitee ausgingen, einbezogen. So wurde im Zusammenhang mit dem verkehrspolitischen Großbauprojekt der Hochgeschwindigkeitsbahn zwischen St. Petersburg und Moskau ein regionales Zentrum für Konversion und Wissenschafts- und Technologieentwicklung gegründet. Unter seiner Ägide wurden regionale Aufträge an 20 städtische Rüstungsunternehmen vergeben.<sup>44</sup> Für Sobčak war dies die erste aktive Maßnahme für die regionale Förderung der Rüstungsindustrie. Möglicherweise kam Sobčak unter den politischen Druck der erstarkten neuen ökonomischen Interessengruppen, die aus den von ihm stets geförderten Finanz- und Versicherungsinstitutionen entstanden sind.<sup>45</sup> Um sich durchzusetzen, versuchte er Koalitionspartner innerhalb der Rüstungsindustrie zu gewinnen. Im Juni 1994 wurde auch die mit vielen Rüstungsvertretern besetzte Kommission für die Industriepolitik ins Leben gerufen.

---

<sup>41</sup> Naryshkin, S. [Naryškin, S.]: Problems of conversion and opportunities for attracting investments in enterprises under conversion in Saint-Petersburg, Kiel 1995 (= International Conference "Conversion in the Baltic Sea region - challenges and prospects in east and west". March 3-5, 1995, University of Kiel), S. 1.

<sup>42</sup> Zitiert nach: Denezhkina, E. [Denežkina, E.]: Is there a future for Russia's defence industry? - Conversion in the context of current economic reforms, Stockholm 30.8.1994 (= Lectures and Contributions to East European Studies at FOA), S. 32.

<sup>43</sup> Svoboda, sobstvennost', zakonnost'! Pod takim devizom idet na vybory v Gorodskoe sobranie Sankt-Peterburgskaja regional'naja organizacija partii "Demokratičeskij vybor Rossii", in: St. Peterburgskie Vedomosti, 20.10.1994, S. 4.

<sup>44</sup> Sobchak, A. [Sobčak, A.]: Let us work for the benefit of Russia, in: Military Parade, 1995, Nr. 1, S. 23.

<sup>45</sup> Ausführlicher hierzu: Bunin, Z./Golovkov, A./Šutov, A.: Wie die russische Provinz regiert wird, Köln 1994 (= Aktuelle Analysen. Hrsg. vom Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien Nr. 69), S. 3.

Schon 1990/91 hatte Sobčak mit den ortsansässigen Staats- und Rüstungsbetrieben vertragliche Vereinbarungen über die Verhinderung von Massenentlassungen geschlossen. Er versprach ihnen, bei der Vermittlung von Aufträgen behilflich zu sein, um Entlassungen zu vermeiden und um die Lohnzahlungen aller Arbeitnehmer zu garantieren.<sup>46</sup> In einer Sondernummer der Zeitschrift "Military Parade" sprach sich Sobčak vier Jahre später (1995) auch explizit für die Förderung des Rüstungssektors aus:

It has the best engineers and workers, the best technologies and equipment; it carries out unique R&D projects and it boasts the best organization of labor. For this reason any loss or destruction of the achievements of the MIC is unacceptable from every point of view. This would only harm the national interests of our country. However, it would be absurd to preserve the military-industrial complex in its present form.<sup>47</sup>

Um die angesprochene Umstrukturierung bewältigen zu können und zu vermeiden, daß das hochqualifizierte Personal die Rüstungsindustrie verläßt, leistete die Stadtverwaltung finanzielle Hilfe für die wichtigsten Rüstungsunternehmen. Konkret unterstützte sie die Unternehmen der Rüstungsindustrie direkt durch Kreditgarantien und Darlehen und indirekt, indem sie sie in die Konversionsprogramme einbezog. Sobčak begründete die Förderung der Rüstungsunternehmen ausschließlich mit dem Erhalt von Arbeitsplätzen: "In the present economic situation interest-free loans from the municipal budget are virtual gifts not because we like this or that enterprise but above all to preserve jobs."<sup>48</sup> Mit diesem Argument übernahm er die Forderung der Rüstungsdirektoren. Das von diesen angestrebte Ziel des Erhalts des Sektors teilte Sobčak jedoch weiterhin nicht.

Im Gebiet Sverdlovsk wurde nach dem Ende der Sowjetunion die Konversionsfrage in der Administration durch die Bildung der Abteilung für die Rüstungsindustrie und Konversion des Industriekomitees institutionalisiert. Die Abteilung kümmert sich um alle Fragen im Zusammenhang mit der Rüstungsindustrie. 1992 erstellte sie das erste fünfjährige Konversionsprogramm, das 1996 von einem weiteren abgelöst wurde.<sup>49</sup> Dieser Ansatz ist eng verknüpft mit den regionalen Integrationsbestrebungen des Gebiets Sverdlovsk. Für die Konversion stehen neben den Mitteln aus dem regionalen Haushalt auch Mittel aus dem Staatshaushalt zur Verfügung. Ferner werden die regionalen Konversionsprogramme von den Auftraggebern, den Geschäftsbanken und russischen und ausländischen Investoren getragen.<sup>50</sup>

Die Gebietsverwaltung ist stets bemüht, die finanziellen Fördermittel, die für Rüstungsunternehmen bereitgestellt wurden, für Investitionen zu verwenden. Um eine mögliche Einschränkung des regionalen Handlungsraums im Bereich der Rüstungsindustrie zu verhindern, vereinbarte die Gebietsverwaltung im Juni 1995 mit der föderalen Behörde der

---

<sup>46</sup> Sobčak, A.: Pjat' let iz žizni goroda. Otčet o rabote pravitel'stva Sankt-Peterburga v 1991-1996 godach, in: Sankt-Peterburgskie Vedomosti, 6.5.1996, S. 4.

<sup>47</sup> Sobchak, A. [Sobčak, A.]: Let us work for the benefit of Russia, in: Military Parade, 1995, Nr. 1, S. 20.

<sup>48</sup> Ebenda, S. 23.

<sup>49</sup> Interview mit Semen Barkov, dem Vizepräsident des Industriekomitees des Gebiets Sverdlovsk und Leiter der Abteilung für Rüstungsindustrie und Konversion, am 14.9.1995 in Ekaterinburg.

<sup>50</sup> Rossel', É.: "Ja čuvstvuju sebja uverenno", in: Oblastnaja Gazeta, 26.6.1992, S. 1.

Rüstungsindustrie – *Minoboronprom* – in einer gesetzlichen Verordnung ein Komplexprogramm für die Rüstungsunternehmen des Gebiets Sverdlovsk für die Jahre 1995 bis 1997.<sup>51</sup> Darin wurden die Vollmachten wie auch die Projekte der föderalen und der regionalen Behörden festgelegt. Die angestrebte Konversionspolitik zielt auf den Erhalt und die Entwicklung des Potentials der ortsansässigen Rüstungsunternehmen und deren Umstrukturierung als Basis einer fortschrittlichen Strukturveränderung und Bereicherung der gesamten Wirtschaft des Gebiets ab.

In einer weiteren Vereinbarung über die Rüstungsindustrie handelte die Gebietsverwaltung von Sverdlovsk mit der russischen Regierung im Januar 1996 die Vollmachten beider Seiten in diesem Bereich aus. Der Vereinbarung zufolge ist die russische Regierung für den Umgang mit der Produktion von Rüstungsgütern und militärischer Technologie wie auch der Vorbereitung und Umsetzung von Konversionsprogrammen dieser Unternehmen und Programme zur Ausarbeitung und Herstellung von Dual-use-Produkten zuständig, während die Verwaltung des Gebiets Sverdlovsk für den Umgang mit der Produktion von zivilen Gütern und Konsumgütern und bestehenden Programmen verantwortlich ist. Dabei finanziert jede Seite selbständig wissenschaftlich-technische Programme der ausführenden Unternehmen und trägt die Auftragskosten durch diese Programme. Es kann jedoch auch gemeinsame Programme geben.<sup>52</sup>

Im Gebiet Sverdlovsk ist die Konversion der Rüstungsunternehmen eng mit der Administration verbunden. Die Konversion ist auf die industrielle Modernisierung und regionale Integration ausgerichtet. Investitionsmittel sollen als solche Verwendung finden und nicht zweckentfremdet in die Sicherung der sozialen Ordnung fließen. Die Gebietsverwaltung ist bestrebt, Finanzdienstleistungs- und Rüstungsunternehmen in gemeinsamen Projekten zu vereinen. Sie fördert die Bildung von Finanz-Industrie-Gruppen (FPG), an denen sie sich unter bestimmten Bedingungen auch selbst beteiligen wird. Der regionale Haushalt ist aufgrund der fehlenden Steuereinnahmen durch den Ausfall der wesentlichen Steuerzahler der Rüstungsindustrie nicht in der Lage, ein große Zahl aufwendiger, langfristiger Programme zur industriellen Modernisierung zu finanzieren.

### 2.2.3 Die gegenseitige Annäherung

Die Annäherung zwischen den zentral organisierten Rüstungsunternehmen und der auf regionale Eigenständigkeit ausgerichteten Gebietsverwaltungen erfolgte in den beiden untersuchten Regionen auf unterschiedliche Weise. In St. Petersburg konstituierte sich eine in Verbänden organisierte Rüstungsindustrievertretung. Sie stand einer Stadtverwaltung gegenüber, die die Förderung postindustrieller Wirtschaftsstrukturen in der Region zum obersten Prinzip erklärt hat. Die Institutionalisierung der Interessen der Rüstungsindustrie

---

<sup>51</sup> Postanovlenie glavy administracii Sverdlovskoj oblasti i kollegii Goskomoboronproma Rossijskoj Federacii ot 26.06.95 N 329: O kompleksnoj programme konversii oboronnych predpriyatij Sverdlovskoj oblasti na 1995-1997 gg., in: Vedomstvennyj istočnik (Gesetzesdatenbank des Gebiets Sverdlovsk) 1995.

<sup>52</sup> Soglašenje meždu Pravitel'stvom Rossijskoj Federacii i Pravitel'stvom Sverdlovskoj oblasti o razgraničenii polnomočij v sfere oboronnoj promyšlennosti, in: Oblastnaja Gazeta, 25.1.1996, S. 2.

erfolgte unterhalb der Regierungsebene in einer eigens geschaffenen Kommission. Bis auf wenige Ausnahmen waren in der Stadtverwaltung unter Sobčak keine Vertreter der Rüstungsindustrie auf der administrativen Entscheidungsebene zu finden. Die wissenschaftliche Vertretung der föderalen Rüstungsindustrie – die regionale Filiale von *Minoboronprom* – hat keinen Zugang zu regionalen Entscheidungsstrukturen.

Die Forderung der Rüstungsdirektoren nach Schutz der Beschäftigten wurde von Sobčak unter dem Aspekt des Erhalts des sozialen Friedens in der Region aufgegriffen und übernommen. Das bei den Rüstungsdirektoren vorherrschende regionale Brancheninteresse widersprach aber der politischen Zielsetzung Sobčaks, da er die permanente Zugriffsmöglichkeit des Zentrums auf regionale Ressourcen fürchtete. Sein früherer Stellvertreter und Herausforderer bei den Gouverneurswahlen im Frühjahr 1996, Jakovlev, mißt dem Brancheninteresse der Rüstungsindustrie einen größeren Wert bei.

Im Gebiet Sverdlovsk stimmen die Ziele und Interessen von Rüstungsindustrie und Regionalverwaltung in weiten Teilen überein. Die Herausbildung handlungsfähiger Verbände ist daher für die Vertreter der Rüstungsindustrie nur von sekundärem Interesse. Vertreter der Rüstungsindustrie sind vielfach in die administrative Politikebene eingebunden. Seit Beginn der Politik regionaler Eigenständigkeit im Jahr 1991 finden rüstungsindustrielle Belange ihre Berücksichtigung, die Entwicklung der Rüstungsindustrie ist Teil der regionalen Integrationsbestrebung der Gebietsverwaltung Rossel's. Um die Einmischung föderaler Ressorts in regionale Belange zu verhindern, handelte die Gebietsverwaltung mit den entsprechenden zentralen Behörden die gesetzliche Abgrenzung der gegenseitigen Vollmachten aus.

Als Grundlage der Zusammenarbeit von Gebietsverwaltung und örtlicher Rüstungsindustrie spielt die formale Organisation eine geringere Rolle als die Bereitschaft der Gebietsverwaltung zur Kooperation. Überschneidungen der Ziele treten in den Bereichen der Beschäftigungssicherung (sozialer Friede) wie auch dem Streben nach politischem Einfluß auf der föderalen Ebene und der Forderung föderaler Finanzhilfen auf. Die regionalen und die rüstungsindustriellen Akteure können daher pragmatische, regionale Interessenkoalitionen bilden.

Generell sind die regionalen Verwaltungen auf ökonomische Veränderungen ausgerichtet. Sie treten, wie zuvor dargestellt, für die Bildung marktwirtschaftlicher Strukturen unter postindustriellen Bedingungen ein. Unter diesem Blickwinkel gibt es keine Überschneidung ihrer Interessen mit denen der Rüstungsdirektoren, die weiterhin ihren "paternalistischen" Ansatz verfolgen und in ihrem Anspruchsdenken aus der Zeit der zentralen Verwaltungswirtschaft verharren. Dieser Widerspruch von ökonomischer Fortschrittlichkeit und konservativer Denkart findet in dem übergeordneten Interesse, den sozialen Frieden zu wahren und Beschäftigung zu erhalten, einen gemeinsamen Nenner. Aus der föderalen Perspektive scheint es so, daß die wirtschaftlich "fortschrittlichen" Regionen für den "rückschrittlichen" (vorübergehenden) Erhalt der Rüstungsindustrie Partei ergreifen. Die regionale Koalition bildet sich, um durch die Verknüpfung von regionalen Machtinteressen mit

Brancheninteressen, die als gesamtregionale Interessen gekennzeichnet werden, auf föderale Entscheidungsträger Druck auszuüben.

### 2.3 *Interessenpolitisches Vorgehen*

Den Schritt zur Verknüpfung der regionalen Interessen mit den Interessen der ansässigen Rüstungsindustrie vollziehen die Akteure von Verwaltung und Rüstungsindustrie angesichts des vom Produktionsrückgang geschmälernten, regionalen Steueraufkommens. Ihre Zusammenarbeit basiert vorrangig auf der Forderung nach finanziellen Unterstützungen für Konversion aus dem Staatshaushalt und den föderalen außerbudgetären Konversionsfonds. Darüber hinaus verlangt die entstandene Koalition aus Regionalverwaltungen und Rüstungsdirektoren die Tilgung der Schulden für vergebene Staatsaufträge und versprochene Leistungen wie auch die teilweise Übertragung der Exportrechte an die regionale Verwaltung.

Die regional-industriellen Koalitionen richten ihre Forderungen an den russischen Präsidenten und Mitglieder der Regierung. Das Staatsgefüge der Russischen Föderation verleiht dem Präsidenten eine weitreichende Entscheidungsbefugnis.<sup>53</sup> Der russische Präsident ist für Interessenvertreter auf verschiedene Weisen zugänglich. Möglichkeiten ergeben sich bei den Reisen des Präsidenten in die russischen Regionen, bei Arbeitstreffen in Moskau, durch Einladungen zu Veranstaltungen von Verbänden oder mittelbar durch den Weg des Apparats.

El'cin sprach sich mehrfach dafür aus, die Vertreter der Rüstungsindustrie pragmatisch zu behandeln, und bei der Umstrukturierung der Rüstungsindustrie vorsichtig vorzugehen. Allerdings zeichnet er für den starken Rückgang der staatlichen Rüstungsaufträge 1992 mitverantwortlich.<sup>54</sup> Der Schwenk von der radikalen Kürzung der Staatsaufträge zu deren Bewertung als bedeutendes Element der staatlichen Strukturpolitik, den El'cin 1994 vollzog, fiel in die Zeit, in der die Rüstungsindustrie und die regionalen Politiker begannen, sich verstärkt gemeinsam zu artikulieren.

Auf seinen Reisen in der russischen Provinz trifft El'cin häufig mit Rüstungsdirektoren zusammen. Auch in Moskau kommt es zu Treffen El'cins mit Rüstungsdirektoren und Leitern von Regionaladministrationen. Am Anfang seines Wahlkampfes zu Beginn des Jahres 1996, bei dem El'cin auch eine Besserung der sozialen Lage der russischen Bevölkerung versprach, kündigte er seine Absicht an, dort Ordnung zu schaffen, wo die Macht mit dem Unternehmertum zusammentrifft.<sup>55</sup> So gelang es der "Allrussischen Versammlung der Arbeiter der Rüstungsindustrie", den russischen Präsidenten, den Premierminister und dessen Ersten Stellvertreter sowie den Wahlkampfleiter El'cins, Oleg Soskovec, Ende Mai 1996 zu

---

<sup>53</sup> Furtak, R.K.: Staatspräsident - Regierung - Parlament in Frankreich und in Rußland: Verfassungsnorm und Verfassungspraxis, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 6. 1996, Nr. 4, S. 945-968.

<sup>54</sup> Vgl.: Vera, nadežda i terpenie spasut svobodnuju Rossiju. Interv'ju Borisa El'cina "Izvestijam" i Rossijskomu teledideniju, in: Izvestija, 11.6.1992, S. 1, 3; Lomanov, G.: El'cin rešil stabilizirovat' bedstvennoe položenie "oboronki". Spustja 2 goda posle načala obval'noj konversii vlasti zadumalis', kak priostanovit' degradaciju VPK, in: Moskovskie Novosti. Business MN, 1993, Nr. 46, S. 1.

<sup>55</sup> Malkina, T.: Boris El'cin obeščæet zaščiščat' social'nye prava graždan Rossii. Prezident soobščil glavam nacional'nych avtonomij, čto zaveršil kadrovyje perestanki v pravitel'stve, in: Segodnja, 27.1.1996, S. 1.

ihrem Mitgliedertreffen einzuladen.<sup>56</sup> In einer Rede vor der Versammlung versprach El'cin den Rüstungsdirektoren Vergünstigungen, wie sie einen Monat zuvor von einer Delegation der Rüstungsindustrie gefordert wurden. Im Anschluß formulierten die Direktoren konkrete Vorschläge für eine zukünftige Politik im Bereich der Rüstungsindustrie.<sup>57</sup> Dabei unterbreiteten mehr als 500 Direktoren dem Präsidenten, dem Premierminister und dem Ersten Stellvertretenden Premierminister ihre Meinung.<sup>58</sup>

Neben dem direkten Zugang zum russischen Präsidenten kann besonders im Fall von Forderungen, die einer Vorbereitung bedürfen, der Weg über den Apparat des Präsidenten dazu beitragen, Entscheidungen im eigenen Interesse zu beeinflussen. Interessenvertretern des Rüstungssektors und der Verteidigungsbehörden ermöglicht besonders der Kern des Präsidialapparats, der Sicherheitsrat, einen Zugang zum russischen Präsidenten. Der Rat verfügt über eine eigene Organisationsstruktur und tritt anders als andere Beratergremien selbständig in der Öffentlichkeit auf. Inhaltlich wurde dem Zuständigkeitsbereich ein breiter Sicherheitsbegriff zugrunde gelegt, so daß der Sicherheitsrat auch in Angelegenheiten der Wirtschaftspolitik involviert war.

Neben dem Präsidenten und seinem Apparat stehen der Premierminister und sein Erster Stellvertreter im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit von russischen Interessenvertretern. Aus den ersten Jahren seiner Amtszeit sind kaum Äußerungen Černomyrdins zur Rüstungsindustrie dokumentiert. Erst seit 1994 tritt er öffentlich verstärkt für den Rüstungssektor ein. Černomyrdin plädiert für eine Trennung des Wehrbudgets von den föderalen Sozialausgaben für die vom Rückgang der Rüstungsproduktion betroffenen Industrieregionen. Um den Sozialabbau zu verzögern, räumt er den Rüstungsunternehmen eine Sonderstellung bei der Umsetzung des Konkursgesetzes ein.<sup>59</sup>

Wie der Präsident trifft Černomyrdin bei seinen Reisen auch mit Vertretern der Rüstungsindustrie zusammen. Allgemein unterstützt Černomyrdin, seit er sich verstärkt der Rüstungsindustrie widmet, die Konversion des Rüstungssektors. Die Förderung der Rüstungsindustrie hält er in dem Maße für sinnvoll, wie sie notwendig ist, um die nationale Verteidigungsfähigkeit zu erhalten. Er verlangt jedoch, die Rüstungsindustrie einer strengen Ausgabendisziplin zu unterwerfen.<sup>60</sup> Er gibt sich als Befürworter des Rüstungsexports zur Finanzierung des Umbaus des Rüstungssektors zu erkennen.<sup>61</sup> Černomyrdin weiß um die

---

<sup>56</sup> Andronov, I.: Bankam poručeno kreditovat' konversiju na l'gotnych uslovijach. Bjudžetnoe finansirovanie VPK načnetsja posle vyborov, in: Segodnja, 29.5.1996, S. 2.

<sup>57</sup> Ptičkin, S.: "Oboronka" v atake, in: Rossijskaja Gazeta, 31.5.1996, S. 2.

<sup>58</sup> Babaeva, S.: Obladatel' "krasnogo pojasa" zaslužil vnimanie vlastej. Rossijskomu VPK neobchodimy den'gi, potrebiteli i gosudarstvennaja opeka, in: Moskovskie Novosti, 9.6.1996, Nr. 22, S. 21.

<sup>59</sup> Erste russische Staatsbetriebe machen Konkurs, in: sda/afp (Hrsg.), 18.7.1994.

<sup>60</sup> Reformy v Rossii prinesli konkretnye rezul'taty (Iz vystuplenija prem'er-ministra na rasširennom zasedanii pravitel'stva v Kremlje 15 ijulja), in: Rossijskaja Gazeta, 16.7.1994, S. 1, 2.

<sup>61</sup> Chernomyrdin urges more defense conversion, in: RFE/RL News Briefs 25-29 July, 1994, S. 2; auch in: Knjazez, A.: Prezident v Sibiri, a prem'er v Srednem Povolž'e izučajut puti usilenija konversii VPK i sochranenija ego kadrovogo potenciala, in: Rossijskie vesti, 28.7.1994, S. 1.

Gefahr des Sozialabbaus infolge des Rückgangs der industriellen Produktion und steuert diesem Prozeß entgegen. Um den Prozeß transparenter zu machen, verlangt er, die Finanzierung der Verteidigung strikt von Entscheidungen über die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Entwicklung in der Rüstungsindustrie zu trennen.<sup>62</sup> Damit nimmt er eine Haltung ein, die jener der Koalitionen aus Rüstungsdirektoren und Regionalverwaltungsleitern klar widerspricht.

Černomyrdin kann nicht als Lobbyist der regionalen Rüstungsindustrie angesehen werden. Doch wie die Vertreter der regionalen Verwaltungen sieht er die potentielle Entwicklung in den von der Rüstungsindustrie dominierten Regionen und wählt den pragmatischen Zugang, die Verzögerung des Abbauprozesses zu unterstützen. Durch diese Herangehensweise ist er letztlich ein wirkungsvoller Adressat für die Forderungen regionaler und rüstungsindustrieller Vertreter.

Ein weiterer Ansprechpartner der regional-rüstungsindustriellen Koalition war der im Sommer 1996 abgesetzte Erste Stellvertretende Premierminister, Oleg Soskovec. Soskovec gab sich erst 1994/95, in den Jahren in denen sich die regional-rüstungsindustriellen Koalitionen in den untersuchten Gebieten herausbildeten und festigten, als Vertreter der Rüstungsindustrie zu erkennen. Obwohl er selbst nicht aus der Rüstungsindustrie stammte, machte er sich die Interessen der Rüstungsindustrie zu eigen. Indem er mit dem Erhalt des sozialen Friedens argumentierte, führte er die Argumentationskette der regional-rüstungsindustriellen Koalition auf der föderalen Ebene fort. Für ihn implizierte die Chiffre des "Erhalts der Beschäftigung" die Verteidigung der Struktur und des Potentials der Rüstungsindustrie durch die Etablierung von FPG. Die Struktur des Rüstungssektors bleibt durch die FPG im großen und ganzen unverändert.

Mit der Absetzung von Soskovec im Sommer 1996 wurde die föderale Vertretung der beobachteten regional-rüstungsindustriellen Koalition beseitigt. Dabei handelt es sich vielleicht nur um eine vorübergehende Erscheinung. Mag sein, daß der im März 1997 als Erster Stellvertretender Premierminister ins russische Kabinett berufene Gouverneur von Nižnij Novgorod, Boris Nemcov, durch seine Herkunft aus einer rüstungsindustriell bestimmten Region die neue gute Adresse der regional-rüstungsindustriellen Koalition in Moskau wird. In einem Interview im Mai vergangenen Jahres hat Nemcov seine lobbyistische Kooperation mit den örtlichen Rüstungsdirektoren indirekt bestätigt.<sup>63</sup>

#### **2.4 Politische und wirtschaftliche Erfolge**

Politisch gesehen konnten die regional-industriellen Koalitionen Erfolge verbuchen. Sowohl in St. Petersburg als auch im Gebiet Sverdlovsk kümmern sich die angesprochenen föderalen Akteure um die Belange der lokalen Rüstungsindustrie. Es gelang den Lobbyisten, bei den

---

<sup>62</sup> Steržen' raboty Pravitel'stva vo vtorom polugodii - strukturnaja perestrojka chozjajstva. Doklad Viktora Černomyrdina na zasedanii Pravitel'stva Rossijskoj Federacii 15 ijulja 1994 goda, in: Rossijskie vesti, 19.7.1994, S. 1, 4.

<sup>63</sup> Boris Nemcov, Gubernator Nižegorodskoj oblasti: Beda v tom, čto net doktriny konversii, in: Krasnaja Zvezda, 24.5.1996, S. 2.

Besuchen der föderalen Akteure in den Regionen und bei Versammlungen der Branchen- und Regionalvertreter Aufmerksamkeit für die eigenen Interessen zu gewinnen und sich im Wettbewerb gegen ähnliche Interessengruppen durchzusetzen.

Positive Effekte werden erzielt, wenn die föderalen Adressaten die Interessen der regional-rüstungsindustriellen Koalitionen gegenüber dritten als eigene Interessen vertreten. Ein Beispiel stellte der frühere Erste Stellvertretende Premierminister Soskovec dar. Bei einem Treffen mit Vertretern von Erdölgesellschaften warb er für die Produkte der russischen Rüstungsindustrie im Bereich der Fördergeräte.<sup>64</sup> Präsidialerlasse und Regierungsverordnungen gehen in vielen Fällen auf interessenpolitische Interventionen zurück. Ein erfolgreiches Beispiel, das Sverdlovsk betrifft, ist die Regierungsverordnung vom Juni 1993 über Stabilisierungsmaßnahmen für die Rüstungsunternehmen im Gebiet.<sup>65</sup> Im Januar 1996 konnte der Gouverneur des Gebiets Sverdlovsk im Rahmen der Vereinbarung mit der russischen Regierung über die Verteilung der Vollmachten einen Finanzierungsfreiraum im Bereich der Rüstungsindustrie aushandeln.<sup>66</sup> In beiden Regionen können bestimmte Steuerabgaben mit der Verschuldung von Ministerien gegenüber regionalen Akteuren wie der Verwaltung oder der Rüstungsindustrie verrechnet werden.<sup>67</sup> Außerdem gelang es Rossel', das Argument des "sozialen Friedens" wirkungsvoll einzusetzen. Gemäß Art. 5 der genannten Vereinbarung erhalten die Rüstungsunternehmen einen Zuschuß zum Erhalt der sozialen Infrastruktur bis zur Übergabe an die Kommune. Nach der erfolgten Übergabe dieser Einrichtungen erhält das Gebiet Sverdlovsk zusätzliche Einkommensquellen zugewiesen, um die anfallenden Unterhaltskosten tragen zu können.<sup>68</sup>

In beiden Regionen treten die Vertreter der Regionalverwaltung und der lokalen Rüstungsunternehmen als politisch Handelnde auf. Obwohl sich ihre Interessen grundsätzlich unterscheiden, haben sie sich einander angenähert und ein Zweckbündnis geschlossen. Die grundsätzliche Differenz in den politischen Absichten der beiden regionalen Beteiligten der geschaffenen Zweckbündnisse steht daher der gemeinsamen Politik nicht entgegen. Beide Akteursgruppen finden einen gemeinsamen Ansatzpunkt in der Instrumentalisierung der sozialen Frage gegenüber der zentralstaatlichen Ebene der Russischen Föderation. Es gelingt ihnen, dort ihre Interessen bei den entsprechenden Akteuren zu artikulieren und Entscheidungen in ihrem Sinne zu erwirken. Teilweise, besonders im Fall von Sverdlovsk, erreicht es die regional-industrielle Koalition sogar, Verbündete unter den föderalen Akteuren

---

<sup>64</sup> Dudnikov, N.: Oleg Soskovec: My sposobny konkurirovat' s zapadom, in: Rossijskaja Gazeta, 13.9.1995, S. 1.

<sup>65</sup> Postanovlenie Soveta Ministrov - Pravitel'stva Rossijskoj Federacii N 601 ot 26 ijunja 1993 g.: O merach po stabilizacii raboty raspoložennyh v Sverdlovskoj oblasti oboronnyh predprijatij, podvergšichsja glubokoj konversii, in: Ėkonomika i Žizn'. Ėkonomičeskaja Gazeta, 8.7.1993, S. 7.

<sup>66</sup> Soglašenje meždu Pravitel'stvom Rossijskoj Federacii i Pravitel'stvom Sverdlovskoj oblasti o razgraničenii polnomočij v sfere oboronnoj promyšlennosti, in: Oblastnaja Gazeta, 25.1.1996, S. 2.

<sup>67</sup> Soglašenje meždu Pravitel'stvom Rossijskoj Federacii i Pravitel'stvom Sverdlovskoj oblasti o razgraničenii polnomočij v sfere oboronnoj promyšlennosti, in: Oblastnaja Gazeta, 25.1.1996, S. 2 und Zacepin, Ju.: Peterburg otkazalsja platit' Moskve. Federal'nyj nalog vzjat v založniki, in: Kommersant Daily, 27.2.1996, S. 1, 2.

<sup>68</sup> Ebenda, S. 2.

zu finden. Durch die erzielten Zugeständnisse aus Moskau liegt der Erfolg ihrer interessenpolitischen Bemühungen auf der Hand.

### 3. Interessenkoalitionen in den Regionen der Rußländischen Föderation

Wie in den Vereinigten Staaten von Amerika treten die Gouverneure in Rußland bei der föderalen Regierung als Lobbyisten für die Verteilung von Haushaltsmitteln auf. Dabei versuchen sie durch die Einwerbung von Finanzmitteln eine Politik zugunsten ihrer Region zu betreiben. Als staatliche Interessenvertreter machen sie auch Lobbypolitik für die soziale Wohlfahrt, die sie als regionale Regierungen verantworten.<sup>69</sup> In Rußland nutzen die Rüstungsdirektoren und die Gebietsverwaltungsleiter die politische Brisanz der sozialen Frage, um ihren politischen Interessen Nachdruck zu verleihen. Beiden Akteursgruppen ist daran gelegen, Finanzmittel von der föderalen Ebene einzuwerben und Arbeitsplätze zu erhalten. Zu diesem Zweck setzen sie auf das Druckmittel der drohenden sozialen Instabilität durch die fehlende Finanzierung der sozialen Folgen der Transformation. Sowohl die Rüstungsdirektoren als auch die Gebietsverwaltungsleiter instrumentalisieren also die soziale Frage für ihre Interessen.

Die langfristigen Interessen der konservativen regionalen Rüstungsindustrie und der zukunftsorientierten Regionalverwaltungen unterscheiden sich stark. Die Rüstungsdirektoren versuchen, das Überleben ihres Unternehmens ohne Veränderungen zu sichern. Das Interesse der Regionalverwaltungen ist es hingegen, die regionale Wirtschaftsstruktur zu modernisieren. Trotz verschiedener Interessen haben beide Akteursgruppen das gemeinsame Ziel, Arbeitsplätze zu sichern und Beschäftigung zu erhalten.

Bei der Entwicklung des politischen Prozesses in Rußland rückte die Rüstungsindustrie zunehmend auf die Verliererseite. Mit ihrer interessenpolitischen Ausrichtung auf eine *Industriebranche* steht sie in der Tradition der informellen politischen Entscheidungsstrukturen des bürokratischen Korporatismus der Sowjetunion. Ihre Wirksamkeit ist jedoch beschränkt. Weder durch die Verteidigung der Besitzstände der Rüstungsindustrie noch durch die Ausgestaltung alternativer Strukturen nehmen die Akteure der Rüstungsindustrie die tatsächlichen Veränderungen in Rußland wahr und reagieren entsprechend. Ihnen gegenüber befindet sich auf der regionalen Ebene die Regionalverwaltung, die zunehmend ihre Entscheidungsmacht auszubauen vermag. Der traditionelle Branchenansatz der Rüstungsindustrie hat durch die Auflösung der sowjetischen Branchenstruktur seine politische Durchsetzungskraft verloren. Währenddessen erstarken diejenigen Interessen in der Russischen Föderation, die die Veränderungen der Transformationszeit aufgreifen und regional ausgerichtet sind. Ein in seiner Bedeutung zunehmendes Thema ist der Umgang mit den sozialen Folgen der Transformation. Die russische Regierung hat die soziale Verantwortung an die – finanzschwachen – regionalen Verwaltungen und Unternehmen weitergegeben. Dadurch gab sie den regional angesiedelten Interessenvertretern ein Monopol in die Hände, das diese geschickt politisch einzusetzen wissen.

---

<sup>69</sup> Cammisa, A.M.: Governments as interest groups. Intergovernmental lobbying and the federal system, Westport/Connecticut 1995, S. 9 und 12.

In den Regionen treffen die Gouverneure als Vertreter des postsowjetischen Rußland auf die Rüstungsdirektoren als Vertreter der untergegangenen Sowjetunion. Ihre gemeinsame Lobbypolitik auf der föderalen Ebene schafft eine neue Struktur, die zwischen dem Erbe der Sowjetunion und der Etablierung der Russischen Föderation angesiedelt ist. Durch ihre regionale Orientierung taten sie den ersten Schritt zur Verlagerung der Entscheidungsebene auf die Regionen in der bislang vom Zentrum beherrschten Russischen Föderation. Auf dem Weg zur Herausbildung der Russischen Föderation zu einer Föderation der Regionen etablierte sich in den ersten Jahren nach dem Ende der Sowjetunion eine "Föderation der Lobbyisten"<sup>70</sup>. Sie vertreten sowohl die Interessen der aus der Tradition der Sowjetunion stammenden, alten Akteure als auch der neuen politischen Akteure in Rußland. Das entstandene System der regionen- und branchenbezogenen Struktur der Interessenvertretung spiegelt die grundsätzliche Veränderung der russischen gegenüber den sowjetischen Staatsstrukturen wieder. Es charakterisiert die Besonderheiten der Übergangsperiode des Landes.

---

<sup>70</sup> Coulloudon, V.: Russie: la fédération des lobbies, in: Politique internationale, hiver 94-95, S. 189-203.

**Nicola A. Mögel**

## **Alliances of Expediency?**

The Interplay Between Regional Administrations and Arms Enterprises in Russia

Bericht des BIOst Nr. 41/1997

### **Summary**

#### *Introductory Remarks*

If the economic success of a Russian region is measured in terms of whether it is a net contributor to the federal fiscal pool, there are 12 regions that can be assigned to this category for 1995. Among these were nine regions whose economic structure is dominated by the arms industry. In the light of the severe crisis in which the Russian arms industry is embroiled, this is rather surprising. The present analysis looks for the reasons why regions are economically successful despite macro-economic difficulties. One possible answer is that specific interest constellations have emerged in these regions that are able to produce a comparatively successful response to economic and social problems. An analysis of these new political structures is performed on the basis of material gathered in St. Petersburg and in the Sverdlovsk region.

#### *Findings*

1. During the Soviet period, the two metropolises studied, St. Petersburg (Leningrad) and Ekaterinburg (Sverdlovsk) were important industrial centres with a significant amount of military industrial production. The Leningrad arms industry was renowned especially for the high standards of research that went into its technology, while military industrial production in the Sverdlovsk region was of a more traditional nature, based on the region's coal and steelworking industries. Both in St. Petersburg and in the Sverdlovsk region, dominant political personalities emerged from the elections held since 1991.
2. The political protagonists in the regions were self-assertive and carved out regional political fields for themselves. The formal recognition of the regions as established in the Constitution of the Russian Federation did not go far enough for most of these regional representatives. Accordingly, the political agenda of the regional power-wielders was from the start geared towards gaining more autonomy and extending the competences of the subjects of federation. At the same time, economic modernization was also high on their list of priorities. In order to be able to give shape to their regional policies, of which social policy also forms part, the leading regional figures attempted to obtain funds from the central government.

3. The most active campaigners from the business world in the regions studied were the directors of the local arms factories, who had stood in high repute during the Soviet period. These managers are in charge of enterprises of major political, economic, social and technological importance that have remained the largest sources of employment in their respective regions to this day. Their position has been jeopardised by the changes that have taken place in the political and economic situation in Russia since 1992, because both civilian production and military production in the arms sector have dropped off rapidly. However, the arms industry directors were keen to retain their former privileged positions and, as of 1992, turned also to the regional administrations for succour. In order to lobby more effectively, they joined forces in associations (St. Petersburg) or themselves joined the administration (Ekaterinburg). In both regions, however, the strained budget situation meant that financial assistance could be granted on only a limited scale.
4. The decline of the arms-producing companies exacerbated the adverse trend on the employment market and diminished tax revenue. The regional administrations for their part found it necessary to take the arms industry into consideration in their regional political planning. Their primary aim was to mitigate unemployment by restructuring and gradually reducing capacities. They introduced regional conversion programmes in an attempt to help the enterprises to switch over to civilian production.
5. In fact the forward-looking regional administrations and the conservative arms industry are pursuing different interests. The arms company directors are trying to assure the survival of their businesses without having to undergo major change. The aim of the regional administrations, on the other hand, is to modernize their regional economic structures. These interests are contradictory in that modernization processes always involve change. But despite their contrary interests, both sides share the common goal of preserving jobs and maintaining employment. This provides the basis for a political alliance of expedience within which each side strives to push through its own interests.
6. The coalition of regional politicians and arms industry managers lobbies the Russian president and members of the government for instance with demands for loans on preferential terms, tax relief and financial support for conversion projects. They have been quite successful at stating their claims at political gatherings and when Moscow politicians have visited their regions. The arms industry directors and the leaders of the regional administrations are exploiting burning social issues to add emphasis to their political interests. Both groups are at pains to coax funds from the federal level and to save jobs, citing as their main argument the social instability that would arise if the social consequences of transformation are not cushioned by financial assistance. In this way, both the arms magnates and the leaders of the regional administrations are exploiting the social issue as an instrument in support of their own interests. How long this "alliance of expediency" will remain intact remains to be seen.