

Präsident Putins prekäre Allmacht ... oder der Anschein politischer Stabilität in Russland

Margareta Mommsen, München

Als Putin seine erste Präsidentschaft antrat, war kaum erkennbar, wofür er stand und welchen Kurs er einschlagen würde. In Russland selbst wurde viel über das „Rätsel Putin“ gemunkelt. Eine amerikanische Journalistin brachte auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos im Februar 2000 die Frage so auf den Punkt: „Who is Mister Putin?“. Diese bald geflügelten Worte blieben lange Zeit aktuell. Unterdessen lassen sich einige unstrittige Aussagen über Weltbild, Reformziele und Machtbasis des russischen Präsidenten machen. Gleichwohl bleiben selbst am Vorabend seiner sicheren Wiederwahl im März 2004 Unklarheiten über Kernfragen der weiteren Entwicklung Russlands bestehen. Besonders schwierig ist es, Putins Verhältnis zur Demokratie einzuschätzen. Während es an Lippenbekenntnissen zum freien politischen Wettbewerb nicht fehlt, weist das Vorgehen der Kremlführung in die gegenteilige Richtung. Insofern bleibt die Grundfrage offen, ob Putin ein „Andropow von heute“, ein russischer Pinochet, ein technokratischer Ingenieur des Systemwechsels oder doch ein – vielleicht immer noch verkappter – liberaler Reformist ist. Dieser Beitrag versucht, der Lösung des „Rätsels Putin“ näher zu kommen. Zuerst stehen Weltbild und Demokratieverständnis auf dem Prüfstand, im weiteren die Quellen und Methoden der Behauptung der Macht.

Putins Demokratieverständnis

Lässt man Putins offizielle Aussagen und Reden Revue passieren, so stößt man auf wiederholte Bekenntnisse zu Demokratie, Zivilgesellschaft und Rechtsstaatlichkeit. Außerdem fällt auf, dass er sich von den zunächst betonten „russischen Werten“ bald abkehrte und stattdessen bekräftigte, Russland folge den gleichen Normen und Idealen, die für die europäische Integration richtungweisend seien. Die ursprünglich hochgehaltenen Parolen von der „Diktatur des Gesetzes“ und vom „starken Staat“ traten gegenüber dem Ideal des „effektiven Staates“ zurück. Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 verstärkte sich die Öffnung Russlands gegenüber dem Westen. Putin gab sich als Europäer wie Atlantiker und verbannte – zumindest für eine Weile – den Begriff der „multipolaren Welt“ aus dem offiziellen politischen Wortschatz. Andererseits zollte er immer wieder sowjetischen Werten Tribut. Dies zeigte sich in der Wiedereinführung der sowjetischen Hymne, in patriotischen Erziehungsprogrammen und in dem Entschluss, den revolutionären Staatsgründer Lenin als mumifiziertes Staatssymbol auch des demokratischen Russlands in Ehren zu halten.

Im Unterschied zu dem eigentümlichen ideologi-

schen Mix aus Sowjetpatriotismus und Weltoffenheit vertrat Putin in der Wirtschaftspolitik eine konsequent liberale Position. Die Fortsetzung dieses Kurses nach Putins Wiederwahl ist beschlossene Sache. So hat der neue Leiter der Präsidialadministration schon Ende Januar 2004 die Ziellinie weiterer liberaler Wirtschaftsreformen, ein sogenanntes „konservativ-zentristisches Programm“, verkündet. Dazu zählen die Modernisierung der Produktion, Steigerung des Wettbewerbs, Schaffung neuer Arbeitsplätze und der Kampf gegen die Armut. Budgetpolitik, Finanzmärkte und Bankensektor sollen reformiert, kleinere und mittlere Unternehmen gefördert werden. Putin selbst hat wiederholt die Verdoppelung des Brutto-sozialproduktes als wichtiges Leitziel genannt.

Das Zauberwort der Stabilität kraft Wirtschaftsleistung rangiert als oberste Priorität. Nur wenn diese gewährleistet erscheint, könne auch Meinungsfreiheit und demokratischer politischer Wettbewerb herrschen, so die Putinsche Logik. Sie äußert sich in der strengen Kontrolle der Kremlführung über den Pluralismus politischer Meinungen wie Bewegungen. Gelegentlich offenbart sich das Denkmuster auch in spontanen Repliken des Präsidenten auf Fragen von Journalisten und Bürgern nach den Chancen von Demokratie und Meinungsfreiheit. Die stereotype Antwort lautet, dass „ohne wirksame Entwicklung der Wirtschaft“ nichts derartiges möglich sei. Im Widerspruch dazu stehen wiederkehrende Aussagen des Staatsoberhauptes, es gebe längst alle demokratischen Freiheiten in Russland. Derart widersprüchliche Erklärungen und wechselnde Bekenntnisse bald mehr zur Demokratie, bald mehr zum starken Staat, zum Patriotismus und zur Großmachtrolle Russlands, blieben nicht unbemerkt. Sie wurden als die typische Putinsche Dialektik glossiert. Ein Schlüssel zur Erklärung der krassen Widersprüche könnte in Putins Prägungen im sowjetischen Geheimdienst liegen. Denn in den auffälligen verbalen Bemäntelungen und Verdrehungen der Realität scheinen sich vorrangig die typischen Mentalitäten und Verhaltensweisen eines Geheimdienstlers abzuzeichnen. Sie bezwecken ein positives Echo zu Hause wie in der Welt. Auch in anderer Hinsicht erliegt Putin den Langzeitwirkungen seiner Ausbildung. Denn diese war nicht darauf ausgerichtet, Verständnis für Demokratie als einem System mit festen Verfahren, aber offenem Ausgang des politischen Wettbewerbs zu vermitteln. Die KGB-Schulung diente im Gegenteil der berechenbaren Absicherung der Macht durch Kontrolle über alle administrativen und gesellschaftlichen Vorgänge. Man mag bezweifeln, ob sich der frühere KGB-Oberst Putin von diesen Hypothesen freizumachen und der Demokratie

die gleichen Entwicklungsmöglichkeiten wie der Marktwirtschaft einzuräumen vermag. Gelingt dies nicht, ist allerdings auch die liberale Wirtschaftspolitik auf Sand gebaut.

Quellen der Macht

Immer wieder wird die russische Verfassung vom Dezember 1993 als Ursache des „superpräsidentiellen“ Regimes genannt, das Russland unter Putin prägt. Tatsächlich ist die in dem Dokument festgelegte Herrschaftsordnung nach dem semi-präsidentiellen System der Fünften Französischen Republik modelliert. Anlässlich des zehnten Jahrestages der Verfassung im letzten Dezember hat kein geringerer als der Präsident des russischen Verfassungsgerichts diesen Einfluss hervorgehoben. Allerdings sind die Kompetenzen im Verhältnis von Präsident und Regierung in der Verfassung nicht eindeutig von einander abgegrenzt. Dies leistet der Tendenz zur Dominanz des Präsidenten über den Premierminister und das Kabinett Vorschub. Andererseits sind die in der Verfassung enthaltenen Potentiale für eine stärkere Rolle des Parlaments und der Regierung nicht zu unterschätzen. Sie kamen während der Regierungszeit Jewgenij Primakows 1998/99 deutlich zur Geltung.

Präsident Putin orientiert sich jedoch an der einseitigen „präsidentiellen“ Auslegung der Verfassung, so wie sie vor und nach der Ära Primakow unter Russlands erstem Präsidenten üblich gewesen war. Er richtet sich sogar noch stärker als sein Vorgänger an einem autoritären Präsidialsystem aus, das sich von einem demokratischen Präsidialsystem durch das Fehlen wirksamer gewaltenteiliger Elemente unterscheidet. Dies zeigte sich schon an Putins Blitzkrieg gegen die Regionen und an der Entmachtung des Föderationsrates. Mit diesen Maßnahmen und der Einführung der sieben neuen „Präsidentenvertreter“ als Aufsichtsorgan gegenüber den Gouverneuren der Regionen wurden die Fundamente der „Präsidentenvertikale“, also der hierarchisch und bürokratisch verfassten Machtpyramide mit dem Präsidenten an der Spitze, zementiert.

Unter Putin wurde nicht nur die institutionelle Stärkung der Zentralmacht forciert, sondern auch die Kontrolle über das Parteiensystem ausgedehnt. Die Frucht der Bemühungen mündete bei den Dumawahlen vom Dezember 2003 in den fulminanten Erfolg der Kreml-Partei „Einiges Russland“. Da es sich bei dieser vorgeblichen Partei jedoch um eine bloße bürokratische Ausgeburt handelt, bedeutete der Sieg keineswegs eine Konsolidierung, sondern eher eine Verödung der Parteienlandschaft. Die in der Botschaft des Präsidenten an das Parlament im Mai 2003 eröffnete Perspektive, die künftige Regierung auf der Basis einer parlamentarischen

Mehrheit als Parteienregierung zu bilden, ist jetzt zwar realisierbar, bringt aber mangels eines qualifizierten politischen Personalreservoirs des „Einigen Russland“ keine politischen Dividenden. Die Übersteuerung des Parteienwettbewerbs hat sich selbst ad absurdum geführt. Insofern kann der Präsident auf der – im Widerspruch zur Parlamentsbotschaft und im Widerspruch zum Verfassungsdesign – auf einer Pressekonferenz im Juni 2003 geäußerten Position beharren, der zufolge eine Abweichung von der „präsidentiellen Republik“ für Russland „nicht zulässig“ und sogar „gefährlich“ sei.

Während Putins parteipolitische Experimente bisher wenig zur Abstützung seiner institutionellen Macht beitrugen, erwies sich die direkte Rekrutierung politischen Personals aus alten Seilschaften als vergleichsweise erfolgreich. Putin holte nach und nach vorzugsweise Berufs- und Studienkollegen aus St. Petersburg, auf deren absolute Loyalität er vertrauen konnte, auf wichtige Posten in die Präsidialadministration und in die Regierung sowie als „Präsidentenvertreter“ in die Provinzen. Da viele dem Militär und den Sicherheitsorganen entstammen, tauchte schon das Wort von einer „Militokratia“, einer Militärherrschaft, auf. (siehe Tabelle und Grafik Seite 4 und 5 zu den Elitenprofilen) Während durch den Zustrom eigener Gefolgsleute die institutionelle Hausmacht des Präsidenten gestärkt wurde, verschärften sich gleichzeitig die Gruppenkämpfe innerhalb der Bürokratie. Wildwüchsige oligarchische Strukturen in den Herrschaftsapparaten und eine faktische Einparteiherrschaft im Parlament stehen der Entwicklung politischer Stabilität und erst recht demokratischer Legitimität diametral entgegen.

Das plebiszitäre Moment

Über die beschriebenen Methoden der Machtabstärkung hinaus scheint Putin auf den ersten Blick über ein unerschöpfliches Potential an plebiszitären Quellen der Macht zu verfügen. Umfragen bestätigen, dass er sich auf eine konstante Zustimmung in der Bevölkerung stützen kann, die sich auf Schwindel erregenden Höhen von 70 bis 90 Prozent bewegt. Worauf gründet das schier unerschütterliche Vertrauen der Menschen in Putin? Soziologen erklären das Phänomen damit, dass die Menschen ihre Hoffnungen auf eine Besserung der Verhältnisse in Russland nicht preisgeben wollen. Diese Haltung fußt nicht zuletzt darauf, dass im Unterschied zur Jelzin-Ära Löhne und Gehälter pünktlich ausgezahlt werden. Andererseits fehlt den Befragten aber der feste Glaube an Putins besondere Befähigung, konkrete politische Aufgaben zu lösen. Jüngsten Umfragen zufolge können die Menschen keine greifbaren Leistungen, au-

ßer in der Außenpolitik, benennen. 46 Prozent meinen immerhin, Putin könne in der Zukunft die Probleme des Landes lösen. Seine übrigen Anhänger stehen zu Putin vor allem, da sie keine Alternative zu ihm sehen.

Darin spiegelt sich erneut die Übersteuerung des politischen Wettbewerbs durch Kremlregisseure und Polittechnologien. Putin hält sich selbst minutiös über sein „rating“ auf dem laufenden. PR-Agenturen modellieren den Wunschbildern der Bürger entsprechend ein wohlgefälliges Image Putins, in dem sich alle politischen Gruppen und Bürger wiederfinden und angesprochen fühlen. Der Trick mit dem Playmobil-Präsidenten wirkt. Auch dies gehört zum Kern des Geheimnisses von Putins extrem hoher Popularität. Doch das Spiel mit Trugbildern trägt nur begrenzte Zeit. Folgen den Schimären keine realen Leistungen, dann zerplatzen sie Seifenblasen gleich. Insofern sind auch die plebiszitären Grundlagen der Macht eher prekär.

Gemeinwesen. Der politische Wettbewerb wurde kraft übermäßiger Steuerung von oben zerstört. Mangels ernst zu nehmender Konkurrenten werden die Präsidentenwahlen im März schon jetzt als Plebiszit für Putin gehandelt. Damit treten die Grundzüge des plebiszitären Regimes deutlich hervor. Andererseits kann von einem plebiszitären Führertum nicht die Rede sein. Dazu fehlt es Putin an einem konsistenten Programm für Reformen in Politik und Wirtschaft, geschweige denn an glaubwürdigen Visionen. Am ehesten verkörpert Putin einen technokratischen Ingenieur des Systemwechsels. Ein neuer Anlauf in Richtung Demokratie erscheint kaum noch vorstellbar. Die letzte Chance für den Präsidenten, seine verborgenen liberalen Seiten zur Geltung zu bringen, würde darin bestehen, nach den Präsidentenwahlen eine liberale Reformregierung aus einem Guss zu bilden. Nur so könnte es gelingen, der politischen wie der ökonomischen Entwicklung entschiedenen Auftrieb zu geben und reale Stabilität zu begründen.

Fazit

Dem Anschein nach ist Präsident Putin allmächtig. Die Fundamente seiner Macht sind jedoch wenig dauerhaft und begründen keinesfalls ein demokratisches

Redaktion: Heiko Pleines

Über die Autorin

Margarete Mommsen ist emeritierte Professorin für Politikwissenschaft der Universität München.

Lesetipps:

Margareta Mommsen: Wer herrscht in Rußland. Der Kreml und die Schatten der Macht, München: Verlag C.H.Beck 2003.

Margareta Mommsen: Russlands politisches System des ‚Superpräsidentialismus‘, in: Höhmann, Hans-Hermann / Schröder, Hans-Henning (Hg.): Russland unter neuer Führung, Münster 2001, S.44–54

Anhang: Tabellen und Diagramme zum Text

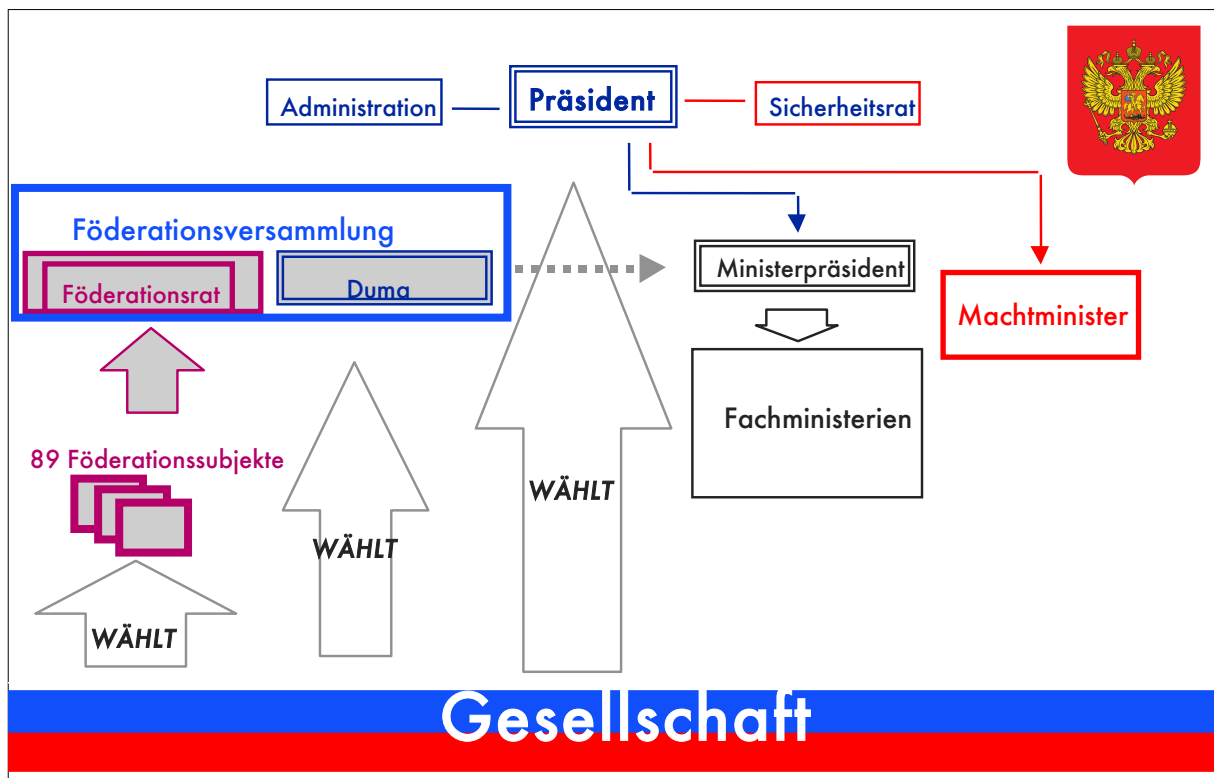
Elitenprofile 1993 und 2002

| | <i>Jelin-Elite (1993)</i> | <i>Putin-Elite (2002)</i> |
|-------------------------------------|---------------------------|---------------------------|
| Durchschnittsalter (Jahre) | 51,3 | 51,5 |
| Frauen | 2,9% | 1,7% |
| Dörfliche Herkunft | 23,1% | 31,0% |
| Hochschulbildung | 99,0% | 100,0% |
| Akademischer Grad | 52,5% | 20,9% |
| Militärische Ausbildung | 6,7% | 26,6% |
| Ökonomische, juristische Ausbildung | 24,5% | 25,7% |
| Ausbildung auf Elitehochschule | 35,4% | 23,4% |
| Landsleute des Staatsoberhauptes | 13,2% | 21,3% |
| Geschäftsleute | 1,6% | 11,3% |
| Militärs | 11,2% | 25,1% |

Nach: Oľga Kryschtanowskaja: Reshim Putina: liberal'naja militokratija?, in: Pro et Contra, Band 7.2002, Nr. 4, S. 158–180, hier S. 161.

| Kategorie | Putin-Elite (2002) | Jelzin-Elite (1993) |
|-------------------------------------|--------------------|---------------------|
| Militärs | 25% | 11% |
| Geschäftsleute | 11% | 2% |
| Landsleute des Staatsoberhauptes | 21% | 13% |
| Ausbildung auf Elitehochschule | 23% | 36% |
| Ökonomische, juristische Ausbildung | 25% | 24% |
| Militärische Ausbildung | 26% | 7% |
| Akademischer Grad | 21% | 52% |
| Hochschulbildung | 100% | 98% |
| Dörfliche Herkunft | 31% | 23% |
| Frauen | 2% | 3% |

Das Regierungssystem der Russischen Föderation (nach der Verfassung von 1993)



Grafik: Hans-Henning Schröder