

## Analyse

### ***Wohlstand, Normalität, Transparenz, Wettbewerb, Demokratie Der russische Präsident über die Lage der Nation und die anstehenden Aufgaben Hans-Henning Schröder, Forschungsstelle Osteuropa, Bremen***

Nur 47 Minuten dauerte diesmal die Ansprache, in der der russische Präsident den beiden Häusern des Parlaments die alljährliche Botschaft zur Lage der Nation vorstellte. Das ist sehr kurz für eine Rede, von der sich viele Beobachter Hinweise auf die politische Agenda für Putins zweite Amtszeit erhofft hatten. Es war denn auch kein politischer Entwurf, den der Präsident am 26. Mai vortrug, es war eher eine Auflistung der geplanten Teilreformen. Hatte Putin in früheren Botschaften durchaus klare politische Zielvorgaben formuliert und harsche Kritik an Missständen geübt, konzentrierte er sich diesmal auf „technische“ Aspekte der Reformpolitik und ließ die politischen Streitfragen nur am Rande aufklingen. Die Botschaft war „businesslike“, doch sie war eher der Vortrag des geschäftsführenden Vorstands des Unternehmens „Russische Föderation“ und nicht die des Politikers und Staatsmannes.

#### ***Wohlstand und Normalität***

Die Botschaft stellt das Wohlergehen der russischen Bürger in den Vordergrund, das Ziel eines „hohen Lebensstandards, ein sicheres, freies und komfortables Leben“. Grundlage für die Verwirklichung dieses Vorhabens soll ein rasches Wirtschaftswachstum sein – die Verdoppelung des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf bis zum Jahre 2010. Russland, so erklärte der Präsident, müsse rascher wachsen als die übrige Welt. Nur so könne das Land ökonomisch überleben und „einen würdigen Platz ... in dem sich rasch wandelnden internationalen Umfeld“ einnehmen. Gelöst werden aber müsse diese Aufgabe von den Bürgern, für die man „normale“ Lebensbedingungen schaffen müsse. Dazu gehöre eine Verringerung der Kriminalität und eine verbesserte demographische Situation.

Aus diesem Grund, so Putin, werde er diesmal nicht die großen sozialökonomischen Themen herausstellen, sondern die praktischen Aufgaben, die jeden Bürger, jede Familie betreffen würden. Wohnen, Gesundheit, Bildung und Armut sind die Aspekte, die Putin im ersten Teil seiner Rede behandelte. Den sozialen Problemen widmete der Präsident etwa die Hälfte seiner Redezeit. Im einzelnen forderte der Präsident folgendes:

- Bis 2010 soll mindestens ein Drittel aller Bürger im stande sein, mit eigenen Ersparnissen und Wohnungskrediten eine moderne Wohnung zu erwerben. Dazu soll ein System langfristiger Wohnungskredite (offenbar eine Art Bausparmodell) geschaffen werden, ferner sollen auch Personen mit mittlerem Einkom-

men die Möglichkeit erhalten, Hypotheken aufzunehmen. Bürokratische Hindernisse sollen abgebaut und Wettbewerb im Wohnungsbau soll den Markt transparenter machen. Anstrengungen sind zu unternehmen, um tatsächlich Bedürftigen – etwa jungen Familien – Zugang zu Sozialwohnungen zu verschaffen.

- Die unentgeltliche Gesundheitsfürsorge für alle soll endlich praktisch durchgesetzt werden. Der Präsident fordert, Standards für eine kostenlose medizinische Grundversorgung zu formulieren und ihnen landesweit Gültigkeit zu verschaffen. Nur zusätzliche Versorgungsleistungen und erhöhter Komfort soll kostenpflichtig sein. Dazu wird die Regierung rechtliche Regelungen über eine Pflichtkrankenversicherung, über staatliche Versorgungsgarantien, über die Möglichkeiten privater Praxis und eine Versorgung gegen Entgelt ins Parlament einbringen.
- Der Präsident will das Bildungswesen ausbauen und leistungsfähiger machen. Die Aufblähung des Bildungsmarktes hat, so Putin, zu einer Welle von Hochschulneugründungen geführt, die oft genug nicht qualifiziert ausbilden. Obendrein sind Kinder weniger begüterter Eltern vom Hochschulzugang in der Regel ausgeschlossen. Von nun an will Putin allen talentierten Jugendlichen unabhängig vom Einkommen der Eltern die Chance auf eine Hochschulausbildung verschaffen. Dazu sollen die Eintrittsexamens transparenter gemacht werden. Bildungskredite und Stipendienverträge sollen Studenten in perspektivisch wichtige Ausbildungsgänge lenken. Schließlich will der Präsident moderne Ausbildungsstandards durchsetzen.
- Armut ist in Russland ein zentrales Problem. 30 Millionen Menschen haben gegenwärtig ein Einkommen, das unter dem Existenzniveau liegt. Um die sozialen Probleme – einschließlich der Armut – zu beseitigen, soll das Wirtschaftswachstum weiter beschleunigt werden. Bis 2010 will der Präsident das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf der Bevölkerung verdoppeln.

#### ***Optimierung staatlichen Handelns***

Im zweiten Teil wandte Putin sich dann strukturellen Fragen zu: der Reform des Staatshaushalts, der Steuerpolitik, der Lizenzierung der Nutzung von Bodenschät-

zen, der Infrastruktur und der Armee:

- Die Erstellung und Umsetzung der Haushalte auf allen Ebenen soll optimiert und das aufgeblähte Netz von aus Haushaltssmitteln finanzierten Einrichtungen restrukturiert werden. Die Regierung will Einrichtungen, die nicht der Leitung oder der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben dienen, aus ihrer Kompetenz abgeben. Ferner sollen die Haushaltzuständigkeiten zwischen den verschiedenen Verwaltungseinheiten – Zentrum, Regionen und Kommunen – neu geregelt werden.
- Die Steuerpolitik soll in den nächsten zwei Jahren effektiver gestaltet werden mit dem Ziel, die Unternehmen weiter zu entlasten, und das Steuersystem für alle Wirtschaftsakteure gerechter und durchschaubarer zu machen. Das Steuersystem soll stärker auf die Förderung von Investitionen und Wirtschaftsentwicklung ausgerichtet werden. Die einheitliche Sozialsteuer, die die Lohnnebenkosten zusammenfasst, soll gesenkt werden, um Schwarzarbeit zu vermindern. Die Mehrwertsteuer soll gesenkt, das Verfahren zu ihrer Erhebung modernisiert werden. Die Optimierung der Steuersphäre – so Putin – muss scharf abgegrenzt werden von Fällen der „kriminellen Steuerhinterziehung“. Damit spielt er auf den Fall Chodorkowskij an, der offenbar weiterverfolgt werden soll.
- Einen weiteren Bereich thematisiert der Präsident in diesem Zusammenhang: das System zur Vergabe von Lizzenzen zur Nutzung von Bodenschätzchen soll transparenter und weniger korruptionsanfällig gestaltet werden. An die Stelle von Verwaltungsentscheidungen sollen Auktionen treten.
- Der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur soll die Bedingungen für ein rascheres Wirtschaftswachstum verbessern. Durch Wettbewerb will Putin die Qualität bei sinkenden Kosten erhöhen. Die Heranziehung privater Mittel wird nicht ausgeschlossen, wenngleich der Präsident in seiner Rede davon ausgeht, dass die Infrastrukturrentwicklung noch lange in der Hand des Staates bleiben wird. Speziell beim Pipelinebau betont er das gesamtstaatliche Interesse und warnt davor, diese Projekt den Interessen einzelner Unternehmen zu unterwerfen.
- Die Leistungsfähigkeit der Armee soll durch Modernisierung und durch Fortentwicklung taktischer, operativer und strategischer Nuklearwaffen gesteigert werden. Die sozialen Sicherungen für Soldaten sollen verbessert, ihre Wohnraumversorgung über ein Bau-sparsystem gesichert werden. Auch im Bereich der Armee will der Präsident die Ausgaben optimieren und transparenter machen. Dazu fordert er zivile Kon-

trolle über die Restrukturierungsmaßnahmen. Diese „Ökonomisierung“ und „Zivilisierung“ der Militärpolitik ist ein neuer Akzent.

### **Außenpolitik und Zustand der Demokratie**

**N**achdem die Botschaft die sozialen Probleme und die der Optimierung staatlichen Handels thematisiert hatte, wendet sie sich schließlich doch noch drei politischen Fragen zu – der Außenpolitik und dem Terrorismus, sowie dem Zustand der Demokratie in Russland.

- Mit Befriedigung stellt der Präsident fest, dass die positive Wirtschaftsentwicklung sich günstig auf die internationale Position Russlands ausgewirkt hat. Insofern sieht er keinen Anlass, den außenpolitischen Kurs zu ändern. Erste Priorität haben nach wie vor die Beziehungen zu den Staaten der GUS, die man insbesondere durch ökonomische Integration vertiefen will. Ein Eintritt in die WTO unter Bedingungen, die für Russland günstig sind, wird an zweiter Stelle genannt. Die Beziehungen mit der erweiterten EU sollen ökonomisch und geistig enger gestaltet werden: neue Möglichkeiten für das „künftige Große Europa“. Mit den USA, China, Indien und Japan will man den ökonomischen und politischen Dialog weiterentwickeln.
- Der internationale Terrorismus ist auch in den Augen der russischen Führung eine der großen Gefahren des 21. Jahrhunderts und seine Bekämpfung Aufgabe der Weltgemeinschaft unter Einsatz des Instrumentariums der UN und des Völkerrechts. Dieses Thema wird unmittelbar mit dem Krieg in Tschetschenien verknüpft. Der Präsident unterstreicht noch einmal, dass es hier keine Änderung der harten Linie geben wird. Die Menschenrechte sollen allerdings durch die gegen den Terrorismus gerichteten Maßnahmen nicht geschwächt werden.
- Der Zustand der Demokratie in Russland ist das letzte Thema, das der Präsident in seiner Botschaft anschneidet. Er konstatiert Fortschritte, doch er stellt auch fest, dass sich das Land hier noch ganz am Anfang des Weges befindet und dass ohne eine gereifte Bürgergesellschaft die anstehenden Probleme kaum gelöst werden können. Die Einrichtungen der Bürgergesellschaft sollen gestärkt, ihre Zusammenarbeit mit den Parteien soll ausgebaut werden.

Damit und mit der Feststellung, dass kardinale Änderungen in der Außen- und Innenpolitik und in der Wirtschaftspolitik völlig ausgeschlossen seien, schließt Putin seine Rede ab.

### *Was fehlt?*

**D**ass Putins kurze Rede nicht alle Aspekte russischer Innen-, Außen- und Wirtschaftspolitik fassen kann, ist verständlich. Sein Vorgänger Jelzin etwa trat – schon aufgrund seines Gesundheitszustandes – auch nur kurz vor dem Parlament auf, doch gab es neben der kurzen mündlichen Fassung regelmäßig eine lange schriftliche, die etwa im Jahre 1998 in der Internetfassung 54 Seiten umfasste (gegenüber 11 Seiten Putins 2004). Diese Mühe macht sich Präsident Putin nicht – und damit unterstreicht er deutlich die geringe Bedeutung, die im „System Putin“ dem Parlament zugemessen wird.

Naturgemäß fragen sich Analytiker und Journalisten, was in der Botschaft fehlt. Was offensichtlich fehlt, ist das Moment offener Auseinandersetzung. Hatte der Präsident früher Missstände direkt angesprochen und mitunter harsch kritisiert, fällt 2004 kein hartes Wort. Weder spricht Putin von der „Diktatur des Gesetzes“ noch geißelt er die Korruption im Staatsapparat. Er greift auch nicht die „Oligarchen“ an. Wie es scheint, ist die Zeit des Konflikts vorbei: nach der Lösung der Machtfrage – und neben Putin und seinem Apparat gibt es derzeit keine politische Kraft – ist offene Auseinandersetzung nicht mehr vonnöten.

Allerdings greift die Botschaft viele Probleme implizit auf. Die Ineffizienz des Staatsapparats, die Korruption, die endemisch ist – gerade unlängst wurden wieder 100 „Werwölfe“ (so bezeichnet die russische Presse korrupte Polizisten) in Moskau verhaftet –, die Schwächen des Rechtssystems, die Symbiose zwischen Staatsverwaltung und „Oligarchen“ werden zwar nicht direkt angesprochen, doch diese Probleme scheinen immer wieder durch. Wenn Putin Transparenz und Wettbewerb fordert, so richtet sich das gegen korrupte Apparate in Ministerien, Regionen und Kommunen, die einzelnen Geschäftsleuten Sonderkonditionen einräumen. Mag sein, dass diese indirekte Annäherung sogar effektiver ist als die direkte Polemik. Denn größere Öffentlichkeit und bessere Regeldurchsetzung sind langfristig sicher wirksame Mittel, den Korruptionssumpf trocken zu legen – wirksamer als Attacken auf Einzeltäter.

Allerdings – und das fehlt tatsächlich in der ganzen Rede – gibt Putin keinen Hinweis darauf, wie er Transparenz und Wettbewerb durchsetzen will. Die Botschaft beschränkt sich auf Willenserklärungen ohne Handlungsanweisung. Und das macht die große Schwäche der diesjährigen Botschaft aus.

Was ferner fehlt, das ist die Thematisierung aktueller politischer Konflikte. So gibt es kein Wort zum Irakkonflikt und zur Rolle der USA. Die Erwähnung von UN und Völkerrecht zeigt an, dass die russische Führung ihre kritische Haltung zum Vorgehen der Bush-Administration nicht grundsätzlich verändert hat, doch das wird eben nicht explizit ausgesprochen. Auch der Fall Cho-

dorkowskij mit allen seinen Implikationen für die Rolle in- und ausländischer Wirtschaftsakteure in Russland wird nicht thematisiert. Weder gibt es eindeutige Aussagen zum Verhältnis zwischen Politik und Wirtschaft noch wird die Haltung gegenüber ausländischen Investoren, die durch Äußerungen über Nationalisierung von Bodenschätzen irritiert sein könnten, thematisiert. Allenfalls Randbemerkungen über „kriminelle Steuerhinterziehung“ und Transparenz bei der Lizenzvergabe für Bodenschätze berühren diese Fragen indirekt.

Schließlich fällt noch auf, dass Putin zwei sozialpolitisch brisante Themen ausklammert. So fällt kein Wort zu den sozialen Sicherungssystemen, die – ebenso wie das Gesundheits- und Bildungswesen – dringend der Reform bedürfen. Und er vermeidet es, die Frage der Kosten der kommunalen Dienstleistungen anzusprechen. Bei der Wasser- und Energieversorgung sind in den Kommunen erhebliche Investitionen notwendig, die eigentlich eine Anhebung der entsprechenden Abgaben erforderlich machen würden. Auch im Zusammenhang mit dem WTO-Beitritt ist dies ein Thema. Ob diese Auslassungen bedeuten, dass die Putin-Administration diese schmerzhafte und unpopuläre Reform nicht in Angriff nehmen will, oder ob er sie aus Opportunitätsgründen nicht öffentlich ansprechen will, muss dahingestellt bleiben.

### *Befremdliche Untertöne*

**S**o sachlich und zurückhaltend die Botschaft insgesamt formuliert ist, so gibt es doch einige Untertöne, die den Beobachter irritieren. Zweimal ergeht sich der Präsident in unklaren Andeutungen über „ausländische“ Machenschaften. Eingangs lässt er durchblicken, es gebe Kräfte in der Welt, die auf Russland Druck ausüben und seine positive wirtschaftliche Entwicklung mit Argwohn betrachten würden. Den Vorwurf des „Autoritarismus“, der der russischen Führung gerade im Zusammenhang mit den Wahlen 2003 und 2004 von vielen Beobachtern gemacht wurde, stellt Putin in diesen Zusammenhang. Und im Abschnitt über den Zustand der Demokratie in Russland warnt er – ohne Namensnennung und ohne konkret zu werden – unvermittelt vor „nicht-politischen gesellschaftlichen Organisationen“, die von ausländischen Finanzmitteln abhängig sind, und dementsprechend ausländische Interessen vertreten.

Wenn man weiß, dass Organisationen wie „Memorial“ ihre karitative und historische Arbeit nur mit Hilfe von internationalen Stiftungsmitteln – auch aus Deutschland – durchführen können, so muss Putins Anmerkung Sorge über die Zukunft kritischer NGOs hervorrufen. Hier scheint eine xenophobe Einstellung durch, die einer modernen Staatsführung, die auch internationale Verantwortung trägt, nicht gut ansteht. Ob dies Anzeichen eines wachsenden Isolationismus russi-

scher Politik ist, muss genau beobachtet werden.

Putins Botschaft an die Föderalversammlung hinterlässt also einen ambivalenten Eindruck. Gewiss ist sie zunächst eine sachliche, unaufgeregte Auflistung notwendiger Reformschritte, die auf die Verbesserung der sozialen Situation der Masse der Bevölkerung gerichtet sind. In der Fokussierung auf sozialpolitische Fragen reagiert sie auf die Erwartungen der Bevölkerung (vgl. Abbildung auf Seite 7). Insofern haben bei der Entscheidung, keine politische, sondern eine „sozial-technologische“ Rede zu halten, offensichtlich auch die „Polittechnologen“ –

die *spin doctors* der Präsidialadministration – die Hand im Spiel gehabt. Dass die Botschaft bewusst schwierige Themen auslässt, latente gesellschaftliche Konflikte verschweigt und obendrein fremdenfeindliche Ängste bedient, dürfte ebenfalls „polittechnologischem“ Kalkül entspringen. Insofern wirken die Formulierungen, die der Entwicklung von Demokratie und Zivilgesellschaft gewidmet sind, nicht sonderlich glaubwürdig. Die Botschaft zeugt von wachsender staatlicher Stabilität, nicht von demokratischer Konsolidierung.

*Redaktion: Heiko Pleines*

#### Über den Autor:

Professor Dr. Hans-Henning Schröder arbeitet an der Forschungsstelle Osteuropa, Bremen.

#### Lesetipps

Der volle russische Text der Botschaft findet sich unter: <http://president.kremlin.ru/text/appears/2004/05/64879.shtml>

### Tabellen und Graphiken zum Text

#### *Das Echo der Präsidentenbotschaften in der Bevölkerung*

##### *Reaktionen auf Präsidentenbotschaften in den Jahren 2001–2003*

