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

Rainer Lindner

Wohin steuert Putins Russland:

Staatskapitalismus und Großmachtsanspruch

Ein Szenario bis 2015

FG 5 2005/11, Dezember 2005

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.

Rainer Lindner

WOHIN STEUERT PUTINS RUSSLAND: STAATSKAPITALISMUS UND GROSSMACHTSANSPRUCH

EIN SZENARIO BIS 2015

A. INNERE DIMENSIONEN

1) Russland als Bürokratischer Kapitalismus / Staatskapitalismus

Die zweite Amtszeit des Präsidenten steht im Zeichen einer politischen und wirtschaftlichen „Stabilisierung". Die Stabilisierungspolitik erzeugt weder Modernität noch Demokratie. Sie trägt vielmehr Züge einer neuen Stagnation.

Das System reproduziert sich selbst, schafft aber keine politische Modernität. Wenn Stabilisierung in Zentralisierung aufgeht, kann sie langfristig eine neue Destabilisierung von den Rändern des Imperiums und den Rändern der Gesellschaft her erzeugen.

Die Auseinandersetzung mit den Oligarchen zeigt, dass Macht und clanartige Strukturen von den Industrieführern auf eine konditionierte Staatsbürokratie übergehen. Mit hoher Wahrscheinlichkeit wird sich Russland bis 2015 als „bürokratischer Kapitalismus" fortentwickeln. Die politisch ambitionierten Wirtschaftsführer werden reglementiert/repressiert; andere werden ausgezahlt. Präsidentennahe Oligarchen sind als *rent-seeker* an der Finanzierung des Systems beteiligt.

Die *Akteure* sind der Präsident, der Staatsapparat mit der Präsidialadministration und den FSB-Netzwerken in den Regionen. Die „Siloviki" (FSB, loyales Militär, der Präsidentenrat etc.) werden von Banknetzwerken (Alfa, MDM) unterstützt. Systemische Opposition existiert nicht mehr. Hier herrschen weißrussische Verhältnisse.

Die „Provinzfürsten" („Große Sieben") sind aus der verfassungsmäßigen Wahlprozedur herausgelöst worden. Die demokratischen Institutionen wie das Parlament, das Justizwesen oder die Medien erlangen ornamentalen Charakter.

Das westliche Russland-Bild, das nach den Erfolgsgeschichten aus Polen oder Tschechien auf einen schnellen Reformerfolg – politisch wie ökonomisch – hofft, muss endlich aufgegeben werden. Der bürokratische Kapitalismus trägt *(halb)autoritäre, partiell antimoderne* Züge.

Reformorientierte Eliten sind in dem Maße beteiligt, wie es der Reproduktion des bürokratisch kontrollierten Systems zuträglich ist. Die Frage, ob Putin über 2007/08 hinaus Präsident bleibt, wird in Maße zweitrangig, wie sich der Staatskapitalismus und die Bürokratie stabilisieren.

2.) Putin und die Regeneration des Systems

Putins historische Rolle entspricht seinem derzeitigen politischen Programm: *der Stabilisator*. Präsident Putin ist angetreten, 1.) um die Einbußen des historischen russischen Selbstverständnisses als Großmacht auszugleichen und weitgehend rückgängig zu machen, 2.) um den weiteren Zerfall des inneren Imperiums zu stoppen, nachdem das äußere (ostmitteleuropäische) Imperium an die EU verloren ging, und 3.) um die Wirtschaft in eine kontrollierte gelenkte Marktwirtschaft zu überführen. In Russland mehren sich Stimmen, dass Putin seinen Zenit bereits

überschritten hat. Sollten die Tendenzen des bürokratischen Kapitalismus und der *ornamentalen Demokratie* bis 2015 anhalten, wird der Apparat die Fähigkeit erlangt haben, auch die Person des Präsidenten zu regenerieren.

Medien flankieren diesen Prozess. Nach der Überführung der nationalen Fernsehanstalten in staatliche Regie oder ihrer Unterwerfung unter staatliche Kontrolle wurde nach dem Terroranschlag im Moskauer Theater „Nordost" die Medienfreiheit gesetzlich weiter beschränkt; Rußland steht nach dem neuesten Bericht der „Reporter ohne Grenzen" in der Rangliste der Pressefreiheit auf Platz 138 von 167 untersuchten Ländern. Wissenschaftler, die sich mit Militärfragen befassen und Journalisten, die Missstände aufdecken, laufen Gefahr, zu langjährigen Haftstrafen verurteilt zu werden. NGOs werden durch staatliche Kontrollmaßnahmen und Besteuerung behindert und eingeschüchtert.

3.) Fortschreitender Zerfall des Imperiums

Russland ist ein transkontinentaler Staat. Bevor Imperien auseinanderbrechen, ist zumeist eine Erschöpfung der normativen Reserven festzustellen. Die Akzeptanz imperialer Integrationsnormen nimmt zuerst an der Peripherie ab. Tschetschenien und der Kaukasus sind kein Problem des heutigen Russlands allein, der Krieg ist ein Beleg dafür, dass die Zerfallsprozesse innerhalb des Vielvölkerreiches *Rossija* andauern.

Zerfall heißt nicht zwangsläufig territoriale Verluste, Zerfall heißt Verlust an normativer und symbolischer Autorität. Der bürokratische Staat wird die kommenden zehn Jahre nutzen, um die realen und symbolischen Ressourcen des Imperiums zu (re)konsolidieren. Dazu zählen: Erweiterung der Machtressourcen auf der lokalen Ebene; verstärkte Truppenpräsenz in Konfliktgebieten, Politik der *vertikalen Integration* durch Elitenrekrutierung, russisch sozialisierte „Statthalter" wie Dmitri Kozak im Kaukasus.

Das erste strategische Ziel russischer Innen- und Außenpolitik ist die Einhegung des politischen, nationalen und religiösen Konflikts an der Südflanke und im Osten der RF. Dies hätte Auswirkungen auf die Konsolidierung der Zentralmacht, auf Russlands Ansehen im Ausland sowie auf die Festigung der imperialen Gestalt. Doch genau das steht nicht zu erwarten. Phasen der Stabilisierung werden von Ereignissen und Tendenzen der Destabilisierung abgelöst werden. Beslan und Naltschik sind weitere Ereignisse auf dem Zeitstrahl eines Dauerkonflikts. Sowohl an der Peripherie selbst sind Interessen (lokale *warlords*, islamistische Fundamentalisten und russische Waffenhändler) virulent, die an einer Stilllegung des Konflikts kein Interesse haben. Das Imperium bleibt auch bis 2015 Auflösungsprozessen ausgesetzt.

Dabei entscheidet sich die Frage nach der künftigen Einheit des Imperiums nicht nur in Tschetschenien, sondern im Fernen Osten und Sibirien. Hier wie in anderen Feldern russischer Interessen stehen innere und äußere Dimension in einem Wirkungszusammenhang: Kann die RF große Teile der Landmasse im Osten vom Status der Rohstoffperipherie und in Konkurrenz zu China und Japan in einen integralen Bestandteil der RF verwandeln?

4.) Die demographische Katastrophe

Die demographische Entwicklung gehört auch für Russland zu den globalen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts. Eines der Kennzeichen der globalen Entwicklung ist der Bevölkerungsboom in Entwicklungsländern und Bevölkerungsschwund

in Europa. Russland, auch sein asiatischer Teil, ist in dieser Hinsicht Teil Europas. In Asien explodieren nicht nur in China oder Indien die Bevölkerungszahlen. Pakistan wird 2025 224 Millionen Einwohner haben, während in Russland nur noch 124 Millionen leben werden. Die besondere Dramatik der russischen Entwicklung im Vergleich zu anderen europäischen und außereuropäischen Staaten wird durch verschiedene Faktoren verursacht. Dazu gehören ein sprunghafter Anstieg von HIV/AIDS, schlechte Gesundheitsvorsorge und -versorgung sowie der Missbrauch von Drogen und Alkohol. Die drastisch sinkende durchschnittliche Lebenserwartung der Männer ist eine der Folgen dieser Entwicklung. Gegenwärtig beträgt diese 59 Jahre. Die Sterberate liegt mit über 170 Toten je 100 Lebendgeburten deutlich über dem Durchschnitt von 112 Toten in Deutschland.

Die Tatsache, daß die russische Gesellschaft im wörtlichen und übertragenen Sinne „krank" ist und das Vertrauen in eine glückliche Zukunft verloren hat, kommt nicht nur im Rückgang der Anzahl der Lebendgeburten zum Ausdruck, sondern auch der Zunahme der Schwangerschaftsabbrüche (120 auf 100 Lebendgeburten nach offiziellen Angaben). Sie wird dadurch unterstrichen, daß an Drogenmissbrauch jährlich 70 000 Menschen sterben und an Alkoholmissbrauch mehr als 38 000, in Autounfällen 42.000 Tote, weiter 90.000 durch Morde, Selbstmorde. An HIV/AIDS waren in Rußland 2003 bereits eine Million Menschen erkrankt. 720 000 Waisen (*besprizorniki*) leben derzeit in Russland, mehr als nach dem Zweiten Weltkrieg.

Die Auswirkungen auf die Aufrechterhaltung der Wirtschaftskraft und der militärischen Sicherheit sind verheerend, da der Bevölkerungsrückgang vor allem bei den Jugendlichen drastisch ist. Die für den Wehrdienst und die Wirtschaft zur Verfügung stehende Bevölkerungskohorte von 15-24-jährigen wird in den kommenden zwanzig Jahren bis 2025 um 45% zurückgehen. Hinzu kommt das Moment der ethnisch-kulturellen Perspektiven.

5.) Sicherheitslücke: das russische Militär

- 56 Prozent der Offiziere unter Armutsgrenze,
- 170.000 schlechte Wohnverhältnisse,
- Truppenreduzierung von 4,8 auf 1,2 Mio.,
- Panzer von 64.000 auf 7.000.
- Flugzeuge von 7 auf 2.500.,
- U-Boote von 300 auf 80.
- Ausrüstungsbestand 13 mal niedriger als USA und 3 mal niedriger als China.
- Budget-Anteil heute 2,84% (2005). Wachstum wird wieder prognostiziert, aber:
- Kriminalität im Militär, illegaler Benzin-, Diesel- oder Heizölverkauf.
- Schaden um 200 Mio. Rubel pro Jahr, Wohnungsnot, „Ältestenbewegung"

6.) Identitätswende: Renationalisierung der russischen Gesellschaft

Präsident Putin hielt sich kürzlich in den Niederlanden auf. Der Bezug auf Peter den Großen war nicht zu verkennen und wurde von Putin selbst in seinem großen Interview für das niederländische *Handelsblad* beschworen. Russische Politik war

immer auch Symbolpolitik, die auf die Nutzung der „kulturellen Dimension“ von Integrationsstrategien setzte. Die Staatshymne, die vom greisen Hofdichter Stalins im Auftrag Putins einen neuen Text erhielt, die neue Feiertagssymbolik sind nur zwei von zahlreichen Facetten. Aus aktuellem Anlass ist auf die veränderte Symbolik des heutigen Feiertagswochenendes in Russland hinzuweisen. Gefeiert wird jetzt die Emanzipation Russlands von den Westmächten im 17. Jahrhundert: Schweden und Polen-Litauen. In der „Zeit der Wirren“ zu Beginn des 17. Jahrhunderts, gingen die zahlreiche Gebiete verloren, selbst Nowgorod geriet in schwedische Hand. 1610 zogen die Polen gar in den Moskauer Kreml ein. Als sich Wladyslaw, Sohn des polnischen Königs Sigismund III., um den verwaisten Zarenthron bewarb und die Bojaren durch Wahlmanipulationen zu gewinnen suchte, schien es, als ob die Autokratie als Herrschaftsform in Frage stehe. Vertrieben wurden sie, folgt man den Bildern der heroisch aufgeputzten vaterländischen Geschichte, durch ein Heeresaufgebot, das, gedeckt von der Autorität der Kirche, unter Führung zweier Heldenfiguren stand: des Fürsten *Posharskij* und des aus Nishnij Nowgorod stammenden Stadtältesten *Minin*. Ein Denkmal der Beiden steht heute noch in Moskau auf dem Roten Platz. Mit dem Sieg über die „polnischen Interventen“ war der Weg frei, die Autokratie in neuer Weise zu restituieren.

Die „Zeit der Wirren“ ist als nationale Katastrophe in Erinnerung geblieben, der Aufstieg der Romanows zur Dynastie als Neubeginn bewertet worden, 1812 im Vaterländischen Krieg gegen die napoleonischen Truppen, 1913 zur 300-Jahrfeier der Dynastie, im Zweiten Weltkrieg im Kampf gegen die Besatzer und eben jetzt unter Putin.

B. AUSSENDIMENSIONEN

Russlands strategische außenpolitische Interessen bis 2015 beziehen sich auf:

- globale Ordnung und Integration;
- regionale und territoriale Sicherheit;
- Wirtschaftswachstum durch Energieverkauf

Strategien zur Erreichung dieser Ziele werden auf den folgenden Handlungsfeldern entwickelt:

1.) Russland als Energiegroßmacht

Das Land kann sich auf unerschöpfliche Energieressourcen stützen kann. Erdöl ist die entscheidende Machtressource des 21. Jahrhunderts. Bis 2015 Stabilisierung auf hohem Niveau, 2020 (*peak of oil*). Die elitenorientierte *Mirovaja ėnergetičeskaja politika* glaubt, dass nur derjenige Staat ein vollwertiger Akteur in der außenpolitischen Arena sei, der über eigene Rohstoffressourcen verfüge. Russland will als Energie-Großmacht zurückkehren. Entscheidende Kriterien russischer Außenpolitik bis 2015 sind „Pragmatismus“ und „nationale Interessen“. „Energie“ ist die entscheidende Ressource Russlands in seinen Beziehungen zur EU, zu den USA, zu China, Indien sowie nicht zuletzt im PSR. Konzentration auf das Öl- und Gasgeschäft bewirkt zwar kurzfristig eine Wiederbelebung der russischen Wirtschaft, allerdings blockieren hohe Rohstoffpreise zugleich die Entfaltung einer Konsumwirtschaft (*Dutch disease*).

2.) Russland als Ordnungsmacht im PSR

Russland ist wie alle Staaten nur so stabil wie seine inneren und äußeren Peripherien. Zu den inneren Peripherien wurde bereits ausgeführt, dass sie für Russland selbst als unmittelbares Interessengebiet gelten. Die Ereignisse in Georgien und der Ukraine, haben nach der Abspaltung des Baltikums vor über zehn Jahren der russischen Elite einmal mehr vor Augen geführt, dass sich die vormalige Reichsperipherie vom Zentrum emanzipiert hat.

Russland wird sich nur solange als Ordnungsmacht halten können, solange seine Autorität unangezweifelt bleibt. In der Ukraine hat diese Autorität dauerhaften Schaden genommen. Eine zweite „Ukraine" kann sich Präsident Putin in Belarus nicht erlauben. Gegenwärtig wird erwogen, ob eine andauernde Duldung Lukaschenkos außenpolitisch nicht mehr Schaden anrichtet, als der Nachbar an politischer und wirtschaftlicher Rente verspricht. In einem polnisch-baltisch-georgisch-ukrainischen Umfeld ist der Diktator von Minsk bereits isoliert. Im Moment dient er Putin als Stabilisator seiner Energiekorridore und als Beweis dafür, dass es in Osteuropa noch größere demokratische Defizite gibt als in Russland.

3.) Russland und die USA: Wachsendes Misstrauen und alte Trennlinien

Die russisch-amerikanischen Beziehungen sind auch fünfzehn Jahre nach dem Ende der Sowjetunion von einem anhaltenden wechselseitigen Misstrauen der politischen Eliten geprägt. Dieses ist durch persönliche Beziehungen nur mühsam zu überdecken. Der Prozess wird eher fortschreiten als sich abschwächen. In dem Maße wie Russland wieder erstarkt, werden alle Wahrnehmungs- und Handlungsmuster remobilisiert.

Konfliktfähige Politik-Felder der RF-US-Beziehungen sind in der kürzeren Perspektive (2005-2010) der Nahe Osten (Irak und Iran) und in der ferneren Perspektive (ab 2010) China. China bedeutet für Russland die zentrale außenpolitische Herausforderung der Zukunft; Annäherungen wie im Fall der gemeinsamen Militärübung in diesem Jahr sowie innerhalb der Schanghai-Kooperations-Organisation (Gipfel in Moskau, gemeinsamer Kampf gegen Terror u.a. in Zentralasien) werden in den Vereinigten Staaten mit Argwohn verfolgt. Im Iran sieht die RF gegenwärtig keine reale Gefahr als Hersteller einer Atomwaffe, sondern betont die Kooperationsperspektiven (Kraftwerk). Die RF folgt nur zum Teil der EU-Linie, Iran zum Verzicht auf die Uran-Anreicherung zu bewegen und dafür Technologien zur friedlichen Atomnutzung sowie weitere wirtschaftliche Kooperationsangebote zu erhalten. Anders als einige Optimisten in den IB sehe ich hier kein gemeinsames außenpolitisches Handlungsfeld von EU und RF.

4.) Rußland als global player und europäischer Staat

Russland wird im kommenden Jahr 2006 der G8 und zeitgleich dem Ministerrat des Europarates vorsitzen. Noch nie hatte Russland eine derartige normative globale Gestaltungsmöglichkeit. Zugleich hat Russland wie noch nie zuvor Verantwortung als „Great state" zu bekunden. Das zentrale Thema des G8-Vorsitzes Russlands wird die Energiesicherheit und der Kampf gegen den Terrorismus sein.

5.) Russland und EU: Kooperation nicht um jeden Preis

Partnerschaft, nicht Mitgliedschaft sei die Priorität. Entfremdung zwischen Russland und der EU: die Kaliningrad-Debatte hat zu einer Abkühlung geführt, die ge-

fundene Lösung ist eine Notlösung. Die harte Haltung der EU-Kommission gegenüber Russlands Bemühungen um einen WTO-Beitritt hat das Klima zusätzlich erschwert. Auf russischer Seite wird vor einer „Europäisisierung“ Rußlands gewarnt. Selbst eine liberale Stimme wie Trenin sieht die Erweiterung des „normativen Imperiums EU“ als Herausforderung für Russland an.

Die Erweiterung der EU in ehemaliges und aktuelles Interessengebiet Russlands hinein hat mehr Gräben aufgerissen als wir bisher angenommen haben. Russland will wieder ein Kraftzentrum im östlichen Europa werden. Das ist die Prämisse der russischen Außenpolitik seit Putins 2. Amtszeit. Andererseits sind das westliche Europa und die EU für Russland ein ganz wesentliches Tool zur Realisierung eigener Interessen: 1) EU-Europa als Handelspartner (53%) und Abnehmer von Öl und Gas, 2) Freizügigkeit seiner Bürger nach Europa, 3) Europa ist Modernisierungsressource für Russland; 4) Die EU als sicherheitspolitisches Instrument. Dies gilt vor allem in der fortdauernden Konkurrenz zu den Vereinigten Staaten, aber auch in der Integrationskonkurrenz im PSR.

Die auf dem Moskauer Gipfel im Mai 2005 verabschiedeten „vier gemeinsamen Räume (Wirtschaft, Politik, innere Sicherheit, Kultur/Information/Bildung)“ sollten eine differenziertere Zusammenarbeit ermöglichen. Doch die Reaktionen in Russland sind kritisch: Aus Sicht des renommierten *Instituts für Probleme der Globalisierung*, bedeuteten der Gipfel und die Road Maps eine „vollständige und bedingungslose Kapitulation Russlands vor der Europäischen Union“. Faktisch übernehme man die Pflichten eines EU-Mitgliedslandes ohne dafür die geringsten Rechte, Privilegien oder Vorteile zu erhalten, die eine EU-Mitgliedschaft eigentlich biete. Andere Kritiker behaupteten unter Bezugnahme auf den Anwendungsbereich der europäischen Nachbarschaftspolitik der EU sowohl auf die benachbarten Länder des Mittelmeerraums als auch Ost(mittel)europas, Russland habe sich nunmehr in eine Reihe mit Ländern wie Jordanien oder Algerien gestellt.

Sergej Karaganow, Seismograph der russischen Beziehungen zum Westen, spart nicht mit Kritik. Im Grunde genommen befänden sich die Beziehungen zwischen der EU und Russland in einer Krise, die hinter einer Dokumentenoffensive von Wegekarten und Räumen versteckt werden solle. Die EU wolle Russland in eine nahe Bindung bringen, nicht zuletzt als Flankenmacht für die zyklische Verschlechterung ihrer transatlantischen Beziehungen. Hauptmerkmal der Karten und Räume sei ihre fehlende Konkretheit. Russland müsse infolgedessen der Gefahr begegnen, alles sei nun in Ordnung, man bräuchte nun nichts mehr zu tun.

Die Kritik der politischen Klasse richtete sich allerdings nicht nur gegen die EU, sondern auch gegen diejenigen, die für die russische Europapolitik verantwortlich sind, also vor allem gegen den Kreml und das Außenministerium. Sie hätten es in den Dokumenten versäumt, eine Antwort auf die grundlegende Frage nach dem Platz Russlands in Europa zu geben und diese durch „schön klingende bürokratische Phrasen“ ersetzt. Eine Strategie, in welche Richtung Russland sich tatsächlich bewegen würde, sei den Vorgaben der Wegekarten nicht zu entnehmen. Auf den Platz der europäischen GUS-Länder, vor allem der Ukraine, nehme das Papier keinen Bezug. Russland, so scheint es, sei erneut aufgrund fehlender Kompetenz zur Formulierung strategischer Ziele auf Angebote der EU eingegangen, die russischen Interessen schaden.

Faßt man die Reaktionen auf die Wegekarten zusammen, ergibt sich folgende Diagnose des Verhältnisses zwischen der EU und Russland:

- Das EU-Rußland-Verhältnis befindet sich allen “Dokumentenoffensiven” entgegen in einer *Krise*.

- Vor allem im postsowjetischen Raum sind Aspekte der Konkurrenz stärker hervorgetreten als die der Kooperation.
- Russland wird sich einem „normativen Imperium“ der EU nicht ein- oder unterordnen.
- Die für die beiderseitigen Beziehungen zuständigen Apparate in Moskau und in Brüssel sind den komplexen Aufgaben der Zusammenarbeit nicht gewachsen. Eine adäquate Infrastruktur der Europapolitik in Russland und der Russlandpolitik in Brüssel muß geschaffen werden.

Russland kann sich keine „Denkpause“ leisten, schon gar nicht ein Einfrieren der Beziehungen. Da die EU gegenwärtig und nicht zuletzt nach dem Scheitern des Verfassungsprozesses ebenfalls vor strategischen Überlegungen und Entscheidungen steht, ist jetzt ein „window of opportunity“ geöffnet. Die Ausarbeitung eines neuen „großen Vertrages“, eines „Assoziierungs-„ oder „Transformations- und Assoziierungsvertrags“ sollte in Angriff genommen werden, um das 2007 auslaufende Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zu ersetzen und eine neue Stufe der Zusammenarbeit zu schaffen.

Der deutschen Außenpolitik kommt eine zweifache Vermittlungsaufgabe zu: innerhalb der EU und vor allem gegenüber Polen und den baltischen Staaten. Dort haben sich unterdessen Frustrationen angestaut, die einer neuen Vertragsbindung mit Russland entgegenstehen könnten. Die mit den Wegekarten angezeigte Richtung stimmt. Es müssen aber konkrete Schritte benannt, ein Fernziel formuliert und die Befindlichkeiten der Partner berücksichtigt werden.