

Margareta Mommsen

Rußlands gelenkte Demokratie

Das Tandem Putin – Medwedjew

In Rußland leitete die Annahme einer demokratischen Verfassung im Dezember 1993 eine neue Ära ein. Doch bald stellte sich heraus, daß die praktische Umsetzung der neuen Regeln nicht den Intentionen der Verfassungsväter entsprach. Die Kluft zwischen Verfassungsnorm und Verfassungspraxis weitete sich über die letzten zehn Jahre hin immer mehr aus. Dies gab Anlaß zur Prägung von Begriffen, in denen sich diese Tendenz plastisch widerspiegelte. Größte Verbreitung fand die „gelenkte Demokratie“; diesen Begriff lancierte ein russischer Publizist zu Beginn der Präsidentschaft Wladimir Putins in der Presse¹. Die Formel behielt ihre Aktualität über die Wahl Dmitrij Medwedjews zum Präsidenten im März 2008 hinaus. Ergänzend kam die sogenannte „Tandemdemokratie“ in Mode, womit auf die neue politische Doppelspitze und zugleich auf die anhaltenden Demokratiedefizite angespielt wurde.

Im Kern geht es bei der „gelenkten Demokratie“ – wie bei den ähnlich gemünzten Begriffen der „simulierten“ oder „imitierten Demokratie“ – darum, mit Kritik und Häme herauszustellen, daß demokratische Einrichtungen und Verfahren wie Wahlen und ein Parlament zwar weiter bestehen, jedoch strikter Kontrolle von oben unterworfen sind. Die Folge davon ist, daß es keinen freien und offenen Parteienwettbewerb gibt und der öffentliche Raum für Politik äußerst eingeengt ist. Da sich diese Verhältnisse in der zweiten Präsidentschaft Putins noch verschärften, wurde es unter kritischen Beobachtern üblich, den Begriff der Demokratie aufzugeben und von einem „autoritären“ und selbst „autokratischen“ System zu sprechen.

In diesem Beitrag soll ausgelotet werden, warum der beabsichtigte Aufbruch in die Demokratie im postsowjetischen Rußland weitgehend mißglückte. Darüber hinaus interessiert, welche Grundmerkmale eine „gelenkte Demokratie“ auszeichnen und ob unter der Präsidentschaft Medwedjews Chancen für eine neue Welle der politischen Liberalisierung bestehen. Die hier vorgenommene Analyse ist einem systemimmanent kritischen Ansatz verpflichtet. Er zielt darauf ab, die einzelnen Ursachen und das Ausmaß des Auseinanderklaffens von Verfassungsnorm und Verfassungspraxis zu erhellen. Ins Blickfeld rücken dabei auch die Hypothesen der Sowjetzeit sowie die Visionen und Modelle, an denen sich die führenden politischen Akteure des Umbruchs orientierten.

Die Schwierigkeiten des Systemwechsels sollen anhand der Entwicklungsdynamik während der Präsidentschaften Jelzins und Putins aufgezeigt werden. Vor allem sind die Bruchstellen zwischen den Provisorien unter Jelzin und der Institutionalisierung des Autoritarismus unter Putin in den Blick zu nehmen. In einem weiteren Schritt werden die Winkelzüge und die von Putin selbst so benannte „Handsteuerung“ der „Operation Nachfolger“ beschrieben, die den Übergang von Putins monozentrischem System zu dem „Tandem Putin – Medwedjew“ zum Gegenstand haben. Die dabei zu beobachtenden Vorgänge illustrieren einem Lehrstück gleich die typischen Merkmale der „gelenkten Demokratie“. Zuletzt werden die Mechanismen der gegenwärtigen kollektiven Führung beleuchtet und Szenarien erörtert, die aus dem Tandem wie überhaupt aus der „gelenkten Demokratie“ herausführen könnten.

Verfassungskampf und Fehlstart in die Demokratie unter der Präsidentschaft Jelzins

Zu den größten Hindernissen beim Start in ein demokratisches Regierungssystem gehörte, daß es unter den politischen Eliten keinen Konsens über eine neue Verfassungsordnung gab. In dem Kampf über die jeweils erstrebte Vorherrschaft von Legislative und Exekutive blockierten sich der damalige „Volksdeputiertenkongreß“ des russischen Gliedstaates und der vom Volk direkt gewählte russische Präsident Boris Jelzin gegenseitig. Aus der Sackgasse der „Doppelherrschaft“ führte erst die gewaltsame Auflösung des Parlaments im Oktober 1993 heraus². Diese Initiative wurde wiederum für die Kräfte zu einem Menetekel, die doch auf friedliche Weise die Demokratie hatten einführen wollen. Zusätzliche Verwirrung stiftete der Umstand, daß die alte Sowjetverfassung am Ende der UdSSR vielfach verändert und daher für die Steuerung des Staatsschiffs untauglich geworden war. Neue Modelle und Kommissionen zur Ausarbeitung einer Verfassung gab es zuhauf. Außerdem orientierte man sich an den Reformen, die wie die Einführung einer Präsidentschaft unter Michail Gorbatschow zu späten und unwirksamen Ehren gekommen waren. Während die UdSSR im Strudel der aufbrechenden nationalen Emanzipationsbewegungen unterging, griffen die Führungen der Nachfolgestaaten begierig nach dem Modell einer starken Präsidentschaft, in der sie die wichtigste Voraussetzung für einen stabilen Staat und erfolgreichen Systemwechsel erblickten.

Auch in Rußland wurde zwei Monate nach der gewaltsamen Auflösung des Parlaments im Dezember 1993 eine Verfassung verabschiedet, die auf den ersten Blick eine erhebliche Konzentration der Macht beim Präsidenten auswies. Der französische Verfassungsjurist Patrice Gélard meinte, daß die neue russische Verfassung „zu 50 Prozent aus französischer konstitutioneller Inspiration, zu 30 Prozent aus amerikanischer Inspiration und zu 20 Prozent aus imperialem russischen Erbe“³ bestünde.

In Rußland wurde die neue Verfassungsordnung unterschiedlich eingeschätzt. Während es unter politischen Akteuren üblich wurde, sie als ein „präsidentielles“ System zu bezeichnen, waren einzelne russische Verfassungsjuristen ebenso wie westliche Experten der Auffassung, daß es sich um ein semi-präsidentielles oder präsidentiell-parlamentarisches Mischsystem handele. Zu diesen Interpreten zählt auch Walerij Sorkin, der Vorsitzende des Russischen Verfassungsgerichts, der stets die Modellierung der russischen Verfassung am Vorbild der Verfassung der Fünften Französischen Republik hervorhob. Anlässlich des 15. Geburtstages der russischen Verfassung am 12. Dezember 2008 wurden diese Einschätzungen wiederholt⁴. Bei der Gelegenheit erinnerte der Verfassungsautor und Staatsrechtler Sergej Schachraj daran, daß man im Zug der Verfassungsgebung ein Mischsystem vor Augen hatte und keineswegs „eine starke Präsidentschaft“ errichten wollte⁵.

In der Verfassungswirklichkeit behauptete sich jedoch entgegen dieser Zielsetzung von Anfang an eine äußerst starke Präsidentschaft, eine Art von „Supapräsidentialismus“, wie man das Regiment Boris Jelzins bald nannte. Dabei wirkte sich vor allem die Tatsache aus, daß die neuen Einrichtungen jenseits aller Verfassungsphilosophien unmittelbar aus den sowjetischen staatlichen Organen hervorgingen. Die neuen Amtsträger entstammten durchwegs der kommunistischen Nomenklatura und brachten daher sowjetische autoritäre und technokratische Denkgewohnheiten mit, die nicht zu der neuen Verfassungsordnung paßten. Ganz besonders war Boris Jelzin, Rußlands demokratischer „Gründerpräsident“ und zuvor viele Jahre lang kommunistischer Gebietsparteisekretär, mit den unterschiedlichen Einflüssen und Herausforderungen des Umbruchs konfrontiert⁶. Dazu gehörten sowjetische Mentalitäten, erste Erfahrungen mit einem kruden Parlamentarismus und einem embryonalen Parteiensystem sowie mit unvorhersehbaren dramatischen Begleitumständen der „Wiedergeburt“ Rußlands. Vor diesem Hintergrund war er zusammen mit seinen Mitstreitern davon besessen, ein System mit starker Exekutive zu errichten. Aus diesem Wunsch heraus deutete die Jelzin-Führung die neue Verfassungsordnung als „präsidentielles“ System und verstand darunter eine Hegemonie des Präsidenten gegenüber allen anderen Staatsorganen.

Ungeachtet dieser einseitigen Auslegung als präsidentielles System hält die angenommene Verfassungsordnung indessen viele Optionen offen und eignet sich durchaus für eine moderne Parteidemokratie bei gleichzeitiger Respektierung einer herausgehobenen Position des Präsidenten. In der Verfassungspraxis hat jedoch das Kokettieren mit dem „Präsidentialismus“ die tatsächliche Herausbildung eines autoritären Systems begünstigt und zugleich die Entwicklung einer demokratischen Infrastruktur beeinträchtigt. Außerdem behauptete sich die Vorstellung, daß die Regierung nur ein nachrangiges Durchführungsorgan sei, eine Art „Wirtschaftskabinett“ ganz nach sowjetischem Muster. Hingegen wurden der in der Verfassung verankerten dualen Exekutive und damit einer durchaus politischen Rolle der Regierung so gut wie keine Beachtung gezollt. Die semi-präsidentielle Verfassungslogik kam nicht zum

Tragen. Zu den maßgeblichen Ursachen dieser Entwicklung gehörte, daß der vom Verfassungskampf traumatisierte Jelzin ebenso wie seine „Jungreformer“ zuallererst danach strebten, dem Präsidenten den Weg zu einer raschen Transformation in Richtung Marktwirtschaft freizuschlagen. So faßte das Mißverständnis von der Verfassungsordnung als einem „präsidentiellen System“ rasch Fuß. Überhaupt war Jelzins Verständnis von Demokratie vowiegend auf die Einführung der Marktwirtschaft ausgerichtet. Während sich die „Jungreformer“ im demokratischen ABC besser auskannten, hielten auch sie den raschen Übergang zur Marktwirtschaft für vorrangig und befürworteten schon deswegen einen starken „Präsidialismus“.

Bei der bewußt einseitigen Verfassungsauslegung waren die Schwäche der politischen Parteien und die ererbte obrigkeitstaatliche Kultur hilfreich. So verteidigte Jelzin sein „präsidentielles“ Verständnis der Verfassung schon im Spätherbst 1993:

„Aber was wollen Sie? In einem Land, das an Zaren und Führer gewöhnt ist; in einem Land, in dem sich keine klaren Interessengruppen herausgebildet haben, in dem die Träger der Interessen nicht bestimmt sind, sondern gerade erst normale Parteien in der Entstehung begriffen sind; in einem Land, in dem der Rechtsnihilismus überall zu Hause ist – wollen Sie in einem solchen Land das Hauptgewicht allein oder in erster Linie auf das Parlament legen? ... Jede Zeit hat ihr eigenes Machtgleichgewicht in einem demokratischen System. Heute schlägt in Rußland dieses Gleichgewicht zugunsten des Präsidenten aus.“⁷

Jelzins zutreffende Einschätzung der Schwäche der politischen Parteien erfolgte noch vor den ersten Dumawahlen. Diese ergaben im Dezember 1993 völlig unübersichtliche Kräfteverhältnisse. Dem Präsidenten fehlte eine parlamentarische Mehrheitspartei als Machtbasis und als Personalreservoir, als die Regierungsbildung anstand. Er zog es daher vor, ein Präsidialkabinett aus Technokraten zu berufen⁸. Dieses Muster einer Regierungsbildung ohne Berücksichtigung der parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse machte Schule. Es wurde noch immer praktiziert, als Präsident Putin längst über verfassunggebende Zweidrittelmehrheiten der Kremlparteien verfügte. Dies zeigt, daß sich die politischen Führungen den Grundvoraussetzungen einer modernen Parteidemokratie hartnäckig verschlossen. Dadurch wurde die Entwicklung der Parteien und das Entstehen politisch verantwortlicher Kabinette nachhaltig behindert. Die demokratischen Einrichtungen hatten so einen denkbar schlechten Start.

Vor dem Hintergrund schwacher Parlamente und politisch farbloser Ministerkabinette entwickelte sich die Präsidialadministration zu einer „Regierung“ im eigentlichen Wortsinn⁹. Generell war von Anfang an die Meinung vorherrschend, daß sich die Regierung vorrangig mit Wirtschaftsfragen, die Administration jedoch mit der Politik des Landes zu beschäftigen habe. Dies entsprach der typisch sowjetischen Trennung zwischen der auf „Verwaltung“ beschränkten Tätigkeit der staatlichen Organe und den die Politik gestaltenden höchsten Parteiorganen. Die Kontinuität zwischen Sowjetsystem und postsowjetischer „Demokratie“ war ekla-

tant. Denn tatsächlich trat die Präsidialadministration in vieler Hinsicht das Erbe des mächtigen Sekretariats des Zentralkomitees der KPdSU an, während die neue Regierung hingegen das niederrangige sowjetische Ministerkabinett beerbte¹⁰.

Dazu paßte es, daß sich die neue politische Führung durch ein technokratisches Selbstverständnis auszeichnete. So sprach sich der langjährige Regierungschef Viktor Tschernomyrdin noch Anfang 1996 im Zusammenhang mit einer Regierungsumbildung dafür aus, daß das Kabinett aus „Fachleuten“ (*professionaly*) zu bilden sei, da es seiner Meinung nach kein politisches Organ sei¹¹. Als Tschernomyrdin Anfang 1998 jedoch mehr Selbständigkeit und Interesse an der Nachfolge des Präsidenten zeigte, sah Jelzin die Zeit für dessen Ablösung gekommen. Er begründete die Entlassung der Regierung so:

„Das Land braucht eine neue Mannschaft. Die Kabinettsmitglieder müssen sich mehr auf die Entscheidung konkreter Fragen konzentrieren und sich weniger um Politik kümmern.“¹²

Erst mit der Regierung Primakow, die von September 1998 bis Mai 1999 währte und vor dem Hintergrund der Wirtschafts- und Finanzkrise zustandegekommen war, tat sich vorübergehend ein Bruch mit jenen Denk- und Verhaltensgewohnheiten auf. Erstmals kam auch das semi-präsidentielle Verfassungsdesign zum Tragen. Der designierte Ministerpräsident Jewgeni Primakow erhielt eine breite Zustimmung in der Duma, und er versuchte seinerseits, in eigener Regie und auf der Grundlage der parlamentarischen Kräfteverhältnisse eine faktische Koalitionsregierung zu bilden. Während seiner Regierungszeit büßte die Präsidialadministration prompt ihre dominierende Rolle gegenüber dem Ministerkabinett ein. Auch Jelzin verlor deutlich an politischer Statur und sein berühmt-berüchtigtes Kaderkarussell, mit dem er immer wieder eine Machtbalance zwischen den verschiedenen Organen der Exekutive herzustellen versuchte, griff diesmal nicht¹³.

Primakow wurde jedoch bald gegen Sergej Stepaschin und dieser gegen Wladimir Putin als Premierminister ausgetauscht, denn das Amt des Premierministers mußte für den von dem informellen Machtkartell der „Kremlfamilie“ ausgesuchten Nachfolgekandidaten Jelzins freigemacht werden. Nach dem glücklosen Zählkandidaten Stepaschin rückte im August 1999 Wladimir Putin als der zuletzt auserkorene Kandidat zum Ministerpräsidenten auf. Putin war damals Leiter des Nachfolgeorgans des KGB (FSB) und Sekretär des Sicherheitsrats. Er brachte eine 17jährige Berufserfahrung im KGB in sein neues Amt ein, das er nur wenige Monate später gegen die Präsidentschaft austauschte. Nachdem Jelzin zum Jahresende 1999 vorzeitig zurückgetreten war, rückte Putin automatisch in den Rang eines „geschäftsführenden“ Präsidenten auf. Von da aus war es ein Leichtes, den Sieg in den Präsidentschaftswahlen im März 2000 heimzutragen¹⁴.

Das politische System, das sich in der Ära Jelzin herausgebildet hatte, bestand aufs ganze gesehen aus einem wechselnden Mix demokratischer, autoritärer und anarchischer Elemente. Ein herausragendes Merkmal lag in seinem gleichzeitigen

oligarchischen Charakter, der auf die wachsende Vorherrschaft informeller Machtzirkel aus hohen Staatsbeamten und den als „Oligarchen“ bezeichneten Wirtschaftskapitänen der privatisierten Staatsunternehmen zurückzuführen war. Ungeachtet dieser Entwicklungen, die einer öffentlichen Kontrolle der politischen Führung Abbruch taten, waren unter Jelzin einige demokratische Essentials erhalten geblieben, so gewaltenteilige Mechanismen im Verhältnis von Legislative und Exekutive und von Zentrum und Regionen. Auch Medienvielfalt und Meinungsfreiheit gehörten zu den Errungenschaften der Jelzin-Jahre. Im Urteil der meisten Politologen ging deshalb das politische System unter Jelzin noch als eine „defekte Demokratie“ durch¹⁵. Einer ihrer auffälligen und nachhaltigen „Defekte“ bestand in dem manipulierten Machttransfer auf Jelzins Nachfolger Wladimir Putin.

Putins „gelenkte Demokratie“ und die „Vertikale der Macht“

Putin übernahm von seinem Vorgänger die Auslegung der Verfassungsordnung als „präsidentielles System“ und die Tendenz, die politischen Entscheidungsprozesse in informelle oligarchische Kreise zu verlagern. Er verfolgte auch die von Jelzins „Jungdemokraten“ eingeschlagenen liberalen wirtschaftspolitischen Zielsetzungen. Er zeigte jedoch kein Verständnis für die unter Jelzin intakt gebliebene Gewaltenteilung und für freie Medien. Ganz im Gegenteil setzte er alles daran, die vertikale wie horizontale Gewaltenteilung abzubauen. Die freien Medien wurden stark eingeschränkt. Putins „Präsidialismus“ und die angestrebte Errichtung einer „Vertikale der Macht“ war mit Vetoakteuren unvereinbar¹⁶. Die langen Arbeitsjahre im KGB hatten Putin offenkundig weitaus stärker als Jelzin mit der sowjetischen Denkweise, alles unter Kontrolle zu halten, geprägt.

Nach und nach wurde Jelzins „defekte Demokratie“ und das in den 90er Jahren entstandene System einer polyzentrisch aufgesplitteten Macht zugunsten einer penibel „gelenkten Demokratie“ mit straffer „Machtvertikale“ abgelöst. Ein von oben kontrolliertes und immer wieder per „Handsteuerung“ adjustiertes Regime sorgte dafür, daß der Ausgang von Wahlen für die politische Führung ohne jedes Risiko war. Allerdings blieben die demokratischen Institutionen und Verfahren erhalten. Dies diente jedoch nur dazu, die faktische Aushöhlung des Verfassungsstaates zu bemänteln. Vor diesem Hintergrund kamen die Begriffe „simulierte“ und „imitierte“ Demokratie in Mode.

Die Zustimmung zu Putin belief sich in seiner zweiten Amtszeit konstant auf 70 bis 80 Prozent der in Umfragen ermittelten Meinung der Bevölkerung. Es entstand der Eindruck, daß er allein an der Spitze der „Vertikale“ die ganze staatliche Macht verkörperte. Russische Soziologen sprachen von einem „monozentrischen“ System, westliche Rußlandexperten von einem „plebisizitären Autoritarismus“. Zum Regime gehörte ein handverlesenes Führungspersonal: Putin holte seine Mit-

streiter aus den Kreisen seiner Kollegen im Jurastudium und den Arbeitskollegen im KGB. Letztere erhielten wegen ihrer besonderen Nähe zur Verwaltung des staatlichen Gewaltmonopols die Bezeichnung als „Silowiki“. Putin verteilte die aus ganz verschiedenen Subkulturen stammenden politischen Mitstreiter auf die höchsten staatlichen Posten und setzte dadurch unterschiedliche Akzente. Diese deuteten bald mehr in eine „liberale“ Richtung, bald mehr in Richtung eines „Law and Order“- Staates. So erhielt der „liberale Jurist“ Dmitrij Medwedjew die Leitung der Administration übertragen und Michail Fradkow, ein farbloser Apparatschik mit engen Kontakten zu den „Silowiki“, den Vorsitz der Regierung¹⁷.

Empirische soziologische Untersuchungen wiesen eine umfassende und systematische Heranziehung von Vertretern aus den Sicherheitsorganen und aus dem Militär nach¹⁸. Das neue politische Personal entsprach den neuen ideologischen Ziellinien des Regimes. Sie gipfelten in der Wiedererrichtung Russlands als starkem Staat und als bedeutendem Akteur in der Weltpolitik. Dieser Trend kam in der Bevölkerung gut an. Auch die vorwiegend den boomenden Ölpreisen auf den Weltmärkten zu verdankende wirtschaftliche Erholung und die so ermöglichte Steigerung des allgemeinen Lebensstandards wurden honoriert. Der neue plebiszitäre Autoritarismus des Regimes beruhte maßgeblich auf diesen Faktoren.

Zu den auffälligen Merkmalen von Putins „Vertikale der Macht“ gehörte die Schaffung neuer Institutionen und die Umbildung der Verfassungseinrichtungen. So verlor der Föderationsrat seine unter Jelzin herausragende Stellung als parlamentarischem Vetoakteur. Ein Novum war die Einführung der „Bevollmächtigten Vertreter des Präsidenten“, des konsultativen „Staatsrats“ und einer ebenso nur beratenden „Gesellschaftskammer“. Letztes Glied bei der Straffung der Vertikale bildete die Abschaffung der direkten Volkswahl der Gouverneure¹⁹. Die institutionellen Neuerungen widersprachen durchweg den Verfassungswerten der Gewaltenteilung und der demokratischen Repräsentation.

Darüber hinaus wurden die politischen Parteien, die Massenmedien und das Parlament in die „Vertikale“ fest integriert. Die umfassende Steuerung der Vertikale erfolgte durch den Präsidenten und seine Administration. Ihr arbeiten die „Polittechnologen“ als Politikberater und professionelle Propagandisten des Regimes zu. Hier werden die Gesetzesvorlagen und präsidentiellen Erlasse vorbereitet und hier wird die Tätigkeit der Regierung überwacht. Die Präsidialadministration steht an der Spitze der „Vertikale“. Problematisch erscheint, daß die allmächtige Behörde mit ihren über 2000 Beamten einer gesetzlichen Grundlage entbehrt und sich jeder demokratischen Kontrolle entzieht.

Hin und wieder werden diese Verhältnisse von Regimekritikern scharf gegeißelt, so von Semjon Nowoprudskij in der Wremja Nowostej im Mai 2008:

„Im heutigen Russland ist das Parlament kein wirkliches Parlament, die Regierung ist schon lange keine wirkliche Regierung mehr, hingegen verfügt die Präsidialadministration schon seit Jahren über die reale Macht, anstatt als bloß technische Kanzlei zu dienen.“²⁰

Der Soziologe Lew Gudkow trieb die Kritik noch weiter. Er meinte, da Legislative und Exekutive vom Kreml abhängig seien, handle es sich „um eine Abschottung der Willkürherrschaft, um eine Rückkehr zu dem archaischen Modell personifizierter und autokratischer Macht“²¹.

Bei der so offenkundig in Präsident Putin personifizierten autokratischen Macht handelt es sich allerdings nur um die Außenfassade des Regimes. Demgegenüber besteht dessen intransparente Innenfassade aus einer Oligarchie informeller Gruppen, in der „wenige ranghohe Beamte und Großunternehmer das Sagen haben“, wie die Soziologin Olga Kryschanowskaja urteilt²². Putins Autorität gründet also nicht allein auf der Vertikale, sondern auch auf seiner Rolle als effizientem Moderator innerhalb des inoffiziellen Machtkartells, der sogenannten Kremloligarchie. In beiden Fällen kommt Putin seine von den Medien sorgfältig gelenkte Popularität in der Bevölkerung zugute. In Anbetracht der einzigartigen Funktion Putins als Scharnier zwischen dem oligarchisch und dem autokratisch verfaßten Teil des Systems war ein Machttransfer auf einen anderen Akteur kaum vorstellbar. Diese Zäsur rückte jedoch mit dem Ende der zweiten Amtszeit Putins im März 2008 unauflöslich heran.

Der „handgesteuerte“ Übergang vom Monozentrismus zum „Tandem Putin – Medwedjew“

Um den Übergang vom System Putin zu der kollektiven Führung von Putin und Medwedjew, dem neuen politischen „Tandem“, zu bewerkstelligen, bedurfte es in der Tat einer komplizierten „Handsteuerung“ des politischen Prozesses. Putin nannte mitten in der schwierigen „Operation Nachfolger“ die „Handsteuerung“ das Prinzip, das noch weitere 15 bis 20 Jahre Russlands System bestimmen müsse, bevor dieses „automatisch“ funktionieren könne²³. Mit diesen sibyllinischen Worten zielte er auf das mutmaßliche Ende der „Lenkung“ und die Hinwendung zu einer gelebten Verfassung.

Die vielen Winkelzüge und Improvisationen bei der Abwicklung der „Operation Nachfolger“ entstammten jedenfalls dem Werkzeugkasten für die „Handsteuerung“. Der erste Schritt der „Operation Nachfolger“ bestand darin, daß zwei halboffizielle Kandidaten aus der Entourage Putins, der „Liberale“ Dmitrij Medwedjew und der „Silowik“ Sergej Iwanow, zu einer Art Probelauf auf die Präsidentschaft zugelassen wurden. Dies war nur an ihrem Aufstieg in der Regierungshierarchie abzulesen. Umfragen ermittelten ihre wechselnden Sympathiewerte. Im August 2007 lag Iwanow vor Medwedjew. Als deshalb Mitte September die Nachricht durchsickerte, das Amt des Ministerpräsidenten werde neu besetzt, waren alle Beobachter überzeugt, daß Iwanow nominiert werde und daß er – entsprechend dem Muster des Machttransfers von Jelzin auf Putin – der vorab gesalbte Nachfolger Putins

sei. Als zuletzt aber nicht Iwanow, sondern der unbekannte Apparatschik Viktor Subkow zum Premierminister nominiert wurde, war klar, daß das frühere Modell des Machttransfers nicht neu aufgelegt würde und daß Iwanow als Nachfolger ausgeschieden war²⁴. Die Kremloligarchie hatte ihm offenkundig das Plazet verweigert. Unterdessen war Zeit für neue Manöver gewonnen.

Tatsächlich kam eine neue Dynamik in das Puzzle, als sich Putin am 1. Oktober 2007 auf dem Parteitag des „Einigen Russland“ darum bitten ließ, in den anstehenden Dumawahlen die Liste der Partei anzuführen. Putin schloß nicht aus, im Fall des Sieges der Partei an die Spitze der Regierung zu treten, distanzierte sich davon aber wieder. Das „Einige Russland“ gab die Dumawahlen trotzdem als „Referendum für Putin“ aus. Dies kam einem glatten Verfassungsbruch gleich. Er war nötig, um den dünnen Faden des handgesteuerten Machttransfers nicht zu verlieren. Dank dem vorgeblichen Plebisitz für Putin erwarb die Kremlpartei die erwünschte verfassunggebende Mehrheit von zwei Dritteln der Mandate.

Die Zweidrittelmehrheit war wertvolles politisches Kapital, um jedwede „Neukonfiguration der Macht“ gesetzlich abzusichern. Außerdem half das Plebisitz Putin bei der Moderierung der informellen Kremlgruppen. Die Stärkung Putins war um so dringlicher geworden, als verschiedene Seilschaften der „Silowiki“ seiner schiedsrichterlichen Autorität entglitten waren und ihre Rivalitäten als öffentliche Schlammschlachten in der Presse austrugen²⁵. Dieser Vorgang machte jedermann deutlich, wie inhomogen und folglich instabil die politische Führungsstruktur verfaßt war.

Am 10. Dezember 2007 präsentierte Putin die Kandidatur Medwedjews als einen Vorschlag von vier politischen Parteien. Damit hatte das Rätselraten über den Favoriten des Kreml ein Ende. Medwedjew appellierte kurz darauf öffentlich an Putin, im Fall seiner Wahl den Vorsitz der Regierung zu übernehmen. Putin willigte diesmal grundsätzlich ein. Damit wurde das „Tandem“ zu einem offiziellen Projekt²⁶. Von nun an priesen die staatlich kontrollierten Medien den großen Nutzen einer starken politischen Doppelspitze Medwedjew – Putin. Medwedjews Bitte, Putin möge den Vorsitz der Regierung übernehmen, ließ darauf schließen, daß die informelle Kremloligarchie ihre Zustimmung zu Medwedjew von Putins Begleitschutz abhängig machte. Denn nur so konnten sich Putins Mandarine über das eigene Verbleiben an der Macht sicher sein. Medwedjews Selektion erklärten viele damit, daß der liberale Flügel in der Kremloligarchie gegenüber den dreisten „Silowiki“ gestärkt werden mußte²⁷. Hinzu kam, daß Medwedjew keine eigene Hausmacht besaß und deshalb als schwacher Kremlherr durchging, mit dem die informellen Mitregenten leichtes Spiel hätten.

Auf seiner letzten Pressekonferenz als Präsident stellte sich Putin am 14. Februar 2008 auch Fragen zu seiner künftigen Tätigkeit als Regierungschef und zur Bewerkstelligung des „Tandems“. Er antwortete ganz im Sinn der semi-präsidentiellen Verfassungsordnung, daß „die höchste exekutive Autorität im Lande bei der Regie-

rung liegt, die vom Premierminister geführt wird. Es gibt genug Macht“, versicherte er. Damit desavouierte er letztlich den bisher praktizierten „Präsidialismus“ und deutete zugleich eine informelle Teilung der Macht an: „Dmitrij Anatoljewitsch und ich werden sie (die Macht) auf praktische Weise aufteilen.“²⁸ Dies ließ auf Fortsetzung der „handgesteuerten“ Politik schließen.

Um den kalkulierten Machttransfer an der Staatsspitze bis zuletzt nicht zu gefährden, enthielt sich Medwedjew der Teilnahme an öffentlichen Debatten mit den anderen Kandidaten. Er wurde erwartungsgemäß am 2. März 2008 mit einem Stimmenanteil von 70,28 Prozent zum Präsidenten gewählt. Meinungsumfragen zufolge war schon lange vorher eine Mehrheit gewillt, für jeden Kandidaten zu stimmen, den der ausgehende Präsident favorisieren werde. Der Zieleinlauf des Kandidaten gestaltete sich daher problemlos. Doch zuvor hatte die „Operation Nachfolger“ der ganzen Welt die systematische Manipulation des Wahlbürgers als ein Kernelement der „gelenkten Demokratie“ vor Augen geführt. Außerdem hatte sie die Inhomogenität der Kremloligarchie entlarvt und zugleich Einblicke in die politisch dynamischen Sphären des Regimes gewährt. In der Tat könnte sich ein Richtungswechsel am ehesten aus einem Revirement der Kräfte unter den informellen Kremlgruppen ergeben.

Das Tandem Putin – Medwedjew und wie weiter?

Nur einen Tag nach Medwedjews Inauguration als Präsident wurde Putin von der Duma mit überwältigender Mehrheit und mit geradezu monarchischen Ehren als Ministerpräsident bestätigt. Die praktisch gleichzeitige Amtseinführung der beiden Duumviren war auf einen augenfälligen Legitimitätsgewinn für das Tandem ausgelegt²⁹. Um die kollektive Führung praktisch aufs Gleis zu bringen, hatte eine Arbeitsgruppe unterdessen die Exekutive umstrukturiert. Die Regierung wurde durch Entlastung ihrer Agenda deutlich aufgewertet. Putin gliederte ein Präsidium des Kabinetts aus, um die „Effizienz der Regierungsarbeit zu steigern“³⁰. Angesichts der Bildung dieses engeren Gremiums wurden in der regierungskritischen Presse Befürchtungen laut, daß das sowjetische Politbüro zurückgekehrt sei.

Das Revirement des politischen Personals in den Organen der Exekutive ergab ein kompliziertes Sesselrücken, jedoch keinen Aderlaß. Die Kontinuität der Kader mußte es Medwedjew erschweren, Mitstreiter seiner persönlichen Wahl heranzuholen und so eine Hausmacht zu bilden³¹. Um sich eine breitere Unterstützung zu beschaffen, bemühte sich Medwedjew um gute Kontakte zu allen Clans und Kasten, darunter die Geheimdienste und das Militär. Er kann sich der Unterstützung des Unternehmertums und des Mittelstandes sicher sein, weil diese Kreise sein Eintreten für rechtsstaatliche Verhältnisse und für eine Entbürokratisierung der Wirtschaft honorieren. Um auch in der Bevölkerung stärkeren Anklang zu finden, ver-

suchte Medwedjew, die auf Kredit von Putin bezogene Beliebtheit durch eigene Quellen der Popularität zu ersetzen. Dabei kam ihm der Fünftagekrieg im Kaukasus zur Hilfe. Erstmals trat Medwedjew gleich Putin in martialischer Haltung hervor. Er zeigte militante Entschlußkraft und patriotische Sprachgewalt, um die Interessen Rußlands lauthals zur Geltung zu bringen. Als „Kriegspräsident“ gewann Medwedjew deutlich an politischer Statur³².

Anderseits schienen nach den Augustgewittern die in Medwedjew ursprünglich gesetzten Erwartungen in ein innenpolitisches Tauwetter wieder zerstoben. Das Tandem verfiel in seinen beinahe gewohnten Trott. Medwedjew trat nicht aus dem Schatten seines Mentors Putin hervor. In der Öffentlichkeit halten sich hartnäckig bildhafte Vorstellungen von der weiterhin dominierenden Führungskraft Putins. So gilt Medwedjew nur als Kopilot in einem Flugzeug, das von Putin gelenkt werde. In eine ähnliche Richtung geht das Bild von zwei Fahrern auf einem Tandemrad, auf dem Medwedjew nur den Kindersitz einnehme und folglich die Pedale mit seinen Füßen nicht erreiche. Namhafte russische Soziologen bezeichneten Putin und Medwedjew als ein „einziges politisches Individuum mit vier Beinen und vier Armen“ und verdeutlichten so die geringen Überlebenschancen des Duumvirats³³.

Als Medwedjews erste Botschaft an das Parlament wiederholt aufgeschoben wurde, überschlugen sich Spekulationen über mögliche Unstimmigkeiten im Tandem. Tatsächlich zeichnete sich die Botschaft durch eklatante Widersprüche zwischen einem militanten antiamerikanischen außenpolitischen Teil und erstaunlich liberalen innenpolitischen Ausführungen aus. Doch gerade damit schien Medwedjews Vorschlag, die Amtszeit des Präsidenten von vier auf sechs Jahre zu verlängern und so einen Stabilitätsgewinn für das bestehende System zu erzielen, wenig vereinbar³⁴. Der augenscheinliche Widerspruch löst sich allerdings auf, wenn man mit guten Gründen unterstellt, daß beide Duumviren in der Verfestigung des „Präsidialismus“ tatsächlich die erste und allerbeste Gewähr dafür sehen, das System auch und insbesondere angesichts der ausgebrochenen Wirtschaftskrise zu konsolidieren.

Medwedjew hat die russische Präsidialhegemonie wiederholt geradezu verabsolutiert. In einem Interview machte er Anfang Juli 2008 diese bedeutungsschweren Aussagen:

„Bei allem Respekt für die parlamentarische Form der Demokratie, das Auftauchen einer parlamentarischen Demokratie auf dem Territorium der Russischen Föderation würde den Tod bedeuten für Rußland als Land. Rußland muß auf Jahrzehnte oder vielleicht auf Jahrhunderte hinaus eine präsidentielle Republik bleiben, um als einheitlicher Staat zu überleben.“³⁵

Damit ging Medwedjew weiter als Jelzin und Putin in ähnlichen Warnungen vor einer Beschneidung des vorgeblichen Präsidialismus. Es ist nicht auszuschließen, daß Medwedjew mit seinen vollmundigen Bekenntnissen zum „Präsidialismus“ einer etwaigen vorzeitigen Beendigung seiner eigenen Präsidentschaft entgegenzu-

treten versucht. Diese Gefährdung ist in der aktuellen Machtkonstellation durchaus angelegt. Denn das „Einige Rußland“ wäre zusammen mit Putins Regierung durchaus in der Lage, den Präsidenten schachmatt zu setzen. Sie wären imstande, präsidentielle Gesetzesvorlagen und jedes Veto gegen die Gesetze der Duma zu blockieren. Die satten Mehrheiten in den regionalen Parlamenten könnten die präsidentiellen Nominierungen zu Gouverneursposten zunichte machen. Es wäre schließlich ein Leichtes, ein Amtsenthebungsverfahren gegen den Präsidenten anzustrengen und die vom Präsidenten gewünschte Entlassung des Premiers zu verhindern³⁶. Auch wenn umstürzlerische Entwicklungen dieser Art nicht akut zu sein scheinen, so zeigen die von Beobachtern wiederholt angedachten Szenarien, daß hier Munition für all diejenigen bereit liegt, die – etwa in der Kremloligarchie – ein schnelles Ende der kollektiven Führung wünschen.

Andererseits bietet die neue Konstellation überaus günstige Voraussetzungen dafür, um endlich das Verhältnis zwischen Präsident – Regierung – Parlament auf verfassungsgemäße demokratische Grundlagen zu bringen. Der Präsident könnte sich auf seine allgemeine Richtlinienkompetenz und seinen Status oberhalb der Exekutive beschränken, und eine aus dem „Einigen Rußland“ gebildete starke Regierung Putin könnte die politische Verantwortung gegenüber den Wählern übernehmen. Augenblicklich spricht ungeachtet der erfolgten Anhebung des Status der Regierung wenig für dieses Szenario. Dazu hat sich die obrigkeitssstaatliche Kultur des Landes aufs neue und zu stark verfestigt. Die unter Jelzin als Reflex gegenüber dem kommunistischen Einparteiensaat einsetzende Parteienprüderie und die noch als Provisorien konzipierten Präsidialkabinette haben sich in Putins „gelenkter Demokratie“ wie selbstverständlich verstetigt. Die Duumviren sowie größere Teile der politischen Elite scheinen weiterhin nicht dazu bereit zu sein, die mentalen sowjetischen Fesseln abzulegen und sich den Risiken eines freien politischen Wettbewerbs auszusetzen. Ungeachtet fortgesetzter rhetorischer Befürwortung eines Parteienpluralismus huldigt man dem Fetisch eines „Präsidialismus“ ohne Kontrollen und Gegengewichte und nährt damit die Vorstellung von unveränderlichen Machtverhältnissen.

Die auch in Rußland eingetroffene Wirtschaftskrise schafft Kontextbedingungen für einen Richtungswechsel. Unter den Kremlauguren werden ganz unterschiedliche Szenarien diskutiert. Während die einen meinen, daß die Krise das Tandem noch weiter zusammenschweißen werde, sehen andere vorgezogene Präsidentschaftswahlen und die Rückkehr Putins in den Kreml als eine abgemachte Sache. Vergleichsweise wenige Beobachter setzen darauf, daß die Auswirkungen der Wirtschaftskrise zu einem Ansteigen sozialer Proteste führen werde und als Reaktion darauf mit einer Ablösung der „gelenkten Demokratie“ durch eine „Entwicklungsdictatur“³⁷ zu rechnen sei.

Schließlich mehren sich seit Beginn des Jahres 2009 die Einschätzungen und auch die Indizien dafür, daß es Medwedjew gelingen könne, seine Position zu konsoli-

dieren. Dies wäre mit dem Einzug von Reformern in die politische Führung verbunden. Grundsätzlich ist in Rechnung zu stellen, daß die Legitimitätsgrundlagen der „gelenkten Demokratie“, die auf der positiven ökonomischen Entwicklung, der allgemeinen Verbesserung der materiellen Lebensverhältnisse und schließlich auf dem gestiegenen Nationalstolz über Russlands neue Rolle als „Energiesupermacht“ beruhen, angesichts der Wirtschaftskrise wegbrechen. Unter den Bedingungen des vorherrschenden „Präsidialismus“ sowie des gerade wegen der Wirtschaftskrise zu erwartenden Revirements der Kräfte unter den informellen Kremlgruppen spricht in der Tat vieles für einen erneuten Versuch der Modernisierung von oben.

ANMERKUNGEN

¹ Sergej Markow, in: *Nesawisimaja Gasetta*, 2.3.2000.

² M. Mommsen, *Wohin treibt Russland? Eine Großmacht zwischen Anarchie u. Demokratie* (München 1996) 156ff.

³ S. v. Steinsdorff, Die Verfassungsgenese der Zweiten Russischen u. der Fünften Französischen Republik im Vergleich, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, H. 3/1995, 486–504.

⁴ W. Sorkin, Interview mit der *Rossijskaja Gasetta*, 12.12.2008.

⁵ S. Schachraj, in: *Nesawisimaja Gasetta*, 12.12.2008.

⁶ M. Mommsen, *Wer herrscht in Russland? Der Kreml u. die Schatten der Macht* (München 2004) 19ff.

⁷ *Iswestija*, 16.11.1993.

⁸ Mommsen (A. 2) 226f.

⁹ E. Huskey, *Presidential Power in Russia* (London 1999) 43ff.

¹⁰ O. Luchterhandt, *Präsidialismus in den GUS-Staaten*, in: *Neue Regierungssysteme in Osteuropa u. der GUS*, hg. v. dems. (Berlin 2002) 300ff.

¹¹ Zit. nach R. Sakwa, *Russian Politics and Society*, (London 2002) 115.

¹² M. Mommsen, Die Ohnmacht von Parlament u. Parteien bei der Regierungsbildung in Russland, in: *Das Russische Parlament. Schule der Demokratie?*, hg. v. E. Bos, M. Mommsen u. S. v. Steinsdorff (Oppeln 2003) 127.

¹³ Ebd. 130ff.

¹⁴ M. Mommsen, *Wladimir Putin – Zerstörer der Demokratie u. Begründer einer Oligarchie der Geheimdienste*, in: *Zwischen Demokratie u. Diktatur. Staatspräsidenten als Kapitäne des Systemwechsels in Osteuropa*, hg. v. E. Bos u. A. Helmerich (Berlin 2006) 30ff.

¹⁵ G. Mangott, *Zur Demokratisierung Russlands*, Bd. 1: *Russland als defekte Demokratie* (Baden-Baden 2002).

¹⁶ M. Mommsen u. A. Nußberger, *Das System Putin. Gelenkte Demokratie u. politische Justiz in Russland* (München 2007) 32ff.

¹⁷ Ebd. 63ff.

¹⁸ O. Kryshtanowskaja, *Anatomie der russischen Elite. Die Militarisierung Russlands unter Putin* (Köln 2005) 160ff., 144ff.

¹⁹ Mommsen u. Nußberger (A. 16) 36ff.

²⁰ Wremja Nowostej, 14.5.2008.

²¹ L. Gudkow, *Staat ohne Gesellschaft. Zur autoritären Herrschaftstechnologie in Russland*, in: *Ost-europa* 1/2008, 9.

²² Kryshtanowskaja (A. 18) 144.

²³ Wremja Nowostej, 19.10.2007.

²⁴ M. Mommsen, Wer wird Rußland regieren? Die Kreml-AG, in: Rußland. Der Kaukasische Teufelskreis oder die lupenreine Demokratie, hg. v. N. Schreiber (Klagenfurt 2008) 34ff.

²⁵ Kommersant, 9.10.2007; Nowye Iwestija, 10.10.2007.

²⁶ Wremja Nowostej, 11.12.2007; Kommersant, 12.12.2007.

²⁷ Mommsen (A. 24) 46ff.

²⁸ Rossijskaja Gaseta, 15.2.2008.

²⁹ Nowaja Gaseta, 8.5.2008.

³⁰ Moscow Times, 20.5.2008.

³¹ ITAR TASS, 15.5.2008.

³² H.-H. Schröder, Rußland u. der Kaukasuskrieg, in: Rußland-Analysen, Themenheft „Krise im Südkaukasus“, Nr. 169/2008, Forschungsstelle Osteuropa Bremen, 19.9.2008, 16ff.

³³ Nesawismajja Gasetta, 1.12.2008 u. 26.11.2008.

³⁴ Poslanie Federalnomu Sobraniju Rossijskoj Federatsii, President Rossii, Ofitsialnij Sajt, 5.11.2008; H.-H. Schröder, „Change“ auf Russisch? Medwedjews erste Botschaft an die Föderalversammlung, in: Rußland-Analysen Nr. 173, Forschungsstelle Osteuropa, Bremen, 14.11.2008.

³⁵ Westi TV, 2.7.2008.

³⁶ Nesawismajja Gasetta, 8.4.2008; Wedomosti, 16.4.2008; Wremja Nowostej, 8.4.2008.

³⁷ G. Satarow, Reuters, 30.10.2008.