

## Die russische Staatsmacht vor den Wahlen

Von Liliya F. Schewzowa, Moskau

### Zusammenfassung

Das von Präsident Putin geschaffene politische Regime System hat bewiesen, dass es politische und wirtschaftliche Stabilität aufrechterhalten kann. Allerdings ist das System der personifizierten Macht, das auf einer Verschmelzung von Bürokratie und Business und auf klientelistischen Verhältnissen beruht, nicht fähig, mit den neuen Herausforderungen fertig zu werden, mit denen Russland konfrontiert wird. Putin wird während seiner zweiten Präsidentschaft von einem Dilemma konfrontiert sein: entweder setzt er den Kurs des heutigen Status quo fort, der die wichtigsten Eliten zufrieden stellt, oder er wagt eine Reform der Staatsmacht. Wenn die heutigen Regierungsmechanismen bewahrt werden, führt dies zu einer Verstärkung der Stagnation und Korruption der Staatsmacht; ein effektives Funktionieren des Marktes kann nicht gesichert werden. Eine Reform der Staatsmacht birgt aber die Gefahr der Instabilität. Putin wird kaum eine radikale Transformation der Staatsmacht wagen, es steht aber wenigstens in seiner Kraft, eine Reform von Verwaltung und russischer Bürokratie zu beginnen.

Die herannahenden Parlaments- und Präsidentenwahlen (7. Dezember 2003 bzw. 18. März 2004) geben Anlass, die Entwicklung des politischen Systems in der Amtszeit von Vladimir Putin zu analysieren und zu prüfen, mit welchen Herausforderungen sich Russlands Staatsmacht in naher Zukunft konfrontiert sieht.

### Von Jelzin zu Putin:

#### Der Wandel des politischen Systems

Putin ist es während seiner Amtszeit gelungen, das Jelzin-System zu reformieren. Eine Reihe von politischen Grundprinzipien hat er dabei aufgegeben. Der charakteristische Zug der „Macht“ in den Jelzin-Jahren war die gegenseitige Duldung der beteiligten Akteure, die einen politischen Pluralismus möglich machte. Oligarchen, d.h. politisch aktiven Großunternehmern, kam eine entscheidende Rolle zu. Die wirtschaftlichen und administrativen Ressourcen waren nicht in einer Hand vereinigt. Dazu kamen immer wieder neue fundamentale Reorganisationen des Staatsapparates, verbunden mit einem Austausch des Personals.

Putin wandte sich gegen Jelzins Herrschaftssystem, das Legitimation durch Wahl mit monarchischen Zügen verband, und baute stattdessen ein bürokratisches, semi-autoritäres Führungssystem auf. Er stärkte die Rolle des Staatsapparates und der Machtstrukturen [d.h. Innen- und Verteidigungsministerium sowie die Geheimdienste (*Anmerkung des Übersetzers, AdÜ*)], rezentralisierte die administrativen Kontrollinstrumente und drängte den Einfluss des *Big Business* auf die Staatsführung zurück. Er sicherte sich die Loyalität des Parlaments und organisierte eine solide Präsidentenmehrheit. Die Möglichkeiten der Massenmedien zur Regimekritik schränkte er ein. Andererseits verstärkte Putin – entgegen manchen Prognosen – nicht die totalitäre Schräglage des Systems, sei es, weil das Zentrum hierfür nicht genügend Ressourcen besaß, sei es, weil er selbst nicht bereit war, diktatorisch oder auch nur offen autoritär zu regieren. Mehr noch, in den letzten Jahren der Präsidentschaft Putins ist sogar eine Rückkehr zur Jelzinschen Politik des „politischen Tausch-

handels“ erkennbar: etwa wenn der Kreml immer häufiger regionalen Führern und Oligarchen Zugeständnisse macht, um ihre Loyalität zu erkaufen.

### Das Wesen des „Russischen Systems“

Obwohl Putin das „System Jelzin“ reformiert hat, hat er doch das „Russische System“ im Kern nicht verändert. Dessen Wesen liegt einerseits in der Personalisierung der Macht, ihrem monolithischen Charakter und dem Fehlen einer Kontrolle durch die Gesellschaft. Andererseits wird diese Macht durch Wahlen legitimiert, da alle anderen Mittel der Legitimation (Gewalt, kommunistische Doktrin usw.) erschöpft sind. Insofern ist es ein gemischtes, ein hybrides System, das Elemente gegensätzlicher Herrschaftsformen in sich vereinigt.

Unter Putin erscheint die politische Realität nach außen hin relativ stabil. Der Präsident wird nicht von politischen Gegnern bedroht und hat alle Chancen, im Jahr 2004 wieder gewählt zu werden. Er kontrolliert die regierende Klasse und alle politischen Institutionen. Putin hat aber auch gezeigt, dass die Konzentration der Macht für ihn kein Selbstzweck ist, sondern ein Mittel zur Modernisierung Russlands. Putin hat die unter Jelzin unterbrochenen wirtschaftlichen Reformen wieder erfolgreich in Gang gesetzt. Nach dem terroristischen Angriff auf die USA vollzog er einen Schwenk nach Westen. Die hohen Popularitätswerte des Präsidenten (75–83%) bezeugen, dass die Politik Putins in der Gesellschaft Zustimmung findet. Das von ihm reformierte politische System hat offensichtlich eine eigene Logik entwickelt und hat sehr gute Aussichten auf Fortbestand.

### Die Suche nach dem Thronfolger als Kardinalfrage russischer Politik

Andererseits traten aber im Lauf des Jahres 2003 erste Anzeichen auf, dass die politische Stabilität Russlands fragil und kurzlebig sein könnte. Der Angriff des Kreml auf Chodorkowskij, einen der russischen Ölmagnaten, hat gezeigt, dass in Russland die Beziehungen zwi-

schen *Big Business* und Staatsmacht weiterhin ungeregt sind und eine Quelle möglicher Spannungen darstellen. Die regierende Klasse ist kurz vor den Wahlen gespalten. Zwei der wichtigsten Klans, die „Jelzinisten“ (jene Gruppe, die unter Jelzin Russland regierte) und die „Siloviki“ (die Vertreter der Machtstrukturen, die zusammen mit Putin in den Kreml einzogen) sind in einen Kampf eingetreten, in dem es nicht nur um Einfluss auf den Präsidenten geht, sondern auch um das Recht, seinen Nachfolger zu bestimmen. Denn nach der Verfassung muss Putin 2008 seinen Posten aufgeben.

Ab sofort geht es im politischen Prozess hauptsächlich um die Anstrengungen der beiden im Kreml regierenden Klans, Grundlagen für ein eigenes Machtmonopol nach Putin aufzubauen. Das begrenzt wiederum den Spielraum für Putin selbst. Wenn – wie zu erwarten – die Bestimmung des Nachfolgers das Hauptthema der zweiten Amtszeit Putins ist, dann ist zweifelhaft, ob Putin ernsthafte Strukturreformen unternehmen wird. Wahrscheinlich wird er damit beschäftigt sein, die Machtbalance seiner Umgebung zu wahren. Er muss auf den Prozess der Amtsnachfolge Einfluss nehmen und darf ihn nicht außer Kontrolle geraten lassen. Die Tatsache, dass die russische politische Klasse im Vorfeld der Wahlen weder Entwicklungsstrategien ausarbeitet noch Prioritäten auswählt, sondern dass sie sich mit der Suche nach einem Thronerben befasst, weist auf einen gravierenden Systemfehler im russischen politischen Regime hin: die Kardinalfrage ist nicht wie das System funktioniert, sondern wer im Kreml sitzt.

#### *Putins Dilemma:*

##### *Die Systemreform, die seine Macht beschädigt*

Am Vorabend der Wahlen steht Putin vor einer schwierigen Frage: Soll er die bisherige Politik der Stabilisierung fortsetzen, mit ihren chaotischen Zügen und den Reformschritten in unterschiedliche Richtungen, die Interessen der verschiedensten Gruppen befriedigen sollen, oder soll er es riskieren, die längst überfälligen Strukturreformen anzugehen. Dabei geht es um die Verwaltungsreform, die Deregulierung der Wirtschaft, den Ausbau der Unabhängigkeit der Justiz, die Bankenreform, die Reform von Gazprom, die Erweiterung der Rolle des Parlaments, usw.

Bisher verzichtet Präsident Putin darauf, seine Vorwahlagenda und die Richtpunkte für eine weitere Entwicklung zu definieren. Er versucht seine buntgescheckte Basis zu erhalten, die sich aus den verschiedensten politischen und sozialen Gruppen zusammensetzt. *De facto* verfolgt er eine Politik der Bewahrung des *status quo*. Um längst überfällige Reformen zu verwirklichen, müsste der Präsident sich eine neue Basis schaffen, was aber unvermeidlich mit Widersprüchen und Destabilisierung

einherginge. Offenbar will Putin noch nicht über eine grundlegende Systemreform nachdenken.

Dann aber steuert die russische Gesellschaft unweigerlich in eine Epoche der Stagnation und des Verfalls hinein. Trotz des Wirtschaftswachstums, das optimistisch stimmt, und trotz des festen Rückhalts, den der Präsidenten im Lande genießt, basiert die stabile Lage Russlands praktisch nur auf zwei Faktoren: auf dem hohen Ölpreis und auf den hohen Popularitätswerten des Präsidenten. Wenn beide Indikatoren sich negativ entwickeln, wird die Situation rasch instabil werden. Schon jetzt gibt es Anlass zu ernster Besorgnis: Bei einer neueren Umfrage hielten nur 20% der Respondenten, die Putin unterstützen und bei den nächsten Wahlen für ihn stimmen wollen, den Präsidenten für erfolgreich – und das bezogen sie vor allem auf die Außenpolitik. Die übrigen Pro-Putin-Respondenten glaubten, dass er weder in Tschetschenien Frieden schaffen, noch die Sicherheit seiner Bürger garantieren oder die Frage eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums entscheiden könnte. Das heißt, der Präsident findet nicht wegen seiner Leistungen Unterstützung, sondern weil man immer noch hofft und weil es keine Alternativen gibt.

##### *Verliert Putin die politische Elite?*

Die Gouverneurswahlen in St. Petersburg im Oktober 2003 haben gezeigt, auch der direkte Einsatz des Präsidenten für eine Bewerberin, nämlich Valentina Matvienko, führte nicht dazu, dass diese im ersten Wahlgang gewählt wurde. Außerdem war die Wahlbeteiligung in Putins Geburtsstadt sehr niedrig und die Zahl derjenigen, die „gegen alle“ stimmten, war hoch. Die progressivsten Wähler bringen ihre Unzufriedenheit mit der Politik des Kreml und ihre Enttäuschung über den Kurs des Präsidenten schon jetzt offen zum Ausdruck. Natürlich ist die Mehrheit der russischen Wähler noch gehorsam und unterstützt den Präsidenten. Wenn Putin aber am Kurs des *status quo* festhält, kann er die Unterstützung der dynamischsten und auf Fortschritt eingestellten sozialen Schichten verlieren, ja, er verliert sie jetzt schon.

Will der Kreml weiterhin alle Richtungen in seine Politik einbeziehen und so den *status quo* bewahren, bedeutet das auch eine Fortsetzung des Schlingerkurses in der Außenpolitik. Gewiss hat der Kreml eine prowestliche Politik eingeschlagen, aber dieser Schwenk ist immer noch nicht durch die Zustimmung von Nation und Elite gesichert. Putins Außenpolitik wird von einer Mannschaft umgesetzt, die traditionalistisch eingestellt ist und noch in nicht allzu ferner Vergangenheit den Westen bekämpft hat.

Es gibt auch keinen nationalen Konsensus über andere fundamentale Fragen, wie zum Beispiel die der

Legitimität der Privatisierung. Und man kann nicht völlig ausschließen, dass es Versuche geben wird, die heutige Ordnung zu revidieren, was zu einer Destabilisierung führen würde.

### *Eine kardinale Reform des Machtsystems wird es nicht geben*

Der einzige Ausweg ist eine Politik der Strukturreformen, die auf eine Abschaffung des hybriden russischen Systems zielt und unabhängige Institutionen und neue Spielregeln schafft. Das würde eine Rückkehr in die Vergangenheit unmöglich machen. Mit einem Wort, es geht um eine kardinale Reform der Staatsmacht. Natürlich müssen eine ganze Reihe von Vorbedingungen erfüllt sein, um diese Reformen zu wagen – gesellschaftlicher Druck und die Unterstützung wenigstens eines Teils der politischen Klasse sind unabdingbar. Der Präsident muss seinerseits Entschiedenheit und politischen Willen zeigen und eine Entwicklungsstrategie formulieren. Bisher sind diese Bedingungen offenkundig nicht erfüllt.

### *Kleine Schritte in Richtung einer großen Reform*

Andererseits gibt es in letzter Zeit auch einige positive Anzeichen, die darauf hindeuten, dass in Russland die Voraussetzungen für künftige Systemreformen entstehen. Bei einem Teil der Intellektuellen, der Wirtschaft und der Politiker setzt sich die Einsicht durch, dass ein Umbau des politischen Systems notwendig ist, insbesondere bezüglich der Rolle der Regierung, der Bildung der Regierung auf der Grundlage von Parlamentsmehrheiten und der Erweiterung der Verantwortlichkeit der einzelnen Institutionen. Es gibt hier Felder, auf denen Präsident und politische Erneuerer sich treffen könnten, etwa bei der Verwaltungsreform und der Entbürokratisierung. Putin selbst begreift offensichtlich, dass es notwendig ist, die Rolle des Staatsapparats zu beschneiden.

Die Fähigkeit des Präsidenten, sich durchzusetzen, eine Reform des Staatsapparates in Angriff zu nehmen und die Geschäftswelt von der kleinlichen Bevormundung durch die Administration zu befreien, ist letztendlich der Indikator für die Reformfähigkeit Putins in seiner zweiten Amtszeit. Man wird von ihm kaum eine ernsthafte Reform der Streitkräfte oder eine friedliche Lösung des Tschetschenienproblems erwarten können. Er kann aber einen Schritt zur Reform des Staatsapparates machen und damit die Tür für radikalere Reformen öffnen, die wegen des Widerstandes der Bürokratie noch unmöglich sind.

In jedem Fall wird Putin nach seiner Wiederwahl (und er ist der wahrscheinlichste Wahlsieger) mit ernstesten Problemen konfrontiert. Es geht gar nicht darum, die verfeindeten Klans in seiner Umgebung miteinander zu versöhnen oder Partei für einen dieser Klans zu ergreifen – was nebenbei gesagt eine folgenschwere Verletzung des Gleichgewichtes der politischen Kräfte wäre. Er muss sich vielmehr zwischen der Rolle des Lotsen und der des Transformators entscheiden. Bisher gibt es keinen Grund zu der Annahme, dass Putin seine Vorliebe für Kompromisse aufgibt. Er wird weiterhin Ecken und Kanten vermeiden. Es ist aber nicht ausgeschlossen, dass er gezwungen sein wird, wenigstens gemäßigte Reformen zu wagen, falls die sozialen und wirtschaftlichen Ressourcen, die den heutigen russischen *status quo* nähren, erschöpft sind.

Und so wird die radikale Reform der Staatsmacht der wichtigste Punkt auf der Agenda des nächsten Präsidenten der Russischen Föderation sein – dem, der im Jahre 2008 das Amt antreten wird.

Übersetzung: Matthias Neumann  
 Redaktion: Hans-Henning Schröder

### *Über die Autorin*

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

### *Literatur zum politischen System*

O. Hillenbrand; I. Kempe (Hrsg.): Der schwerfällige Riese. Wie Russland den Wandel gestalten soll, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung 2003, 347 S. Aktuelle Darstellung der russischen Entwicklung zwischen 1992 und 2003 mit Überlegungen zu Optionen westlicher Politik.

M. Mommsen: Wer herrscht in Rußland. Der Kreml und die Schatten der Macht, München: Verlag C.H.Beck 2003, 260 S. Darstellung des Systems politischer Herrschaft in Rußland in der Ära Putin.