



Das „Zwei-Schlüssel-Prinzip“

Oksana Gaman-Golutwina

Zusammenfassung:

Was bedeutet der Wechsel von einem zu zwei Machtzentren an der Spitze des russischen Staates? Ausgehend von der seit Jahrhunderten bestehenden starken Machtkonzentration und Personifizierung in der russischen Regierung sowie gleichzeitig bestehenden intensiven Konflikten zwischen den Eliten, analysiert die Autorin die möglichen Auswirkungen der Veränderung in der Machtverteilung. Hierzu betrachtet sie bereits bestehende Spielräume für die Verlagerung der Vollmachten zwischen den Machtzentren und skizziert wie diese genutzt werden, um das Amt des Ministerpräsidenten aufzuwerten. Sie beschließt mit der Prognose, dass sich zunächst sowohl zwei Machtvertikalen als auch, und in der Folge hierzu, Doppelloyalitäten entwickeln werden.

Zum Autor: Professor Dr. Oksana Gaman-Golutwina ist eine führende Analystin der Entwicklung von Russlands Eliten. Sie lehrt und forscht an der Universität für Internationale Beziehungen (MGIMO), ist Vizepräsidentin der Russischen Assoziation der Politikwissenschaften und Mitglied der Akademie der Politikwissenschaften in Russland.

1.

Die Machtkonstellation, die in der Russischen Föderation nach dem 7.-8.- Mai 2008 entstanden ist, sieht für die russische Politik ungewöhnlich aus. Bisher bestand die Tradition im Verlauf mehrerer Jahrhunderte in der nachhaltigen Konzentration der politischen, wirtschaftlichen und symbolischen Ressourcen auf ein Zentrum, welches die Obergewalt – das Staatsoberhaupt – darstellte. In der russischen Geschichte kann man wenige Beispiele der „Doppelherrschaft“ finden (Zar Michail Romanow und Patriarch Philaret, die Provisorische Regierung und die Deputiertensojets 1917). Allerdings waren diese Beispiele nur Ausnahmen und bestätigten vielmehr die Regel.

2.

Die russische Politik hat einen ausdrücklich personifizierten Charakter. In Russland ist nicht nur „der Dichter mehr als einfach ein

Dichter“, die Persönlichkeit des Staatsoberhauptes hat einen erheblichen Einfluss auf den strategischen Entscheidungsprozess: *die Persönlichkeit ist immer noch wichtiger, als die Institute*. Jedoch kann nach dem Verzicht Putins, für eine dritte und somit nicht mehr verfassungskonforme Amtszeit anzutreten, von der Stärkung der formellen Legalität und Achtung des Gesetzeswortlauts im politischen Leben des Landes gesprochen werden.

3.

Eine Besonderheit des russischen politischen Systems (sowohl in der Geschichte als auch heute) bestand in der Kombination eines hohen Maßes an Machtkonzentration mit einem hohen Maß an Konflikten innerhalb der Eliten. Im postsowjetischen Russland erreichten diese Konflikte ihren Höhepunkt in den 1990-er Jahren, als der „Krieg aller gegen alle“ zum Mechanismus der Verhältnisse und die Kalaschnikow zum Instrument der Kooperation innerhalb der

Eliten wurden. Nachdem Putin 2000 zum Präsidenten der Russischen Föderation gewählt worden war, wurde Jelzins „Demokratie der Unordnung“ durch die Machtvertikale ersetzt, was die Unterstellung aller Elitengruppen unter den Präsidenten der Russischen Föderation bedeutete, ohne die Konflikte zwischen ihnen aber beseitigen zu können. Zum hemmenden Faktor für die Kriege zwischen den Eliten – einschließlich der Konflikte der Geheimdienste – wurde die Taktik Putins zur Erhaltung der Balance der Einflüsse von verschiedenen Interessengruppen des Establishments.

Die Rolle der Spaltungen innerhalb der Eliten im post-sowjetischen Russland ist derart bedeutend, dass die in einer der jüngsten empirischen Studien¹ befragten Experten unter den möglichen Faktoren einer politischen Destabilisierung *diese potentielle Spaltung als wichtigsten ausgemacht haben*. Erst hiernach wurden als weitere Faktoren der Verfall der Weltmarktpreise für Naturressourcen, der Anstieg der Preise, ethnische Konflikte, Aktivitäten äußerer Kräfte und der Regionalseparatismus erwähnt².

¹ Das Projekt „Die Zukunft Russlands“, das 2007 unter Beteiligung der Autorin dieser Zeilen realisiert wurde, war der Ausarbeitung von kurz- und mittelfristigen Entwicklungsszenarien der politischen Situation in Russland gewidmet. Eine Reihe vorläufiger Projektergebnisse siehe: Prof. Dr. O. Gaman-Golutwina „Kronen und Wurzeln. Zukunft der Eliten und außerelitäre Zukunft“// Nesawissimaja Gaseta. NG-Szenarien. 23. 10. 2007 .

² Kein Zufall, dass nach Einschätzung von Dmitrij Medwedew in seiner damaligen Eigenschaft als Leiter der Präsidialverwaltung der Russischen Föderation 2005 die Widersprüche zwischen den Elitengruppen so tiefgreifend gewesen seien, dass sie eine Bedrohung für die nationale Sicherheit der Russischen Föderation darstellen hätten können. Als einzige Grundlage für einen Konsens der Eliten sah Medwedew den Imperativ der Erhaltung des Landes, der zugleich die Gewähr für die Erhaltung der Elite selbst sei: „...Wenn wir die Eliten nicht konsolidieren können, dann kann Russland als einheitlicher Staat verschwinden. Ganze Reiche wurden von den geographischen Karten weggewischt, als ihre Eliten die vereinigende Idee verloren und das tödliche Gefecht aufnahmen. Die Konsolidierung der russischen Elite ist nur auf einer Plattform möglich – um die effektive Staatlichkeit innerhalb der bestehenden Grenzen zu erhalten... In der nächsten historischen Perspektive für Russland ist nichts mehr Vereinigendes vorgesehen“ („Expert“, 04.04.2005). Auf die Notwendigkeit der Konsolidierung der nationalen Elite als wichtigste

4.

Die Veränderungen in der Machtkonstellation werden nach dem Mai 2008 weniger personeller, als vielmehr institutioneller Art sein. Der rechtliche Rahmen der politischen Machtkonstellation in der gegenwärtigen Russischen Föderation ist durch die Verfassung des Landes vorgegeben, die von vielen Experten zu Recht als Charta einer superpräsidialen Republik definiert wird. Die Grundlage für eine solche Einschätzung sind solche Befugnisse und Möglichkeiten des Präsidenten der Russischen Föderation, wie die unmittelbare Unterordnung von Schlüsselministern (Inneres, Auswärtiges, Verteidigung etc.), das Recht, die Regierung zu entlassen und das de facto zustehende Recht, die Staatsduma aufzulösen. Hinzu kommen die technische Schwierigkeit, eine Amtsenthebung des Präsidenten in die Praxis umzusetzen.

Die grundlegendste Besonderheit dieses Systems besteht im spezifischen *viergliedrigen* Modell der Gewaltenteilung, bei dem neben den drei traditionellen Gewalten (und über diesen) noch eine vierte und oberste Gewalt in Person des Staatsoberhauptes vorgesehen ist³.

Bei der Betrachtung der Verfassung von 1993 kann man leicht erkennen, dass das dort verankerte Modell der Gewaltenteilung sich nur wenig von demjenigen unterscheidet, welches Anfang des 20. Jahrhunderts existierte und 1906 in der Neufassung der Staatlichen Grundgesetze (die damalige Verfassung) festgelegt wurde. Die rechtsmäßigen – wie übrigens auch die tatsächlichen – Befugnisse des Präsidenten der

Voraussetzung für die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit des Landes wies auch der Stellvertretende Leiter der Präsidialverwaltung der Russischen Föderation Wladislaw Surkow hin – siehe: Wladislaw Surkow. „Souveränität als politisches Synonym der Wettbewerbsfähigkeit“ (Moskau, 2006). Über die Notwendigkeit, die Spaltung zu überwinden, sprach Medwedew in seinem ersten Interview für die Zeitung „Financial Times“ nach seiner Wahl zum Präsidenten der Russischen Föderation im Frühjahr 2008.

³ Von Interesse ist die vom bekannten russischen Ethnographen und Linguisten W. I. Dal bereits 1868 gegebene Charakteristik der Oberhoheitsbefugnisse in Russland: „Das Gesetz legt die Macht jedes Beamten fest und die Oberhoheit steht über dem Gesetz“ (W. Dal: Stichwort Macht, in: Lexikon der lebendigen großrussischen Sprache, Sankt-Petersburg 1868.)

Russischen Föderation laut der Verfassung von 1993, sind mit denjenigen, die der „konstitutionelle“ Monarch innehatte, durchaus vergleichbar. Nach Beurteilung des bekannten russischen Historikers W. Starzew, der eine Vergleichsauswertung der Staatlichen Grundgesetze vom 23. April 1906 und der Verfassung von 1993 durchgeführt hat, unterscheiden sich ihre Befugnisse nur in drei Positionen: Im Unterschied zum Monarchen darf der russische Präsident sein Amt nicht vererben, sein Bildnis nicht auf Münzen prägen lassen und über das „Hofvermögen“ nicht alleinig verfügen. Die verfassungsrechtlichen Befugnisse des Kabinettschefs sind in der gegenwärtigen Russischen Föderation sogar deutlich geringer.

Allerdings zeigt die Analyse der weltweiten und russischen Verwaltungspraxis,⁴ dass sowohl in westlichen Demokratien, als auch in Russland, die Gesetzgebung oft nur *allgemeine Bestimmungen* festlegt und die Verwaltungen mit der Aufgabe betraut werden, konkrete *Verfahrensnormen* und – was besonders wichtig ist – die *rechtliche Anwendungspraxis* auszuarbeiten. Bei der Ausarbeitung und Anwendung dieser Normen hat der Verwaltungsapparat recht umfangreiche Befugnisse, die sehr unterschiedlich genutzt werden können. Im Falle Russlands hat der Faktor Rechtsanwendung, vor dem Hintergrund der beständigen nationalen Tradition einer relativierten Rechtsmentalität, eine besondere Bedeutung.

5.

In dem durch die Verfassung der Russischen Föderation von 1993 vorgegebenen Rahmen besteht ein „Manöverspielraum“, der durch verschiedene Faktoren definiert wird. Unter diesen ist der tatsächliche Umfang, der in verschiedenen Machtzentren konzentrierten Ressourcen, als der wichtigste zu erachten. Die Analyse zeigt die Diskrepanz zwischen den rechtlichen Befugnissen und den tatsächlichen Ressourcen des Präsidenten der Russischen Föderation und des Vorsitzenden der Regierung. *Man kann hier eine zunehmende Erweiterung der Befugnisse des Ministerpräsidenten*

ten Wladimir Putin feststellen. Für diese Einschätzung sprechen folgende Umstände.

- Die in letzter Zeit ergriffenen Maßnahmen bedeuten einen erheblich angewachsenen Einfluss Putins in seiner Eigenschaft als Ministerpräsident auf die regionalen Behörden. Dies findet in der Erweiterung der Regierungsbefugnisse bei der Beurteilung der Tätigkeit der Gouverneure seinen Niederschlag. Die Regierung führt ein Ratingsystem für die Föderationssubjekte ein, das die Arbeitseffizienz der Ortsverwaltungen nach der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung ihrer Gebiete misst. Diese Ratings werden zur Grundlage für die Entscheidungen des Präsidenten, den Gouverneuren das Vertrauens- oder Misstrauensvotum zu erteilen. Hierbei ist die Variationsbreite der Einschätzungen aufgrund wesentlicher wirtschaftlicher, sozialer, klimatischer und demographischer Unterschieden zwischen den Regionen sehr groß. Der Präsident der Russischen Föderation wird weiterhin die Kandidaturen der Regionalchefs in die Regionalparlamente einbringen, jedoch wird als Grundlage für die Beurteilung dieses oder jenes Regionalchefs die Einschätzung seiner Tätigkeit durch die Regierung sein.⁵ Nicht zufällig haben die Regionalchefs bereits den Status von Staatsbediensteten erhalten, was sie tatsächlich zu Beamten macht und in erheblichem Maße auf die Regierung umorientiert. Zum Verbindungsglied zwischen den Gouverneuren und der Regierung wird das Ministerium für regionale Entwicklung. Der Sprecher des Föderationsrats Sergej Mironow hat bereits vorgeschlagen, dass einige Gouverneure künftig ihre Ämter mit der Arbeit in der Regierung verbinden und insbesondere den Status des Stellvertretenden Ministers für regionale Entwicklung erhalten könnten. Diese Idee wurde vom entsprechenden Ministerium noch nicht gebilligt, aber ihre Realisierung könnte zu einem weiteren

⁴ Prof. Dr. O. Gaman-Golutwina, A. Olejnik: Verwaltungsreformen im Kontext der Machtverhältnisse: Erfahrungen der post-sozialistischen Transformationen, Moskau, 2008

⁵ Putin hat seinen Erlass von 2007 betreffend den Empfänger der Berichte der regionalen Behörden geändert: statt der Kommission beim Leiter der Präsidentsverwaltung der Russischen Föderation wird die Regierung der Russischen Föderation zum Adressaten.

Schritt bei der Umverteilung der realen Machtbefugnisse zugunsten des Ministerpräsidenten werden.

- Nach einem der letzten Erlasse Putins in seiner Eigenschaft als Präsident wurde der Apparat der Bevollmächtigten Vertreter in den Föderalbezirken ebenfalls dem Regierungschef unterstellt, da nun die Wirtschaft zur deren Hauptaufgabe wird. Dies orientiert sie ebenfalls eher auf das „Weiße Haus“ als auf den Kreml. Die Geberregionen, die in der Regel von einflussreichen Akteuren geleitet werden, sind dabei keine Ausnahme. Denn die vom Minister für regionale Entwicklung unterbreiteten Vorschläge bezüglich des „negativen Transfers“ für diejenigen Föderationssubjekte, deren Niveau der Haushaltsversorgung doppelt so hoch ist, wie im Durchschnitt Russlands, verstärkt die Abhängigkeit dieser Regionen von der Regierung.
- Die *wirtschaftlichen* Instrumente für die Erweiterung des Einflusses Putins auf die regionalen Chefs werden durch die *politischen* Hebel seiner Einflussnahme als Vorsitzender der Partei „Einiges Russland“ ergänzt. Die meisten Leiter der Regionen und Kommunen gehören dieser Partei an, die zudem über die überwiegende Mehrheit der Mandate in den Regionalparlamenten verfügt. Ebenfalls zu beachten ist hierbei, dass die Mitgliederstruktur der Partei „Einiges Russland“ in den Regionen aus Personen mit hohem Status besteht, die über Verwaltungs- und Wirtschaftsressourcen verfügen. Dies bedeutet, dass Putin über ein Einflussnetzwerk auf dem gesamten Hoheitsgebiet der Russischen Föderation durch die regionalen Parteiorganisationen verfügt. *Das soeben Angeführte bedeutet, dass die Chefs der Regionalbehörden und die Bevollmächtigten Vertreter des Präsidenten in den Föderalbezirken, de facto dem Ministerpräsidenten der Russischen Föderation unterstellt werden.*
- Die oben erwähnte Tatsache, dass Putin den Status des Vorsitzenden der Partei „Einiges Russland“ erhielt, hat auch entscheidende Folgen für den Ausbau der Einflussnahme des Ministerpräsidenten Putin auf die *föderale Ebene*. Mit dem Status des Parteivor-

sitzenden hat Putin die Möglichkeit, die vollständige Kontrolle über die Partei zu erhalten. So hat er zum Beispiel das Recht, die *Befugnisse* der Mitglieder der zentralen Organe von „Einiges Russland“ sowie der zentralen Organe der Struktureinheiten *zu suspendieren*, falls sie das Statut der Partei nicht einhalten, sowie das Recht auch deren *Entscheidungen zu suspendieren*, allerdings mit der Ausnahme der Entscheidungen des Parteitags. Die Kontrolle über die Partei ermöglicht Putin die *Kontrolle über das Gesetzgebungsverfahren*, da „Einiges Russland“ die verfassungsgebende Mehrheit (de facto 315 Stimmen) der Abgeordneten der Staatsduma kontrolliert (man muss hierbei berücksichtigen, dass der Präsident und die Regierung der Russischen Föderation gleichermaßen Subjekte der gesetzgebenden Initiative sind). Dies ermöglicht Putin eine entscheidende Einflussnahme auf einen großen Bereich der Verwaltungsfragen.

- In Russland hat die Kontrolle über die Armee, die Geheimdienste und die Strafverfolgungsbehörden eine besondere Bedeutung. Die unmittelbare Unterstellung der Chefs der „Machtministerien“ unter den Präsidenten wird zum Teil wieder ausgeglichen durch eine *zur Zeit* relativ schwache Verbindung Medwedews mit dem Machtblock, bedingt durch die begrenzte eigene „Reservebank“ der *Silowiki* und durch *relativ schwache* persönliche Kontakte in den Machtstrukturen. Dabei sollte man vor der Überschätzung der Rolle der oben genannten Faktoren warnen; die Vorstellung über Medwedew als einen von den *Silowiki* isolierten Politiker ist nicht zutreffend. Indes stammt Putin nicht nur aus den Machtstrukturen, sondern hat auch in den acht Jahren seiner Präsidentschaft ein eigenes Team in diesen Strukturen aufgebaut. Die reale Kontrolle über den Machtblock stärkt heutzutage die Position des Ministerpräsidenten. Die Entwicklung der Situation wird indes durch den zunehmenden Einfluss Medwedews in diesem Bereich bestimmt sein. Allerdings scheint es so zu sein, dass es zum „Tauziehen“ zwischen den beiden Staatsmännern in diesem Bereich nicht kommt und die

entstehenden Fragen im Konsens gelöst werden⁶.

- Es zeichnen sich Tendenzen zum Zusammenschluss verschiedener Dienste der Präsidialverwaltung und der Regierung ab, wobei insbesondere die teilweise Fusion der Personalabteilungen (was von großer Bedeutung ist), des Protokolls, des Pressedienstes und der Sicherheit ins Gespräch gekommen sind. Dies entspricht dem Sinn der Erklärung Putins vom 5. Mai auf dem Treffen mit Regierungsmitgliedern und Mitarbeitern der Präsidialverwaltung, in der er äußerte, dass die Kooperation zwischen der Präsidialverwaltung und der Regierung enger werde und „die Macht als einheitlicher, geregelter Mechanismus funktionieren wird“. Zu bemerken ist hierbei auch, dass der Umzug Putins ins „Weiße Haus“ durch den Umzug einer Reihe von einflussreichen Vertretern der Präsidialverwaltung in den Regierungsapparat begleitet sein wird. Da in der Vergangenheit die Mitglieder der Präsidialverwaltung einen höheren Status besaßen, bedeutet dies eine Stärkung des Einflusses der Regierung.
- Die wirtschaftlichen Hebel für eine erhebliche Veränderung der Situation zugunsten des Präsidenten, sind durch die bereits erfolgte Verabschiedung des Haushalts der Russischen Föderation für die nächsten drei Jahre eingeschränkt.

Dabei wird die Umverteilung der Machtbefugnisse zugunsten des Ministerpräsidenten ohne jegliche Verfassungsänderungen erfolgen. Es ist möglich, dass einige Gesetze revidiert werden, wie zum Beispiel im Falle des föderalen Gesetzes „Über die Änderung einzelner gesetzlicher Vorschriften der Russischen Föderation“, verabschiedet im März 2008. Die Klausel zum Gesetz „Über den

zivilen öffentlichen Dienst“ eröffnete die Möglichkeiten für die Erlangung des Beamtenstatus durch die Gouverneure, was ihre Orientierung nicht nur auf den Präsidenten, sondern auch auf den Ministerpräsidenten verstärkte. Schwieriger wird es sein, die Verfassung zu ändern, obwohl auch dies nicht ausgeschlossen ist.

Zweifellos, werden informelle Vereinbarungen zwischen Putin und Medwedew sowie eine gewisse „Stabskultur“ beider Politiker (zumindest in den nächsten 1-2 Jahren) eine gewisse Rolle spielen. Die psychologische Grundlage für diese Vereinbarungen bilden die langjährigen vertrauensvollen Beziehungen zwischen den beiden Staatsmännern (in diesem Zusammenhang kann man feststellen, dass Putin bereits 2000 in dem als Buch erscheinenden Interview „Von der ersten Person“, Medwedew als eine der engsten Vertrauenspersonen bezeichnet hat). In diesem Kontext lohnt es sich zu erwähnen, dass sich Putin während einer längeren Periode seiner ersten Amtszeit an die mit Jelzin getroffenen Vereinbarungen gehalten hat (insbesondere bekleideten damals die mit Jelzin verbundenen Politiker Kassjanow und Woloschin die Schlüsselposten des Ministerpräsidenten bzw. des Leiters der Präsidialverwaltung).

Auf solche Weise wird die Veränderung der Machtkonstellation in der Russischen Föderation nach dem 7.-8. Mai 2008 durch den Aufbau zweier paralleler Machtvertikalen – die des Präsidenten und die des Ministerpräsidenten – geprägt sein. Allerdings wird eine davon (die präsidiale) – trotz der erheblichen verfassungsrechtlichen Befugnisse – eine untergeordnete Rolle spielen⁷. Aus verschiedenen Gründen wird das Funktionieren dieser Konstellation bestimmten Belastungen (funktioneller, psychologischer und sonstiger Art) ausgesetzt sein. Zu den potentiellen „Risikofaktoren“ kann man bestimmte Schwierigkeiten in den Beziehungen zwischen Medwedew (und seinem Umfeld) und einer Reihe von Personen aus dem Umfeld von Putin zählen. Daher gewinnt unter den Bedingungen der aktuellen

⁶ Künftig könnte man eine Verringerung des Anteils der ehemaligen und aktiven Militärangehörigen in den Verwaltungsbehörden erwarten. Putins Erlass Nr. 50 vom 16.01.2008 hat die Vorschrift zur Militärdienstordnung wesentlich verändert, wobei das Verfahren der Zuordnung von Offizieren und Generälen zu den Zivilbehörden abgeschafft wurde. Viele Militärs, die früher zivilen öffentlichen Dienst geleistet haben, gehen zur Zeit in die Reserve oder warten auf neue Ernennungen.

⁷ Als Schlüsselvektor der Veränderungen in der Regierungsstruktur kann man die Fokussierung des Ministerpräsidenten Putin auf die strategischen Fragen und die Abgabe der laufenden Verwaltungsaufgaben an seinen Stellvertretern betrachten.

Veränderung der Machtkonstellation der Faktor der „doppelten Loyalität“ an Bedeutung: Erfolgsaussichten beim Laufbahnaufstieg werden diejenigen haben, die die Unterstützung beider Spitzenpolitiker genießen. Allerdings könnte man annehmen, dass die sich zur Zeit entstehende Konstellation wenigstens in den nächsten 1 bis 2 Jahren stabil bleibt. Die Beziehungen zwischen beiden Staatsmännern werden ab und zu Überlastungen, Spannungen und Schwierigkeiten ausgesetzt sein, allerdings wird der Konsens nach dem Prinzip „zweier Schlüssel“ als Mechanismus für die Lösung der wichtigsten Probleme dienen.