

Von den Herausgebern

С новым годом – Frohes Fest!

Die „Russlandanalysen“ gehen in die Weihnachtspause. Die nächste Ausgabe – Russlandanalyse 51 – erscheint am 13. Januar 2005. Für die ersten Nummern des neuen Jahres planen wir Beiträge zu Wahlsystem und Parteientwicklung, zu Frauenhandel, gesellschaftlicher Befindlichkeit sowie zum Stand der Jukos-Affäre.

Ein nach Themen und Autoren aufgeschlüsseltes Verzeichnis der bisher erschienenen fünfzig Analysen finden Sie auf unserer Website www.russlandanalysen.de

Jetzt wünschen wir unseren Lesern aber zunächst ein frohes Weihnachtsfest und ein gutes und erfolgreiches Neues Jahr.

Matthias Neumann, Heiko Pleines und Henning Schröder

Analyse

Entwicklungsperspektiven für Russland im Jahr 2005

Lilija F. Schewzowa, Moskau

Zusammenfassung

In Russland hat sich das Putin-System als bürokratisch-autoritäres Regime konsolidiert. Allerdings könnten die Bestrebungen des Machtzentrums, die Lenkbarkeit von Staat und Gesellschaft durch Überzentralisierung zu erhöhen, früher oder später zum gegenteiligen Resultat führen: es wird zu einer Zunahme spontaner Prozesse kommen, zu wachsendem Kontrollverlust und steigender Verantwortungslosigkeit. Im Wirtschaftsbereich sind die vor 2003 begonnenen Reformen nicht fortgeführt worden. Die günstige Lage wurde nicht dazu genutzt, die Wirtschaft zu reformieren, die so weiter von Rohstoffexporten abhängig ist. In der Gesellschaft wächst das Protestpotential und in der Außenpolitik stößt die pragmatisch begründete Zusammenarbeit angesichts wachsender Interessenkonflikte an ihre Grenzen.

Das Jahr 2004

2004 hat es in Russland einige Ereignisse von prinzipieller Bedeutung gegeben: die Präsidentschaftswahlen, die Bankenkrise, die blutige Tragödie in Beslan; es fiel die Entscheidung über die weitere Zentralisierung der Staatsmacht. Wegen der Vorgänge in der Ukraine verschlechterten sich die Beziehungen zum Westen. Der staatliche Öl- und Gas-Gigant „Gaspromneft“ wurde geschaffen, dem privaten Unternehmen „Jukos“ der Todesstoß versetzt. All diese Ereignisse zeugen von einer Systementwicklung, die Russlands Weg in der nächsten Zukunft bestimmen wird.

Überkonzentration und Kontrollverlust

Im politischen Bereich hat sich das bürokratisch-autoritäre Regime gefestigt. Präsident Putin hat seine Machtposition durch Wahlen legitimiert, insgesamt an politischem Gewicht gewonnen und seine Handlungsspielräume erweitert. Allerdings hat er seine neuen Möglichkeiten nicht dazu genutzt, die Reformen weiterzuführen, die am Ende der ersten Amtsperiode festgefahren sind, sondern dazu, seine Macht weiter zu konzentrieren. Gewiss hat es in Russland auch ein Potential für pluralistische Entwicklungen gegeben, doch wurden sie zugunsten des Autoritarismus end-

gültig aufgegeben. Davon zeugt die Einschränkung der Rolle von Wahlen (Gouverneure werden nicht mehr gewählt, sondern ernannt), die verstärkte Kontrolle der Judikative durch die Exekutive (auch die Mitglieder des Höchsten Richterauswahlkollegiums werden nun ernannt), die Schaffung eines neuen Parteiensystems, das aus dem Zentrum gelenkt wird (eine Partei muss nun mindestens 50.000 Mitglieder haben, nicht 10.000 wie früher), die Tendenz zur stärkeren Vereinheitlichung der Föderation, und die weitere Beschränkung der Pressefreiheit.

Allerdings werden die Bestrebungen des föderalen Zentrums, die Lenkbarkeit zu erhöhen, früher oder später zum gegenteiligen Resultat führen: es wird zu einer Zunahme spontaner Prozesse kommen, zu wachsendem Kontrollverlust und steigender Verantwortungslosigkeit. Das war etwa beim Sowjetensystem der Fall, das auch nach dem Prinzip der „Vertikale“ organisiert war. Die Lähmung der Exekutive während der Geiseltragödie in Beslan zeigt, wie die präsidentielle „Vertikale“ gerade in Krise funktioniert (oder nicht funktioniert). Die Legitimität der präsidentiellen Macht wird unvermeidlich beschädigt, da sie für die Arbeit seiner Administration und damit auch für ihre Misserfolge verantwortlich gemacht wird. Zudem führt

die Überkonzentration Russland zurück zu dem Modell Jelzin – das heißt, die Vetternwirtschaft wächst und Macht, die der Präsidenten nicht mehr wahrnehmen kann, wird an schattenhafte Einflussgruppen abgegeben.

Russische Domino-Theorie

Der Eindruck, die Eliten seien dem Kreml gegenüber loyal und es herrsche äußerlich Ruhe, täuscht. Die politische Stabilität in Russland beruht nur auf dem hohen Weltmarktpreis für Rohstoffe und den hohen Ratings des Präsidenten. Die Ratings sind ihrerseits in vielem ein Ergebnis der hohen Einnahmen aus dem Ölexport, röhren teilweise aber auch daher, dass es keine Alternativen gibt und dass ein Teil der Gesellschaft ihre Hoffnung nach wie vor auf Putin setzt. Diese Stabilität kann aber nicht von Dauer sein: Nur 15–20% derjenigen, die Putin unterstützen, sind der Ansicht, dass er eine erfolgreiche Politik macht. Im November 2004 waren zwei Drittel der Bevölkerung gegenüber der Politik des Regimes kritisch eingestellt und vertraten die Ansicht, dass Russland kurz vor einer Explosion stünde. Darüber hinaus sind eine Reihe von mächtigen Einflussgruppen, darunter regionale Eliten und das große Business mit dem Regime unzufrieden. Auch das kleine und mittlere Unternehmertum sehen in der Politik des Regimes keine Garantie für ihr Überleben. Man kann nicht ausschließen, dass die politische Elite in absehbarer Zeit über eine bessere Legitimierung ihrer Macht nachdenken und bei der Bevölkerung Unterstützung suchen wird. Dann wird der heutige politische Ruhezustand Risse bekommen. In jedem Fall ist das von Putin errichtete politische Regime weniger haltbar als das von Jelzin. Jelzin sicherte seine Macht durch eine Kombination autonomer Blöcke und Akteure, was zu vielen Konflikten führte, zugleich aber eine Plattform für die offene Regelung dieser Konflikte schuf. Putin hat ein undurchdringliches System errichtet, in dem der Fall eines Blockes in einer Art Domino-Effekt zum Einsturz des ganzen Systems führen kann.

Mehr Staat im Wirtschaftsleben

In der Wirtschaft verlangsamt sich das Wachstum. Die Reformen, die Präsident Putin während seiner ersten Amtszeit anfing, sind nicht wieder aufgenommen worden. Die Regierungs- und Verwaltungsreformen, die im Laufe des Jahres 2004 abgeschlossen sein sollten, wurden vom Apparat instrumentalisiert. Das war zu erwarten: eine Bürokratie ist nicht in der Lage, eine Reform zur Entbürokratisierung durchzusetzen. Auch die Grenzen von Putins Reformwillen wurden sichtbar. Das Regime, das in den Jahren 2001–2003 eine Reihe von Reformen in Gang gebracht hatte, hielt inne, da es Systemveränderungen fürchtete, die die Stabilität des

heutigen Wirtschaftsmodells und Regimes gefährden könnten. Die durchaus günstige wirtschaftliche Lage wurde nicht dazu genutzt, die Wirtschaft zu reformieren, die so von Rohstoffexporten abhängig blieb. Die Bankenkrise verhindert, dass die Bevölkerung zu Banken als einem der wichtigsten Instrumente wirtschaftlicher Aktivität Vertrauen fasst.

Anstatt liberale Reformen durchzuführen, verteilte das Regime Eigentum neu und schuf staatliche Holdings unter der Kontrolle von Vertretern der Putinschen Mannschaft. Die russische Wirtschaft fängt an, Züge eines „petrostate“ anzunehmen: Es gibt ein Interessenbündnis von Apparat und Business und als Folge dieses Bündnisses Interessen. Nach wie vor gibt es Monopole, die marktgerechten Wettbewerb weitgehend ausschließen. Man verlässt sich auf die Rohstoffvorräte und die Wirtschaft ist durch äußere Schocks verwundbar. Dazu ist unwichtig, wer eigentlich Eigentümer eines Unternehmens ist, wichtig ist, wer die finanziellen und wirtschaftlichen Ressourcen kontrolliert. Von daher leitet sich das Interesse der Staatsvertreter ab, die staatliche Präsenz in der Wirtschaft zu verstärken, denn daraus können sie eigene Vorteile ziehen, ohne dass dies für sie mit wirtschaftlichen Risiken verbunden ist. Die staatliche Expansion in die Wirtschaft wird im Jahr 2005 wohl zunehmen. Und das wird sich auf die Tätigkeit russischer Privatfirmen auswirken, die nicht so wie bisher expandieren werden (vermutlich wird der Kapitalabfluss aus Russland in das Ausland 2004 12–15 Mrd. US\$ betragen, fast doppelt so viel wie 2003). Die Jukos-Affäre ist eine Warnung für das russische Business. Es ist allerdings paradox, dass der Kreml versucht, für große ausländische Investoren günstige Bedingungen zu schaffen, die sozusagen die Rolle von Potemkinschen Dörfern spielen und die Welt von der Effektivität der russischen Wirtschaft überzeugen sollen. Jeder finanziertwerte westliche Investor muss jedoch den politischen Segen des Kreml erhalten, ohne den er dazu verurteilt ist, die gleichen Risiken wie russische Firmen einzugehen.

Wirtschaftsliberale Sozialpolitik und wachsendes Protestpotential

In der Sozialpolitik nimmt der russische Staat seine Verpflichtungen gegenüber der Bevölkerung nicht wahr, was das russische Modell des „petrostate“ von ähnlichen Modellen in Lateinamerika unterscheidet, die immer auch ein populistisches Moment haben. Die Monetarisierung sozialer Vergünstigungen im Jahre 2005 und die Kommunalreform werden die Unzufriedenheit in der Gesellschaft unvermeidlich erhöhen. Allein im Oktober 2004 gab es 80(!) Mal mehr Streiks von staatlichen Angestellten als im gesamten Jahr 2003. 2004 waren 24% der Befragten (im Vergleich zu

17% 2003) bereit, sich an Streiks zu beteiligen. Neue Formen des Protestes verbreiten sich, insbesondere Hungerstreiks von Angestellten von Staatsbetrieben, die Besetzung der Gebäude von Regierungsbehörden und Straßenproteste von Jugendlichen (Anhängern linker Bewegungen und von „Jabloko“). Diese Proteste sind noch nicht zu einer Massenbewegung angewachsen. Wie aber das Beispiel der Ukraine zeigt, gibt es in der postsowjetischen Gesellschaft das Potential für eine unerwartete Explosion von Proteststimmungen. Freilich entfalten sich liberaler Protest (Protest gegen die Beschneidung der Demokratie) und sozialer Protest (Protest gegen eine Verschlechterung der Lebensbedingungen) getrennt voneinander und es ist noch nicht klar, ob sich diese beiden Strömungen vereinen können. Es ist auch möglich, dass die ständige Bedrohung für die Sicherheit der russischen Gesellschaft durch den unlösten Tschetschenienkonflikt das Thema „Sicherheit“ zu einer fundamentalen Frage macht und dadurch die Gesellschaft in gemeinsamen Protest gegen die Politiker des Regimes, die unfähig sind, Sicherheit zu garantieren, vereinigen kann.

Grenzen des Pragmatismus in der Außenpolitik

In der Außenpolitik ist es offensichtlich, dass die Möglichkeiten des Putinschen Pragmatismus ausgeschöpft sind, der es Moskau erlaubte, in den letzten zehn Jahren die Widersprüche zwischen Großmachtambitionen und den begrenzten Ressourcen des Staates zu überbrücken. Dieser Pragmatismus half, Spannungen im Verhältnis zum Westen zu vermeiden, als die USA den ABM-Vertrag kündigten, EU und NATO erweitert und die Regimes in Georgien und Adscharien gestürzt wurden. Dieser Pragmatismus wurde zur Grundlage der Partnerschaft Russlands mit dem Westen im Krieg gegen den Terror. Allerdings haben die vermehrten Reibungen in den Beziehungen zwischen Moskau auf der einen und Washington und Europa auf der anderen Seite im Jahr 2004 gezeigt, dass der russische Pragmatismus in der Außenpolitik seine Grenzen hat. Moskau hat keine strategische Perspektive und keinen nationalen Konsensus in Zukunftsvorstellungen, auch nicht im außenpolitischen Bereich. Zudem unterscheiden sich die Wertesysteme Russlands und des Westens in vielen Punkten. Die Bestrebungen des Kreml, die Ge-

sellschaft durch die Stärkung des Großmachtgedankens und die Suche nach äußeren und inneren Feinden zu konsolidieren, müssen das gegenseitige Misstrauen verstärken. Der Konflikt um die Ereignisse in der Ukraine hat anschaulich gezeigt, dass Russland und der Westen nicht nur unterschiedliche Werte, sondern auch unterschiedliche Interessen haben. Russland versucht immer noch, seine Rolle als regionale Großmacht zu bewahren. Bis heute haben diese Bemühungen auf Seiten des Westens keinen Widerstand provoziert, was in Moskau die Annahme hervorrief, dass eine stillschweigende Vereinbarung über die Aufteilung der Einflusssphären erreicht worden sei, eine Art neues „Jalta-Abkommen“. Die Geschehnisse in der Ukraine haben aber gezeigt, dass der Westen und in erster Linie Europa nicht an einer von Russland dominierten „Grauen Zone“ auf dem Territorium der ehemaligen UdSSR interessiert ist, die kaum ein stabiler und wohlhabender Raum sein wird.

Meines Erachtens droht zum gegenwärtigen Zeitpunkt kein neuer Kalter Krieg zwischen Russland und dem Westen, weil beide Seiten daran kein Interesse haben. Doch eine Abkühlung in den Beziehungen und ein erhöhtes gegenseitige Misstrauen sind nicht zu vermeiden, wenn Russland nicht davon Abstand nimmt, nach dem Großmachtstatus zu streben, um sich im Innern zu konsolidieren. Vermutlich wird das Konzept für die neuen Beziehungen zwischen Russland und dem Westen auf selektive Partnerschaft und ebensolchen Dialog zielen und auch Perioden der Abkühlung nicht ausschließen. Dieses Konzept schließt die Integration Russlands in den europäischen Raum aus und verwandelt die Partnerschaft Russlands mit der EU in reine Imitation.

2005 – ein Krisenjahr?

Das Jahr 2005 wird zeigen, welche Möglichkeiten ein bürokratisch-autoritäres Regime, Clankapitalismus und die Politik der Vorherrschaft im postsowjetischen Raum haben. Sicherlich wird die Entwicklung in Russland von Stagnation dominiert werden. Die Frage ist nur, wann und in welcher Form die Krise sich verschärft, und wie die Reaktion von politischer Klasse und Gesellschaft sein wird.

*Übersetzung aus dem Russischen: Matthias Neumann
Redaktion: Hans-Henning Schröder*

Über die Autorin

Professor Lilija F. Schewzowa lehrt politische Wissenschaften am Moskauer Staatsinstitut für Internationale Beziehungen (MGIMO). Seit 1995 ist sie Senior Associate der Carnegie Stiftung und koordiniert dort das „Politische Institutionen“-Programm. In russischen Politologenrankings wird sie zu den 20 führenden politischen Analytikern Russlands gezählt.

Lesetipps

Studien von Lilija F. Schewzowa und ihren Kollegen finden Sie in Russisch und Englisch auf der Homepage des Moskauer Carnegie-Zentrums www.carnegie.ru