

Diskussionspapier

Forschungsgruppe Russland/GUS
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit



Roland Götz

Putins Nachfolge: Rückschritt oder Fortentwicklung des politischen Systems?

FG 5 2007/14, Oktober 2007

Diskussionspapiere sind Arbeiten im Feld der Forschungsgruppe, die nicht als SWP-Papiere herausgegeben werden. Dabei kann es sich um Vorstudien zu späteren SWP-Arbeiten handeln oder um Arbeiten, die woanders veröffentlicht werden. Kritische Kommentare sind in jedem Fall willkommen.

Putins Nachfolge: Rückschritt oder Fortentwicklung des politischen Systems?

Die Umstände der Nachfolge des russischen Präsidenten erwecken auf den ersten Blick den Eindruck eines Abgleitens in sowjetische Verhältnisse. Jedoch spricht gegen die Verfestigung eines totalitären Systems der Umstand, dass die russische Wirtschaft weitgehend privatisiert ist und es nicht einleuchtet, dass die „neuen Reichen“ eine den Interessen des Landes nicht dienliche Bürokratenherrschaft tolerieren werden. Plausibler ist die Vorstellung eines Anknüpfens an die vorrevolutionäre zaristische Vergangenheit mit einem durch Bürokratie und Geheimdienst kontrollierten Staat. Statt des Paradigmas „Restauration“ ist aber auch das Szenario „Weiterentwicklung“ denkbar, das größere Beteiligung der Gesellschaft an politischen Entscheidungen meint. Wladimir Putins Verzicht auf eine dritte Amtszeit und sein angekündigtes Engagement für parlamentarische Aktivitäten stützen diese Idee. Es wäre daher verfrüht, auf die Ereignisse in Moskau in Abwendung vom Konzept der Annäherung mit einer Politik der Eindämmung zu reagieren.

Über die Person des neuen Präsidenten mit seinen gewaltigen Vollmachten wird in den obersten Machtzirkeln unter größter Geheimhaltung entschieden, deren Bestätigung in der Präsidentschaftswahl im März 2008 durch Einsatz aller propagandistischen Mittel und die Behinderung der Opposition gesichert; nach dem Volkswillen nicht gefragt. Erklärungen für die Vorgänge in Moskau in Analogie zur Praxis in Drittweltdiktaturen versagen: Weder klammert sich ein umstrittener Präsident an seine Machtstellung, weil er bei seinem Abtreten um sein Leben oder sein Auskommen fürchten muss, noch versucht ein Herrscher etwa nach den Vorbildern in den zentralasiatischen GUS-Staaten einen die Ressourcen des Landes privatisierenden Familienclan auf Dauer zu inthronisieren. Unverständlich ist zunächst auch, warum der vergleichsweise einfache und nicht illegale Ausweg, die Amtszeit des gegenwärtigen Präsidenten per Verfassungsänderung zu verlängern oder ihm mehr als zwei Amtszeiten zu ermöglichen, nicht rechtzeitig eingeschlagen wurde. Die Weichen für einen halb totalitären Staat schienen durch den Aufbau der Putinschen „Machtvertikale“ doch bereits gestellt, auch eine entsprechende Ideologie war mit Wladislaw Surkows „souveräner Demokratie“ schon ansatzweise vorhanden. Es wäre für Putin leicht gewesen, dem – in diesem Fall sogar echten – Volkswillen zu gehorchen und sich per Verfassungsänderung faktisch als Präsident auf Lebenszeit zu installieren.

Stattdessen will Putin angeblich seine Machtstellung dadurch erhalten, dass für ihn das mit nur wenigen Kompetenzen versehene Ministerpräsidentenamt und der Vorsitz der Partei „Einheitliches Russland“ reserviert werden. Es wird gerätselt, ob alsbald eine Verfassungsänderung geplant ist, welche die politischen Gewichte zwischen beiden Ämtern verschiebt (eine „Bundeskanzlerlösung“) oder ob die Verfassung materiell ausgehöhlt werden soll, indem eine „Präsidentenmarionette“ eingesetzt wird, während die

zentrale Machtfigur Putin mit informellen Methoden herrscht und Putin nach spätestens einer Amtsperiode wiederum als Präsident gewählt werden will.

Welchen Sinn ergibt diese komplizierte Prozedur jedoch? Verbreitet ist die Interpretation, dass Putin, weil er die Verfassung formell nicht verletzen, selbst aber im Zentrum der Macht bleiben wolle, sie materiell umgehen möchte. Dagegen spricht, dass ein solcher Weg mehr noch als eine offene Verfassungsänderung mit dem von Putin gescheuten Odium des Verfassungsbruchs behaftet wäre. Außerdem lehrt die Geschichte, dass „Doppelspitzen“ (hier eine starke Person in einem schwachen Ministerpräsidentenamt gegen eine schwache Person im starken Präsidentenamt) leicht zu für die Stabilität des Systems desaströsen Machtkämpfen führen können. So bleibt das Drehbuch des Machtwechsels an der russischen Staatsspitze rätselhaft. Eher ist einsichtig, warum ein „demokratischer Machtwechsel“ im gegenwärtigen Russland nicht gangbar ist.

Warum kein „normaler“ Machtwechsel möglich ist

Eine demokratische Nachfolge im Präsidentenamt in einer offenen Wahl zwischen mehreren chancenreichen Kandidaten scheint in Russland vorerst ausgeschlossen zu sein, denn es kann keine ernstzunehmenden Kandidaten außer dem vom Vorgänger ausgewählten geben. Dies hat Gründe, die in die Anfänge der russischen Demokratie zurückreichen: Die Entwicklung einer Demokratie „von unten“ war unter Gorbatschow, der die KPdSU in eine echte Volkspartei transformieren wollte, vollständig gescheitert, denn erstens war die Partei als Institution diskreditiert und zweitens hatte die Partei-Nomenklatura am Ende der Sowjetperiode nicht politische Weiterentwicklung, sondern persönliche Bereicherung durch Anteilnahme an der Privatisierung angestrebt. Jelzin regierte als vom Volk bestätigter „Zar“, jedoch ohne eine Partei aufbauen zu wollen. In seinen beiden Amtsperioden verlor die Bevölkerung die Hoffnung auf Verwirklichung der ihr versprochenen demokratischen Ideale und entpolitisierte sich. Während so in Russland neue Volksparteien nicht entstanden, haben sich an den Rändern des politischen Spektrums die Linken (die Reste der ehemaligen KPdSU unter Genadi Sjuganow) durch ihren Dogmatismus sowie die Liberalen durch das egoistische Gehabe ihrer Anführer (Grigori Jawlinski, Michail Kasjanow) selbst entmachtet. Nur Wladimir Schirinowskis rechtsextreme „Liberaldemokraten“ konnten sich durch politische Geschäfte mit dem Kreml halten. Die aus der Wirtschaft kommende herausragende Gegenfigur zu Putin, der Jukos-Chef Michail Chodorkowski, war im Zuge einer Kampagne, die von Geheimdienstkreisen wie auch von geschäftlichen Rivalen vorangetrieben worden war, im Jahr 2003 ausgeschaltet worden.

In Putins zweiter Amtsperiode gelang zwar die Formierung einer die Amtsträger auf allen Ebenen sowie die Wirtschaft repräsentierenden „Partei der Macht“ („Einheitliches Russland“), sie konnte jedoch gegenüber dem Nimbus und den Kompetenzen des Präsidenten kein Profil gewinnen. Konflikte werden nach wie vor nicht auf der politischen Bühne, sondern innerhalb der Kremlobükratie ausgetragen, ein Mechanismus der Diskussion und Konfliktregelung auf der Ebene der politischen Parteien und der Legislative wurde nicht etabliert.

Die politische Profilierung von für das höchste Staatsamt geeigneten Kandidaten war so ausgeschlossen. Ein unter diesen Bedingungen in einer freien Wahl siegender Präsident, der nicht vorher „ausgewählt“ worden war, könnte möglicherweise ein unberechenbarer Populist sein. Ein solches Experiment verbietet sich jedoch aus Sicht der politischen Elite aus mehreren Gründen: Erstens trägt der russische Präsident die Verantwortung über den Einsatz der Nuklearwaffen. Zweitens hat er eine ebenso wichtige wie delikate Aufgabe zu bewältigen: Er hat dafür zu sorgen, dass die in der Transformationsperiode etablierte Eigentumsverteilung in den oberen Schichten der Bevölkerung, das heißt die Vermögen der rund 60 Milliardäre und rund 100.000 Millionäre unangetastet bleiben, denn bei einem mit einer unberechenbaren Person an der Staatsspitze unvermeidlich ausbrechenden Machtkampf könnten leicht viele der neuen Reichen, über die belastendes Material in den Archiven der Geheimdienste bereit liegt, unter die Räder kommen. Ebenso haben Abertausende von Staatsbediensteten zu befürchten, dass ihre korrupten Praktiken an die Öffentlichkeit gelangen und bestraft werden. Eine überaus finanzstarke und daher mächtige Koalition der Beharrungskräfte verlangt somit nach einer geplanten, einvernehmlichen und die bestehenden Verhältnisse wahrenen Regelung der Nachfolgefrage.

Szenario „Restauration“

Die Beurteilung der Moskauer Vorgänge hängt davon ab, welches Szenario man wählt, d.h. welche übergeordnete Gesamtsicht man zugrunde legt, wobei ein derartiges Szenario selbst nicht beweisbar ist, sondern den Rahmen für schlüssige Erklärungen liefern soll. Äußerlich wird in Moskau ein Machtwechsel inszeniert, der an sowjetische Zeiten erinnert: Ein „Politbüro“ aus Kreml-Bürokraten und Vertretern der Sicherheitsdienste lenkt den gesamten Prozess der Nachfolgeregelung; ein gefügiges Parlament und eine enthusiastisch applaudierende „Partei der Macht“ billigen die von oben getroffenen Entscheidungen; die ohnehin chancenlose Opposition wird auch noch behindert, während die kritiklosen elektronischen Medien die Begleitmusik liefern. Die Bevölkerung tritt nur in Form eines an den sowjetischen Komsomol erinnernden Jugendverbands („Die Unseren“) fahnenschwingend in Erscheinung. Steht dahinter nicht, so wird gefragt, der Wille zur endgültigen Etablierung eines autoritären Staates, der wieder Großmacht werden will?

Das Bild vom „Rückfall in sowjetische Verhältnisse“, das in vielen Medienberichten verbreitet wird, hat allerdings entscheidende Schwächen: Russland ist keine Staatswirtschaft mehr, sondern ein kapitalistischer Staat: 70% des Volksvermögens befinden sich in privaten oder gemischt staatlich-privaten Händen. Zwar sitzen in den Aufsichtsräten der großen Konzerne Vertreter der Machtorgane, doch kann man daraus nicht auf eine einseitige Lenkung der Wirtschaft durch den Staat schließen, sondern vielmehr auf eine Verzahnung beider Bereiche.

Kann es unter diesen Verhältnissen wirklich sein, dass die neue Klasse von privaten Eigentümern sich vollständig den Befehlen eines Geheimbundes an der Staatsspitze unterwirft, dessen Absichten im Dunkeln bleiben? Mit anderen Worten: Ist ein Szenario

eines sozialistischen „Überbaus“ mit kapitalistischem „Unterbau“ (eine schon von Michail Gorbatschow vergeblich angestrebte „sozialistische Marktwirtschaft“) wirklich schlüssig?

Eher überzeugen ist dagegen ein verwandtes Szenario der Restauration gewisser Züge des vorrevolutionären, zaristischen Russlands. Dazu passen die an russische Traditionen anknüpfende Symbolpolitik wie die Hofierung der orthodoxen Kirche, der Eindruck eines Trends zur Renationalisierung von Schlüsselindustrien („strategische Sektoren“), die starke Stellung der Bürokratie und der Geheimdienste und die Demonstration militärischer Stärke auf ausgewählten Gebieten (Raketenbau). Vergleiche mit China werden gezogen, die Rede ist vom augenscheinlichen Erfolg eines bürokratisch-autoritären Kapitalismusmodells chinesischen bzw. südostasiatischen Musters. Dabei wird aber übersehen, dass alle Vergleiche mit China und anderen asiatischen Ländern sich wegen deren spezifischer Kultur, Geschichte und Sozialstruktur verbieten. Diese Länder haben es vermocht, ihr Wirtschaftswachstum auf den Export verarbeiteter Produkte zu stützen, während der russische Wirtschaftsboom seit 1999 vor allem der Ölpreiskonjunktur zu verdanken ist. Vor allem aber fragt sich: Bietet das Szenario „Restauration“ auch langfristige Gewähr für eine im Sinne der russischen ökonomischen und politischen Elite gedeihliche Entwicklung? Daran sind große Zweifel angebracht.

Welches Russland hinterlässt Putin?

Die makroökonomische Bilanz der Ära Putin ist auf den ersten Blick glänzend: Seit 1999 liegen die Zuwachsraten des BIP zwischen 5 und 10 Prozent, der Staatshaushalt sowie der Außenhandelsaldo weisen positive Salden auf, Löhne und Renten steigen, der Konsum floriert, die Arbeitslosigkeit und die Inflation nehmen ab bzw. stagnieren auf niedrigem Niveau. Auf den zweiten Blick zeigt sich aber, dass das positive Bild weitgehend der Preiskonjunktur auf dem Ölmarkt zu verdanken ist. Gleichzeitig wird deutlich, dass die typischen Probleme eines Ressourcenbooms auch in Russland auftreten („Holländische Krankheit“). Ihr Hauptmerkmal ist die Deindustrialisierung, d.h. die Verdrängung der Produkte der verarbeitenden Industrie und ihre Ersetzung durch Importe, weil die heimische Währung wegen der hohen Exportüberschüsse immer mehr aufwertet. Dem steht nicht entgegen, dass der Ressourcenboom auf Teile der Wirtschaft außerhalb der Rohstoffsektoren, die keine handelbaren Güter erzeugen, durchschlägt: lokal gebundene Dienstleistungen einschließlich Banken und Versicherungen sowie das Bauwesen florieren ebenfalls.

Bei fortdauernd hohem oder sogar noch steigendem Ölpreis wird die russische Wirtschaft weiter wachsen, jedoch wird gleichzeitig ihre außenwirtschaftliche Verwundbarkeit zunehmen. Die Symptome der „holländischen Krankheit“ werden sich immer stärker ausprägen: Russlands Märkte für handelbare Güter werden zunehmend von ausländischen Produkten – vor allem aus China – überschwemmt werden. Kommt es jedoch zu einem länger anhaltenden Sinken des Ölpreises, wird die Wirtschaftsdynamik nachlassen, ohne dass bereits ein ausreichendes Fundament für einen wirtschaftlichen Neuanfang, der nicht von den Rohstoffsektoren getragen wird, gelegt worden ist.

Angesichts dieser Ausgangslage verlangt die makroökonomische Steuerung der russischen Volkswirtschaft nach einer klugen, langfristig angelegten und konsequent umgesetzten Wirtschaftspolitik. Ihrer Lösung harren zudem die aus der „demographischen Katastrophe“ (extrem geringe Lebenserwartung der Männer im arbeitsfähigen Alter) resultierenden Probleme. Der noch aus Sowjetzeiten ererbte Kapitalstock bedarf vor allem in den nichtindustriellen Sektoren (Verkehrsinfrastruktur, Wohnungsbau, kommunale Dienstleistungen) dringend der Erneuerung, was hohe und vor allem effiziente staatliche Investitionen erfordert. Mit zunehmenden sozialen Spannungen ist angesichts der sehr einseitigen Einkommens- und Vermögensverteilung zu rechnen. Alle diese Probleme sind nicht unlösbar, freilich ist es von entscheidender Bedeutung, wie sie angegangen werden.

Den sich abzeichnenden Problemen sind die im Szenario „Restauration“ die politische Szene dominierenden Bürokraten, deren Karriere nicht in erster Linie durch sachgemäße Arbeit, sondern entscheidend durch Anpassung an die Launen der Obrigkeit gefördert wird, keinesfalls gewachsen. Zum Szenario „Restauration“ gehört, dass nach sowjetischem und auch zaristischem Muster Probleme vertuscht, langfristige Strategien zwar als Programme formuliert, aber nicht umgesetzt, Investitionen von vornherein nicht sachgemäß geplant, Geldmittel in die Taschen der Staatsbediensteten und der beauftragten Unternehmen umgeleitet werden. Der auch bei westlichen Beobachtern verbreitete Glaube an die historische Berechtigung eines die russische Wirtschaft in die Moderne führenden, angeblich notwendigerweise autoritären Staates verkennt, dass dieses Modell zu seinem Funktionieren entweder stalinistische Repression erfordert – wovon man in Russland allenthalben zurückschreckt – oder versagt und die „Stagnationsperiode“ der Breschnewzeit mit ausufernder Korruption und bloßer Imitation von Fortschritt wiederholt. Nur in einem anders konstruierten, einem modernen Staat europäischer Prägung entsprechenden politischen System bestünde zumindest die Chance, dass die drängenden Zukunftsprobleme mit Hilfe der Teilhabe der Gesellschaft diskutiert und ihre Bewältigung kontrolliert und bewertet werden.

Szenario „Fortentwicklung“

Ein alternatives Szenario ist es wert untersucht zu werden. Seine Grundidee ist, dass der russische Kapitalismus das Stadium der „ursprünglichen Akkumulation“ hinter sich ließ, während die neuen Eigentümer ein kollektives Interesse an seiner Weiterentwicklung zu einer rechtsstaatlichen Marktwirtschaft haben und dieses wegen ihres auf Geld gestützten Einflusses auch durchsetzen können. Von der aktuellen Aufgabe der Absicherung der Profiteure der Vorperioden abgesehen, geht es in der virtuellen „dritten Amtszeit“ Putins daher darum, die entstandene „bürgerliche Gesellschaft“, die von der Wirtschaftselite geprägt ist, an der Macht teilhaben zu lassen, um Schritt für Schritt die Strukturen eines modernen Staates aufzubauen. Voraussetzung dafür ist, dass Konfliktlösungs- und Kontrollmechanismen etabliert werden, die den maßgeblichen Kräften der russischen Gesellschaft zur Verfügung stehen. Diese Kräfte sind in Russland nicht Volksbewegungen, religiöse oder ethnische Gruppen, sondern in erster Linie wirtschaft-

liche Strukturen, also Unternehmen, Branchen- und Interessenverbände, die sich bereits in der zu Unrecht als nur „chaotisch“ bezeichneten Jelzinzeit formiert haben.

Die Modernisierung Russlands war und ist auch das erklärte Ziel Putins, der als auch im Westen geachteter Reformer nach dem Vorbild Peters des Grossen und nicht als ein weiterer „Drittweltherrscher“ nach dem Vorbild der Potentaten in den zentralasiatischen GUS-Staaten in die Geschichte eingehen möchte. Dadurch, dass er sich nicht per Verfassungsänderung selbst als seinen Nachfolger inthronisiert und damit auch noch den Präzedenzfall für weitere Nachfolgenergenerationen aus Geheimdienstkreisen schafft, sondern auf eine andere einflußreiche Position wechseln will, eröffnet er die Möglichkeit für eine Verbreiterung der Herrschaftsbasis. Das Amt des Regierungschefs und der Parlamente (Duma, Föderationsrat) wird gegenüber dem Präsidentenamt aufgewertet, möglicherweise eine „Volkspartei“ geboren. Dieser „Pluralismus“ hat allerdings mit Demokratie nicht unmittelbar etwas zu tun, denn das Volk wird nicht gefragt, um seine Interessen geht es nur indirekt. Bedient werden stattdessen das Interesse der aufstrebenden, ökonomisch definierten russischen Bourgeoisie an einer mehr rationalen, auf Gesetzen beruhenden Herrschaft. Mit andern Worten: Es wird in hohem Tempo derjenige historische Prozess nachvollzogen, der sich in der zweiten Hälfte des 19. Jh. in Europa und den USA (wenn auch unter anderen gesellschaftlichen Verhältnissen) vollzogen hatte.

Während im Szenario „Restauration“ die russische Wirtschaft zum Werkzeug der politischen Spitze wird (Energieförderungen und Pipelines könnten auch gegen die Interessen der eigenen Wirtschaft als außenpolitische „Waffe“ eingesetzt werden), ist im Szenario „Fortentwicklung“ eine noch stärker als unter Putin bereits gegebene Interdependenz von politischer und wirtschaftlicher Führung angelegt. Der Staat vertritt einerseits unverblümt Unternehmensinteressen, während andererseits nicht nur Staatsbürokraten auf einträgliche Unternehmensposten befördert werden, sondern vor allem eine florierende Wirtschaft dem politischen System Legitimation verschafft. Schrittweise wird auch der Mittelstand an der Macht beteiligt und die Chance für eine Mehrzahl von „Wirtschaftsparten“ eröffnet werden. Eines Tages wird es in diesem Modell auch zur Herausbildung von mehr sozial orientierten Parteien kommen.

Freilich kann nicht von einer linearen, rückschlaglosen Entwicklung ausgegangen werden, weil bei Abwesenheit einer einzigen charismatischen Führergestalt, wie sie Putin zweifellos darstellt, Kämpfe zwischen Machtgruppen innerhalb der politisch-ökonomischen Elite und in deren Folge der Übergang zum Szenario „Restauration“ noch für lange Zeit möglich bleiben.

Während im Szenario „Restauration“ ein sowohl in der GUS als auch gegenüber dem Westen aggressiv auftretender „Rüpelstaate“ droht, bildet sich im Szenario „Fortentwicklung“ ein Staat heraus, der nach außen die Aufgabe hat, russischem Kapital die Wege in die globalisierte Welt zu erleichtern. Dies ist durchaus mit einer harten Interessenvertretung verbunden, doch steht dahinter nicht ein ideologischer Großmachtan-

spruch, sondern das Ziel der Sicherung der Renditen und Expansionsmöglichkeiten des russischen Kapitals.

Wie mit Russland umgehen?

Die außenpolitische Strategie des Westens hängt davon ab, welches Bild von Russland den Überlegungen zugrunde liegt. Das Szenario „Restauration“ legt „Abgrenzung“ und „Eindämmung“ (containment) als strategische Antworten nahe. Mit einem „neosowjetischen“ oder „neozaristischen“ Russland kann kein Partnerschafts- und Kooperationsabkommen abgeschlossen werden, eine „strategische Partnerschaft“ und alle Versuche, Russland in multilaterale Regelungsmechanismen einzubinden, sind zum Scheitern verurteilt. Im Szenario „Fortentwicklung“ sind dagegen Chancen für Kooperation vorhanden, und sie werden im Zeitablauf eher größer als kleiner. Es besteht die Hoffnung, dass Russland im wohlverstandenen Eigeninteresse die Idee der gleichen und gerechten Bedingungen für seine inneren Verhältnisse und für die internationale Kooperation übernimmt, wie sie die EU-Regeln sowie eine Vielzahl von internationalen Abkommen demonstrieren. Bevor nicht wirklich klar ist, innerhalb welchem der beiden Szenarien die russische Entwicklung besser erklärt werden kann, sollte jedenfalls von einer voreiligen Festlegung auf eine Russland zurück weisende Eindämmungspolitik abgesehen werden.