

Analyse

Einflussgruppen in der russischen Exekutive

Margareta Mommsen, München

Zusammenfassung

Während der ersten Präsidentschaft Putins (2000 bis März 2004) war die Besetzung der politischen Spitzenämter durch eine Kohabitation der Jelzin-„Familie“ mit den „Petersburgern“ charakterisiert, die Putin aus Petersburg nach Moskau gefolgt waren. In Putins zweiter Amtszeit bekleiden nur noch Putins Provinzpolitiker und die Vertreter der Sicherheitsorgane die wichtigsten Posten. Während sich Putins 'Kader' zunächst auf drei Flügel – „Liberale“, „Juristen“ und „Silowiki“ – verteilten, ringen jetzt im wesentlichen „Liberale“ und „Silowiki“ um Einfluss auf Politik und Wirtschaft. Die „Silowiki“ haben sich im Zuge von heftigen Verteilungskämpfen weiter aufgespalten. Dies verschärft die „Apparatekriege“ und destabilisiert Putins Hausmacht.

Entstehung und Funktion von Einflussgruppen

In russischen Regierungssystem sind Einflussgruppen in den Apparaten der Exekutive die eigentlichen Träger der politischen Macht, und dies obwohl sie rechtlich gesehen überhaupt nicht existieren. Unter Einflussgruppen sind informelle Seilschaften oder Clans in der russischen Hochbürokratie zu verstehen, die mit oder ohne Bindung an Großunternehmen versuchen, den politischen und ökonomischen Entscheidungsprozeß mitzubestimmen. Sie sind im Zusammenhang mit der Privatisierung des Staatseigentums entstanden und haben sich angesichts der Schwäche von Parlamentarismus, Parteien und Interessengruppen sowie in Ermangelung einer gesetzlich geregelten Lobbytätigkeit als Surrogate gesellschaftlicher und staatlicher Willensbildung breitgemacht. Da die demokratischen Verfassungseinrichtungen während der Präsidentschaft Putins ihre Unabhängigkeit weitgehend eingebüßt haben, verstärkte sich die politische Rolle des Apparatepluralismus noch weiter. Lilija Schewzowa zufolge konzentriert sich in diesem Phänomen die „Substanz der Politik in Russland“ schlechthin.

Um die Besonderheiten der Einflussgruppen während der Präsidentschaft Putins zu erkennen, ist in erster Linie auf die Personalpolitik des Staatsoberhaupts zu achten, auf Rekrutierung, Einstellungen, Umbesetzungen und Entlassungen der Spitzenbeamten.

Kohabitation von „Familie“ und „Petersburgern“ in Putins erster Amtszeit

Putins erste Amtszeit (2000 bis März 2004) zeichnet sich durch das Bemühen aus, den Statthaltern der „Familie“ die eigenen Petersburger „Landsleute“ als bürokratisches Bollwerk entgegenzustellen. Unter der „Familie“ war das alle anderen Clans überragende geheime Machtkartell zu verstehen, das in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre entstanden war. Im Sommer

1999 wurde Wladimir Putin von der „Familie“ zum Nachfolger Jelzins im Präsidentenamt auserkoren und zunächst in das Amt des Regierungschefs gehievt. Zunächst entstand der Eindruck, der neue Regierungschef könnte gegenüber der „Familie“ eigene personalpolitische Ambitionen nicht zur Geltung bringen. Während der drei Monate der Interimspräsidentschaft gelang es Putin jedoch, eine Reihe früherer Arbeitskollegen in den Kreml zu holen. Da sie durchweg aus Putins Heimatstadt Petersburg kamen, bezeichnete man sie bald generell als die „Petersburger“ und grenzte sie so von den Angehörigen der „Familie“ ab. Zu Putins erstem Aufgebot gehörten Personen, die heute noch zur Kremlführung gehören, so Dmitrij Medwedjew, Igor Setschin, German Gref, Viktor Iwanow und Sergej Iwanow.

Putin beließ auch nach seiner Wahl durch das Volk die Kräftekonstellation in den Regierungsapparaten im Wesentlichen so, wie sie ihm von der alten Garde hinterlassen worden war. Die Akzeptanz einer Kohabitation von Vertretern der „Familie“ und den neuen „Petersburgern“ erklärt sich aus dem manipulierten Machttransfer von Jelzin auf Putin. Auffallend war, dass das Amt des Premierministers dem Protegé der „Familie“, Michail Kasjanow, übertragen und dass der allmächtige Kremlregisseur und Repräsentant der „Familie“, Alexander Woloschin, als Leiter der Administration bestätigt wurde. Damit verblieben zwei Vorkämpfer des „oligarchischen Kapitalismus“ auf höchsten Posten.

Sommer 2001 – erste Umbesetzungen

Das erste nennenswerte Regierungsrevirement erfolgte im Juni 2001. Dabei gelang es Putin, mit dem Transfer Sergej Iwanows vom Posten eines Sekretärs des Nationalen Sicherheitsrates auf denjenigen des Verteidigungsministers und mit der Ernennung Boris

Gryslows zum Innenminister Boden gegenüber der „Familie“ zu gewinnen. Ähnliches galt für die Ersetzung von Rem Wjachirew an der Spitze von Gasprom durch Putins Petersburger Bekannten Aleksej Miller. Im Spätherbst 2001 wurden zunehmende Spannungen zwischen den beiden Kremlmannschaften publik, wobei sich die später als „Silowiki“ bezeichnete Gruppe unter Putins Getreuen schon klar profilierte. Der von „sila“ (Macht, Kraft) abgeleitete Begriff unterstreicht, dass es sich bei ihnen im besonderen Maße um die Vertreter des staatlichen Gewaltmonopols handelt. Zu den *Silowiki* zählt Putins Kanzleileiter Igor Setschin, weiter der für Kaderpolitik zuständige Stellvertretende Leiter der Administration, Viktor Iwanow, der Leiter des FSB, Nikolaj Patruschew, und zuletzt Generalstaatsanwalt Wladimir Ustinow.

Petersburger „Seilschaften“

Im Sommer 2002 zeichnete sich schon deutlich ab, dass aus den unterschiedlich rekrutierten Putinschen Kadern in den Moskauer Regierungsapparaten entsprechend plurale und miteinander konkurrierende Seilschaften hervorgingen. Man konnte eine Gruppe *liberaler Ökonomen*, eine Seilschaft von „*Juristen*“ und das Corps der „*Silowiki*“ unterscheiden. Sie entstammten fünf unterschiedlichen Rekrutierungsfeldern. Ersstens den gleichsemestrigen Studienkollegen Putins an der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Leningrader Universität, zweitens seinen Mitarbeitern aus dem Leningrader KGB, drittens den Angehörigen der Ersten Generalverwaltung des KGB (Aufklärung), viertens den Mitarbeitern des Petersburger Bürgermeisters (1991–1996), fünftens Putins Petersburger Bekanntenkreis. Boris Gryslow gehörte zu „den Bekannten der Bekannten“. Auch so manchem Businessman unter Putins Bekannten winkten gute Karrierechancen. Allerdings nahmen sich die Beziehungen der „Petersburger“ zum Big Business im Vergleich zu den entsprechenden connections der „Familie“ insgesamt eher mager aus.

Bis zum Sommer 2003 hielt die Kohabitation der unterschiedlichen Einflussgruppen von Petersburgern und Vertretern der „Familie“. Doch warf die Jukos-Affäre schon ihre Schatten voraus. Die Querelen zwischen den beiden großen Clans häuften sich. Als Ende Oktober 2003 der Ölmagnat Michail Chodorkowskij verhaftet wurde, warf der mächtigste Repräsentant der „Familie“, Stabschef Alexander Woloschin, das Handtuch. Mit ihrer Jagd auf Chodorkowskij und der Vertreibung Woloschins verbuchten die *Silowiki* einen großen Triumph. Präsident Putin bezog klar Position zu ihren Gunsten. Zugleich wurde der schwelende Richtungsstreit unter den Kremlgruppen um mehr oder weniger staatliche Kontrolle über die Wirtschaft zugunsten der erstgenannten entschieden. Unterdessen

drängten die *Silowiki* auf die Absetzung Kasjanows, des letzten Schwergewichts der „Familie“ auf dem Olymp der Macht.

Nach der Kohabitation – Wirtschaftsliberale versus *Silowiki*

Die Entlassung Kasjanows brachte Ende Februar 2004 das endgültige Aus für die vierjährige Kohabitation von „Familie“ und „Petersburgern“. Das Aufspüren eines neuen Regierungschefs wurde den *Silowiki* zugeschrieben. Der auserwählte Michail Fradkow kam zumindest einem „Sicherheitsminister in Zivil“ gleich. Der weitgehend unbekannte Apparatschik fügte sich bald ganz in die Reihen der *Silowiki* ein. Allerdings war sein politisches Gewicht im Ministerkabinett eher gering.

Nach dem Ende der Kohabitation blieb die Verwaltung der Macht nur noch den von Putin aus Petersburg rekrutierten Provinzpolitikern, die ihre politische Schulung vorwiegend in der Stadtverwaltung erhalten hatten, überlassen. Diese spalteten sich immer weiter auf. Während im Kabinett die wirtschaftsliberalen Minister Kudrin und Gref sich am Widerstand des konservativen Fradkow rieben, teilten sich die Spitzen der Administration, des eigentlichen Zentrums der politischen Entscheidungsgewalt, zwischen den liberalen „*Juristen*“ Medwedjew und den hier verbliebenen *Silowiki* auf. Wladislaw Surkow, ursprünglich ein Abkömmling der „Familie“ und für Putin zunehmend ein unersetzbares „Genie politischer Manipulation“, passte sich den *Silowiki* an. Vorwiegend Vertreter dieser Gruppe wurden im Sommer 2004 in die Aufsichtsräte der großen Energieproduzenten und des Monopolbetriebs für den Öltransport „Transnefteprodukt“ delegiert, um hier quasi als Staatskommissare die Finanzflüsse zu kontrollieren. Diese Entwicklung signalisierte den Beginn eines neuen „Staatskapitalismus“, für den Putins Geheimdienstler eintraten.

Der Präsident zwischen *Silowiki* und Liberalen

Die Entwicklungen im Jahr 2004 und zu Beginn von 2005 deuteten darauf hin, dass der Präsident eher den *Silowiki* als den Liberalen folgte. So wiesen die nach dem Überfall auf Beslan beschlossenen „Reformen“ klar in Richtung einer weiteren autoritären Straffung der so genannten „Präsidentenvertikale“. Die plumpe und dreiste Einmischung in den Wahlkampf der Ukraine belegte eine wenig professionelle Einführung des Entscheidungsprozesses, bei dem der Rat außenpolitischer Experten nicht mehr gefragt wurde. Im Dezember schließlich triumphierten die *Silowiki* erneut, als es ihnen gelang, die Hauptproduktionsgesellschaft von Jukos, Juganskneftegas, in einer dubiosen

Versteigerung unter den Hammer und anschließend zur Weiterveräußerung an das staatliche Unternehmen Rosneft zu bringen, in dem Putins Vertrauter Igor Setschin dem Aufsichtsrat vorsteht. Putin bezeichnete den Deal auf einer Pressekonferenz als einen „ganz normalen“ Vorgang nach den Regeln der Marktwirtschaft. Demgegenüber wagte Putins offizieller Wirtschaftsberater, der Liberale Andrej Illarionow, kurz darauf das gegenteilige Urteil. Er bezeichnete die Zerschlagung des Jukos-Konzerns in aller Öffentlichkeit als den „Schwindel des Jahres“, den „monströs unqualifizierte und unprofessionelle Personen“ zu verantworten hätten. Ein weiteres Indiz dafür, dass die Liberalen ins Hintertreffen geraten waren, zeigte sich Anfang 2005, als das Land von massenhaften Protestwellen gegen die „Monetarisierung“ sozialer Vergünstigungen erfasst wurde und die gesellschaftliche Kritik vom Kreml auf die liberalen Minister Gref und Kudrin abgeleitet wurde.

Rivalitäten am Futtertrog

Die Entwicklungsdynamik der Einflussgruppen ließ Ende Februar 2005 eine weitere Aufsplitterung erkennen. Diesmal ging es um Verteilungskonflikte unter den *Silowiki* und deren Untergruppen. Die Konflikte innerhalb der an Wirtschaftsgewinnen besonders interessierten Fraktion der Petersburger drangen mit Getöse an die Öffentlichkeit. Dabei ging es vornehmlich um die Frage, ob die Energieriesen Gasprom, Rosneft und das von Jukos 'gekaperte' Juganskneftegas verschmolzen werden oder eher einzelne Unternehmen bleiben sollten. Der Konflikt wurde durch die Tatsache noch weiter kompliziert, dass Putins Stabschef Medwedjew dem Aufsichtsrat von Gasprom vorsteht und damit zur Lobby Millers gehört, während sein Stellvertreter Setschin die Interessen Bogdantschikows, des Leiters von Rosneft, verteidigt. Der Schlagabtausch machte auch deutlich, dass es dem Präsidenten an Führungskraft fehlte, um das öffentliche Feilschen seiner engsten Mitarbeiter um die fettesten Pfründe im Land zu unterbinden.

Ende März 2005 neigte Putin sichtlich wieder dem Einfluss der wirtschaftsliberalen Minister zu. Der Präsident traf sich erstmals seit dem Sommer 2004

mit Vertretern des Big Business; unter ihnen waren die „Oligarchen“ der Jelzin-Ära ebenso wie die so genannten „Putingarchen“. Putin kritisierte bei der Gelegenheit die Willkür der Steuerbehörden gegenüber den Großunternehmen. Er sprach sich auch für eine faktische Amnestie von Privatisierungsvergehen während der neunziger Jahre aus. Dies deutete darauf hin, dass Putin zumindest für die Verbesserung des Klimas im Verhältnis des Staates zu den Wirtschaftsunternehmen sorgen wollte. Die Geste des *good will* fand ihre Fortsetzung mit der Botschaft des Präsidenten an das Parlament, in der sich Putin am 25. April für eine Ausweitung der Spielräume für Unternehmer und für die Festigung des Rechtes auf Eigentum aussprach. Putins jüngste Botschaft gelangte freilich nicht über schöne Worte über wirtschaftsliberale Prinzipien, über Demokratie und europäische Werte hinaus.

Fazit

Auch Anfang Juni 2005 bleibt unklar, ob eher die wirtschaftsliberalen Einflussgruppen oder die *Silowiki* den künftigen politischen Kurs des Kremls bestimmen. Die Verteilungskämpfe setzen sich fort. So gerät der vermeintliche Triumph über Jukos den *Silowiki* eher zum Verderb als zum Gewinn. Dass gerade führende *Silowiki* den persönlichen Geschäftsgeist über das bonum commune des Landes stellen, ist kein Geheimnis mehr. Als öffentlicher Kritiker dieser Haltung hat sich neuerdings auch Michail Gorbatschow herovergetan und nachdrücklich gefordert, Putin vor dem Einfluss solcher Leute zu schützen. Der gut gemeinte Ratschlag geht insofern ins Leere, als das strukturelle Problem eines insgesamt politisch unverantwortlichen Regierungspersonals nicht mit einem einfachen 'Kaderwechsel' zu lösen ist. Informellen Einflussgruppen und „Apparatekriegen“ könnte nur das Handwerk gelegt werden, wenn der Präsident ein den Wählern gegenüber verantwortliches Ministerkabinett aus Parteienvertretern beriefe. Diese simple Einsicht hat sich im postsowjetischen Russland jedoch noch nicht durchgesetzt.

Redaktion: Hans-Henning Schröder

Über die Autorin

Margareta Mommsen ist emeritierte Professorin für Politische Wissenschaft der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Lesetipps

Olga Kryschtanowskaia: Anatomie der russischen Elite. Die Militarisierung Russlands unter Putin, Köln 2005.

Lilia Shevtsova: Putin's Russia, Washington 2005.

S. Mohsin Hashim: Putin's Etatization Project and Limits to Democratic Reforms in Russia, in: Communist and Post-Communist Studies 38.2005, S. 25–48.

Vladimir Shlapentokh: The Short Time Horizon in the Russian Mind, in: Communist and Post-Communist Studies 38.2005, S. 1–24.