

Generalprobe für Russlands Präsidentschaftswahlen

Moskau stärkt seine Kontrolle über Gouverneure und regionale Finanzen

Fabian Burkhardt/Janis Kluge

Am 10. September 2017 wurden in 15 russischen Regionen und im annektierten Sewastopol neue Gouverneure gewählt. Die Wahlen haben gezeigt, dass der Kreml der gestiegenen sozioökonomischen Anspannung in den Regionen mit neuem Führungspersonal begegnen will. Immer mehr ältere, in der regionalen Elite verwurzelte Landesfürsten müssen besser kontrollierbaren jüngeren Polit-Managern aus Moskau weichen. Auch die finanzielle Unabhängigkeit der Regionen wurde weiter eingeschränkt. Für den Kreml verlief der letzte Test vor den Präsidentschaftswahlen, die für den 18. März 2018 angesetzt sind, überwiegend erfolgreich. Mit Putin wird 2018 aber auch die Unsicherheit über seine Nachfolge in den Kreml einziehen. Die Zentralisierung soll möglichen politischen Risiken schon im Vorfeld entgegenwirken. Sie schwächt jedoch die Anreize für die Gouverneure, in die langfristige Entwicklung der Regionen zu investieren.

Die Gouverneurswahlen am 10. September 2017 fanden im Rahmen eines einheitlichen Wahltages statt. An diesem Datum wurden Regional- und Kommunalwahlen in 80 der 83 föderalen Gliedstaaten sowie der annektierten Krim und Sewastopol abgehalten. Die Ergebnisse bestätigen einen Trend, der sich schon 2016 in den Duma-wahlen andeutete: Die ohnehin dominante Regierungspartei Einiges Russland konnte ihre Führungsposition ausbauen, während die in der Duma vertretenen Oppositionsparteien, allen voran Gerechtes Russland, aber auch die rechtsnationale LDPR und die Kommunistische Partei (KPRF), an Boden verloren. Lediglich bei den Moskauer Bezirks-

versammlungswahlen konnte eine Koalition um den ehemaligen Dumaabgeordneten Dmitrij Gudkow, die aus Jabloko, Unabhängigen und einigen KPRF-Kandidaten besteht, mit 262 von 1502 Sitzen (17,4%) einen Achtungserfolg erzielen. Aber auch Einiges Russland steigerte sich, nämlich auf 77 Prozent der Mandate in den 125 Moskauer Bezirken.

Vor allem die 16 direkten Gouverneurswahlen dienten der Präsidialverwaltung unter ihrem für Innenpolitik zuständigen stellvertretenden Leiter Sergej Kirijenko als Generalprobe für die Präsidentschaftswahlen 2018. Im Durchschnitt erreichten die vom Kreml unterstützten Kandidaten

75 Prozent der Stimmen. Opponenten, die diesen Kandidaten ernsthaft Konkurrenz hätten machen können, wurden nicht zugelassen.

Allerdings lag die gemittelte Wahlbeteiligung mit 40 Prozent, wie schon bei der Dumawahl 2016, deutlich niedriger als in der Vergangenheit. Für den Kreml ist eine hohe Teilnahme an den Präsidentschaftswahlen 2018 wichtig, um dem Regime Legitimität gegenüber den Eliten und der Bevölkerung zu sichern. Bei Präsidentschaftswahlen fällt die Beteiligung zwar traditionell höher aus als bei Duma- oder Regionalwahlen: 2012 lag sie bei 65 Prozent, 2008 hatte sie noch knapp 70 Prozent betragen. Eine rückläufige Teilnahme ist aber auch hier als Signal der Schwäche an potentielle Gegeneliten zu betrachten.

Zentral gesteuerte Regionalwahlen

Gouverneure spielen im dreistufigen Verwaltungssystem Russlands eine besondere Rolle. In der exekutiven Machtvertikale sind sie das Bindeglied zwischen föderalen Organen und kommunaler Selbstverwaltung. 2004 waren die Direktwahlen abgeschafft worden, so dass bis 2012 der Präsident die Gouverneure de facto ernannte. In ihren Amtszeiten als Präsidenten installierten Putin und Medwedjew vor allem solche regionalen Exekutivchefs, die gute Wahlergebnisse für die Partei der Macht, Einiges Russland, organisieren konnten. Erfolgreiche Wirtschaftspolitik war dagegen zweitrangig. Die massiven Proteste gegen Wahlfälschungen nach den Dumawahlen 2011 veranlassten den Kreml jedoch, die Direktwahlen wieder einzuführen. Es ging aber nicht darum, die Forderung der Demonstranten nach Liberalisierung zu erfüllen. Vielmehr hatten die eingesetzten Gouverneure aus Sicht Moskaus verlernt, ausreichend hohe Wahlergebnisse zu erzielen, ohne auf allzu grobe Manipulation zurückzugreifen.

Um Überraschungen zu vermeiden, wurden bei Wiedereinführung der Gouverneurswahlen 2012 mehrere Vorkehrungen

getroffen. So wurde ein »kommunaler Filter« geschaffen, dem gemäß Kandidaten Unterschriften von 5 bis 10 Prozent der kommunalen Abgeordneten aus der jeweiligen Region sammeln müssen. Da die weitaus meisten dieser Abgeordneten unter der Kontrolle der amtierenden Gouverneure stehen, erschwert diese Regelung den Zugang für Gegenkandidaten aus der Opposition erheblich. Bei den Gouverneurswahlen 2017 wurde aus formalen Gründen rund ein Drittel der Bewerber von den Wahlkommissionen nicht registriert, Klagen vor Gericht blieben erfolglos. Unter den zugelassenen Kandidaten finden sich auch Scheinkonkurrenten, die von der Regionalverwaltung unterstützt werden. Außerdem sind vor fast allen Gouverneurswahlen vorzeitige Rücktritte nach Maßgabe der Präsidialverwaltung zu verzeichnen: Gouverneure legen ihre Ämter vor Ende der offiziellen Amtszeit nieder, woraufhin Präsident Putin Interimgouverneure ernannt, die so mit ausdrücklicher Rückendeckung aus Moskau ins Rennen gehen. Dazu kommen öffentlichkeitswirksame Treffen und Besuche von Präsident Putin und Premier Medwedjew.

Mit diesen Maßnahmen hat der Kreml den politischen Wettbewerb spürbar eingeschränkt. So gehören in ganz Russland alle Gouverneure der Partei Einiges Russland an oder werden von ihr unterstützt, mit Ausnahme der drei Regionen Smolensk, Orjol und Irkutsk. Seit 2012 musste nur ein einziger Gouverneur in die zweite Wahlrunde. In einem vergleichbaren Zeitraum vor Abschaffung der Wahlen 2004 blieb dagegen die erste Runde in 29 Wahlgängen unentschieden.

Neue Gouverneurs-Generation zwischen Hammer und Amboss

Moskaus Personalpolitik hat sich zuletzt deutlich gewandelt: Galt bis 2016 noch das Prinzip der Kaderstabilität, setzt der Kreml seit 2017 auf Rotation und frische Kräfte. Der Altersdurchschnitt der elf Neulinge bei den Wahlen am 10. September 2017 betrug 44 Jahre und lag damit zehn Jahre unter

dem Durchschnitt der bisherigen Gouverneurskohorte.

Trotz minimaler politischer Konkurrenz befinden sich die Gouverneure jedoch in einer Lage zwischen Hammer und Amboss. Die seit 2014 anhaltende wirtschaftliche Flaute verschärft innerhalb regionaler Eliten die Konkurrenz um knappe Ressourcen; Streiks und soziale Proteste nehmen zu. Im ersten Halbjahr 2017 kam es landesweit zu mehr als 650 Protestaktionen, die zum größten Teil außerhalb Moskaus und Sankt Petersburgs stattfanden. Gleichzeitig hält Moskau die Gouverneure dazu an, dem langjährigen Trend einer schwächelnden Wahlbeteiligung und absackenden Ergebnissen bei föderalen und regionalen Wahlen entgegenzuwirken. Nach dem Willen des Zentrums sollen sie dabei ihren Amtsvorteil, also den Zugriff auf finanzielle und organisatorische Mittel des Staates («administrative Ressourcen»), nicht allzu missbräuchlich nutzen und auf offene Wahlfälschungen möglichst verzichten. Für politische Ziele wie die langfristige Entwicklung der Regionen bleibt dabei wenig Spielraum.

Unterdessen ist das Berufsrisiko der Gouverneure deutlich gestiegen: Föderale Kontrolle wird nicht mehr nur durch positive Anreize wie Transfers ausgeübt, sondern seit 2015 wesentlich häufiger durch Repression. In drei der 16 Wahlregionen mussten die Amtsvorgänger nach Ermittlungen des Inlandsgeheimdienstes FSB abtreten und wurden inhaftiert. Insgesamt laufen derzeit Strafverfahren gegen etwa 2 Prozent der regionalen Elite.

Für die jungen Technokraten an der Spitze der neuen Regionen kommt ihre Quasi-Ernennung einer Feuertaufe gleich: Wenn sie bei den bevorstehenden Präsidentschaftswahlen gute Ergebnisse aus ihren Regionen liefern und sich unter den schwierigen sozioökonomischen Bedingungen in den nächsten Jahren behaupten, steht ihnen eine Karriere in Präsidentialverwaltung oder Regierung offen. Zugleich ist das Prestige des Gouverneursamts aufgrund der neuen persönlichen Risiken gesunken.

Finanzielle Zentralisierung

Die Regionen haben in den vergangenen Jahren einen großen Teil ihrer finanziellen Selbständigkeit eingebüßt. Ein Grund dafür ist die Verschuldung der Regionen. Sie hat sich seit 2012 verdoppelt, nachdem Putin in einer Reihe von Erlassen unter anderem eine drastische Gehaltserhöhung für Staatsbedienstete vorgeschrieben hatte. Die geforderten Maßnahmen mussten aus den Haushalten der Regionen bestritten werden, ohne dass diese einen angemessenen Ausgleich erhielten. Hinzu kamen die Belastungen durch die Wirtschaftskrise. Nachdem die Regionen sich anfänglich zu hohen Zinsen bei Geschäftsbanken verschuldet hatten, gewährte das Finanzministerium subventionierte Darlehen. Dadurch sank zwar die Zinslast für die regionalen Haushalte, doch Moskau knüpfte seine Kredite an Bedingungen, die den finanzpolitischen Entscheidungsspielraum der Regionen verkleinern.

Die personellen Veränderungen im Kontext der Gouverneurswahlen vom September 2017 deuten darauf hin, dass Moskau vorrangig die Gouverneure hochverschuldeter Regionen austauscht: In den 15 Wahlregionen (ohne Sewastopol) beträgt die durchschnittliche Verschuldung 73 Prozent der regionalen Steuereinnahmen. Russlandweit liegt dieser Wert bei 43 Prozent. Auch ist das Korruptionsverfahren gegen den ehemaligen Gouverneur Nikita Belych laut Prozessbeobachtern auf zu geringe Steuereinnahmen in der Region Kirow zurückzuführen. Zuletzt drohte das Finanzministerium im August 2017 dem Gouverneur Nordossetien-Alaniens mit Absetzung, da seine Schulden- und Haushaltspolitik fehlgeschlagen sei.

Trotz der vielfach angeschlagenen regionalen Haushalte wurde die Verteilung der Steuereinnahmen auch in diesem Jahr weiter zu Lasten der Regionen verschoben. Diese erhalten nur noch einen Teil der indirekten Steuereinnahmen (Akzisen) auf den Verkauf von Benzin und Diesel, statt wie bisher 100 Prozent. Anfang 2017 wurde außerdem der regionale Anteil an den

Gewinnsteuern, die etwa ein Drittel der Steuereinnahmen der Regionen ausmachen, von 90 auf 85 Prozent gesenkt. Damit werden die Regionen weniger an den Resultaten ihrer Wirtschaftspolitik beteiligt.

Im Gegenzug hat Moskau die zentral gesteuerten Transfers erhöht. Zurzeit sind 70 der 83 russischen Regionen auf einen jährlichen Finanzausgleich angewiesen. Die annektierten Körperschaften Krim und Sewastopol werden weit überdurchschnittlich subventioniert. Nur 13 Gebietskörperschaften gelten als Geberregionen, während es im Jahr 2006 noch 25 waren. Die Transfers gleichen die Steuerausfälle der Regionen teilweise aus. Gleichzeitig stärken sie aber die Kontrolle des Zentrums. Mit dem Geld aus Moskau kommen politische Einschränkungen in die Regionen: Mitunter sind die Transfers daran geknüpft, dass die Regionen formale Kriterien des Zentrums erfüllen. Andere Arten von Subventionen und Transfers unterliegen keinen formalen Richtlinien und werden nach rein politischen Maßstäben vergeben. So erhalten Regionen mit starken lokalen Interessengruppen geringere Zuwendungen, während vom Kreml eingesetzte Gouverneure für ihre Regionen einen finanziellen Antrittsbonus bekommen.

Ausblick

Aus Sicht des Regimes verlief die frühherbstliche Generalprobe für die Präsidentschaftswahlen erfolgreich. Im März 2018 wird der Kreml vor allem versuchen, die Wahlbeteiligung anzuheben, um Putins Legitimität zu stärken. Mögliche Strategien dafür wären gleichzeitige Referenden mit lokalem Bezug oder die Verlosung von Preisen an Wahlgänger.

Mit Putins wahrscheinlicher Wiederwahl am vierten Jahrestag der Krim-Annexion am 18. März 2018 wird allerdings auch die Unsicherheit über die Nachfolge in den Kreml einziehen. Laut derzeit gültiger Verfassung kann Putin nur noch bis 2024 im Amt bleiben. Konkurrierende Elitegruppierungen aus Sicherheitsorganen, Politik

oder mächtigen Staatskonzernen werden sich von Beginn an bemühen, mögliche Nachfolger früh günstig zu platzieren. In Putins vierter Amtszeit wird es ihm mehr denn je darum gehen, innenpolitische Risiken zu vermeiden. Dabei wird die Politik jenseits der Hauptstadt eine besondere Rolle spielen. Die Lage der regionalen Kassen bleibt angespannt und die Zahl der überwiegend sozial begründeten Protestaktionen steigt vor allem außerhalb Moskaus und Sankt Petersburgs. Der Oppositionelle Alexej Nawalny hat 2017 gerade durch sein großes Netz regionaler Wahlkampfstäbe und zahlreiche Protestaktionen in den Regionen überrascht. Zwar dürfte er aufgrund einer Bewährungsstrafe, zu der er in einem politischen Prozess verurteilt wurde, kaum als Kandidat zugelassen werden. Dennoch wird er ein wichtiger »Störfaktor« bleiben.

Der Kreml treibt die Verjüngung der föderalen und regionalen Verwaltungselite voran. Dies hatte sich schon 2016 abgezeichnet, als Anton Waino zum Chef der Präsidialverwaltung und Maxim Oreschkin zum Wirtschaftsminister ernannt wurden. Mit seiner neuen Kaderpolitik will Moskau noch mehr Kontrolle über die Regionen gewinnen. Die Zentralisierung von Macht als Reaktion auf politische Risiken ist ein Rezept, das in der Ära Putin vielfach angewandt wurde. Der eingeschränkte finanzpolitische Handlungsspielraum und die neuen persönlichen Risiken verringern allerdings die Anreize für Gouverneure, in die langfristige Entwicklung ihrer Regionen zu investieren. Mag der Kreml 2018 mit einer Reformagenda um Stimmen und Wahlbeteiligung werben – klar ist, dass die politische Kontrolle auch in den kommenden Jahren wichtiger sein wird als die wirtschaftlichen Perspektiven des Landes. So werden die strukturellen Probleme der Regionen nicht gelöst, sondern nur nach Moskau verlagert. Der Einsatz im Machtpoker um Putins Nachfolge steigt damit weiter.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autoren wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364