

Putins Vermächtnis: Russische Innen- und Außenpolitik zu Beginn der Präsidentschaft Dmitri Medwedews

PETER W. SCHULZE

Eine neue Etappe der Transformation: industriell-technologische Modernisierung und Sicherung der Macht

Der Versuch die Präsidentschaft Putins zu bewerten ergibt ein mehrdeutiges Bild. Unstrittig ist, dass die transformationsbedingten Deformationen, die schon den Reformansatz von Gorbatschow scheitern ließen und während der Jelzin-Zeit noch zunahmen, weitgehend beseitigt wurden.¹ Das postsowjetische System, das sich aus den blutigen Anfängen (Oktober 1993) und Wirren der Dekade herauschälte, hat sich gefestigt. Der russische Staat hat seine Handlungsfähigkeit wiedererlangt, und diese basiert erstmals in der russischen Geschichte nicht primär auf Repression. Auf der Habenseite der Putinschen Präsidentschaft stehen zweifellos Erfolge bei der Stabilisierung der politischen Makrostrukturen, hohe wirtschaftliche Wachstumsraten, die gestiegene Attraktivität des russischen Marktes für ausländische Anbieter, der Zuwachs an ausländischen Investitionen, ein steigender Lebensstandard und damit einhergehend eine zunehmende soziale Differenzierung, aber auch die Rückgewinnung außenpolitischer Handlungsfähigkeit und internationaler Anerkennung. Die außenpolitische Positionierung Russlands vollzieht sich im Kontext gewaltiger Umbrüche in internationalen Machtkonstellationen. Der Prozess der Ablösung der unipolaren US-Hegemonie durch multipolare oder non-polare Konstellationen von Machtzentren hat begonnen und wird Rückwirkungen sowohl für die weitere Transformation Russlands als auch für die außenpolitische Identitätsfindung der Europäischen Union haben.

1. Für eine detaillierte Erörterung sowohl der innen- als auch der außenpolitischen Probleme und Entwicklungen Russlands, vor allem Moskaus Beziehungen zum postsowjetischen Raum, der GUS, aber auch zur Europäischen Union siehe Schneider-Deters, Winfried, Peter W. Schulze und Heinz Timmermann (2008): *Die Europäische Union, Russland und Eurasien*. Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag.

Jedoch war der Preis für die Erfolge der putinschen Präsidentschaft, so die vorherrschende Einschätzung, hoch. Denn sie gehen einher mit Rückschlägen bei der demokratischen Ausgestaltung des politischen Herrschaftssystems. So wurden die schon während der Jelzin-Zeit schwächer werdenden demokratischen Kräfte weiter geschwächt und versanken letztlich in politischer Bedeutungslosigkeit, wie die Ergebnisse zu den Wahlen der Staatsduma 2003 und 2007 belegen. Auf der Strecke blieb auch jene Spielart von freier Presse, die unter der Obhut der Oligarchie in den 1990er Jahren entstand, und die ein gewisses Maß an Freiheit und Meinungsvielfalt gewährleistete. Pluralistische Gegenkräfte aus den Regionen, aus der Geschäftswelt und der Oligarchie, einst die Säulen auf denen Jelzins Macht ruhte, wurden in die »Vertikale der Macht« eingegliedert. Zwar gelang es, wie der Fall Tschetschenien zeigt, mit brutaler militärischer Macht separatistische Gefahren abzuwehren, aber zugleich wurde der junge Föderalismus, der beträchtlichen Anteil daran hatte, dass die Russische Föderation nach 1993 nicht auseinanderbrach, durch den zentralistischen Kurs nach 2001 im Kern getroffen.

Den anhaltenden wirtschaftlichen Aufschwung flankierten zwar die früh eingeleiteten Steuer- und Bodenreformen, doch beruht der Aufschwung nach wie vor hauptsächlich auf Energie- und Rohstoffexporten. Die technologische Modernisierung und Restrukturierung der alten Sowjetindustrien kam kaum vom Fleck, und die Diversifizierung der russischen Wirtschaft ist nach wie vor nur auf wenige Branchen beschränkt.

Bedingt durch die ungebrochene Nachfrage nach Energie und Rohstoffen auf dem Weltmarkt erlangte Moskau eine Sonderstellung als globaler Gasproduzent. Seither geistert das Schreckgespenst eines globalen Gas-Kartells unter der Führung Russlands umher. Die reale Grundlage für solche Befürchtungen liegt in den Anstrengungen des Kreml und von Gazprom, sich die Gasressourcen im Raum zwischen Schwarzem und Kaspischem Meer, aber auch in Algerien und Libyen durch langfristige Kontrakte zu sichern. Durch diese Politik werden Anstrengungen der Europäischen Union, ihre Energieimporte zu diversifizieren und ein von Russland unabhängiges Netz von Pipelines aufzubauen, konterkariert. Die Energieressourcen sichern Russland für die kommenden Dekaden eine sehr komfortable Position und erlauben dem Kreml ein erhebliches Maß an Unabhängigkeit, Handlungsfreiheit und Flexibilität. Die immensen Exportüberschüsse alimentieren den Staatshaushalt und ließen Kapitalrücklagen bei der Zentralbank in die Höhe schnellen. Binnen acht

Jahren rückte Russland bezüglich seiner Kapitalreserven, die sich auf mehr als 500 Milliarden US-Dollar belaufen, auf den dritten Platz hinter China und Japan. Zählt man weitere Rücklagen hinzu, wie die des Restrukturierungsfonds und des Risikokapitalfonds, so könnte Moskau bald Japan vom zweiten Platz verdrängen.

Dank dieser enormen Kapitalreserven sind erstmals seit 1993 die materiellen Voraussetzungen für eine interessengeleitete Debatte über den zukünftigen Entwicklungsweg und die außenpolitischen Ziele des Landes gegeben. Als zentrales Ziel zeichnet sich die Transformation des Landes in ein technologisches Innovationszentrum globalen Zuschnitts ab. Dabei sind Direktinvestitionen und Kapitalverflechtungen keine Einbahnstraße mehr; Direktinvestitionen russischer Konzerne und großer Staatsholdings in der Europäischen Union und in den USA sind angesagt. Dies deutet darauf hin, dass die russischen Modernisierungsziele nicht grundlegend von den europäischen abweichen. Die Konvergenz der Modernisierungsziele gilt aber nur für die Ökonomie, weniger für die politische Ausgestaltung des Herrschaftssystems. Kooperation bedeutet für Russland heute nicht, sich einem extern bestimmten Integrationszwang anzupassen oder den Sirenentönen des Neoliberalismus zu folgen, wie noch in den 1990er Jahren. Hinzu kommt, dass in den »strategischen Sektoren« westlicher Einflussnahme ohnehin klare Grenzen gesetzt sind. Dennoch wäre es falsch, darin ein Indiz für eine prinzipielle anti-westliche Einstellung zu sehen. Die Modernisierungsargumentation ist v. a. gegen Propagandisten nationalistischer und eurasischer Vorstellungen in den eigenen Reihen gerichtet.

Obwohl ein systematischer Modernisierungsansatz noch fehlt, wurden in der Amtszeit Putins zumindest Prioritäten staatlichen Handels benannt². Bereits 2005 wurden vier nationale Projekte definiert, die den Rahmen für weitere Modernisierungsschritte absteckten. Dass diesen

2. Obwohl Moskau nicht gänzlich darauf vertrauen kann, dass die hohen Energie- und Rohstoffpreise nicht durch eine weltweite Rezession einbrechen, so besteht doch Konsens darüber, dass sich das Land in einer »win-win«-Situation befindet. Auch bei verminderter Nachfrage ist mit dem Verfall der Energiepreise nicht zu rechnen. Dass der »Strategie 2020« Relevanz zukommt, lassen auch Umsetzungen und die Ernennung neuer Personen in der Regierung erkennen, die noch in der letzten Phase der Präsidentschaft Putins in die Wege geleitet wurde. Das ist ein weiterer Hinweis darauf, dass die Machtübergabe planvoll und langfristig vorbereitet wurde. Auf Personen wie etwa Sergeij Iwanow, Sergeij Naryschkin, Dmitry Kosak sei hierbei hingewiesen.

Projekten nur dann Erfolg beschieden sein wird, wenn sie langfristig, kontinuierlich und systematisch verfolgt werden, liegt auf der Hand.

Kurz vor den Wahlen zur Staatsduma im Jahr 2007 wurde der »Plan Putin« in Umlauf gesetzt. Westliche Kreise karikierten diesen sofort als Beleg für einen »Personenkult« und belächelten den Plan als untaugliches Konstrukt für die Modernisierung. Ähnlich kritisch wurde die Bildung von großen Staatsholdings in der Luftfahrt, im Schiffs- und Bergbau sowie die staatlichen Förder- und Fusionsprogramme für Hochtechnologie rezipiert. Denn solche Projekte sind weder mit neoliberalen Grundüberzeugungen noch mit jener Spielart des Neoliberalismus vereinbar, die unter Jelzin das Land fast in den Abgrund gerissen hätte.

Ende 2007 wurden die Projekte zur technologischen Modernisierung in der »Strategie 2020« zusammengefasst.³ Diese Strategie verdient es schon deswegen ernsthaft betrachtet zu werden, weil der neu gekürte Premierminister Putin mit ihrem Erfolg seine »historische« Rolle im postsowjetischen Transformationsprozess verknüpft. Die Strategie benennt klar die Hauptaufgaben der nächsten Jahre: Verbesserung der Infrastruktur und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit für russische Erzeugnisse. Dementsprechend wurden seit Mai 2008 mehrere langfristige Förderprogramme mit erheblichem Investitionsvolumen vorgestellt. Unter anderem sollen über 500 Milliarden Euro allein für die Verbesserung und den Ausbau der regionalen Infrastruktur im Großraum um Moskau aufgewendet werden; der »Superjet«, ein Joint Venture zwischen Sukhoi und Finmeccanica, soll die veralteten Kurz- und Mittelstreckenflugzeuge ersetzen; eine bereits 2006 gegründete Bundesraumfahrtagentur soll stärker auf internationalen Märkten präsent werden; die Produktion von Biotreibstoffen soll gefördert werden; die russische Eisenbahn will an die 500 Milliarden US-Dollar bis zum Jahre 2030 in die Modernisierung von Schienennetz und Zügen investieren. Zudem soll durch die ebenfalls eingeleitete Modernisierung der Streitkräfte das geostrategische Abschreckungspotential gesichert werden; ferner sollen der Bau von Tankern gefördert und Innovationszentren für Hochtechnologie geschaffen werden.

Die russischen Entscheidungseliten stimmen heute überein, dass sich das Land von der Rolle des Rohstoff- und Energieanhängsels Europas verabschieden und zu einem globalen Wissenschafts- und Technologie-

3. Siehe dazu die Eröffnungsrede Putins zum Kongress der Russischen Industriellen und Unternehmer am 6.2.2007, online: [http://President.kremlin.ru/eng/\(zuleztt besucht am 8.9.2008\)](http://President.kremlin.ru/eng/(zuleztt%20besucht%20am%208.9.2008)).

zentrum sui generis transformieren muss, um als Großmacht von der internationalen Staatenwelt dauerhaft geachtet zu werden. Wegen ihrer gewaltigen Dimension wird diese Umgestaltung, das lehren internationale Erfahrungen kleineren Formats, mehrere Dekaden dauern, und es wird auch Rückschläge geben. Das Gelingen der Transformation hängt aber nicht nur von inneren Faktoren ab, wie dem ununterbrochenen Zustrom von Einnahmen aus dem Export von Energie und Rohstoffen. Ebenso wichtig wird für das Gelingen dieses Prozesses der Öffnung und Globalisierung der russischen Wirtschaft aber die Schaffung politischer und sozialer Voraussetzungen sein: Dazu gehört insbesondere der Aufbau eines Rechtsstaates zur Gewährleistung transparenter und einklagbarer Wirtschaftsgesetze. Dies wiederum ist die Voraussetzung für den ungestörten Zufluss von internationalem Kapital und Know-how. Und dazu bedarf es außerdem verlässlicher, berechenbarer und partnerschaftlicher Beziehungen zu den wichtigsten Handelspartnern und ein Höchstmaß an einträchtiger Zusammenarbeit bei der Lösung internationaler Streitfragen. Im Zeitablauf steht die aktive Partizipation der Gesellschaft im politischen Prozess an letzter Stelle.

Das System Putin: langfristige Machtsicherung durch eine loyale Massenpartei

Fast alle Deutungsversuche des vielbeschworenen System Putin stilisieren es zum Gegensatz einer demokratischen und privatwirtschaftlichen Entwicklung. Es stehe für Gleichschaltung der Medien, Zentralismus, Wahlmanipulation, Behinderung der Opposition. Das selektive Vorgehen gegen die alte Oligarchie, der Aufbau von Staatsholdings sowie die Abschottung von Branchen gegen ausländische Investitionen seien ein Hinweis darauf, dass die marktwirtschaftliche Umgestaltung stagniert. Korruption und Willkür der Bürokratie hätten zugenommen und an Stelle der alten Oligarchie sei eine neue getreten, nämlich die der Epaulettenträger aus Militär und den Sicherheitsdiensten. Diese im Einzelnen nicht zu widerlegenden Charakteristiken eines sich autoritärer Mittel bedienenden Herrschaftssystems erfassen aber nicht den Kern des neuen Systems, wie es seit 2000 sukzessiv gegen Widerstände durchgesetzt wurde.

Das wesentliche und neue Element des Herrschaftssystems ist der Aufbau einer loyalen Massenpartei. Dazu wurde Edinaja Rossia (Einiges Russland) gegründet. Die Partei hat zwar Aufgaben zu erfüllen, die mit

denen anderer Regierungsparteien vergleichbar sind, aber anders als ihre westlichen Pendanten operiert sie unter gänzlich anderen kulturellen, politischen und sozialen Milieubedingungen, die historisch durch Revolution, bolschewistische Herrschaft und die Folgen der Transformation bestimmt sind. Das ist einer der Gründe, warum die Entwicklung von Edinaja Rossia zur Partei der Macht unterschätzt und ihr nur eine marginale Bedeutung beigemessen wurde. Allerdings hat die Partei bis zum Ende der Amtszeit Putins die Rolle einer selbständigen Machtsäule im Gefüge der Herrschaft gar nicht gespielt. Erst mit dem Wechsel zu Medwedew und der Übernahme des Vorsitzes von Edinaja Rossia durch den neuen Premierminister Putin haben sich die Bedingungen grundlegend verändert. Ein kurzer Rückblick auf die Geschichte der Parteien belegt dies.

Zunächst gelang weder dem Kreml noch der Opposition (sieht man von der KPRF ab, die seit Beginn der Präsidentschaft Putins zwei Drittel ihrer Mitglieder verlor und heute bei 180 000 Mitgliedern stagniert) in den 1990er Jahren der Aufbau von Reformparteien mit Chancen auf Übernahme der Regierungsverantwortung. Mit den westeuropäischen vergleichbare Parteien entstanden nicht und alle Versuche, eine Partei der Macht aufzubauen, scheiterten.

Mit Ausnahme der KPRF waren die Parteien alimentierte Anhängsel von Oligarchen, des Kreml oder regionaler Machtgruppen. Nur 1999 gab es für kurze Zeit die Chance zur Schaffung einer programmatischen Partei, als sich die Oppositionsbewegung Otetschestwo/Wsaja Rossia gegen die Clique um Jelzin (»Familie«) stellte. Sie wurde aber in einem schmutzigen und gnadenlosen Wahlkampf von der »Familie« unter Führung der damaligen Politoligarchen Boris Beresowski und Wladimir Gussinski zermalmt. Russischen Traditionen verpflichtet schwor Otetschestwo/Wsaja Rossia kurze Zeit später dem neuen Präsidenten Putin Loyalität und fusionierte 2002 mit dem früheren Erzfeind, der Kreml-Partei Edinstwo, zur jetzigen Partei der Macht, Edinaja Rossia. Dadurch wurde es möglich, die Machtblockade der vereinten kommunistischen, nationalistischen und auch demokratischen Opposition, die von 1993 bis 1999 der Handlungsfähigkeit des Präsidenten Jelzin enge Grenzen setzte, zu durchbrechen. Erstmals seit 1993 konnte sich die Präsidialmacht auf eine eigenständige politische Machtbasis, eine »Massenpartei der Macht«, stützen. Das neue Parteiengesetz lehnt sich übrigens formal stark an das deutsche Parteiengesetz an. Innerhalb von sieben Jahren rekrutierte Edinaja Rossia zwei Millionen Mitglieder und verfügt überdies über mitgliederstarke Jugendorganisationen (Nashi und Maladoja Guardia). Zwar

handelt es sich bei vielen Parteimitgliedern um Karrieristen, Opportunisten oder/und »Budgetniki«, die sich mit Hilfe des Parteibuchs ein Fortkommen versprechen, doch wachsen der Partei gesellschaftliche Wurzeln in den Kommunen und Regionen. Wie früher die KPdSU fungiert sie als Ansprechpartner der Bürger, um Abhilfe bei Problemen des Alltags zu schaffen oder um bürokratische Willkür abzumildern. Durch ihre Nähe zur Macht ist Edinaja Rossia in die Rolle eines Mediators zwischen Macht und Volk geschlüpft und dies ist überall im Lande zu spüren.

Vorausschauende Polittechnologien des Kreml scheinen erkannt zu haben, dass nur eine loyale und von externen Einflüssen unabhängige Massenpartei die Voraussetzungen für den Ausbau und die Konsolidierung der Macht schaffen kann. In einer solchen Strategie der Machtsicherung ist der Einsatz administrativer und repressiver Mittel allerdings nur eingeschränkt möglich. Indirekte Steuerungsmechanismen, die auf Konsens abstellen, sind in Gesellschaften mit einer starken und durch wirtschaftliche Erneuerungsprozesse sich wandelnden Mittelschicht ohnehin wirksamer. Für die indirekte Steuerung sind insbesondere »Vermittler« (»intermediaries«) erforderlich, um sowohl die Probleme der Legitimation von Macht zu lösen als auch sozialen Konflikten vorzubeugen.

Putin setzt mit seiner Entscheidung für das Amt des Premierministers auf eine Entwicklung, für die eine Massenpartei als gesellschaftliche Vermittlungs- oder Transmissionsinstanz zentral ist. Ob am Ende des eingeschlagenen Weges eine Öffnung zur parlamentarischen Demokratie erfolgen wird, kann nicht ausgeschlossen werden. Jedenfalls ist mit dem Macht-Duo, Präsident und Premierminister, eine neue Qualität ins politische System eingeführt worden. Welche Spannungen dadurch entstehen können, wie diese gelöst werden, ob es zu einer Verfassungsänderung kommt, bei der die Machtfülle des Präsidenten reduziert wird oder ob sich gar Edinaja Rossia als konkurrierender Machtpol zur Präsidialadministration entpuppen könnte, all das ist vorerst nicht vorhersehbar.⁴ Die Chancen für eine demokratische Öffnung hat der frühere britische Botschafter in Moskau (1988-1992), Sir Rodric Braithwaite, folgendermaßen umrissen: »Although Russians today do not enjoy a Western kind of

4. Siehe dazu Erler, Gernot (2005): *Russland kommt. Putins Staat – Der Kampf um die Macht und Modernisierung*. Freiburg: Herder: 53 ff. Erler behauptet zu Recht, dass der Umschwung in der ausländischen Berichterstattung mit der Affäre Chodorowski zusammenhängt. Der offene Brief vom 28. September 2004, der von 115 westlichen Politikern, Abgeordneten, Journalisten und Wissenschaftlern unterzeichnet wurde, beschreibt den Sympathisantenkreis des russischen Oligarchen.

democracy, they do enjoy an unprecedented, if precarious, degree of personal prosperity, of access to information, of freedom to travel and even – within limits – to express their views. To argue that they cannot go on to construct their own version of democracy is a kind of racism. It may take decades, even generations; the construction of democracy always does. But if the Indians can do it, so can the Russians.«⁵

All das besagt nicht, dass der Kreml seine wiedergewonnene Stärke rational, effektiv und zielfördernd einsetzt, etwa um die Modernisierung und die Eingliederung des Landes in das internationale Staatensystem als geachteten und berechenbaren Akteur voranzutreiben. Aber die erreichten Veränderungen deuten darauf hin, dass der Transformationsprozess in ein neues Stadium getreten ist. Die Misere der gescheiterten sozialistischen Umgestaltung unter Gorbatschow sowie das Chaos der postsowjetischen Konstitutionsperiode unter Jelzin sind beendet. 2008 fand der neue Präsident wesentlich günstigere Voraussetzungen für seine Arbeit vor als etwa Putin im Jahre 2000. Obendrein symbolisierte der reibungslose und gewollte Machtwechsel im Kreml, dass die politische Führung auf ein robustes Herrschaftssystem bauen kann und der Präsident das Vertrauen der Bürger genießt.

Generationswechsel und Zukunftsoptionen

Außer Frage steht, dass mit Dmitri Medwedew nicht nur ein neuer Präsident gewählt, sondern auch ein Generationswechsel, vielleicht sogar ein Wechsel unter den Herrschaftseliten eingeleitet wurde. Medwedew war gerade 20 Jahre alt, als Gorbatschows Perestroika und Glasnost die alte Sowjetnomenklatura durcheinanderwirbelten. Er ist vom Geist des da-

5. Siehe *The Moscow Times*, 13.3. 2008: 8. Siehe dazu auch George F. Kennan, der prophetisch schon 1951 unter den Bedingungen des Kalten Krieges davor warnte, zu schnelle Erwartungen an ein Russland zu stellen, das sich von der bolschewistischen Herrschaft emanzipiert habe: »When Soviet power has run its course (...) let us not hover nervously over the people who come after, applying litmus papers daily to their political complexions to find out whether they answer to our concept of ›democrats.‹ Give them time; let them be Russians; let them work out their internal problems in their own manner. The ways by which people advance towards dignity and enlightenment in government are things that constitute the deepest and most intimate processes of national life. There is nothing less understandable to foreigners, nothing in which foreign influence can do less good.« *Foreign Affairs*, April 1951.

mals eingeforderten »neuen Denkens« politisch geprägt worden. Zusammen mit Putin erlebte er freilich auch die Wirren der Jelzin-Zeit. Medwedew ist der erste Präsident der postsowjetischen Generation, der weder eine hohe Funktion in der kommunistischen Jugendorganisation, den Komsomolzen, anderen Diensten oder in der Jelzin-Administration bekleidete. Die Restitution der Staatsautorität, die Stabilität und Legitimation von politischer Macht sowie günstige Prognosen über nachhaltiges, ungebrochenes Wirtschaftswachstum sind Putins Vermächtnis für die Präsidentschaft Medwedews.

Trotz der günstigeren Ausgangslage gibt es eine Reihe schwer oder nur langfristig lösbarer Probleme, darunter die ausufernde Korruption, die demographische Krise, die Migration und Binnenmigration, die institutionelle und finanzielle Neuordnung der Sozialsysteme sowie die Anpassung des Bildungssystems an die Vorgaben des Bologna-Prozesses. Dazu kommen die immensen Herausforderungen der technologischen Modernisierung und Diversifizierung, wofür zunächst kompetente Experten ausgebildet werden müssen.

Auf einem Sonderparteitag im April 2008 wurde dem scheidenden Präsidenten Putin von der »Partei der Macht«, Edinaja Rossia, der Parteivorsitz angetragen. Am Tage nach der Amtseinführung des neuen Präsidenten Dmitri Medwedew ernannte ihn dieser zum Premierminister. Mit nur wenigen Gegenstimmen der kommunistischen Opposition wurde Putin von der Staatsduma bestätigt. All diese Vorgänge deuten darauf hin, dass

- ▶ Putin weiterhin über eine solide Machtposition im System der kollektiven Führung verfügt und diese durch seine geschickte Kabinettspolitik noch ausgebaut hat;
- ▶ potentielle Spannungen zwischen beiden Führungsspitzen auf ein Minimum beschränkt werden sollen;
- ▶ die Machtteilung zur Stärkung der parlamentarischen Dimension im präsidentialen System führen kann, obwohl klare Bekundungen für eine konstitutionelle Neuregelung (noch) nicht vorliegen;⁶

6. Siehe dazu das Interview von Wladimir Putin mit *Le Monde* vom 31.5.2008, online: <http://en.rian.ru/russia/20080531/108966732.html> (zuletzt besucht am 9.9.2008). Putin bekräftigte zwar, dass sich die Machtverteilung in Russland auf absehbare Zeit kaum verändern werde, also der Präsident das letzte Wort bei allen Entscheidungen habe. Er unterstrich jedoch, dass sich der Fokus in der russischen Führung ändern werde. Die »increasing role of parliament in the political life of the country« sei evident. Putin spricht sogar von einem »political signal«.

- ▶ die duale Machtstruktur durchaus mehr Offenheit und Flexibilität bei Entscheidungen mit sich bringen könnte, weil neben dem Kreml erstmals die Regierung als richtungsweisende Institution auftreten kann;
- ▶ die Arbeitsweise und das Ansehen der politischen Massenparteien von der Wählerschaft genauer in Augenschein genommen werden wird. Die gesellschaftliche Einbettung der Massenpartei wird Bestrebungen nach politischer Mitwirkung und Mitgestaltung stimulieren.

Im Zuge der von Putin Mitte Mai 2008 vorgenommenen Regierungsumbildung wurden die Kompetenzen des Premiers gegenüber den Föderationssubjekten erweitert. Er transferierte wichtige Entscheidungsträger aus der Präsidentialadministration in die Regierung und sorgte dafür, dass der Modernisierungsflügel in der Regierung personell verstärkt wurde. Überdies hat Putin eilends einen inneren Entscheidungszirkel in der Regierung, ein Präsidium, geschaffen, das mit durchsetzungsfähigen engen Vertrauten besetzt wurde. Das neue Gremium besteht aus sieben Vize-Premierministern und sieben weiteren Ministern.⁷ Es soll wöchentlich einmal tagen, während Kabinettsitzungen einmal monatlich anberaumt werden. Damit wird eine Praxis fortgesetzt, die Putin bereits als Präsident mit seinen Montagssitzungen eingeführt hatte.⁸ Alle diese Maßnahmen, die auf Fortsetzung des Entwicklungsweges abstellen, können jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass letztlich das Votum des Präsidenten bei allen Entscheidungen ausschlaggebend ist und sein wird. Dies bekräftigte Premierminister Putin auch jüngst bei einer Pressekonferenz in Paris.⁹

Angesichts der Herausforderungen, denen sich der neue Präsident gegenüber sieht, ist Moskau auf ein stabiles, kooperationsberechtigtes und unterstützendes internationales Umfeld angewiesen. Damit sind aber schon

7. Nach vorliegenden Informationen gehören folgende Minister dem neu geschaffenen Präsidium an: Außenminister Sergej Lawrow, Verteidigungsminister Anatoli Serdykow, Innenminister Rashid Nurgaliyew, Dmitri Kosak als Minister für Regionalentwicklung, Tatjana Golikowa als Ministerin für Gesundheit und Sozialentwicklung, der Landwirtschaftsminister Alexei Gordeyew und die Ministerin für Wirtschaftsentwicklung Elvira Nabiullina.

8. Zwar konterkariert diese Entwicklung teilweise Reformen, die Putin als Präsident noch 2004 an Dmitri Kosak delegierte, etwa um Kompetenzüberschneidungen zwischen Ministerien und Agenturen abzubauen. Aber der nun vollzogene Machtwechsel erfordert vor allem die Gewährleistung von stabilen und vertrauten Entscheidungsstrukturen.

9. *The Moscow Times*, 2.6.2008.

die innenpolitischen Grenzen des aufbrandenden Nationalismus, wie utopische Versuchungen eines Paradigmenwechsels hin auf eine »eurasi-sche Option« klar markiert. Edinaja Rossia muss daran gehen, gesellschaftliche Bündnispartner zu finden. Infrage kommen die bis dato vernachlässigten Gewerkschaften, aber auch Unternehmerverbände. Vor allem darf die Partei aber die Jugendarbeit nicht vernachlässigen. Letztlich geht es dabei um die »*Konstitution einer national orientierten und loyalen Führungsschicht der Gesellschaft*«.

Nur gesellschaftlich akzeptierte Massenparteien können, so der Chefideologe des Kreml Wladislaw Surkow, die ideologische Hegemonie erringen und dauerhaft gewährleisten und außerdem dafür Sorge tragen, dass für die Entwicklung/Modernisierung die benötigten Kader mobilisiert und ausgebildet werden.

Asymmetrische Perzeptionen: Die Erosion der unipolaren Ordnungsvorstellung

Im Zuge des wirtschaftlichen Aufschwungs und der innenpolitischen Stabilisierung entstand ein neues Selbstbewusstsein bei den Herrschaftseliten, es formte sich eine *neue russische Identität*. Diese Identität wird von einer *de-ideologisierten* Machtelite in Politik und Wirtschaft getragen, die weder homogen ist, noch auf Militärs und Sicherheitskräfte reduziert werden kann, wie von westlichen Medien gern behauptet. Die neue Machtelite hat ihre sowjetischen Wurzeln gekappt und im gnadenlosen Überlebenskampf der 1990er Jahre jegliche Orientierung an gesellschaftlichen Zielen und Werten aufgegeben. Das galt für die demokratischen Oppositionskräfte der ersten Stunde ebenso wie für die Nutznießer der Präsidentschaft Putins. Trotz ihres Lebensstils orientiert sie sich weniger an westlichen Vorgaben. Sie vertraut selbstgewiss auf die eigene Kraft und will die Erneuerung des Landes alleine bewältigen. Seit dem Jahr 2000 entwickelte sich ein starker Konsens zwischen dem Kreml und der Bevölkerung. Die Machteliten unterstützen seitdem mehrheitlich die Ziele des Kreml, ein wirtschaftlich starkes, gesellschaftlich offenes und politisch stabiles, wenn möglich auch demokratisches Russland zu schaffen, das international respektiert wird.

Russland soll im internationalen Staatensystem die Vakanz wieder füllen, die mit dem Untergang der Sowjetunion eintrat und soll als verantwortungsvolle und berechenbare Großmacht konstruktiv in der interna-

tionalen Staatengemeinschaft mitwirken. Dessen ungeachtet scheint der feine Grat zwischen selbstbewusstem Auftreten in eigener Sache und Auswüchsen von unverfrorener Machtarroganz in den neuen, oft noch blutjungen Machteliten nicht ganz klar. Dass Machtarroganz in Konfliktsituationen in blanke Erpressung umschlagen kann oder auf Provokationen irrational überreagiert wird, illustrieren Beispiele im Umgang mit schwächeren GUS-Ländern. Westliche Reaktionen blieben nicht aus, und Moskau manövrierte sich in die Abseitsfalle.

Auch in der internationalen Politik kam Moskau, und insbesondere die russische Experten-Community, bislang kaum über ein chronisches Wehklagen hinaus, dass die EU und auch Washington, russische Interessen und Empfindlichkeiten bei Entscheidungsfindungen nicht berücksichtige. In dieser zur Schau getragenen Larmoyanz wird deutlich, wie schwer sich die außen- und sicherheitspolitische Experten-Community immer noch tut, den Verlust des Status einer imperialen Großmacht zu akzeptieren. Hinzu kommt, dass die chaotische Jelzin-Zeit, in der Russland zum Bittsteller der westlichen Welt absank und diese die Türen zu Entscheidungsinstitutionen verschlossen hielt, noch nicht verarbeitet ist. Deshalb ist es auch, von wenigen Ausnahmen abgesehen, bislang nicht zu einer Neubestimmung der nationalen Interessen des postsowjetischen Russland in der internationalen Politik gekommen. Regierung und Experten-Community verharren in einer abwartenden, ja abwehrenden Position gegenüber westlichen Initiativen, ohne selbst aktiv gestaltend Positionen zu internationalen Geschehnissen zu entwickeln. Ausnahmen sind die Behandlung des Iranproblems, die Sorge um die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und die Kooperation im Kampf gegen den internationalen Terror. Vermutlich versuchte Medwedew mit seinen Ausführungen bei seinem Staatsbesuch in Berlin die passiv-abwartende Grundhaltung zu überwinden. Jedenfalls sollten seine Vorstellungen für einen Neuanfang in der europäischen Sicherheitsdiskussion weder beiseite geschoben noch unterschätzt werden.

Es hat geraume Zeit gedauert, bis westliche Kreise akzeptierten, dass Russland auf einer Welle neuer Weltgeltung als globale Energiemacht schwimmt. Der heftige, medial ausgetragene Disput um Putins Rede auf der Münchener Sicherheitskonferenz 2007 sowie die Kontroversen um den amerikanischen Plan, in Mitteleuropa Komponenten eines globalen Raketenabwehrsystems zu stationieren, trugen paradoxerweise zur Entspannung der aufgeladenen Atmosphäre bei. Aber noch bestehen erhebliche Widerstände, Moskau die Verfolgung legitimer nationaler Interes-

sen in der GUS, gegenüber der EU oder in internationalen Konfliktfragen zuzugestehen. Dies, obwohl im Vergleich mit den 1990er Jahren eine seitenverkehrte Lage entstanden ist. Während die 1990er Jahre in russischen Expertenkreisen als »verlorene Dekade« gelten, muss sich nun der »Westen« an Veränderungen im internationalen Machtgefüge anpassen.

Wir sind Zeuge einer Revision der durch den Untergang der Sowjetunion entstandenen *Anomalie im internationalen System*. Einerseits bröckelt die US-amerikanische Führungskraft weltweit durch das Desaster im Irak, und auch in den transatlantischen Beziehungen gibt es Spannungen. Andererseits hat die Europäische Union, die sich bis Frühjahr 2005 für einen geopolitischen Machtfaktor im osteuropäischen und postsowjetischen Raum hielt, ihre tiefe Sinnkrise nicht überwunden. Ihre Osterweiterung wurde zum Pyrrhussieg auf Kosten der inneren Homogenität und der Legitimation des politischen Projektes. Die Gefahr der Renationalisierung der Außen- und Sicherheitspolitik einiger Mitgliedsländer bleibt, wie die Vorstöße Warschaws und Prags in Sachen Raketenabwehr zeigen, ebenso real wie zersetzend für das Projekt der gemeinsamen Europäischen Verteidigungs- und Sicherheitspolitik.

Korrekturen des unipolaren Systems, seine Transformation oder Öffnung hin zu einer multipolaren oder non-polaren Weltordnung, bergen zwar kaum Gefahren eines Rückfalls in die Denkschablonen des Kalten Krieges und des bipolaren Wettrüstens. Vor allem fehlt die ideologische Komponente. Solche Machtverschiebungen können aber dazu führen, dass »herkömmliche« Auseinandersetzungen zwischen Großmächten und selbst unter Bündnispartnern zunehmen. Ebenso unabwendbar scheint, dass die Dominanz westlicher Positionen in internationalen Institutionen, insbesondere in der UNO, abnehmen wird.

Weder der Westen noch der Kreml haben diese Veränderungen bislang konzeptionell verarbeitet. Weil aber die Notwendigkeit zur Anpassung auf westlicher Seite bis dato nur zögerlich akzeptiert wird, konnten russische Forderungen als Aufkündigung des Status quo, und demnach als »aggressiv« wahrgenommen und verurteilt werden. Dabei wird jedoch übersehen, dass sich die Grundfigur der russischen Politik kaum geändert hat. Ihr triangulärer Zuschnitt, d. h. ihre uneingeschränkte Offenheit und der damit einhergehende Wille zur Kooperation mit den globalen geopolitischen Machtzentren wie der Europäischen Union, den USA und China existiert unverändert. Weder impliziert Moskau einen Kurswechsel in den Beziehungen zu den USA, noch kann das zur Schau getragene Desinteresse des Kreml am moralischen Zeigefinger Brüssels

als Abwendung von Europa interpretiert werden – im Gegenteil. Moskau drängt und setzt auf Kooperation, weil davon nicht zuletzt der Erfolg des Modernisierungsprojektes abhängt. Die Bedingungen der Kooperation haben sich allerdings verändert. Gefordert wird eine *Zusammenarbeit unter Gleichen* und die *gemeinsame Gestaltung* der anstehenden Ordnungsaufgaben in Europa und in anderen Konfliktregionen der Welt.

Prämissen einer interessen geleiteten Realpolitik mit Europa und das Problem Zwischeneuropa

Weder Washington noch Brüssel hat eine Strategie für Russland, und Moskau wiederum hat keine für die EU und die USA. Trotzdem sind sich erstaunlicherweise auch alle Beteiligten einig, dass sie keine Feinde mehr sind, dass sie miteinander kooperieren müssen, und dass die von ihren Militärs und Geheimdiensten erstellten Bedrohungsanalysen nahezu deckungsgleich sind. Diese Gemeinsamkeiten und die Interesseninterdependenz haben aber bislang tradierte politische Einstellungen weder auflösen können noch einen Politikwechsel in den Führungen bewirkt. Vielmehr scheint die Interesseninterdependenz Widersprüche zu produzieren, die den Ausbau der Beziehungen wie auch die Öffnung und Teilhabe an Institutionen verhindern oder erheblich erschweren. Ein Beispiel hierfür liefert die gerade auf den Weg gebrachte dritte Runde der NATO-Osterweiterung, die zwangsläufig Ausgrenzungsängste in Moskau auslösen muss. Aber auch Moskaus Beharren auf Stützpunkten in Transnistrien, die Unterstützung von separatistischen Gebilden im Kaukasus oder die konzeptionslose Politik des Kreml in der Kosovo-Frage spitzt die Gegensätze weiter zu.

Am 8. August 2008 eskalierte der jahrelange Kleinkrieg – gekennzeichnet von Provokationen, Nadelstichen, schleichender Protektorspolitik und Wirtschaftsembargos – zum bewaffneten Konflikt zwischen Georgien und Russland. Der als Blitzkrieg konzipierte Vorstoß georgischer Truppen gegen die südossetische Hauptstadt Zchinwali scheiterte am Widerstand ossetischer Freiwilligenverbände und dann vor allem am Vormarsch russischer Truppen, die aber erst 12 Stunden später eingriffen¹⁰. Mit dem Wiederaufflammen des Kaukasuskonflikts wurde die EU

10. Golts, Alexander: »The Failure of Realpolitik«, in: *The Moscow Times*, 12. August 2008.

erneut in eine geopolitische Macht- und Vermittlerrolle hineinkatapultiert, in der es der französischen Ratspräsidentschaft bislang meisterhaft gelang, die schier unüberwindbaren Interessenkonflikte innerhalb der EU und mit den USA zu auflösen, ohne die Isolationskarte gegen Moskau zu ziehen.

Zwei Wochen nach einem durch die EU vermittelten Sechs-Punkte-Plan zur Einstellung der Militäraktionen erkannten zuerst die beiden Kammern des russischen Parlamentes, die Staatsduma und der Föderationsrat, und danach Präsident Medwedew die beiden separatistischen Gebilde Abchasien und Südossetien als souveräne Staaten an. Mit der staatlichen Anerkennung der beiden Regionen, die sich sicher durch Beistandsverträge Rückendeckung aus Moskau holen werden¹¹ oder sich wie im Falle Südossetiens nach einer gewissen Schamfrist mit dem russischen Nordossetien vereinen könnten, hat Moskau das Kapitel der »frozen conflicts« im Kaukasus, abgesehen von Nagorno-Karabach, vorerst geschlossen. Tbilissi wird gegen die neuen Staaten, die faktisch zu Protektoraten Moskaus geworden sind, weder eigenständig noch als zukünftiges Nato-Mitglied vorgehen können.

Trotz der an den Kalten Krieg erinnernden Propaganda auf beiden Seiten, trotz der innenpolitischen Instrumentalisierung des Krieges, lassen sich Anzeichen erkennen, dass dieser Konflikt zu einer grundsätzlichen Klärung der beidseitigen Beziehungen führen kann. Wenn sich Washington und die EU darauf besinnen, dass die post-sowjetische Ära beendet ist, haben weder Konzeptionen des Kalten Krieges (wie die Containment-Politik) noch solche der postsowjetischen Phase (das Aufdrängen westlicher Ordnungsvorstellungen und Integrationskonzepte), eine Funktion für das heutige Russland. Diese Einsicht fehlt immer noch in der westlichen Russlandpolitik, obwohl von russischer Seite schon auf der Münchener Sicherheitskonferenz 2007 mit der Rede Putins der erste

Golts, Journalist und Militärexperte, kommentierte die Politik des Kreml und vor allem die russische Militärführung sehr kritisch. Aber im Falle des georgischen Angriffs auf Zchinwali sieht er Parallelen zum Bosnien-Konflikt: »Whatever the Georgian army has done is no different from the purported war crimes for which former Bosnian Serb leader Radovan Karadzic is now standing trial in The Hague. Serbian artillery stationed on the hills surrounding Sarajevo systematically destroyed the separatist capital. This is exactly what the Georgian army has done by taking positions overlooking Tskhinvali.«

11. Meldung zufolge hat Russland bereits mit der abchasischen Führung die Errichtung von drei Militärbasen in Abchasien vereinbart.

Stein in Richtung des westlichen Glashauses geworfen wurde. Damals wurde klar, dass Moskau nicht die Konfrontation mit dem Westen sucht. Aber Moskau will zurückgewinnen, was mit dem Zusammenbruch der UdSSR und vor allem in der postsowjetischen Periode verloren ging: die Anerkennung als internationale Großmacht, die an der Gestaltung der neuen Weltordnung gleichberechtigt neben den USA und Europa beteiligt ist. Von Moskau geht keine neue Bedrohung aus, aber der Kreml strebt eine Revision der internationalen Ordnung an. Eine Vorstellung, wie die angestrebte neue Weltordnung aussehen müsste, hat Moskau nicht; im außen- und sicherheitspolitischen Establishment gibt es darüber keine Einmütigkeit. Fest steht aber, dass die derzeitige Ordnung, mit den USA als Welthegeemon, nicht hinnehmbar ist. Die USA wiederum sind nicht bereit, ihre hegemonialen Ansprüche herunterzuschrauben und Zugeständnisse zu machen, sondern schicken sich an, unter Nutzung ihrer europäischen Klientel in Nato und EU, Zwischeneuropa in ihren Einflussbereich einzubeziehen.

Gegen den amerikanischen Anspruch auf Hegemonie im internationalen Staatensystem setzt Moskau als amorphe Gegenfigur Multipolarität und damit eine Neujustierung des internationalen Systems. Beide Seiten versuchen ihre Position durch Bündnispartner zu verstärken. Dabei tritt der Kreml in die Fußstapfen der früheren Sowjetpolitik und sucht Bündnisse zu reanimieren, die eine Dekade lang vergessen waren. Aber Moskau arbeitet auch daran, Bündniskonstellationen aufzubauen, die vor wenigen Jahren noch undenkbar schienen. Als Beispiel sei nur auf die Shanghai Cooperation Organisation (SCO) hingewiesen, die so diffizile und komplizierte Staatengruppen umfasst wie Russland, China und die zentralasiatischen Staaten, aber auch Indien, Pakistan und den Iran gewinnen will. Noch sind überwiegend intergouvernementale Absprachen die Basis der Zusammenarbeit. Der institutionelle Überbau ist schwach, und an die Schaffung supranationaler Institutionen ist nicht gedacht. Aber das kann auch zu einer größeren Flexibilität und Anpassungsfähigkeit beitragen. Russland ist aber auch nach wie vor an einem stabilen Umfeld im sogenannten Nahen Ausland, also der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) interessiert. Doch spätestens seit dem Konflikt mit der Europäischen Union über die Ukraine 2004-2005 verfolgt der Kreml eine selektive Bündnispolitik im osteuropäisch-eurasischen Raum, die von Energie- und Rohstoffinteressen geleitet ist, Besorgnisse der inneren Sicherheit reflektiert und hauptsächlich die zentralasiatischen Län-

der anspricht.¹² Wie intensiv auch immer die russische Politik gegenüber der GUS sich gestaltet, stets steht das entscheidende Ziel, in einem stabilen und unterstützenden Umfeld agieren zu wollen, im Vordergrund. Das gleiche strebt die Europäische Union an und hat dies in ihrer Sicherheitsstrategie formuliert. Auch die EU möchte von einem Ring stabiler befreundeter Staaten umgeben sein. Damit wird ein Raum beschrieben, nämlich *Zwischeneuropa*, in dem die Interessen der Europäischen Union und die Russlands aufeinandertreffen, und wo zugleich die USA im Hintergrund eigene Ziele verfolgen.

Zwischeneuropa erstreckt sich von der Ostsee bis zum Raum zwischen dem Schwarzen und dem Kaspischen Meer. Es ist eine offene Frage, wer diesen Raum mit seinen Energieressourcen und mit seinen strategischen Transportrouten kontrollieren oder wenigstens beeinflussen wird. Die Länder dieser Region selbst sind zu heterogen und zu schwach und haben darüber hinaus auch nicht den politischen Willen, um gemeinsam für Stabilität, Wohlfahrt und Sicherheit zu sorgen. Zwischeneuropa oszilliert also zwischen zwei Polen, der Europäischen Union und der Russischen Föderation. Dadurch entsteht eine Konstellation, die ohne Konflikte kaum veränderbar ist. Die beiden Flügelmächte sind dem Druck von innenpolitischen Veränderungen in den Ländern Zwischeneuropas ausgesetzt, die EU und Moskau wirken in die Region hinein, wodurch der Status Quo ständig in Frage gestellt wird. Überwinden beide Machtpole den gegenwärtigen Zustand atmosphärischer Eiszeit und des Stillstandes in ihren Beziehungen, so könnten auf der Basis gemeinsamer Ziele und Interessen für alle Beteiligten akzeptable Lösungen für Zwischeneuropa gefunden werden. Bevor gemeinsam langfristige

12. So waren denn auch die Töne Putins auf der NATO-Konferenz in Bukarest vom April 2008 versöhnlich, und beim anschließenden Gipfelgespräch mit Präsident Bush in Sochi wurde die besondere Beziehung zwischen beiden Mächten herausgestellt. Paradoxiere Weise schienen sich auch die Beziehungen zu Georgien etwas zu entspannen, obwohl es im südossetisch-georgischen Konflikt zu vermehrten Verletzungen des 1994 ausgehandelten Waffenstillstands kam. Moskau schien eine Doppelstrategie zu verfolgen. So kündigte der Kreml einerseits die Aufhebung des Wirtschaftsboykotts gegen georgische Waren an und ließ die Flugverbindung zwischen Moskau und Tbilissi wieder aufnehmen. Gleichzeitig wurden aber die Wirtschaftssanktionen gegen die beiden abtrünnigen Provinzen aufgehoben. Es schien, als ob der scheidende Präsident Putin seinem Nachfolger Dmitri Medwedew ein störungsbereinigtes außenpolitisches Feld übergeben wollte. Der Krieg um Südossetien beendete diese Entwicklung abrupt.

Konzeptionen erörtert werden können, müsste allerdings zunächst der akute Konflikt entschärft werden. Kommt es nicht zu einer Annäherung, werden sich die polarisierenden Einflüsse der externen Mächte verstärken und Zwischeneuropa könnte zum Austragungsort von Stellvertreterkonflikten werden, wie sie aus der Zeit des Kalten Krieges in Erinnerung sind.

Russland kann angesichts seiner hochgesteckten Ziele bei der technologisch-innovativen Modernisierung kein Interesse daran haben, seine Modernisierungspartner, nämlich die wichtigen Mitgliedsländer der Europäischen Union, zu verlieren. Schon deshalb bleibt für Moskau das Verhältnis zu Westeuropa, aber auch die Beziehungen zu den USA, wesentlich. Das schließt jedoch nicht aus, dass die Bedeutung der »pazifisch-asiatischen« Komponente in der russischen Außenwirtschafts-, Sicherheits- und Außenpolitik weiter zunimmt, wie es der *triangulären Anlage* und Logik der russischen Außenpolitik entspricht. Ziel ist, interessenspezifisch mit allen Punkten des Dreiecks vernetzt zu sein, mit den USA, der Europäischen Union und einem amorphen Kranz asiatisch-pazifischer Staaten, und insbesondere mit China, denn dann würde Moskau über eine eigenständige Rückfallposition verfügen, falls es zu Zerwürfnissen mit dem einen oder anderen Partner kommen sollte.

In Äußerungen von Präsident Medwedew und Außenminister Lawrow deutet sich an, dass sich Moskau nicht mehr mit der Bewahrung des Status quo in Europa und einer Außenseiterrolle begnügen will. Russland strebt, so Lawrow, eine grundlegende Veränderung der Sicherheitsarchitektur des euro-atlantischen Raumes an, an deren Schaffung alle OSZE-Staaten beteiligt sein sollen. Das schließt aus Moskauers Sicht auch die Erörterung der Rolle der NATO ein. Vielleicht kann der wieder in die Debatte eingeführte Gedanke eines »Großeuropa« an die Konzeption einer gesamteuropäischen Friedenszone anknüpfen, wie sie schon einmal am Ende des Kalten Krieges, in der inzwischen fast vergessenen Charta von Paris aufschien.