

Analyse

Schwacher Staat und starke Worte. Über die inneren Probleme des Systems Putin

Hans-Henning Schröder, Bremen

Zusammenfassung

Die russische Führung zeigt im letzten Jahr nach außen wachsendes Selbstbewusstsein. Indes ist es dem Regime trotz Wirtschaftswachstum und Besserung der sozialen Lage, nicht gelungen, die Probleme im Innern zu überwinden. Nach wie vor steigt die Kriminalität, es gibt spektakuläre Fälle politischen Mordes, die Sterberaten sind hoch. Korruption im Behördenapparat, eine staatliche Elite, die vorderhand an sich selbst denkt, sind Gründe dafür, dass ein großer Teil der Gesellschaft den Institutionen des politischen Systems misstraut. Dies gefährdet nicht unmittelbar die Stabilität des Regimes, ist aber als Innenausstattung einer Großmacht fragwürdig.

Ein weltpolitischer Akteur ...

Am 10. Februar machte der russische Präsident in München Furore. Am Vorabend einer Nahostreise erlaubte er es sich, auf der 43. Konferenz für Sicherheitspolitik das auszusprechen, was er über die Probleme internationaler Sicherheit wirklich dachte – „ohne überflüssige Politesse“, wie er mit Verweis auf das Reglement der Konferenz anmerkte. Seine Rede, in der er konzipiert die russische Kritik an der Politik der U.S.A. darlegte, rief in der westlichen Öffentlichkeit Irritation hervor. „In München meldete Putin sein Land als einen weltpolitischen Akteur zurück ...“ schrieb die Frankfurter Allgemeine Zeitung. Die Frankfurter Allgemeine sprach von „Großmachtpolitik“ und die Welt von „Kaltm Krieg im Kleinform“ (vgl. die Pressestimmen, S. 10). In Russland wurde der Auftritt in München hingegen mit Genugtuung registriert. Wjatscheslaw Nikonow, der Präsident der Putinnahen Stiftung „Politika“, schrieb nicht ohne Häme:

„Als Wladimir Putin seine ... Rede in München hielt, drückten die Gesichter der Zuhörer im Publikum teils Erschrecken, teils Spannung aus. Erschreckt waren die politisch korrekten Deutschen, denen schon Mama und die Lehrer verboten hatten, vor großen Onkeln in so scharfen Tönen zu sprechen. Angespannt waren die Amerikaner, die daran gewöhnt sind, auf westlichen Konferenzplätzen selbst anderen Teilnehmern Unannehmlichkeiten zu sagen.“

Das Selbstbewusstsein, das der russische Präsident neuerdings demonstriert, erwächst aus dem Gefühl einer wachsenden Stärke seines Landes. Und in der Tat – das hohe Niveau der Energiepreise sorgte 2006 wie schon in den letzten Jahren für ein konstantes Wirtschaftswachstum von 6–7%, das Realeinkommen stieg abermals um ca. 10%. International präsentierte sich Russland mit der Präsidentschaft der G-8 und dem Vorsitz im Europarat als Macht von internationa-

ler Bedeutung. Im Iran-Konflikt spielt es eine beachtete Mittlerrolle. Auch in der GUS hat sich die Sache zum Besseren gewendet: in der Ukraine erstarkten die russlandfreundlichen Kräfte und Georgien geriet durch die Sezessionsbewegungen in Südossetien und Abchasien zunehmend unter Druck.

... mit kleinen Fehlern

Kurz, Putins Russland könnte glaubhaft die Rolle einer Großmacht spielen, wären da nicht 2006 eine Reihe spektakulärer Ereignisse gewesen, die die Zustände im Lande in ein denkbar schlechtes Licht rückten. Am 13. September 2006 wurde der Stellvertretende Zentralbankdirektor und Chef der Bankenaufsicht, Andrej Koslow, von einem Auftragskiller erschossen. Am 7. Oktober wurde die Journalistin Anna Politkowskaja Opfer eines bestellten Mordanschlags. Und Mitte November wurde bekannt, dass Alexander Litwinenko, ein ehemaliger Angehöriger des Inlandsgeheimdienstes FSB, das Opfer eines Giftanschlags wurde, dem er am 23. November auch erlag. Besonders die beiden letztgenannten Fälle beschäftigten die Öffentlichkeit in Europa und den USA und beschädigten das Ansehen russischer Politik erheblich, dem die Putin-Administration gerade durch G-8-Präsidentschaft und Europarats-Vorsitz Glanz verleihen wollte.

Die Morde sind politisch von Belang. Denn die Verbrechen an einem einflussreichen Staatsbankmanager und an einer prominenten oppositionellen Journalistin signalisieren ebenso wie die Umstände, die den Tod von Litwinenko begleiten, eine innere Schwäche, die einer Großmacht nicht angemessen ist. Es entsteht der Eindruck –Daniel Brössler hat dies in einem Kommentar in der „Süddeutschen Zeitung“ ausgesprochen –, dass Putins Exekutive die politischen Gewalten nicht kontrolliert und nicht verhindern kann,

dass politische Gegnerschaft und wirtschaftlicher Wettbewerb auch gewaltsam ausgetragen werden. Ein Staat, der nicht in der Lage ist, das Gewaltmonopol zu behaupten, der den eigenen Apparat nicht kontrolliert und dem seine Bürger nicht vertrauen, zeigt Schwäche – ungeachtet außenpolitischer Muskelspiele.

Kriminalität als politisches Problem

In der Tat hat in den beiden Amtszeiten von Präsident Putin die Zahl der registrierten Verbrechen deutlich zugenommen. 2005 lag sie um nahezu 40% über den Angaben für 1999, dem letzten Jahr der Ära Jelzin. Gegenüber 1990 – dem vorletzten Jahr sowjetischer Herrschaft – hat sich die Zahl der Straftaten mehr als verdoppelt (vgl. S. 7 Kriminalitätsentwicklung).

Es kann also keine Rede davon sein, dass Putin die „Diktatur des Gesetzes“ realisiert hat, die er in seiner ersten Botschaft zur Lage der Nation im April 2000 angekündigt hat. Die Kriminalität, die nach dem Übergang zur Marktwirtschaft 1991/1992 explosionsartig zunahm, ehe sie

in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre etwas zurückgedämmt wurde, erlebte nach dem Amtsantritt Putins eine neue Blüte. 2005 und 2006 waren Rekordjahre des Verbrechens. In einer Brandrede vor den Leiter der Rechtsschutzbehörden kritisierte der russische Präsident im November 2006 denn auch das Versagen bei der Verbrechensbekämpfung scharf:

„Doch trotz des wachsenden Potenzials der Rechtsschutzorgane ist die Kriminalität weiterhin ein Problem. Die Prozentzahl schwerer und besonders schwerer Verbrechen wächst, die Straßenkriminalität ist um mehr als ein Drittel angestiegen.

Insgesamt ist die Anzahl angezeigter Verbrechen in diesem Jahr im Vergleich zur gleichen Periode im Vorjahr um 12,5% gestiegen [bezieht sich auf Januar-September]. Es wird nur jedes zweite Verbrechen aufgeklärt. All dies wirkt sich negativ auf die Gesellschaft aus und lähmt das Geschäftsleben im Lande.“



Der Präsident der Russischen Föderation, Wladimir W. Putin während seiner Rede. Foto: Antje Wildgrube; Quelle: http://www.securityconference.de/konferenzen/photos/index.php?dir=2007%2FSaturday%2C_09.00_-_11.00_Uhr&menu_2007=&menu_konferenzen=&sprache=de&&P_HPSESSID=e43707b4e23d3b46f70440d524ba4f0c

Zugenommen hatten vor allem Eigentumsdelikte wie Raub, Diebstahl und Betrug (gegenüber dem Vorjahr eine Steigerung um fast 30%), aber auch Bestechung. Leicht zurückgegangen ist die Zahl der Morde, die aber in etwa immer noch auf dem Niveau der Jelzin-Ära liegt. (vgl. S. 5 Kriminalität sowie S. 7 Todesfälle). Die Statistik der Todesursachen weist aus, dass neben Mord auch die Zahl der Selbstmorde und der Vergiftungen durch gepanschten Alkohol 2006 leicht zurückgeht. Doch waren die Werte nach dem Amtsantritt Putins wieder auf und teilweise über das

Niveau der frühen neunziger Jahre gestiegen. Erst in den letzten beiden Jahren wird hier eine Besserung erkennbar. Dies weist auf die schwere innergesellschaftliche Krise hin, die auch in den beiden Amtszeiten Putins nicht überwunden werden konnte.

Die Aneignung des Staates durch die Eliten

Eine der Ursachen für dieses Versagen der Exekutive dürfte das hohe Korruptionsniveau sein. Im *Corruption Perceptions Index 2006* von „Transparency

International“ rangiert Russland unter 163 Ländern auf Platz 121 gemeinsam mit den Philippinen, Ruanda und Swaziland. Was immer auch von diesem Ranking zu halten ist, so ist Korruption im russischen Verwaltungsapparat, in der Justiz und in den Sicherheitsorganen zweifellos endemisch. Und sie stellt in den Reden des Präsidenten ein ständig wiederkehrendes Thema dar. In der Botschaft zur Lage der Nation im April 2005 formulierte er seine Kritik an der Verwaltung besonders deutlich. Es gäbe „grobe Verletzungen von Unternehmerrechten, und fallweise auch einfach offene Erpressung von Seiten der staatlichen Strukturen“, erklärte er, um dann fortzufahren: „Die Übergabe des Landes in die Verfügungsgewalt einer ineffizienten, korrupten Bürokratie gehört nicht zu unseren Plänen.“

Damit brachte Putin auf den Punkt, was ihn in der zweiten Amtszeit vor allem umtreibt. Zwar hatte seine

Administration die Finanzmagnaten eingeschüchtert, sie wie Gusinskij und Beresowskij aus dem Land getrieben oder sie wie Chodorkowskij ins Straflager verbracht, doch gelang es der Putinschen Führung nicht, den eigenen Exekutivapparat unter Kontrolle zu bringen. Im Gegenteil, die Angehörigen des Führungszirkels nahmen die Gelegenheit wahr, sich lukrative Posten in großen Wirtschaftsunternehmen zu verschaffen.

Dmitrij Medwedjew, Erster Stellvertretender Ministerpräsident und einer der Präkandidaten für die Putin-Nachfolge, ist heute Aufsichtsratsvorsitzender bei Gazprom. Der Präsidentengehilfe Viktor Iwanow, einer der Führer der so genannten *silowiki*, nimmt dieselbe Position bei der Luftfahrtgesellschaft „Aeroflot“ ein und sitzt zudem im Aufsichtsrat der Rüstungsholding „Almas-Antej“. Sergej Prichodko, der Präsidentengehilfe für Außenpolitik, steht dem Aufsichtsrat der staatlichen Holding „TVEL“ vor, die das Monopol auf den Export nuklearer Brennstäbe hat. Präsidentengehilfe Igor Schuwalow hat den Aufsichtsratsvorsitz von „Sowkomflot“ inne, das die Hälfte der russischen Handelsflotte kontrolliert, und ist daneben Aufsichtsratsmitglied des Konzerns „Russische Eisenbahnen“. Wladislaw Surkow, Stellvertretender Leiter der Präsidialadministration und als Erfinder der Formel von der „souveränen Demokratie“, der Ideologe der Putin-Administration, ist Aufsichtsratsvorsitzender von „Transnefteprodukt“, der in Russland über das Monopol auf den Pipelinetransport von Erdölzeugnissen (Diesel, Benzin, Kerosin) besitzt. Igor Setschin schließlich, auch er Stellvertretender Leiter der Präsidialverwaltung und einflussreicher *silowik*, ist Aufsichtsratsvorsitzender des staatlichen Erdölkonzerns „Rosneft“, der unlängst das Unternehmen Juganskneftegaz, den Kern des Mineralölkonzerns Jukos, in seinen Besitz gebracht hat. Und nicht genug damit, dass sich der Führungszirkel selbst bedient, auch die Angehörigen werden nicht vergessen. So wurde Pjotr Fradkow, Sohn des Ministerpräsidenten Fradkow, mit 27 Stellvertretender Generaldirektor der Fernost-Schiffahrtsgesellschaft FESCP, Alexander Iwanow, der Sohn des damaligen Verteidigungsministers Sergej Iwanow, war 24, als er Vizepräsident der Gazprombank wurde. Sergej Matwienko, der Sohn der Gouverneurin von St. Petersburg, wurde mit 31 Erster Vizepräsident der Wneschtorgbank. Diese Aufzählung ließe sich leicht fortsetzen, doch bereits diese drei Fälle machen deutlich, dass Nepotismus für die Angehörigen der Putin-Administration kein Fremdwort ist.

Welche Folgen Vetternwirtschaft für das Rechtswesen hat, wurde erkennbar, als der Sohn von

Verteidigungsminister Sergej Iwanow 2005 eine ältere Fußgängerin an einer Ampel überfuhr, aber vom Gericht freigesprochen wurde. Nach russischen Presseberichten kam es im Laufe der Untersuchung zu zahlreichen Merkwürdigkeiten, die an der Fairness des Verfahrens zweifeln lassen. Solche problematischen Fälle scheinen aber keine Ausnahme darzustellen. Gerade Justiz und Sicherheitsorgane sind offenbar anfällig für Korruption. Es war der russische Generalstaatsanwalt Tschaika, der im November 2006 im Nachgang zur Rede seines Präsidenten noch einmal den Finger in die Wunde legte:

„Besonders alarmierend ist die Korruptierbarkeit des Rechtsschutzsystems und des Justizwesens. Fast die Hälfte der Verbrechen (insgesamt 5.700), die 2005 von Beamten gegen die Interessen des Dienstes begangen wurden, entfallen auf die Organe des Innenministeriums (2.400). Es wurden Strafverfahren gegen Beamte des Justizwesens (19), des FSB [Föderaler Sicherheitsdienst] (6) und der Staatsanwaltschaft (8) eingeleitet. Leider hat sich die Situation auch in diesem Jahr nicht geändert. Von den 6.500 Dienstverbrechen, die in ersten 9 Monaten dieses Jahres registriert wurden, wurden mehr als 2.500 von Mitarbeitern der Rechtsschutzorgane begangen.“

„Bei uns ist die Korruption vertikal und allumfassend. Sie hat sich in ein Mittel der staatlichen Verwaltung auf allen Ebenen verwandelt.“ So lautet das bittere Resümee von Jelena Panfilowa, der Direktorin des russischen Zentrums von „Transparency International“ in einem Gespräch mit Manfred Quiring.

Misstrauen gegenüber den staatlichen Institutionen

Angesichts solcher Erfahrungen nimmt es nicht Wunder, dass die russische Bevölkerung ihrem Staat und seinen Institutionen nicht traut. Nach dem Mord an der Journalistin Anna Politkowskaja stellte das Meinungsforschungsinstitut „Stiftung Öffentliche Meinung“ (FOM) die Frage danach, ob man glaube, dass die Organisatoren des Mordes gefunden würden. Es ist bezeichnend, dass über zwei Drittel der Respondenten die Frage mit Nein beantworteten. Sie bezweifelten, dass die russische Polizei und Staatsanwaltschaft willens und in der Lage wären, das Verbrechen wirklich aufzuklären (vgl. S. 8 Politkowskaja).

Die russischen Bürger trauen dem Staat, der Polizei und ihren Gerichten nicht. In einer anderen Erhebung dieses Meinungsforschungsinstituts, die nach der Wahrnehmung von Korruption fragte, äußerten 80% der Befragten die Ansicht, das Amtspersonal in Russland sei zur Hälfte, in der Mehrheit oder gar

insgesamt bestechlich (vgl. S. 8). Selbst wenn dies nicht mit den eigenen Erfahrungen übereinstimmt – eine andere Erhebung ergab, dass die Mehrheit bestritt, je selbst bestochen zu haben –, signalisieren die Zahlen eine große mentale Distanz gegenüber den Institutionen dieses Staates. Besonders tief ist das Misstrauen gegenüber Polizei (insbesondere den Verkehrsstreifen), dem Zoll, den Gerichten und der Staatsanwaltschaft. Auch von Krankenhäusern und Ärzten erwartete man, dass sie „nehmen“.

Auch wenn die Aussagen der Befragten eher etwas über ihre Perzeptionen aussagen und nur indirekt etwas über den tatsächlichen Grad von Korruption, so gilt es doch festzuhalten, dass es dem Staat auch in der zweiten Amtszeit Putins nicht gelungen ist, das Vertrauen der Bürger zu erwerben. Und diese Skepsis ist gewiss auch ein Reflex der Vetternwirtschaft und der Selbstbedienungsmentalität, die die Putin-Elite entwickelt hat, seit sie an die Schalthebel der Macht gekommen ist.

Innere Schwächen des Regimes

Politische Morde, Korruption und das Misstrauen der Bevölkerung – das sind Symptome staatlicher Schwäche. Trotz günstiger wirtschaftlicher Rahmenbedingungen ist es der Putin-Administration nicht gelungen, die innere Ordnung Russlands in einem Grade zu reformieren, dass der Schutz vor Verbrechen zunimmt und den Bürgern eine angemessene gesundheitliche Versorgung garantiert ist. Die zu Beginn der ersten Amtszeit Putins angekündigte „Diktatur des

Gesetzes“ ist nicht verwirklicht worden. Gewiss ist Russland im Gefolge steigender Energiepreise in den letzten Jahren reicher geworden, doch nur ein Teil dieser Einnahmen ist Staat und Gesellschaft zugute gekommen.

In den neunziger Jahren sprach man von *state capture*, wenn man die Mechanismen beschreiben wollte, mit denen Finanzmagnaten und Großunternehmer auf staatliches Vermögen zugriffen und Politik zu kontrollieren suchten. Heute könnte man von *business capture* reden, bei dem die Angehörigen der Exekutive ihre Machtmittel einsetzen, um sich Einfluss auf Unternehmen zu verschaffen. Wie schon in der Jelzin-Zeit hat sich in den Putin-Jahren um den Präsidenten herum ein Elitenkartell etabliert, das sich der Aufsicht durch Parlament oder Öffentlichkeit entzieht, und seine Machtstellung nutzt. Wie es scheint, kann selbst der Präsident die Missbräuche in seiner Umgebung nicht wirksam unterbinden. Und während sich Putin als *gosudarstwennik* – als dem Staat und der Allgemeinheit verpflichtet – versteht, sind die Angehörigen dieses Elitenkartells in ihrer Mehrheit anscheinend nicht willens, den Staat als *res publica*, als Angelegenheit der gesamten Gesellschaft zu betrachten. Damit könnte nach dem Ende der Präsidentschaft Putins jener Konsens zwischen Führung und Bevölkerung in Frage gestellt werden, den der jetzige Präsident über acht Jahre so erfolgreich aufrechterhalten hat. Gewiss stellt das die Stabilität des Regimes nicht unmittelbar in Frage, aber als Innenausstattung einer Großmacht ist es doch fragwürdig.

Tabellen und Grafiken zum Text

Mord, Selbstmord und gepanschter Alkohol. Todesfälle und Todesursachen

Todesursachen 1970–2005

