

Schröder, Hans-Henning

Research Report

Wider die USA und die russische Bürokratie: Medwedews erste Botschaft an die Föderalversammlung

SWP-Aktuell, No. 82/2008

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Schröder, Hans-Henning (2008) : Wider die USA und die russische Bürokratie: Medwedews erste Botschaft an die Föderalversammlung, SWP-Aktuell, No. 82/2008, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254800>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Wider die USA und die russische Bürokratie

Medwedews erste Botschaft an die Föderalversammlung

Hans-Henning Schröder

Am 5. November 2008, einen Tag nach dem denkwürdigen Wahlsieg Barack Obamas in den USA, trat der russische Präsident mit seiner ersten Botschaft an die Föderalversammlung vor die Nation. Es war eine bemerkenswerte Rede – eine Kampfansage an das eigene bürokratische Herrschaftssystem und ein Konzept für einen Politikwechsel. Im Vorfeld seiner eigenen Wahl hatte sich Dmitrij Medwedew immer wieder auf die Ideen von Rechtlichkeit und Modernisierung berufen. Vor der Versammlung der beiden Häuser des russischen Parlaments stellte er nun die Politik vor, mit der er diesen Ideen Geltung verschaffen will. Zugleich definierte er sein Verständnis von der Rolle Russlands im Innern und in der internationalen Politik. Dabei bezeichnete er zwei Gegner: im auswärtigen Bereich die USA, die sich internationaler Zusammenarbeit verweigern, im Inneren die »allmächtige Bürokratie«, die die Entwicklung im Lande hemmt und in die falsche Richtung lenkt.

Die Aufgabe, vor der Medwedews Redenschreiber beim Entwurf der »Botschaft« standen, glich der Quadratur eines Kreises. Sie mussten die inneren Schwächen Russland bezeichnen, um die geplanten Reformmaßnahmen zu begründen, zugleich aber Russland als politisch und wirtschaftlich starkes Land darstellen. Sie mussten bei der Gesellschaft um Unterstützung der Reform werben, ohne ihr echte Freiräume zuzugestehen. Sie mussten den Südossetienkrieg legitimieren und die Finanzkrise ansprechen, ohne zu deutlich auf die möglichen Folgen für Russland einzugehen. Sie mussten Kritik an dem System der Apparatherrschaft üben, das unter Putin aufgebaut worden war, ohne die Putin-Administration

zu denunzieren. Und sie mussten Russlands Anspruch artikulieren, als Großmacht mit den USA auf gleicher Höhe zu stehen, ohne die Tür zu Verhandlungen mit der neuen US-Administration zuzuschlagen.

Diese Widersprüche – und die Interessen der Gruppen, die ihnen zugrunde lagen – zu einer Rede zusammenzubinden und verbal zu versöhnen, war keine einfache Aufgabe. Hauptsächlich deshalb wurde der Termin der »Botschaft« nach einer ersten Ankündigung wohl auch um 14 Tage verschoben. Es hieß, Medwedew sei mit dem ersten Entwurf nicht zufrieden gewesen und habe noch einmal selbst Hand angelegt. Anscheinend ist es über den Entwurf zu Meinungsverschiedenheiten gekommen.

Medwedews Administration ist – wie zuvor jene Putins – ein sorgfältig ausbalanciertes Arrangement von Elitefraktionen, das von Präsident und Premier moderiert wird.

Die Rede sucht die Kritik an den herrschenden Zuständen, die Putin und Medwedew immer wieder geäußert haben, in konkrete Abhilfemaßnahmen zu übersetzen. Das gefährdet aber die Besitzstände einzelner Elitengruppen. Widerstände können daher nicht überraschen. Ob Putin und Medwedew dabei Hand in Hand arbeiten oder ob sie auf unterschiedlichen Seiten stehen, ist von außen nicht zu beurteilen. In jedem Falle stellt die »Botschaft an die Föderalversammlung« ein Kompromiss-Papier dar, das Rücksichten nimmt, aber dennoch vorsichtig eine Reihe konkreter Maßnahmen benennt.

Dass der endgültige Termin der Rede auf den Tag nach den amerikanischen Präsidentenwahlen festgesetzt wurde, zeigt vor allem das außenpolitische Ungeschick der Medwedew-Administration. Denn jenseits der russischen Grenzen ist die Kernbotschaft der Rede – nämlich dass Russland die Reformen jetzt ernsthaft angehen will – im Jubel über Obamas Wahlsieg untergegangen. Es zeugt auch von geringem Verständnis für den amerikanischen Politikprozess, ausgerechnet zu einem Zeitpunkt auf eine Drohgeste zu verfallen und die Stationierung von Raketen in Kaliningrad anzukündigen, zu dem ein US-Präsident gewählt wurde, der sich eher zurückhaltend zur Idee eines Raketenabwehrsystems geäußert hat. Mag sein, dass Präsident Medwedew nach außen Härte demonstrieren wollte, nachdem er die russische Bürokratie massiv kritisiert hatte. Mag sein, dass die scharfe Sprache gegen die USA einem Kompromiss mit den *Hardlinern* geschuldet war. Das Ergebnis ist der russischen Position in der Welt in jedem Fall nicht förderlich. Wie schon die einseitige russische Anerkennung Südostetiens und Abchasiens Ende August 2008 war die Ankündigung der Raketenstationierung am 5. November zum gegebenen Zeitpunkt politisch unnötig, für das Ansehen Russ-

lands im internationalen Raum zudem auch noch schädlich.

Im Kampf gegen die »allmächtige Bürokratie«

Außen- und Sicherheitspolitik standen aber nicht im Mittelpunkt der »Botschaft«. Ihr Kern war eine prinzipielle Kritik an den Missständen im eigenen Haus. Als eigentliche Gefahr und Entwicklungshemmnis machte der neue Präsident die »allmächtige Bürokratie« aus. »In Russland«, erklärte Medwedew, »hat über Jahrhunderte ein Kult des Staates und der Scheinweisheit des Verwaltungsapparates geherrscht«. Der Apparat, so der russische Präsident, lasse sich noch immer vom Misstrauen gegenüber dem freien Menschen und der Freiheit leiten. Das habe Konsequenzen: »Diese Logik führt ihn [den Apparat] zu gefährlichen Schlussfolgerungen und zu gefährlichen Aktionen.« Die Bürokratie bereite den Unternehmern Albträume, kontrolliere die Medien, mische sich in Wahlen ein und übe Druck auf die Gerichte aus. »Im Ergebnis ist der Staatsapparat bei uns der größte Arbeitgeber, der aktivste Verlag, der beste Medienproducer, selbst Gericht, politische Partei und im Endeffekt selbst das Volk. Ein solches System ist absolut ineffizient und schafft nur eins – Korruption.« Bitterer kann man die innere Situation in Russland eigentlich nicht beschreiben. Und Medwedew fuhr fort: »Es [das System] gebiert massenhaften Rechtsnihilismus, es tritt in Widerspruch zur Verfassung und bremst die Entwicklung der Institutionen einer innovativen Wirtschaft und Demokratie.«

Ein starker Staat und eine allmächtige Bürokratie, so stellt Präsident Medwedew abschließend fest, sind nicht dasselbe.

Nach der Philippika gegen die korrupte Verwaltung, die Russland in den Klauen hält, sind Medwedews konkrete Vorschläge allerdings eher maßvoll. Durch eine Gesetzesnovelle sollen Parteien und Vertretungskörperschaften in ihrer Rolle ebenso gestärkt werden wie die Kontrollrechte des

Parlaments, die Amtszeiten für Präsident und Duma sollen auf sechs bzw. fünf Jahre verlängert werden. All dies verheißt keine baldigen Änderungen. Die Ausdehnung der Legislaturperiode zum Beispiel wird sich – wenn überhaupt – erst mittelfristig auswirken. Die 2007 gewählte Duma hat kaum das politische Potential und die nötige Professionalität, um die Regierung wirksam zu kontrollieren. Erst die Wahlen 2011 könnten eine kompetente Volksvertretung hervorbringen – wenn es gelingt, diese Wahlen gegen Manipulationen durch die Obrigkeit abzusichern. Die Verlängerung der Amtszeit des Präsidenten ist für den Charakter des politischen Systems ohne Belang. Allerdings knüpften die russischen Medien an die Ankündigung dieser Maßnahme rasch die Spekulation, Medwedew werde bald zurücktreten, um einem Präsidenten Putin mit verlängerter Amtszeit Platz zu machen.

Die »Freiheit des Wortes« schließlich will der Präsident auf technischem Wege durchsetzen: »Die Erfahrung zeigt, dass es praktisch nutzlos ist, Bürokraten zu überreden, die Medien in Ruhe zu lassen«. Um deren Praktiken zu unterlaufen, will Medwedew Internet und digitales Fernsehen rasch ausbauen, denn: »Kein Bürokrat kann Diskussionen im Internet verhindern oder zugleich tausende von Fernsehkanälen zensurieren.« Diese Aussage enthält ein bemerkenswertes Eingeständnis: Der Präsident ist nicht in der Lage, sich gegen den eigenen Apparat durchzusetzen. Vielmehr rechnet er auf den Effekt neuer Medien, die für gesellschaftliche Meinungsbildung sorgen. Damit macht Medwedew aber auch deutlich, wie gering die Chancen sind, sein Reformwerk kurzfristig zu verwirklichen. Der Präsident verfügt nicht über die Autorität und kann keine Kräfte benennen, die den Politikwechsel unterstützen. Seine Strategie ist es, mit langem Atem und in kleinen Schritten eine Besserung der Verhältnisse anzustreben – mehr nicht.

Außenpolitik:

Der »Augenblick der Wahrheit«

Der außenpolitische Teil der Rede ist sehr viel kürzer als der innenpolitische, doch nicht weniger brisant. Den Anspruch Russlands, eine Rolle als Großmacht auf Augenhöhe mit den USA und der Europäischen Union zu spielen, formulierte der russische Präsident gleich zu Eingang seiner Rede. Indem er den USA die Schuld an der Verschärfung der Südossetienkrise und an der Entstehung der internationalen Finanzkrise zuwies, forderte er eine internationale Ordnung, in der Russland, die EU und Staaten wie China, Indien und Brasilien neben den USA gleichberechtigt an Entscheidungen beteiligt sind. Den Anspruch auf eine Großmachtrolle leitete der Präsident aus der politischen und wirtschaftlichen Stärke Russlands und aus dessen tausendjähriger Kultur und Zivilisationsarbeit ab. Der auswärtige Beobachter, der Russlands Wirtschaftskraft kennt (sie entspricht in etwa jener Italiens oder Frankreichs) und die bittere Geschichte der Stalin-Jahre nicht vergessen hat, wird dem russischen Präsidenten hier in der Sache nicht unbedingt folgen. Doch es geht nicht um historische Wahrheit, es geht um Identitätsstiftung.

Auch den Krieg in Südossetien nutzt Medwedew, um die positive Rolle Russlands herauszustellen. Für ihn ist der russische Militäreinsatz ein Signal, dass die geopolitische Situation sich verändert hat. Russland hat, so der Präsident, in diesem »Augenblick der Wahrheit« bewiesen, dass es wieder in der Lage sei, seine Bürger zu schützen und seine Interessen wirksam zu vertreten.

Der Duktus dieser Passagen weicht erkennbar von denen ab, die Russlands Einbindung in die Weltwirtschaft und die internationale Politik beschwören. Präsentiert Medwedew Russland dort als moderne Großmacht, die auf Kooperation und Partnerschaft setzt, fällt er im sicherheitspolitischen Kontext auf überkommene Argumentationsmuster zurück und mobilisiert alte Ängste. Die Nato-Erweiterung, die Einrichtung von Militärstützpunkten

um Russland herum und der Aufbau des amerikanischen Raketenabwehrsystems in Polen und Tschechien werden von ihm als Politik der »Einkreisung« Russlands interpretiert. Dieses Bedrohungsszenario dient als Hintergrund für die Ankündigung eines offensiven Schrittes: der Stationierung nuklear bestückter Kurzstreckenraketen des Typs »Iskander« im Gebiet Kaliningrad. Der Präsident mildert diese aggressive Bekanntmachung durch ihre defensive Formulierung ab: »Ich unterstreiche, diese Maßnahme erfolgt nicht freiwillig. [...] wir wollen gemeinsam handeln. Aber leider, zu unserem großen Bedauern, wollte man uns nicht hören.« In diesen Worten ist ein Verhandlungsangebot vernehmbar, auch wenn es nicht explizit ausgesprochen wird.

In diesem Kontext kommt Medwedew auch auf den Vorschlag zur Schaffung einer neuen Sicherheitsarchitektur in Europa zu sprechen, den er bereits in seiner »Berliner Rede« am 5. Juni 2008 unterbreitet hatte. Allerdings gibt er ihm in der »Botschaft« eine neue Nuance. War früher lediglich von einer europäischen Sicherheitsarchitektur die Rede, so spricht Medwedew jetzt vom euroatlantischen Raum. Die USA werden also begrifflich einbezogen.

Der russische Präsident trägt damit der Tatsache Rechnung, dass ohne die USA Sicherheit in Europa nicht verhandelt werden kann. Auch dieses implizite Zugeständnis amerikanischer Verantwortung für europäische Sicherheit ist als Angebot zur Aufnahme von Gesprächen zu verstehen. Medwedews Vorschlag ist auch deshalb von Interesse, weil er von einem Politiker kommt, der auf eine aktive Rolle Russlands in der Welt setzt. Er betont, dass Russland seit langem in die Weltwirtschaft integriert sei und sich bewusst für den Weg der Integration entschieden habe. Mit seinem Credo »Selbstisolation ist eine Sackgasse« grenzt sich Medwedew klar von jenen eurasischen oder slawophilen Tendenzen ab, die ein »russisches Projekt«, eine »russische Idee« oder eine »russische Doktrin« propagieren und Russland von der Außenwelt abschotten wollen.

Fazit

Medwedews Rede ist deshalb bemerkenswert, weil sie trotz aller Widersprüche auf einen Politikwechsel orientiert ist. Sie betont noch einmal Russlands Willen, im Rahmen der internationalen Politik an der Schaffung einer euroatlantischen Sicherheitsstruktur aktiv mitzuwirken. Im Innern sagt er dem eigenen Apparat den Kampf an. Aus einer Bürokratie, die sich den Staat angeeignet, ihn privatisiert hat, will Medwedew eine Verwaltung machen, die im Dienste der Bürger und der Wirtschaft steht. Das ist für den russischen Präsidenten Teil einer durchgreifenden Modernisierung, Voraussetzung für eine weitere Stärkung von Wirtschaft und Gesellschaft.

Ob die Medwedew-Administration diesen Kampf gewinnen wird, steht dahin. Denn solange die Staatsangestellten mehrheitlich von der Situation profitieren, dürften sie kaum geneigt sein, Reformen wirklich umzusetzen. Zudem treffen die Anti-Korruptionsmaßnahmen gerade jene Gruppen, die in den Putin-Jahren die Kontrolle über den Staat erlangt haben. Der Abbau von Korruption trocknet ihre Einkommensquellen aus und kann zu Machtverschiebungen im politischen Zentrum führen. Dies wird bei einem Teil des Elitenkartells sicher Widerstand hervorrufen.

Auf der anderen Seite lässt Medwedew nicht durchblicken, auf welche politischen Kräfte er sich in dieser Auseinandersetzung stützen will. Weder macht er Anstalten, die Gesellschaft gegen die Verwaltung zu mobilisieren, noch gesteht er den Medien größere Spielräume zu. Seine konkreten Maßnahmen beschränken sich auf kleine gesetzgeberische Schritte. Insofern kann man zwar hoffnungsvoll feststellen, dass der russische Präsident die Notwendigkeit eines politischen Wechsels erkannt hat. Ob er aber über das politische Gewicht verfügt, diesen auch tatsächlich durchzusetzen, kann füglich bezweifelt werden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364