

Putins zweite Amtszeit

Andrei Zagorski, Moskau

Zusammenfassung

Die russische Entwicklung mit der hohen Popularität ihres Präsidenten und dem beachtlichen Wirtschaftswachstum darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass zahlreiche politische, soziale und ökonomische Probleme ungelöst geblieben sind. Die Phase günstiger Rohstoffpreise und die Stärke der "Machtvertikale" sind nicht genutzt worden, um eine durchgreifende Modernisierung durchzusetzen. Bis 2008 ist ein Fortschreiten von Reformen kaum zu erwarten, eher ein Festhalten am *Status quo*.

Drei Gründe für die Popularität Putins

Die Parlamentswahlen im Dezember 2003 haben der "Partei der Macht", dem "Einigen Russland", fast 40% Wählerstimmen und eine Verfassungsmehrheit in der Staatsduma gebracht. Putin ließ sich am 14. März 2004 mühelos in seinem Amt mit über 71% der Wählerstimmen bestätigen. Für viele Russen ist Putin der Mann, der Russland politische Stabilität, anhaltendes Wirtschaftswachstum und Wohlstand sowie Ansehen im Ausland zurückgegeben hat. Seine Amtszeit hat der Anarchie der Jelzin-Jahre, der "Raubprivatisierung", der zügellosen Inflation sowie dem wirtschaftlichen Zusammenbruch ein Ende gesetzt. Putin hat die Oligarchen zurechtgestutzt und das Land von der uneingeschränkten Macht der "Familie" Jelzins erlöst. Er hat den Zusammenbruch Russlands abgewendet und die Macht der "regionalen Barone" eingeschränkt. Er hat groß angelegte Reformen eingeleitet, in deren Verlauf das Bruttoinlandsprodukt bis 2010 verdoppelt und der Anteil der armen Bevölkerung halbiert werden soll.

Im Parlament gibt es keine Konfrontation mehr, auch keine Opposition, die ihn an der Umsetzung seiner Pläne stören kann. Die Befürworter Putins gehen davon aus, dass er nun sein hohes Ansehen für die Fortsetzung von liberalen Reformen geltend machen wird. In der Tat hat er nach den Wahlen wiederholt sein Bekenntnis zur Achtung der Menschenrechte und der bürgerlichen Freiheiten, zur Gewährleistung von Medienfreiheit sowie zur Entwicklung des politischen Pluralismus abgelegt.

Im außenpolitischen Bereich hat Putin den Kurs Jelzins wesentlich korrigiert. Er wendete die Gefahr der Verschlechterung der Beziehungen zum Westen ab und erweiterte wesentlich Russlands Vertrauenskredit. In seinem pragmatischen Ansatz vertragen sich der Kurs in Richtung auf eine "Integration" in Europa, die Pflege der antiterroristischen Zusammenarbeit mit den USA, die strategischen Partnerschaften mit China und Indien sowie die Gestaltung eines gemeinsamen Wirtschaftsraums mit der Ukraine, Belarus und Kasachstan. So schuf Putin in seiner ersten Amtszeit günstigere Außenbedingungen für die nationale Entwicklung.

Dies sind die Gründe, die den Befürwortern der Putin-Regierung im In- und Ausland Anlass geben, den Präsidenten Russlands als einen Modernisierer des Landes zu feiern. Doch trotz der positiven Entwicklungen werden die kritischen Stimmen immer lauter. Warum?

Der Preis zu hoch, die Marschrichtung falsch

Zu Beginn der ersten Amtszeit Putins bestand in weiten Teilen des russischen Establishments ein Konsens dahingehend, dass sich mit einem populären Präsidenten unpopuläre und schmerzhaft Reformen eher durchführen ließen als unter den Bedingungen der ständigen politischen Konfrontation zwischen Präsident und Parlament. So sollte ein vorübergehendes "Ausschalten" des öffentlichen politischen Feldes und eine halb-autoritäre Regierung die Umsetzung einer liberalen Agenda ermöglichen. Neben den institutionellen Reformen sollte eine tiefere strukturelle Modernisierung der Wirtschaft und der Gesellschaft in Angriff genommen werden. Mit der Bevölkerung sollte eine Art von Gesellschaftsvertrag geschlossen werden, durch den sie bei Verlust eines Teils ihrer Freiheiten im Gegenzug mehr soziale Stabilität und insbesondere mehr persönliche Sicherheit gewinnen sollte. Der Feldzug gegen den "Terrorismus" und die organisierte Kriminalität sollte diesen Vertrag symbolisch besiegeln.

Heute, zu Beginn der zweiten Amtszeit Putins scheint sich dieser Konsens aufzulösen. Es funktioniert offensichtlich nur ein Teil des Vertrages, nämlich der, der der Staatsbürokratie und insbesondere den "Machtstrukturen" – den Sicherheitsdiensten und dem Militär – freie Ermessens- und Aktionsräume gewährt. Von den liberalen Reformen dagegen ist immer weniger die Rede. Und nach der Geiseldrama in Beslan, die im September 2004 das Leben von über 350 Menschen, unter anderem von vielen Kindern, gefordert hat, fühlen sich immer weniger Menschen durch korrupte Machtstrukturen effektiv vor der terroristischen Bedrohung geschützt. Der Preis dafür wird aber in Form eines immer rigideren Systems einer "gelenkten" Demokratie mit jedem Schritt höher.

Wachstum ohne Entwicklung

Die *makroökonomische Stabilisierung* und das *anhaltende Wachstum* gehören zweifelsohne zu den wichtigsten positiven Resultaten der Entwicklung Russlands in den letzten Jahren. Der Aufschwung von 1999 bis 2004 hat wesentlich zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage beigetragen, hat das Land jedoch nicht auf den Weg einer Modernisierung gebracht. Die 2000 angekündigten *institutionellen Reformen* (Steuern, Arbeitsrecht, Grund und Boden, Marktliberalisierung, Gerichtswesen, Renten, Ausbildung, Gesundheitswesen etc.) erwiesen sich viel weniger radikal als ursprünglich gedacht. Eine Reihe davon wurde aufgeschoben bzw. verzögert. Die zwei wichtigsten institutionellen Voraussetzungen für eine stabile Entwicklung – Garantien der Eigentumsrechte und die Ermöglichung eines fairen Wettbewerbs – sind in all diesen Jahren nicht geschaffen worden. In den letzten Jahren sind gerade in diesem Bereich deutliche Rückschläge zu verzeichnen. Es gibt auch keine Anzeichen dafür, dass die Reformagenda in der zweiten Amtszeit Putins konsequent weiter verfolgt wird.

Der wirtschaftliche Aufschwung war ursprünglich durch die dramatische Rubelabwertung in 1998 stark angekurbelt worden, aber auch durch die Ölpreise, die in allen Amtsjahren Putins hoch geblieben sind. Es mag umstritten sein, in wieweit das Wachstum der letzten Jahre auf die Ölpreise zurückzuführen ist. Festzuhalten ist aber, dass sich die strukturellen Probleme der russischen Wirtschaft trotz des Wachstums weiter zuspitzen.

Der Aufschwung lässt sich in erster Linie auf die gewachsenen Nettoeinnahmen aus den Rohstoffexporten zurückführen. Das hat Investitionen in die Rohstoffproduktion und die mit ihr verbundenen Branchen gelockt und die Haushaltseinnahmen wachsen lassen. Andere Industriezweige haben aber wenig davon profitiert. Die steigenden Einnahmen schlugen sich im wachsenden individuellen Konsum, nicht aber in Investitionen nieder. Und mit der Stärkung des Rubels schaltet auch der Konsum seit 2001 zunehmend auf Importe um. Gleichzeitig bleibt Russland ein Nettoexporteur von Kapital. Die sozialen und regionalen Strukturprobleme werden nicht nur nicht gelöst sondern spitzen sich weiter zu. So wächst das Einkommensgefälle zwischen den reicheren und ärmeren sozialen Schichten. Die regionalen Unterschiede nehmen zu. Die Symptome der "holländischen Krankheit" der von den Rohstoffexporten stark abhängigen Wirtschaft werden mit verheerenden Konsequenzen für verarbeitende Industrie und Regionen nur deutlicher. Die Zeit für die Modernisierung des Landes "von oben" wird immer knapper, ohne dass ein Modernisierungsansatz versucht worden wäre. Und ein

Rückgang von Energieträgerpreisen wird zwangsläufig einen Rückgang des Wohlstands der Mehrheit der Bevölkerung Russlands und ernsthafte Haushaltsprobleme verursachen.

Gelenkte Demokratie

Der Terminus "gelenkte Demokratie" hat sich inzwischen fest als Bezeichnung für die in der ersten Amtszeit Putins eingeführte politische Ordnung eingebürgert. Ein anderer Begriff dafür ist die Durchsetzung einer starken präsidentiellen "Machtvertikale". Die Einführung der "gelenkten Demokratie" ist vielleicht das einzige erfolgreiche Projekt der Putin-Regierung. Es ist auf eine im russischen Establishment verbreitete Vision der Stärkung der Staatlichkeit zurückzuführen, die nicht durch die Konsolidierung demokratischer Institutionen sowie derer der Bürgergesellschaft, sondern durch die Abstützung auf die so genannten "Machtstrukturen", in erster Linie Geheimdienste, erreicht werden sollte. Die Konzentration der Macht wird oft als eine notwendige Voraussetzung für eine autoritäre Modernisierung des Landes im Laufe von 10 bis 15 Jahren betrachtet. Erst danach würde sich Russland den Luxus der Demokratie gönnen können.

Im Laufe der ersten Amtszeit Putins wurde in Russland ein politisches System etabliert, dem Gewaltenteilung und institutionelle *checks and balances* fehlen. Alle Institutionen und Zweige der Staatsmacht sind dem Amt des Präsidenten untergeordnet. Ein öffentlicher und auf transparenten Regeln und Verfahren bauender politischer Wettbewerb findet in diesem System keinen Platz. Er wurde durch ein "Tauziehen hinter den Kulissen" verschiedener Gruppen der Machtelite ersetzt.

Das föderale Zentrum entmachtete die regionalen Eliten und verbannte die Wirtschaft aus der Politik. Somit wurden die politische Positionen derjenigen gesellschaftlichen Gruppen untergraben, die allein in der Lage waren, unter der Bedingung einer schwachen Bürgergesellschaft und des Parteiensystems gewisse Gegengewichte zur föderalen Staatsmacht zu sein. Im Ergebnis hob die föderale Staatsmacht nicht nur den öffentlichen politischen Wettbewerb in den eigenen Reihen auf, sondern schuf sich ein wettbewerbsfreies Umfeld. Mit den jüngsten Initiativen zur Abschaffung von direkten Gouverneurswahlen setzt sie ihre Entföderalisierungspolitik fort.

Schließlich sicherte sich die Regierung Putin vor jeglicher Kritik indem sie führende Fernsehsender unter die Staatskontrolle gebracht hatte. Stilistisch wird die föderale Staatsmacht immer "sojjetischer", undemokratischer und intransparenter. Somit hat sich zu Beginn der zweiten Amtszeit Putins in Russland ein System des politischen Gewaltmonopols mit

allen politischen Monopolen wesenseigenen negativen Zügen herausgebildet. Unter den russischen Bedingungen werden schmerzhafteste Erscheinungsformen des politischen Monopols dadurch vergrößert, dass ein bedeutender Teil der Machtelite, wie auch der russischen Gesellschaft, am Rechtsnihilismus und am "autoritären Syndrom" leidet und die Träger öffentlicher Gewalt auf allen Ebenen durch eine enorme Korruption betroffen sind.

Die in Russland entstandene politische Ordnung wirkt stabil und effektiv in dem durch das wirtschaftliche Wachstum geprägten sozialen und wirtschaftlichen Umfeld. Doch es hat sich noch keinem ernsthaften Test stellen müssen. Die Wahlen von 2003 und 2004 waren angesichts des abgeschafften politischen Wettbewerbs kein echter Test. Vor diesem Hintergrund können die Jahre 2006 bis 2008 für das System kritisch werden. Dieser Zeitabschnitt kann sozial- und wirtschaftspolitisch zur schwierigsten Periode in den beiden Amtszeiten Putins werden. Nicht weniger Probleme kann auch die politische Intrige bereiten, die nach aller Erfahrung mit der Bestimmung des Nachfolgers des Präsidenten verbunden sein wird.

Außenpolitisches Umfeld

Unter den Gegebenheiten einer fortschreitenden Globalisierung entstehen im externen Umfeld Zwänge, die das fehlende interne System der *checks and balances* mindestens teilweise kompensieren können. Insbesondere angesichts der starken Exportabhängigkeit seiner Wirtschaft ist Russland vielen derartigen Zwängen ausgesetzt. Der Regierung Putin ist es aber in den letzten Jahren gelungen, die externen Einflüsse auf ein Minimum zu reduzieren.

Die Außenpolitik der Regierung Putin war auf die Lösung von drei Hauptaufgaben gerichtet. Erstens war klar das Anliegen erkennbar, eine ernsthafte Konfrontation mit dem "Westen" und vor allem mit den USA zu vermeiden. Diese Politik reflektiert die Einsicht in die Schädlichkeit solcher Konfrontation für Russland. Zweitens war die Regierung Putins gleichzeitig bestrebt, die russische Wirtschafts- und Innenpolitik vom Einfluss der Kritik und der ungebetenen Ratschläge seitens des Westens weitestgehend zu befreien. Schließlich bemühte sich die Regierung Putin um die Anerkennung der neuen politischen Ordnung Russlands und versuchte, den Westen für ihre Unterstützung zu gewinnen.

Im Unterschied zu Jelzin, der in der Anfangsphase seiner Präsidentschaft die Aufgabe stellte, Russland in die Gemeinschaft der entwickelten westlichen Staaten zu integrieren, verzichtete Putin auf dieses Ziel. Er betonte eher die Bedeutung der Aufrechterhaltung des freien Spielraums für Russland in der internationalen

Arena und in der Innenpolitik. Dies setzt die Möglichkeit einer Beteiligung oder Nichtbeteiligung Russlands an internationalen Koalitionen nach eigenem Ermessen voraus, schließt aber jede Form einer Integration Russlands in euroatlantische Institutionen aus. Ausnahmen werden in Moskau nur hinsichtlich der angesehensten internationalen "Clubs" der Großmächte gemacht, wie der "G8", sowie der wichtigsten multilateralen Wirtschaftsorganisationen WTO und OECD, aber auch dort nicht ohne Vorbehalte.

In diesem Sinne ist die Politik Putins in der ersten Amtszeit relativ erfolgreich gewesen. Dank der positiven ökonomischen Dynamik sowie der akkuraten Rückzahlung der Schulden ist Moskau in der Lage, sich nicht nur der Ratschläge des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank zu entziehen, sondern auch die Konsequenzen der westlichen Kritik weitgehend zu neutralisieren. Beispiele hierfür sind der zweite Tschetschenienkrieg, die Schwächung und die schrittweise Verdrängung der demokratischen Institutionen aus dem politischen Leben. In den ersten vier Jahren der Präsidentschaft Putins erwarb Moskau eine relativ nachhaltige Immunität gegen Vorwürfe und sicherte sich einen weiten Spielraum in der Außen- wie in der Innenpolitik. Die Bereitschaft der Regierung Putin, den westlichen Staaten in den für sie wichtigen internationalen Fragen entgegenzukommen, wird mit Indifferenz gegenüber den inneren Prozessen in Russland honoriert. Die kontroversen Fragen werden zwar von Zeit zu Zeit zur Sprache gebracht, doch Moskau braucht keine Sanktionen zu fürchten.

Unter diesen Umständen erstarkte im russischen Establishment die Illusion der "Selbst-Suffizienz", der Wiederkehr des Großmachtstatus des Landes, das sich unter den Bedingungen des Erstarkens seiner Wirtschaftsmacht den westlichen Großmächten nicht mehr anzupassen braucht. Im Ergebnis war schon im letzten Jahr der ersten Amtszeit und besonders nach den Wahlen 2003 und 2004, die Tendenz zur Verstärkung der Großmachtbestrebungen sowie der antiwestlichen und antiamerikanischen Auftritte zu verzeichnen. Es war bisher der Verdienst von Putin, dass er stets die unmäßig eifrigen Hüter des Nationalstolzes und der Großmachtinteressen Russlands auf ihren Platz verwiesen hat. Aber es wäre falsch, den gefährlichen Wunsch der vor kurzem an die Macht gekommenen neuen Generation der russischen Politiker zu ignorieren, die Kräfte des ein wenig erstarkten Russlands auf der internationalen Arena erneut auszuprobieren. Denn gerade mit solcher Rhetorik begann 1994 die graduelle Wende in der Politik Jelzins von der Idee der Integration in die Gemeinschaft der demokratischen Staaten hin zu den Mahnungen über die Gefahr eines "kalten Friedens".

Ausblick

Die durchaus positive Fassade der Putin-Regierung verbirgt eine ziemlich rigide und gerade deswegen fragile und für wirtschaftliche und politische Herausforderungen anfällige politische Ordnung. Die Entwicklungen rechtfertigen kaum die Annahme, dass ein optimistisches Szenario einer "autoritären Modernisierung" in Russland eintreten kann. Sie rechtfertigen aber auch nicht die pessimistische Annahme, dass die "gelenkte Demokratie" in der absehbaren Zeit zusammenbrechen und durch einen erneuten Chaos verdrängt werden kann. Russland bewegt sich jedenfalls bis 2008 irgendwo zwischen diesen beiden extremen Szenarien. Die Regierung manövriert, ohne die Reformpolitik konsequent fortzusetzen, zugleich aber auch ohne auf sie vollständig zu verzichten. Dabei gibt sie der Erhaltung der sozial-wirtschaftlichen Stabilität Vorrang und nicht der Umsetzung von tief greifenden Reformen.

Die föderale Staatsmacht arbeitet auf die weitere Konsolidierung der "gelenkten Demokratie" sowie auf die Sicherung der politischen Kontinuität über die Wahlen von 2007 und 2008 hinaus hin. Da die gegenwärtige politische Ordnung keine politische Alternative zulässt und die Wiederkehr des politischen Wettbewerbs in den nächsten Jahren eher unwahrscheinlich ist, wird die Staatsführung weder auf der föderalen, noch

auf der regionalen Ebene mit ernsthaften politischen Herausforderungen konfrontiert. Die Politik Moskaus, die auf die Vermeidung von Kontroversen mit den USA und den führenden Staaten der Europäischen Union ausgerichtet ist, passt gut in dieses Entwicklungsszenario. Sie ist auf die Sicherung minimal günstiger externer Voraussetzungen für die Konsolidierung der "gelenkten Demokratie" ausgerichtet. Die hohen Kosten der "gelenkten Demokratie" bleiben bestehen, die Prämie dafür – eine Modernisierung des Landes – bleibt aber aus.

Im Falle einer ungünstigen Konstellation von internen und externen Umständen kann allerdings nicht ausgeschlossen werden, dass die Entwicklung einen anderen, negativeren Verlauf nimmt. In den kommenden Jahren schließen Experten eine Wirtschafts- und Finanzkrise nicht aus, die die Früchte der in den letzten Jahren errungenen Stabilität in Frage stellen würde. Da diese kritische Periode mit den Wahlen in die Staatsduma in 2007 sowie mit den Präsidentschaftswahlen von 2008 zeitlich zusammenfallen wird, macht eine solche Entwicklung eine Zuspitzung der Kontroversen im regierenden Establishment sowie einer durch Protest motivierten Wahlabstimmung wahrscheinlicher.

Redaktion: Hans-Henning Schröder

Über die Autoren

Im Sommer 2004 veröffentlichte die Außenstelle Moskau der Konrad-Adenauer-Stiftung eine Studie von Leonid Grigorjew, Mark Urnow und Andrei Zagorski "Die zweite Amtszeit des Präsidenten Wladimir Putin: Dilemmata der russischen Politik".

Der Mitverfasser und Herausgeber der Studie Dr. *Andrei Zagorski* hat ihre Ergebnisse zusammengefasst.

Andrei Zagorski ist zur Zeit stellvertretender Leiter der Außenstelle Moskau der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Leonid Grigorjew ist Präsident des russischen Verbandes unabhängiger Zentren der wirtschaftlichen Analyse.

Mark Urnow ist Dekan der Fakultät für Politikwissenschaft an der Hochschule für Wirtschaft und Vorsitzender des Zentrums „Expertise“, Moskau.

Lesetipp

Leonid Grigorjew, Mark Urnow und Andrei Zagorski: "Die zweite Amtszeit des Präsidenten Wladimir Putin: Dilemmata der russischen Politik" (in russischer Sprache), Moskau: Human Rights Publishers, 2004.

Demnächst zum Herunterladen verfügbar auf der Website: www.adenauer.ru