

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Eberhard Schneider

Das innenpolitische »System« Putins

S 25
September 2001
Berlin

**Nachweis in öffentlich
zugänglichen Datenbanken
nicht gestattet.**

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2001

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

Gestaltungskonzept
Gorbach Büro für
Gestaltung und Realisierung
Buchendorf

Inhalt

Problemstellung und Empfehlungen 5

Machtsicherung durch Kaderaustausch 7

Administration des Präsidenten 7

Regierung 10

Wirtschaft 11

Bewertung 11

Stärkung der Zentralgewalt 14

Die bisherigen Präsidentenvertreter 14

Die neuen föderalen Bezirke 14

Die neuen Generalgouverneure 15

Tätigkeit der neuen Generalgouverneure 16

Schwächung des Föderationsrats 19

Absetzung regionaler Exekutivchefs und

Auflösung regionaler Volksvertretungen 20

Beurteilung 21

Herausdrängung der Oligarchen aus der Politik 23

Formierung der Medienlandschaft 25

Akteure und Ereignisse 25

Beurteilung 27

Wichtige politische Reformvorhaben 28

Parteienreform 28

Justizreform 29

Gerichte 30

Staatsanwaltschaft 30

Rechtsanwaltschaft 31

Kritiker der Justizreform 31

Gesamteinschätzung Putins 32

Abkürzungen 32

Das innenpolitische »System« Putins

Am 14. August 2001 hat sich zum zweiten Mal der Tag ge­jährt, an dem Wladimir Putin vom damaligen Präsi­denten Boris Jelzin zum Regierungschef ernannt wurde. Am 31. Dezember 1999 trat Jelzin vorzeitig zurück und bestimmte Putin zum amtierenden Präsi­denten. Bereits im ersten Wahlgang wurde Putin am 26. März 2000 mit 52,94% der Stimmen zum Präsi­denten gewählt. In wenigen Wochen, am 25. September, wird Putin Deutschland seinen ersten Staatsbesuch als gewählter Präsident abstat­ten. Während am Anfang viele fragten: Wer ist Putin?, weil er ihnen als Person unbekannt war, wird jetzt vor allem gefragt: Was will Putin?

In Putins zweijähriger Tätigkeit an der Spitze der russischen Regierung und später des russischen Staates hat sich ein innenpolitisches »System« heraus­gebildet, das aus folgenden Elementen besteht: Ab­sicherung der Macht durch Neubesetzung der Spitzen­positionen, Stärkung der Zentralgewalt, Herausdrän­gen der Oligarchen aus der Politik, Formierung der Medienlandschaft und Einleitung wichtiger Reform­vorhaben.

Die Analyse seiner bisherigen innenpolitischen Maßnahmen erlaubt Rückschlüsse auf das Denken Putins. Ist er ein Modernisator à la Andropow, der als ehemaliger Geheimdienstchef am besten über den miserablen Zustand der Sowjetunion Bescheid wußte und das System reformieren wollte, um es als Ganzes zu erhalten? Oder ist er, der den Zusammenbruch des Kommunismus in Dresden erlebt hat, ein überzeugter Demokrat und Marktwirtschaftler? Für die längerfri­stige Gestaltung des deutsch-russischen Verhältnisses ist die Beantwortung dieser Fragen wichtig.

Für die deutsche Politik ergeben sich folgende Emp­fehlungen:

Man sollte Putin mit seinem Bekenntnis zu Demo­kratie und Marktwirtschaft beim Wort nehmen, auch wenn ihm das Geschehen in Tschetschenien offen­kundig widerspricht. Putin scheint das Militär in Tschetschenien nicht mehr kontrollieren zu können, weswegen er im Frühjahr den Oberfehl dem Föderalen Sicherheitsdienst (FSB) übertrug. Sowohl auf bilatera­ler als auch auf europäischer Ebene (Europäisches Parlament, Europarat) sollen die Menschenrechts­verletzungen in Tschetschenien angesprochen und auf Zulassung der internationalen Beobachtermissionen

gedrängt werden. Putin ist wohl klar geworden, daß eine militärische Lösung in Tschetschenien nicht gefunden werden kann. Der einzige Ausweg ist eine politische Lösung, doch Putin weiß nicht, wie sie aussehen soll und mit wem er auf tschetschenischer Seite darüber verhandeln kann. Im Rahmen der OSZE, deren Mitglied Rußland ist, könnten Putin Vermittlungsdienste in Tschetschenien angeboten werden.

Ein wichtiges Element einer in Rußland zu schaffenden *civil society* ist die Freiheit der Massenmedien. Vielfach wird seit den Ereignissen um NTV eine gravierende Einschränkung der Presse- und der Meinungsfreiheit in Rußland befürchtet. Sollten sich diese Befürchtungen bewahrheiten, wäre zu prüfen, ob dies einen Verstoß gegen die OSZE-Charta von Paris darstellt. Käme die Prüfung zu diesem Ergebnis, wäre die Bundesregierung gehalten, im Rahmen der OSZE vorstellig zu werden.

Der Entwicklung einer bürgerlichen Gesellschaft dient das TACIS Program for Democracy der Europäischen Union. Die Mittel dieses Programms sollten nicht gekürzt, sondern eher aufgestockt werden, weil in seinem Rahmen förderungswürdige Programme mit russischen NGOs durchgeführt werden, die auf diese Weise gestärkt werden. Die NGOs sind die *civil society*-Inseln im Meer einer Gesellschaft, die in ihrer Gesamtheit noch nicht als bürgerlich bezeichnet werden kann.

Programme und Projekte, die der Vertiefung demokratischer Überzeugungen und der Verankerung marktwirtschaftlicher Verhaltensweisen in der russischen politischen Elite und der Bevölkerung dienen, sind zu fördern. In diesem Sinne wäre konkret die Einrichtung einer Europäischen Akademie in Moskau als Diskussionsforum für politische und gesellschaftliche Entscheidungsträger und als Informationsbasis für Multiplikatoren zu erwägen.

Ebenso bedenkenswert wäre die Gründung einer Deutsch-russischen Universität in Moskau. Das Studienprogramm und die Bildungsabschlüsse sollten auch in Deutschland anerkannt werden können. Eine solche Universität mit einem weitgehend deutschsprachigen Lehrangebot würde zur Heranbildung einer deutschfreundlichen politischen und ökonomischen Elite beitragen, was sich mittelfristig, wenn die Absolventen entsprechende Positionen in Politik und Wirtschaft erreicht haben, positiv für die praktische Gestaltung der deutsch-russischen Beziehungen und des Handels auswirken dürfte.

Putin stützt sich hauptsächlich auf den Mittelstand, der jedoch erst im Entstehen begriffen ist. Seine Her-

ausbildung ist die soziologische Grundlage für die dauerhafte Implementierung demokratischer Strukturen innerhalb der Gesellschaft. Deshalb sollten die gegenwärtigen Programme zur Förderung der Klein- und Mittelunternehmen in Rußland ausgebaut werden.

Machtsicherung durch Kaderaustausch

Um seine neue Machtposition zu sichern, die Putin ohne große Vorbereitung praktisch zugefallen war, brachte er als Premier, amtierender Präsident und schließlich als Präsident »seine Leute«¹ in führende Positionen in der Administration des Präsidenten, in der Regierung und in der Wirtschaft.

Administration des Präsidenten

Quasi als Nachfolge-Apparat des Zentralkomitees (ZK) der KPdSU richtete sich Jelzin eine riesige Administration mit 1945 Mitarbeitern² ein, die sinnigerweise im ehemaligen ZK-Gebäude residiert. Schätzungsweise 60 bis 70% aller wichtigen politischen Entscheidungen werden in der Präsidialadministration vorbereitet und konzipiert. Es ist daher auch kein Wunder, wenn zwischen der Regierung, die ebenfalls vom Präsidenten gebildet wird, und der Präsidialadministration ein Konkurrenzverhältnis herrscht.

Einen Überblick über die komplizierte Struktur der Präsidialadministration gibt das Schema auf der Folge-seite. Es ist unvollständig, weil relativ wenig Informationen über den Aufbau der Präsidialadministration veröffentlicht werden und vor allem über die konkreten Unterstellungsverhältnisse kaum Einzelheiten bekannt sind. Die personelle Besetzung der Spitzenpositionen in der Präsidialadministration kann der Tabelle auf S. 9 entnommen werden.

In der Präsidialadministration besetzte Putin folgende Positionen neu:

► Erster Stellvertretender Leiter der Administration des Präsidenten (seit 3.6.2000):

Dmitrij Anatoljewitsch Medwedew,

geb. 1965 in Leningrad (das seit 1991 wieder St. Petersburg heißt), studierte Jura an der Universität seiner Geburtsstadt, bevor er von 1990 bis 1999 dort als Dozent tätig war. Im November 1999 wurde er Stell-

vertretender Leiter des Regierungsapparats unter Premier Putin, dann Leiter von Putins Wahlkampfstab. Im Dezember 1999 ernannte ihn Putin zum Stellvertretenden Leiter der Administration des Präsidenten.

► Stellvertretender Leiter der Administration des Präsidenten und Leiter der Hauptverwaltung Kader

[Personalchef] (seit 5.1.2000):

Wiktor Petrowitsch Iwanow,

Generalleutnant des FSB, geb. 1950 in Nowgorod, studierte mit Putin an der KGB-Hochschule und war später für den FSB in Leningrad tätig. Von 1994 bis 1998 war er Chef der Verwaltung Administrative Organe beim Oberbürgermeister von St. Petersburg, während Putin zwischen April 1994 und Juni 1996 Erster Stellvertretender Oberbürgermeister war. Anschließend leitete Iwanow die Verwaltung für Eigentumssicherheit des FSB. Von April 1999 bis Januar 2000 war er Stellvertreter des FSB-Chefs (Putin war FSB-Chef von Juli 1998 bis August 1999).

► Stellvertretender Leiter der Administration des Präsidenten, zuständig für die Koordinierung der Gesetzgebung (seit 4.6.2000):

Dmitrij Nikolajewitsch Kosak,

geb. 1938 im Gebiet Kirowograd (Ukraine), studierte Jura an der Universität Leningrad. Von 1990 bis 1996 leitete er die juristische Verwaltung beim Stadtrat und dann beim Oberbürgermeister von St. Petersburg, anschließend war er Vorsitzender des Rechtsausschusses der Kanzlei des St. Petersburger Oberbürgermeisters und seit Januar 1998 dessen Stellvertreter. Von August 1999 bis Juni 2000 leitete er den Apparat der russischen Regierung unter Premier Putin (August 1999 bis Mai 2000).

► Stellvertretender Leiter der Administration des Präsidenten und Leiter der Kanzlei des Präsidenten (seit 31.12.1999):

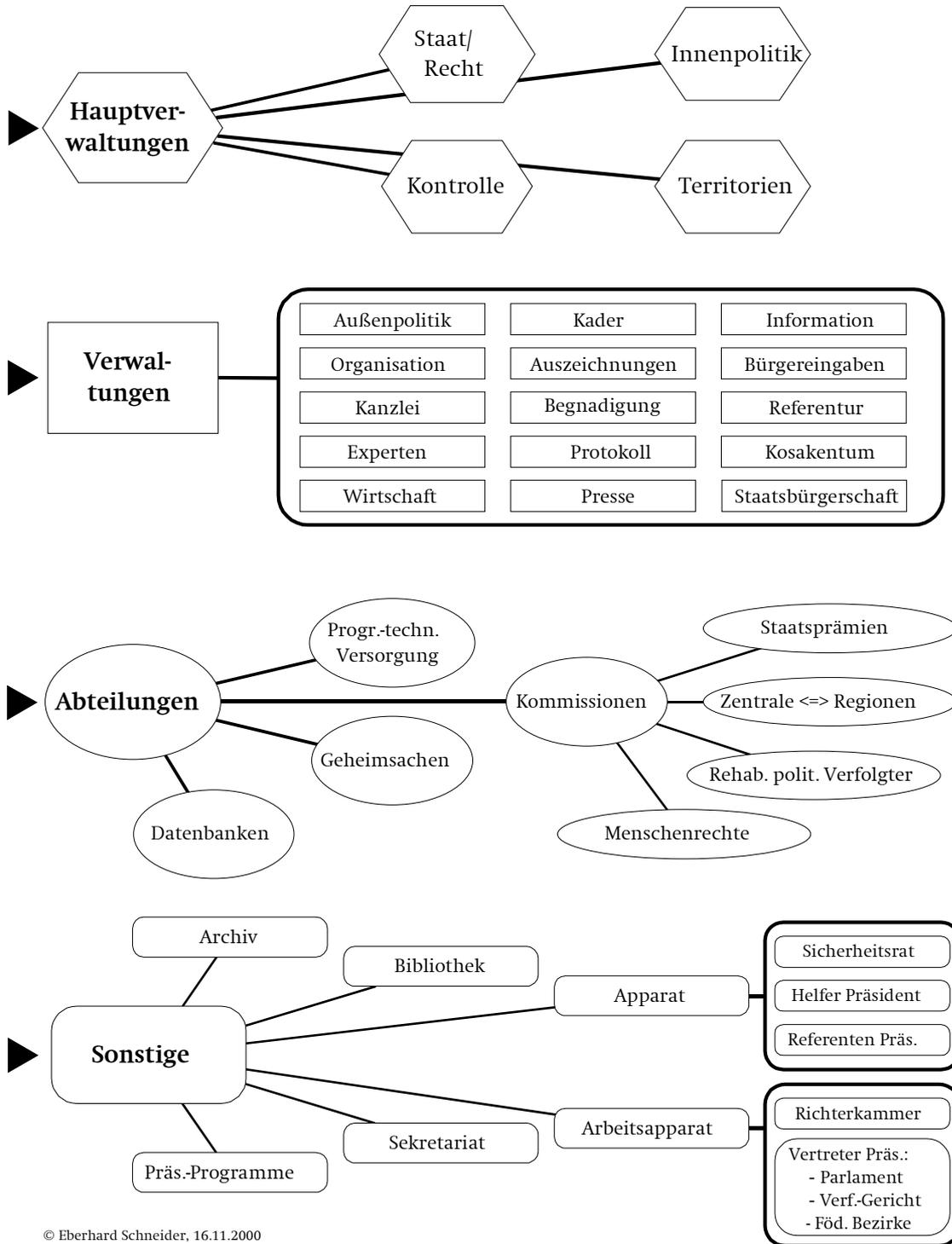
Igor Iwanowitsch Setschin,

geb. 1960 in Leningrad, Romanist. Von 1991 bis 1996 leitete er den Apparat des Ersten Stellvertretenden Oberbürgermeisters Putin in Leningrad, 1998 den Apparat Putins in seiner Amtszeit als Erster Stellvertretender Leiter der Präsidialadministration und von

¹ Quellen: *Informacionno-ekspertnaja gruppа »Panorama«* [Expertengruppe »Panorama«] (Hg.), *Gipertekstovaja baza dannych »Labirint«* [Hypertextdatenbank »Labyrinth«]; Ulrich-Joachim Schulz-Torge (Hg.), *Die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS)*, Loseblattsammlung, Bonn 1993ff.

² *Izvestija*, 14.2.1998.

Administration des Präsidenten



© Eberhard Schneider, 16.11.2000

Spitzenpositionen in der Präsidialadministration*

<i>Hierarchische Position</i>	<i>Name</i>	<i>Sonstige Funktion</i>	<i>Zuständigkeit</i>
Leiter	Woloschin, Aleksandr Staljewitsch		
Erster Stellvertretender Leiter	<i>Medwedew,</i> Dmitrij Anatoljewitsch	Vorsitzender des Direktorenrats von GASPROM	
Stellvertretender Leiter	Abramow, Aleksandr Sergejewitsch	Sekretär des Staatsrats	
Stellvertretender Leiter	Lissow, Jewgenij Kusmitsch	Leiter der Hauptverwaltung Kontrolle	
Stellvertretender Leiter	<i>Iwanow,</i> Wiktor Petrowitsch	Leiter der Verwaltung Kader	
Stellvertretender Leiter	<i>Kosak,</i> Dmitrij Nikolajewitsch		Koordinierung der Gesetzgebung
Stellvertretender Leiter	<i>Pollyjewa,</i> Dshochan Redshepowna		Tätigkeit der Ghostwriter
Stellvertretender Leiter	Prichodko, Sergej Eduardowitsch	Leiter der Verwaltung Außenpolitik	
Stellvertretender Leiter	<i>Setschin,</i> Igor Iwanowitsch	Leiter der Kanzlei des Präsidenten	
Stellvertretender Leiter	Surkow, Wladislaw Jurjewitsch		Innenpolitik und Zusammenarbeit mit Staatsduma, Föderations- rat, Zentraler Wahl- kommission und Verfassungsgericht
	Popow, Andrej Anatoljewitsch	Leiter der Hauptverwaltung Territorien	
	Kosopkin, Aleksandr Sergejewitsch	Leiter der Hauptverwaltung Innenpolitik	
	Brytschewa, Larissa Igorjewna	Leiterin der Hauptverwaltung Staat und Recht	

* *Kursiv* gesetzt sind die Namen der von Putin berufenen Personen.

November bis Dezember 1999 das Sekretariat des Premiers Putin.

► **Geschäftsführer des Präsidenten** (seit 12.1.2000):

Wladimir Igorewitsch Koshin,

geb. 1959 im Gebiet Tscheljabinsk, absolvierte das Elektrotechnische Institut in Leningrad. Von 1993 bis 1994 war er Generaldirektor des Verbandes der Gemeinschaftsunternehmen (mit ausländischen Partnern) von St. Petersburg, als Putin beim Oberbürgermeister von St. Petersburg Vorsitzender des Komitees für Auslandsbeziehungen war (1991–1996), dessen Schwerpunkt auf Außenwirtschaft lag. Anschließend leitete er das Regionalzentrum Nord-West des Föderalen Dienstes für Währungs- und Exportkontrolle und ab 1999 diesen gesamten Föderalen Dienst.

► **Generalgouverneur des Föderalen Bezirks**

Nord-West (seit 27.5.2000):

Wiktor Wassiljewitsch Tscherkessow,

Generalleutnant, wurde 1950 in Leningrad geboren. Er studierte mit Putin Jura in Leningrad und leitete von 1992 bis 1998 die dortige FSB-Verwaltung zusammen mit dem Ersten Stellvertretenden Oberbürgermeister Putin. Von 1975 bis 2000 war er im KGB bzw. FSB tätig. Zu Sowjetzeiten erlangte er in St. Petersburg wegen der Verfolgung von Dissidenten zweifelhafte Berühmtheit. Im August 1999 beförderte ihn Putin in das Amt des Ersten Stellvertretenden FSB-Chefs. Während des Präsidentenwahlkampfes 1999 war er Mitarbeiter in Putins neuem Think-Tank »Zentrum für strategische Ausarbeitungen«³. Aus gemeinsamer KGB-Tätigkeit stammt die heute noch bestehende persönliche Freundschaft zu Putin.⁴

Regierung

In der Regierung wurden folgende Stellen mit Putin-Leuten neu besetzt:

► **Stellvertretender Premierminister und Finanzminister** (seit 18.5.2000):

Aleksej Leonidowitsch Kudrin,

geb. 1960 in Dobele (Lettland), studierte Ökonomie an der Universität Leningrad. Von 1994 bis 1996 war er

³ Zum Strategiezentrum vgl. Bernd Knabe, Putins »Strategiezentrum«, Köln 2000 (Aktuelle Analysen des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 27/2000).

⁴ Nezawisimaja gazeta, 4.11.2001.

wie Putin Erster Stellvertretender Oberbürgermeister von St. Petersburg, anschließend bis 1997 Stellvertretender Leiter der Administration des Präsidenten und Leiter von deren Kontrollhauptverwaltung. Zur selben Zeit war Putin Stellvertretender Geschäftsführer des Präsidenten, Kudrin praktisch Stellvertretender Persönlicher Referent. Von 1997 bis Mai 2000 war Kudrin Erster Stellvertretender Finanzminister, mit einer kurzen Unterbrechung zwischen Januar und Juni 2000, als er die Funktion eines Ersten Stellvertretenden Vorstandsvorsitzenden des Elektroenergiekonzerns JeES Rossii hatte.

► **Verteidigungsminister** (seit 28.3.2001):

Sergej Borissowitsch Iwanow,

Generalleutnant des FSB, geb. 1953 in Leningrad, studierte Philologie an der dortigen Universität. Iwanow besuchte wie Putin das KGB-Institut, anschließend übte er verschiedene Tätigkeiten beim KGB, FSB und im neuen russischen Auslandsaufklärungsdienst aus. Unter Putin (1998–1999) war er Stellvertretender FSB-Chef und anschließend Nachfolger Putins als Sekretär des Sicherheitsrats (November 1999–März 2001). Von allen neuen Funktionsträgern steht Sergej Iwanow Putin am nächsten.

► **Innenminister** (seit 28.3.2001):

Boris Wjatscheslawowitsch Gryslow,

1950 in Wladiwostok geboren, lebt seit seinem vierten Lebensjahr in Leningrad und war dort bis zu seiner Wahl in die Staatsduma am 19. Dezember 1999 im Bildungsbereich und als Geschäftsmann tätig. In der Staatsduma war er Vorsitzender der Fraktion der »regierenden Partei« – wie sie in Moskau genannt wird – »Einheit«.

► **FSB-Chef** [Putin-Nachfolger in dieser Funktion]

(seit 17.8.1999) und **Mitglied des Sicherheitsrats**

(seit 27.5.2000):

Nikolaj Platonowitsch Patruschew,

Armeegeneral des FSB, geb. 1951 in Leningrad, absolvierte das Leningrader Schiffbauinstitut. Anschließend war er beim KGB und später beim FSB tätig. 1998 wurde er Stellvertretender Leiter der Administration des Präsidenten unter Putin als Erstem Stellvertretendem Leiter der Präsidialadministration. Wiederum unter Putin war er von 1998 bis 1999 Stellvertretender und dann Erster Stellvertretender FSB-Chef.

► **Stellvertretender FSB-Chef** (seit Herbst 2000):

Jurij Jewgenjewitsch Saostrowzew,
Jahrgang 1956. Bis 1993 war Jurij Saostrowzew im KGB tätig, dem bereits sein Vater gedient hatte; dann im Rang eines Oberst im FSB im Bereich wirtschaftliche Sicherheit. Von 1993 bis 1996 versuchte er sich in der Wirtschaft, unter anderem in der Gruppe »Sibirskij aljuminium«. Im Juli 1998 wurde er Referent Patruschews, der damals die Kontrollhauptverwaltung der Präsidentialadministration leitete. Im November 1998 kehrte Saostrowzew zum FSB zurück und übernahm die Leitung der Abwehr von Aktivitäten, die gegen die Finanzsphäre des FSB gerichtet sind. Saostrowzew koordinierte auch die Maßnahmen gegen Media-MOST (s.u.). Ein weiteres Betätigungsfeld ist der Kampf gegen Kapitalflucht, vor allem durch GASPROM.⁵

► **Minister für Wirtschaftliche Entwicklung und Handel** (seit 18.5.2000):

German Oskarowitsch Gref,
geb. 1964 in Irtysh (Kasachstan), Rußlanddeutscher, studierte Jura an der Universität Omsk. Von 1992 bis 1998 war er Stellvertretender Leiter, dann Leiter des Komitees für Immobilienvermögen in St. Petersburg. Von 1998 bis 2000 amtierte er als Erster Stellvertretender Minister für Staatsvermögen. Im Dezember 1999 übernahm er die Leitung des neuen Putin-Think-Tanks »Zentrum für strategische Ausarbeitungen«.

► **Minister für Kommunikation und Informatisierung** (seit 11.11.1999):

Leonid Dododshonowitsch Rejman,
geb. 1957 in Leningrad, absolvierte das Institut für Elektrotechnik und Fernmeldewesen in Leningrad. Von 1994 bis 1999 war er Erster Stellvertretender Generaldirektor der »Peterburgskaja telefonija« AG, anschließend Erster Stellvertretender, dann Vorsitzender des Staatskomitees für Telekommunikation unter Putin als Premier.

► **Gesundheitsminister** (seit 19.8.1999):

Jurij Leonidowitsch Schewtschenko,
Generaloberst der Medizinischen Dienste, geb. 1947 in Jakutsk, studierte an der Leningrader Militärakademie für Medizin. Von 1992 bis 1999 leitete er das Institut für Herz- und Gefäßchirurgie in St. Petersburg. Das korrespondierende Mitglied der Russischen Akademie der Wissenschaften kennt Putin seit vielen Jahren.

► **Direktor des Föderalen Dienstes der Steuerpolizei** (seit 28.3.2001):

Michail Jefimowitsch Fradkow,
geb. 1950 in Moskau, absolvierte das Moskauer Institut für Werkzeugmaschinenbau und die Akademie für Außenhandel. Er war hauptsächlich im Bereich Außenwirtschaft tätig: 1992 als Stellvertretender Minister und 1997 als Außenwirtschaftsminister. 1999 wurde er Bildungs- und im selben Jahr Handelsminister. Im Mai 2000 wurde er zum Ersten Stellvertretenden Sekretär des Sicherheitsrats unter Putin als Sicherheitsratsvorsitzendem ernannt.

Wirtschaft

Auch in der Wirtschaft versucht Putin mit seiner Seilschaft Fuß zu schaffen:

► **Vorsitzender des Direktorenrats von GASPROM** (seit Juni 2000):

Dmitrij Anatoljewitsch Medwedew,
(Kurzbiographie siehe S. 7).

► **Vorsitzender des Vorstands von GASPROM** (seit 30.5.2001):

Aleksej Borissowitsch Miller,
geb. 1962 in Leningrad, absolvierte das Leningrader Finanzökonomische Institut. Nach einer kurzen Tätigkeit als Vorsitzender des Direktorenrats des Leningrader »Europa-Hotels« leitete er in der Zeit, als Putin Erster Stellvertretender Oberbürgermeister dieser Stadt war, eine Verwaltung im Komitee für außenwirtschaftliche Verbindungen der Administration von St. Petersburg. Von 1999 bis 2000 war Miller Generaldirektor des Baltischen Pipelinesystems. Im Juli 2000 wurde er zum Stellvertretenden Energieminister ernannt.

Bewertung

An Putins neuen Mitarbeitern fallen bestimmte Gemeinsamkeiten auf: Entweder kommen sie aus St. Petersburg (Gryslow, Gref, Rejman, Schewtschenko) und haben dort (Kosak, Setschin, Koshin, Kudrin, Rejman, Schewtschenko, Miller) oder in Moskau (Medwedew, Fradkow, der allerdings nicht aus St. Petersburg stammt) mit ihm zusammengearbeitet. Eine weitere Personengruppe kommt aus St. Petersburg und war zudem beim FSB tätig, den Putin von

⁵ RFE/RL Newline, 5 (3.7.2001) 126, Part I.

Juli 1998 bis August 1999 geleitet hat (Tscherkessow, Wiktor Iwanow, Sergej Iwanow, Patruschew, Saostrowzew). Die St. Petersburg-Connection ist nicht zu übersehen. Der FSB-Hintergrund dominiert weniger quantitativ als qualitativ, wenn man die Positionen betrachtet, die Personen mit diesem Hintergrund innehaben: Personalchef des Präsidenten, Verteidigungsminister, FSB-Chef.

In wichtigen Funktionen hat Putin zwei Mitglieder der Jelzin-»Familie« belassen: Michail Kassjanow als Premier und Alexander Woloschin als Leiter der Präsidentschaftsadministration. Immer wieder werden Vermutungen laut, daß Putin beide ablösen würde. Ungeachtet dessen hatte Putin am 31. Dezember 1999, als Jelzin zurücktrat und ihn zum amtierenden Präsidenten ernannte, seinem scheidenden Vorgänger zugesagt, für ein Jahr keine personellen Veränderungen in den »Machtministerien« vorzunehmen. 1994 hatte sich Präsident Boris Jelzin drei »Machtministerien«, wie sie in Rußland genannt werden, direkt unterstellt: die Ministerien der Verteidigung und des Innern sowie den Föderalen Sicherheitsdienst (Inlandsgeheimdienst FSB), dazu das Außenministerium. Die Chefs dieser Ressorts unterstehen nicht dem Premierminister, sondern direkt dem Präsidenten. Später unterstellte sich Jelzin noch das Ministerium für Angelegenheiten der Zivilverteidigung und Ausnahmesituationen sowie die Föderalen Dienste für Auslandsaufklärung (Auslandsspionage), für den Schutz Rußlands (vor allem den Präsidentschutz) und für den Schutz der Grenzen (Grenzschutztruppen). Mit der Herauslösung dieser Exekutivorgane aus der Premierunterstellung wurde die Regierung praktisch auf den Status eines Wirtschafts- und Verwaltungskabinetts reduziert.

Putin erfüllte das Jelzin gegebene Versprechen und verlängerte das Moratorium auf ein Jahr und zwei Tage Amtszeit als gewählter Präsident. Nach dessen Ablauf ernannte er im März 2001 die beiden wichtigsten neuen »Machtminister« für Verteidigung und für Inneres. Die Neuernennungen, die auch einige Stellvertretende Minister betrafen, lassen den Willen Putins erkennen, die schwierige Militärreform durchzuführen. Sergej Iwanow leitete anderthalb Jahre lang die Militärkommission des Sicherheitsrats. Sie hatte die Militärreform ausgearbeitet, die im November 2000 im Sicherheitsrat beschlossen wurde. Nun soll Iwanow als neuer Verteidigungsminister die Militärreform umsetzen. Von 2001 bis 2003 sollen die Streitkräfte um 365 000 Soldaten auf 850 000 reduziert und die zentralen Apparate der höchsten Militärbehörden reorganisiert werden.

Von der Militärreform ist auch das Ressort des neuen Innenministers Gyslow betroffen, der über eigene Truppen in der Größenordnung von 200 000 Soldaten verfügt, die unter Jelzin für Einsätze innerhalb Rußlands besser ausgerüstet wurden als die Armee. Die Truppen, die auch in Tschetschenien zum Einsatz kamen, müssen im Rahmen der Militärreform um 33 000 Soldaten reduziert werden.

Putins Neuernennungen im März 2001 können als Demilitarisierung der Führung der »Machtministerien« und der Steuerpolizei interpretiert werden. Zum ersten Mal tritt an die Spitze des Verteidigungsministeriums ein Zivilist. Allerdings hatte Sergej Iwanow als hoher Geheimdienstoffizier bis November 2000 noch den militärischen Rang eines Generalleutnants des FSB, ohne die entsprechende militärische Ausbildung und Karriere durchlaufen zu haben. Jelzin hatte seinen einmaligen Versuch, an die Spitze des Verteidigungsministeriums einen Zivilisten zu setzen, nach heftigen Protesten der Militärs aufgegeben und nicht wiederholt.

Die Ernennung Iwanows bedeutet in gewisser Weise zugleich die Kontrolle des Militärs durch den FSB, denn es ist nicht anzunehmen, daß der vormalige Stellvertretende FSB-Chef (1998–1999) seine Geheimdienstverbindungen völlig abgebrochen hat. Zudem nahm Putin Anfang 2001 den Militärs das Oberkommando im Tschetschenien-Krieg und übertrug es dem FSB-Chef Generaloberst Nikolaj Patruschew.

Die KPdSU hatte immer die Befürchtung, daß die mächtige Armee eines Tages nach der politischen Macht greifen würde. Deshalb überzog sie das Militär mit einem dichten Netz von KGB-Agenten, die zeitweise zugleich Politoffiziere waren. Die Politoffiziere hatten in den ersten Jahrzehnten der Sowjetherrschaft keine militärische Ausbildung, aber einen militärischen Offiziersrang und die Kompetenz, dem militärischen Kommandeur Befehle zu erteilen. Aus dieser Zeit stammt die Animosität der Militärs gegen den Sicherheitsdienst, heiße er nun KGB oder FSB.

Gleichzeitig emanzipierte sich Putin durch die Neuernennungen von der Jelzin-»Familie« und verschob das sicherheitspolitische Machtzentrum vom Sicherheitsrat zum Verteidigungsministerium.⁶ Wenn zudem an die Spitze der wichtigsten »Machtministerien« und der Steuerpolizei Politiker gesetzt werden, könnte

⁶ Zur Analyse der Neuernennungen vgl. Eberhard Schneider, Neue »Machtminister« in Moskau. Erste wichtige Personalveränderungen Putins, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2001 (SWP-Aktuell 8/01).

das eine erste Maßnahme zu einer gewissen Politisierung der Regierung sein, die bisher als eine Art Technokratenkabinett unabhängig von den Mehrheitsverhältnissen in der Staatsduma vom Präsidenten ernannt wurde und nur ihm verantwortlich ist.

Die personellen Veränderungen im wirtschaftlichen Bereich betreffen den nicht ganz halbstaatlichen Konzern GASPROM, der 25% des weltweit angebotenen Erdgases erzeugt. Durch die Berufung Millers an die Vorstandsspitze will Putin den Konzern, dessen Steuerabgaben zu 25% den russischen Staatshaushalt finanzieren, stärker kontrollieren.

Stärkung der Zentralgewalt

Mit seinem Erlaß vom 13. Mai 2000 »Über die Vollmachten des Präsidenten der Russischen Föderation im Föderalen Bezirk«⁷ schuf Putin sieben Föderale Bezirke und ernannte zu deren Beaufsichtigung sieben Bevollmächtigte Vertreter des Präsidenten, die in Rußland – in Anknüpfung an eine alte zaristische Tradition – Generalgouverneure genannt werden. Mit dieser Maßnahme versucht Putin, den unter seinem Amtsvorgänger in manchen Regionen aufgekommenen Trend aufzuhalten, sich politisch zu verselbständigen, wenn die Regionen dazu die wirtschaftlichen Voraussetzungen zu besitzen meinen.

Die bisherigen Präsidentenvertreter

Bisher gab es in jedem der 89 Föderationssubjekte einen Vertreter des Präsidenten. Das Institut dieser Vertreter war von Jelzin nach dem Augustputsch 1991 geschaffen worden, um seine Politik in der Provinz besser durchsetzen zu können.

Laut Statut vom Juli 1997⁸ hatten die Präsidentenvertreter die Aufgabe, das Föderationssubjekt zu beaufsichtigen und den Präsidenten über ihre Erkenntnisse zu informieren. Eine weitere konkrete Aufgabe dieser Vertreter bestand darin, Wahlkampagnen zugunsten des Präsidenten und der ihn unterstützenden politischen Kräfte in ihrem Föderationssubjekt durchzuführen.

Da sich die Präsidentenvertreter nicht selten mit dem Republikpräsidenten oder Gouverneur identifizierten, repräsentieren sie oft eher die Interessen der Region gegenüber Moskau statt umgekehrt. Das wurde möglich, weil die Vertreter der »zweiten Welle« 1992/93 nicht mehr unter den Abgeordneten des Volksdeputiertenkongresses ausgewählt wurden, sondern unter jenen Kandidaten, die in der Regel der Republikpräsident oder Gouverneur Moskau vorschlug.

⁷ Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii »O polnomočnom predstavitele Prezidenta Rossijskoj Federacii v Federal'nom okruge«, in: Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii, 20, 2000, Pos. 2112. Dieses Dekret enthält eine Liste der sieben Föderationsbezirke, aus der hervorgeht, welche Föderationssubjekte ihnen jeweils angehören.

⁸ Rossijskaja gazeta, 16.7.1997.

Die neuen föderalen Bezirke

Die sieben neuen Föderalen Bezirke umfassen folgende Republiken und Gebiete:

Zentraler Bezirk mit der Stadt Moskau und den Gebieten Belgorod, Brjansk, Iwanowo, Jaroslawl, Kaluga, Kostroma, Kursk, Lipezk, Moskau, Orjol, Rjasan, Smolensk, Tambow, Tula, Twer, Wladimir sowie Woronesh; Sitz des Präsidentenvertreters in Moskau;

Bezirk Nord-West mit St. Petersburg, den Republiken Karelien und Komi, den Gebieten Archangelsk, Kaliningrad, Leningrad, Murmansk, Nowgorod, Pskow sowie Wologda und dem Autonomen Kreis der Nenzen; Sitz des Präsidentenvertreters in St. Petersburg;

Bezirk Nordkaukasus mit den Republiken Adygeja, Dagestan, Inguschetien, Kabardino-Balkarien, Kalmykien, Karatschajewo-Tscherkessien, Nordossetien-Alanija sowie Tschetschenien, den Regionen Krasnodar und Stawropol und den Gebieten Astrachan, Rostow sowie Wolgograd; Sitz des Präsidentenvertreters in Rostow am Don;

Wolga-Bezirk mit den Republiken Baschkortostan, Mari El, Mordwinien, Tatarstan, Tschuwaschien sowie Udmurtien, den Gebieten Kirow, Nishnij Nowgorod, Orenburg, Pensa, Perm, Samara, Saratow sowie Uljanowsk und dem Autonomen Kreis der Komi-Permjaken; Sitz des Präsidentenvertreters in Nishnij Nowgorod;

Ural-Bezirk mit den Gebieten Kurgan, Swerdlowsk, Tjumen sowie Tscheljabinsk und den Autonomen Kreisen der Chanten und Mansen sowie der Jamal-Nenzen; Sitz des Präsidentenvertreters in Jekaterinburg;

Bezirk Sibirien mit den Republiken Altaj, Burjatien, Chakassien und Tuwa, mit den Regionen Altaj und Krasnojarsk, den Gebieten Irkutsk, Kemerowo, Nowosibirsk, Omsk, Tomsk sowie Tschita und den Autonomen Bezirken der Aginer Burjaten, der Ust-Ordynsker Burjaten, der Ewenken sowie von Tajmyr; Sitz des Präsidentenvertreters in Nowosibirsk;

Fernöstlicher Bezirk mit der Republik Sacha (Jakutien), den Regionen Chabarowsk und Primorje, den Gebieten Amur, Kamtschatka, Magadan und Sachalin,

mit dem Jüdischen Autonomen Gebiet und den Autonomen Kreisen der Korjaken und der Tschuktschen; Sitz des Präsidentenvertreters in Chabarowsk.

Die Bezeichnung und die territoriale Ausdehnung der neuen Föderalen Bezirke weist nicht zu übersehende Ähnlichkeiten mit den Interregionalen Wirtschaftsassoziationen (IWA) auf, die zwischen 1992 und 1994 auf freiwilliger Grundlage entstanden sind und vor allem der wirtschaftlichen Zusammenarbeit dienen.⁹ Jede IWA wählt ihren Vorsitzenden aus den vertretenen Republikpräsidenten bzw. Gouverneuren. Der damalige Premier Jewgenij Primakow nahm im Herbst 1998 die Vorsitzenden der acht IWAs in das Präsidium der Regierung auf. Sie haben das Recht – nicht die Pflicht –, an der Regierungsarbeit mitzuwirken.

Der Unterschied zu den neuen Föderalen Bezirken besteht in der zusätzlichen Existenz der IWA »Schwarzerde-Gebiet«, deren Territorien dem Zentralen Föderalen Bezirk angehören. Das bedeutet, daß die neuen Föderalen Bezirke sich auf ein gewisses Niveau regionaler wirtschaftlicher Zusammenarbeit stützen können. Weitgehende Identität besteht zwischen den Föderalen Bezirken und den Militärbezirken.¹⁰ Damit wollte Putin klarstellen, daß er nicht auf regionale, sondern auf zentral geführte Strukturen wie beispielsweise das Militär zurückgreifen will.

Die neuen Generalgouverneure

Die sieben neuen Föderalen Bezirke werden von folgenden sieben Bevollmächtigten Vertretern des Präsidenten beaufsichtigt. Nur zwei von ihnen sind Zivilisten, fünf kommen aus den Sicherheitsstrukturen Armee, Polizei und Föderalem Sicherheitsdienst (FSB), dem KGB-Nachfolger Inland:

Georgij Sergejewitsch Poltawtschenko, der Vertreter des Präsidenten im Gebiet Leningrad (seit 1999),

⁹ Regiony Rossii, Moskau 1997. Vgl. dazu: Andreas Heinemann-Grüder, *Der heterogene Staat. Föderalismus und regionale Vielfalt in Rußland*, Berlin 2000, S. 345–358.

¹⁰ Lediglich das Gebiet Kaliningrad gehört keinem Militärbezirk an, sondern bildet eine eigene militärisch-administrative Einheit, und das Gebiet Nishnij Nowgorod gehört nicht zum Wolga-Militärbezirk, sondern zum Moskauer Militärbezirk (Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii »O voenno-administrativnom delenii Rossijskoj Federacii« [Erlaß des Präsidenten der Russischen Föderation »über die militärisch-administrative Einteilung der Russischen Föderation«], in: *Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii*, 31, 1989, Pos. 3839).

wurde Generalgouverneur des **Zentralen Föderalen Bezirks**. 1953 in Baku geboren, absolvierte er 1976 das Institut für Instrumenten- und Apparatebau der Luftfahrt sowie 1979 eine KGB-Ausbildung. Von 1980 bis 1990 war er für den KGB im Gebiet Leningrad tätig, gehörte von 1990 bis 1993 als Deputierter dem Gebietssovet Leningrad an und leitete anschließend bis 1999 die föderale Verwaltung der Steuerpolizei in Leningrad.

Generalleutnant **Wiktor Wassiljewitsch Tscherkesow** wurde Generalgouverneur des Föderalen **Bezirks Nord-West**. (Zur Kurzbiographie siehe oben, S. 10.)

Armeegeneral **Wiktor Germanowitsch Kasanzew**, der Befehlshaber des Militärbezirks Nordkaukasus (seit 1996, zuerst in Stellvertreterfunktion), wurde Generalgouverneur des **Föderalen Bezirks Nordkaukasus**. 1946 im Gebiet Witebsk geboren, absolvierte er 1979 die Frunse-Militärakademie sowie 1987 die Generalstabsakademie. Von 1981 bis 1985 war er Divisionskommandeur – zuerst in Stellvertreterfunktion – in der Tschechoslowakei. Von 1987 bis 1995 hatte er verschiedene hohe Kommandos in den Militärbezirken Zentralasien (Erster Stellvertretender Armeebefehlshaber), Turkestan (Befehlshaber eines Armeekorps, Erster Stellvertretender Befehlshaber des Militärbezirks) und Transbaikal (Erster Stellvertretender Chef des Stabes, Stellvertretender Befehlshaber des Militärbezirks) inne.

Sergej Wladilenowitsch Kirijenko, der kurzzeitige Premier (April bis August 1998), Staatsduma-abgeordnete (seit 19.12.1999) und Ko-Vorsitzende der »Union der rechten Kräfte«, wurde Generalgouverneur des **Föderalen Bezirks Wolga**. Er ist 1962 in Suchumi (Georgien) geboren und absolvierte 1984 das Institut für Schiffingenieurwesen in der Stadt Gorkij, die heute wieder Nishnij Nowgorod heißt. Auf dem Höhepunkt seiner Komsomolkarriere wurde er 1990 Zweiter Sekretär des Gebietskomitees Gorkij. Nach dem Verbot der KPdSU wechselte Kirijenko in die Wirtschaft, in der er es 1997 bis zum Präsidenten der Erdölgesellschaft Norsioil in Nishnij Nowgorod brachte. Anschließend begann er seine Regierungskarriere als Erster Stellvertretender Minister für Brennstoff- und Energiewirtschaft.

Generaloberst **Petr Michajlowitsch Latyschew**, der Stellvertretende Innenminister (seit 1994), wurde Generalgouverneur des **Föderalen Bezirks Ural**. 1948

in Chmelniczki in der Ukraine geboren, absolvierte er 1970 die Milizhochschule und 1980 die Akademie des Innenministeriums der UdSSR. Im Laufe seiner Polizeikarriere übte er verschiedene Funktionen in der Verwaltung Innere Angelegenheiten im Gebiet Perm aus. Von 1990 bis 1993 war er Volksdeputierter der UdSSR.

Leonid Wadimowitsch Dratschewskij, der GUS-Minister (seit 1999), wurde Generalgouverneur des **Föderalen Bezirks Sibirien**. Er ist 1942 in Alma-Ata in Kasachstan geboren und absolvierte 1966 das Moskauer chemo-technologische Mendelejew-Institut, 1982 das Staatliche Zentralinstitut für Körperertüchtigung und Sport sowie 1993 die Diplomatische Akademie des russischen Außenministeriums. Nach einem kurzen Intermezzo als Stellvertretender Vorsitzender des Staatskomitees für Körperertüchtigung und Sport der RSFSR trat er 1992 in den Diplomatischen Dienst ein. Von 1992 bis 1993 war er Generalkonsul in Barcelona und von 1996 bis 1998 Botschafter in Polen. In den übrigen Jahren war er im russischen Außenministerium im Bereich GUS-Angelegenheiten tätig, zuletzt als Direktor des GUS-Departements. 1998 stieg er zum Stellvertretenden Außenminister auf.

Armee general **Konstantin Borissowitsch Pulikowskij**, der Befehlshaber der russischen Streitkräfte in Tschetschenien (seit 1996, zuerst in Stellvertreterfunktion), wurde Generalgouverneur des **Föderalen Bezirks Fernost**. 1948 in der Region Primorje nahe der chinesischen Grenze geboren, absolvierte er 1970 die Gardemilitärhochschule der Panzertruppen, 1982 die Malinowskij-Militärakademie der Panzertruppen sowie 1992 die Genralstabsakademie. Er hatte verschiedene militärische Posten in Weißrußland (1970–1979) und im Baltikum (1982–1990). Von 1992 bis 1998 war er zuerst Stellvertretender Befehlshaber einer Armee im Militärbezirk Nordkaukasus und dann Kommandeur des Armeekorps dieses Militärbezirks. In dieser Funktion war er von 1994 bis 1996 Kommandeur im ersten Tschetschenienkrieg.

Die sieben neuen, vom Präsidenten eingesetzten (und abzuberufenden) und nur ihm verantwortlichen Generalgouverneure in den Föderalen Bezirken haben unter anderem die Aufgabe, die Tätigkeit der föderalen Exekutivorgane zu koordinieren, an der Arbeit der regionalen Exekutivorgane sowie der Organe der örtlichen Selbstverwaltung mitzuwirken, die Effektivität der Rechtsschutzorgane zu analysieren und dem Präsidenten die Aussetzung solcher Rechtsakte der

regionalen Exekutive vorzuschlagen, die föderalen Gesetzen widersprechen.

Um die Position der neuen Generalgouverneure aufzuwerten, wurden sie zu Mitgliedern des Sicherheitsrats ernannt.¹¹ Ferner wurde ihnen jeweils ein Stellvertretender Generalstaatsanwalt zugeordnet. Nach Meinung von Generalstaatsanwalt Wladimir Ustinow werden die Föderalen Bezirke auf diese Weise in die Lage versetzt, die Tätigkeit der Rechtsschutzorgane besser zu koordinieren. Die Stellvertretenden Generalstaatsanwälte hätten nicht vor, sich in die Tätigkeit der Staatsanwälte der Föderationssubjekte einzumischen.¹²

Tätigkeit der neuen Generalgouverneure

Die Generalgouverneure, die allmonatlich mit Putin zusammentreffen und ihm über ihre Arbeit berichten, haben inzwischen eine neue Bürokratie aufgebaut, die ihr Personal teilweise aus den nun überflüssig gewordenen Apparaten der ehemaligen 89 Präsidentenvertreter rekrutiert. Überdies beginnen sie, neben örtlichen und regionalen Politikern auch Geschäftsleute um sich zu versammeln.¹³ Der Sitz des Generalgouverneurs wird nach Meinung des Präsidenten von Tatarstan, Mintimer Schajmijew, allmählich zu einer Art neuer regionaler Hauptstadt.¹⁴ Die Zuordnung von Stellvertretenden Generalstaatsanwälten und die Mitgliedschaft der Generalgouverneure im Sicherheitsrat verleihen ihnen zusätzliches politisches Gewicht.

Um weitergehende Vollmachten für die Generalgouverneure kam es zu einem Streit. Der Leiter der Präsidialadministration wollte mit Unterstützung des Sicherheitsrats die Vollmachten der Generalgouverneure einschränken. Andere Überlegungen gingen dahin, die Territoriale Hauptverwaltung der Präsidialadministration, die für die Beaufsichtigung der Regionen und der Generalgouverneure zuständig ist, aufzulösen und ihre Kompetenzen den Generalgouverneuren zu übertragen. Die Generalgouverneure selbst, die sich untereinander nicht koordinieren, äußern sich widersprüchlich über ihre Kompetenzen. Einige

¹¹ Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii »Ob utverždenii sostava Soveta Bezopasnosti Rossijskoj Federacii« [Erlaß des Präsidenten der Russischen Föderation »über die Bestätigung der Zusammensetzung des Sicherheitsrats der Russischen Föderation«], in: Rossijskaja gazeta, 30.5.2000.

¹² Interfax, russ., 7.6.2000.

¹³ Nezavisimaja gazeta, 12.5.2001.

¹⁴ International Herald Tribune, 1.6.2001.

von ihnen verlangen mehr Vollmachten, vor allem im Hinblick auf die Kontrolle der Budgets der Föderationssubjekte in ihren Föderalen Bezirken.¹⁵

Die Generalgouverneure waren in politischen Fragen gelegentlich anderer Meinung als die Territoriale Hauptverwaltung. So unterstützten Generalgouverneur Latyschew im Gebiet Tjumen und Generalgouverneur Kirijenko in der Republik Mari El jeweils einen anderen Kandidaten bei der Gouverneurswahl als die Territoriale Hauptverwaltung.¹⁶ In der Republik Mari El gewann der Kandidat des Generalgouverneurs Kirijenko die Wahl, nicht zuletzt dank der Bildung eines speziellen Wahlkampfstabs. Ähnlich fördert Kirijenko seinen Kandidaten für das Amt des Gouverneurs im Gebiet Nishnij Nowgorod. Kirijenko möchte an der Spitze der ihm unterstellten Föderationssubjekte Exekutivchefs sehen, die jung, ihm persönlich verbunden und mit der gleichen Mentalität ausgestattet sind wie er. Auf diese Weise will er sich ein Team von Leuten schaffen, das ihn später einmal bei seiner Kandidatur für das Präsidentenamt unterstützen soll.¹⁷

Am 30. Januar 2001 unterzeichnete Putin ein Dekret, das die Generalgouverneure verpflichtet, ihre Tätigkeit mit dem Leiter der Präsidialadministration stärker zu koordinieren. Dabei sollten ihre Vollmachten jedoch nicht angetastet werden. Putin ernannte am 16. Februar 2001 den bisherigen Leiter der Verwaltung Innenpolitik, Andrej Popow, zum neuen Leiter der Territorialen Hauptverwaltung. Sein Vorgänger im Amt, Sergej Samojlow, mußte gehen, weil er bei den Gouverneurswahlen im Jahr 2000 zu wenig Kandidaten des Kreml zum Sieg verholfen hatte.¹⁸ Popow ist ein enger »Kampfgenosse« von Wladislaw Surkow, dem Stellvertretenden Leiter der Präsidialadministration, der zuständig ist für die Innenpolitik sowie die Zusammenarbeit mit der Staatsduma, dem Föderationsrat, der Zentralen Wahlkommission und dem Verfassungsgericht. Surkow wiederum ist die rechte Hand von Aleksandr Woloschin, dem Leiter der Präsidialadministration.¹⁹ Die Ernennung Popows bedeutet eine weitere Stärkung der Position Surkows.

Putin lobte anlässlich des Jahrestags ihrer Berufung am 12. Mai 2001 die Arbeit der Generalgouverneure. Sie hätten begonnen, in Rußland einen einheitlichen

Rechtsraum zu schaffen, und die drohende Desintegration des Landes beendet. Zugleich warnte er sie vor einer Einmischung in die Machtbefugnisse der gewählten Präsidenten oder Gouverneure der Republiken bzw. Gebiete ihrer Föderalen Bezirke und forderte sie auf, mehr für die Anhebung des Lebensniveaus in ihren Föderalen Bezirken zu tun.²⁰ In seiner Ansprache zur Lage der Nation an die Föderalversammlung am 3. April 2001 nannte Putin an erster Stelle seiner Prioritätenliste die genaue Abgrenzung der Vollmachten des Zentrums und der Föderationssubjekte durch föderale Gesetze.²¹

Die Generalgouverneure haben vor allem die Aufgabe, die Tätigkeit der in jeder Region vertretenen Außenstellen der über 30 zentralen Regierungsorgane zu beaufsichtigen und zu koordinieren. Um diese Aufgabe besser erfüllen zu können, haben sie verschiedene Räte eingerichtet. Der Generalgouverneur des Zentralen Föderalen Bezirks, Poltawtschenko, bildete zum Beispiel einen Bezirksrat, der aus den Leitern der ihm unterstellten Regionen besteht und die wirtschaftliche Entwicklung des Föderalen Bezirks diskutieren soll.²² Zum Ratsleiter wurde der Gouverneur von Orjol, Jegor Strojew, gewählt, der zugleich Vorsitzender des Föderationsrats ist. Im Föderalen Bezirk Fernost existiert der Koordinierungsrat der Leiter der Exekutivorgane der Föderationssubjekte.

Generalgouverneur Dratschewskij erweiterte für seinen Föderalen Bezirk Sibirien den Bezirksrat um die Vorsitzenden der Gesetzgebenden Versammlungen »seiner« Föderationssubjekte.²³ Dratschewskij gründete ferner einen Wirtschaftsrat wissenschaftlicher Experten, der eine Strategie für die wirtschaftliche Entwicklung Sibiriens ausarbeiten soll.²⁴ Generalgouverneur Tscherkessow bildete in seinem Föderalen Bezirk Nord-West einen Rat für Wirtschaft und Investitionen sowie einen Koordinierungsrat der Militärorgane.²⁵ Jeder Generalgouverneur bildete eine Kaderkommission, die im März ihre Tätigkeit aufnahm.²⁶

Folgende wirtschaftspolitische Prioritäten setzte Generalgouverneur Poltawtschenko für den Zentralen Föderalen Bezirk: Gründung eines Investitionsfonds, Entwicklung der wirtschaftlichen und sozialen Sphäre, Produktion von Landwirtschaftstechnik mit

15 Kommersant-Daily, 7.3.2001.

16 Moskovskij komsomolez, 31.1.2001.

17 Nezavisimaja gazeta, 12.3.2001.

18 Robert W. Orttung, How Effective Are Putin's Federal Reforms?, in: *EastWest Institute* (Hg.), Russian Regional Report, 6 (2000) 11.

19 Kommersant-Daily, 17.2.2001.

20 RFE/RL Newsletter, 5 (14.5.2001) 91, Part I.

21 Offizielle Webseite des Präsidenten vom 3. April 2001.

22 Kommersant-Daily, 10.2.2001.

23 Vek, 9.2.2001.

24 Kommersant-Daily, 9.2.2001.

25 SPB Vedomosti, 21.2.2001.

26 Izvestija, 2.3.2001.

den Mitteln der Region im Rahmen wirtschaftlicher Zusammenarbeit, verstärkter Wohnungsbau für sozial Schwache in Städten und Dörfern. Generalgouverneur Kasanzew arbeitete einen »Fünfjahresplan« zur Entwicklung seines Föderalen Bezirks Süden aus.²⁷ (Einen ähnlichen Plan gibt es für den Föderalen Bezirk Fernost.) Für seine Realisierung müssen 150 Mio. Rubel aufgebracht werden. 10% der Summe soll Moskau beisteuern, die restlichen Gelder will Kasanzew regionalen Budgets entnehmen und bei Unternehmen sowie russischen bzw. ausländischen Investoren einwerben.²⁸ Der Generalgouverneur des Föderalen Bezirks Ural, Latyschew, übersandte Putin Anfang Februar 2001 ein Papier zur »Optimierung der Strukturen und der Anzahl der Beschäftigten der föderalen Staatsorgane in den Föderalen Bezirken«.

Eine wichtige Aufgabe der Generalgouverneure besteht darin, für einen einheitlichen Rechtsraum in Rußland zu sorgen. Mangelnder politischer und administrativer Kontrolle ist es zuzuschreiben, daß in den vergangenen Jahren in 19 von 20 Republikverfassungen Bestimmungen aufgenommen wurden, die im Widerspruch zur föderalen Verfassung stehen (so in den Verfassungen der Republiken Tatarstan, Baschkortostan, Sacha [Jakutien], Tuwa und Inguschetien, die dem föderalen Zentrum Kompetenzen nur auf Vertragsbasis zugestehen, womit ein solcher Vertrag Vorrang vor der föderalen Verfassung Rußlands hat).²⁹ Nach Aussage des Beraters des Premierministers in Rechtsfragen, Sergej Schachraj, stimmt beispielsweise in der Verfassung der Republik Tatarstan nur der Artikel über die Staatsbürgerschaft mit der föderalen Verfassung überein. Acht Republiken sehen sich zuständig für die Festlegung von Vorschriften über die Verhängung des Ausnahmezustands. Die Republik Tuwa beschließt sogar über Krieg und Frieden, behält sich ein Vetorecht gegen die Ernennung führender Militärs in der Republik durch Moskau vor und ernennt eigene Staatsanwälte und Richter. Auch unterhalb der Verfassungsebene gibt es eine Fülle von regionalen Gesetzen, die im Widerspruch zur föderalen Verfassung stehen; ihre Zahl wird im russischen Justizministerium auf mehrere Tausend geschätzt. In seiner Fernsehansprache am 21. Mai 2000 behauptete Putin, ein Fünftel aller auf regionaler Ebene verabschiedeten Gesetze sei mit der Verfassung nicht zu

²⁷ Rossijskaja gazeta, 12.5.2001.

²⁸ Nezavisimaja gazeta, 30.3.2001.

²⁹ Irina *Busygina*, Der asymmetrische Föderalismus. Zur besonderen Rolle der Republiken in der Russischen Föderation, in: Osteuropa, (1998) 3, S. 246.

vereinbaren.³⁰ Seit Januar 1999 zählte das Justizministerium in Moskau 347 neue regionale Rechtsakte, die der Verfassung bzw. den föderalen Gesetzen widersprechen.³¹ Bisher sind folgende 23 Föderationssubjekte wegen ihrer Gesetzgebung verwarnt worden: die Republiken Adygien, Altaj, Baschkortostan, Inguschetien, Komi, Sacha, Tatarstan und Tuwa, der Kraj Krasnojarsk, die Städte Moskau und St. Petersburg sowie die Gebiete Archangelsk, Irkutsk, Kamtschatka, Moskau, Nowgorod, Nowossibirsk, Pskow, Rjasan, Swerdlowsk, Tscheljabinsk, Tschita und Woronesh.

Von den über 2000 Gesetzen im Zentralen Föderalen Bezirk, die im Widerspruch zur föderalen Gesetzgebung standen, waren Ende Februar 80% wieder mit ihr in Übereinstimmung gebracht worden.³² Im Föderalen Bezirk Nord-West stimmten 500 Rechtsakte nicht mit den föderalen Gesetzen überein, 350 sind inzwischen korrigiert worden oder befinden sich im Angleichungsprozeß.³³ Im Föderalen Bezirk Ural stimmten nur 300 der 1500 Gesetze und normativen Rechtsakte mit der föderalen Verfassung und den föderalen Gesetzen überein.³⁴ Anfang Februar 2001 standen im Föderalen Bezirk Wolga noch 853 normative Rechtsakte im Widerspruch zur föderalen Verfassung und zu den föderalen Gesetzen.³⁵ 40 Artikel der Verfassung Tatarstans widersprechen der föderalen Verfassung. Moskau hat es inzwischen aufgegeben, von Tatarstan die Anpassung seiner Verfassung zu verlangen. Nun wird von Generalgouverneur Kirijenko erwartet, daß er das Anpassungswunder vollbringt.³⁶

Insgesamt sind inzwischen ungefähr 80% der Verfassungen und Gesetze der Föderationssubjekte angepaßt worden, die bisher der föderalen Verfassung und den föderalen Gesetzen widersprachen. Da es aber auch föderale Gesetze gibt, die in sich widersprüchlich sind, stellt sich die Frage, wie man regionale Gesetze an sie anpassen soll?

Manchmal wird auch sehr listig vorgegangen: Die Republik Baschkortostan nahm im Rahmen der Anpassung den Kompetenzabgrenzungsvertrag in die neue Verfassung auf, den sie 1994 mit Moskau geschlossen hatte.³⁷ Damit erhielt der von Jelzin unterschriebene

³⁰ Rossijskaja gazeta, 19.5.2000.

³¹ Nezavisimaja gazeta, 31.5.2000.

³² Moskovskaja Pravda, 7.3.2001.

³³ SPB Vedomosti, 31.3.2001.

³⁴ Rossijskaja gazeta, 12.5.2001.

³⁵ Rossijskaja gazeta, 7.2.2001.

³⁶ Kommersant-Daily, 21.3.2001.

³⁷ Vgl. dazu: Eberhard *Schneider*, Föderalismus in Rußland: Kompetenzabgrenzungsverträge und Gouverneurswahlen,

Vertrag Verfassungsrang, obwohl er in vielen Punkten der föderalen Verfassung widerspricht.

Eine weitere Aufgabe der Generalgouverneure ist die Bekämpfung von Kriminalität und Korruption. So gründete der Generalgouverneur des Föderalen Bezirks Ural, Latyschew, als beratendes Organ einen Bezirksrat zur Koordinierung der Tätigkeit der staatlichen Kontrollorgane, vor allem des Innenministeriums, des FSB und der Staatsanwaltschaft. Der Rat hat insbesondere die Wirtschaftskriminalität im Visier.³⁸ Der Generalgouverneur des Föderalen Bezirks Nord-West, Tscherkessow, bildete einen Koordinierungsrat für Rechtsschutz.³⁹ Im selben Föderalen Bezirk wurde auf Initiative der St. Petersburger Juristenvereinigung beim Generalgouverneur der Rat für staatliche Rechtspolitik gegründet.⁴⁰

Um seine Tätigkeit auf eine breitere Basis zu stellen, gründete Tscherkessow, Generalgouverneur im Föderalen Bezirk Nord-West, eine Gesellschaftliche Kammer zur gesellschaftspolitischen Konsultation in den wichtigen Fragen der staatlichen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des Landes und zur Ausarbeitung konkreter Empfehlungen für die staatlichen Organe auf föderaler und örtlicher Ebene. Die Kammer, die Filialen in allen elf Föderationssubjekten des Föderalen Bezirks hat, bildete zusätzlich elf Arbeitsgruppen zu verschiedenen Themen wie Schutz des Vaterlandes (Probleme der Armee), Kultur, internationale Probleme, Familie, örtliche Selbstverwaltung, wirtschaftliche Entwicklung der Region.⁴¹

Konflikte mit den regionalen Exekutivchefs bleiben nicht aus. Für den Föderalen Bezirk Ural wurde eine Rangliste derjenigen Gouverneure aufgestellt, die sich Generalgouverneur Latyschew am meisten widersetzen. Angeführt wird sie vom Gouverneur des Gebiets Swerdlowsk, Eduard Rossel. Ihm folgen die Gouverneure der Gebiete bzw. Autonomen Bezirke Kurgan (Oleg Bogomolow), Chanten und Mansen (Aleksandr Filipenko), Jamal-Nenzen (Jurij Nejolow), Tscheljabinsk (Petr Sumin) und Tjumen (Sergej Sobjanin).⁴²

Die Generalgouverneure planen offensichtlich, auch außenpolitisch tätig zu werden. Ende März 2001

beschloß das Außenministerium, daß sie geschult werden sollen, internationale Angelegenheiten zu behandeln.⁴³

Schwächung des Föderationsrats

Durch das Gesetz »Über das Verfahren zur Bildung des Föderationsrats der Föderalen Versammlung der Russischen Föderation« vom 5. August 2000,⁴⁴ das vom Föderationsrat nach anfänglichen Widerständen gebilligt wurde, erreichte Putin, daß statt der Republikpräsidenten bzw. Gouverneure und der Vorsitzenden der regionalen Parlamente nur noch deren Vertreter als Vollzeitparlamentarier dem Föderationsrat angehören. Als Begründung führte Putin seinen Wunsch an, daß die Gouverneure alle ihre Kräfte »auf die konkreten Probleme ihrer Territorien richten. Dafür sind sie von der Bevölkerung schließlich gewählt.«⁴⁵

Der Föderationsrat ist als Oberhaus des Parlaments das einzige staatliche Organ auf zentraler Ebene, das die Interessen der Regionen vertritt. Nach dem neuen Gesetz wird der Vertreter der Exekutive eines Föderationssubjekts im Föderationsrat durch Erlaß des Republikpräsidenten/Gouverneurs ernannt. Innerhalb von drei Tagen muß der Chef der Exekutive das regionale Parlament über die Ernennung informieren. Der Vertreter der Exekutive im Föderationsrat gilt dann als bestätigt, wenn im Regionalparlament nicht binnen drei Wochen mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit gegen seine Ernennung votiert wird. Eine ausdrückliche Zustimmung des Parlaments zur Ernennung des Vertreters der Exekutive ist nicht erforderlich.

Der Vertreter der Legislative der Region im Föderationsrat wird vom Vorsitzenden des regionalen Parlaments vorgeschlagen. Eine Gruppe von mindestens einem Drittel der Abgeordneten des regionalen Parlaments kann jedoch einen alternativen Kandidaten aufstellen. Der Vertreter der Legislative der Region, der dann vom regionalen Parlament gewählt wird, ist für die Dauer der Legislaturperiode des regionalen Parlaments im Amt. In Föderationssubjekten mit einem Zweikammerparlament werden die Vertreter der Reihe nach von jeder Kammer für die Hälfte der Zeit

Köln 1997 (Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 21/1997).

³⁸ Nezavisimaja gazeta, 14.3.2001.

³⁹ SPB Vedomosti, 19.1.2001.

⁴⁰ SPB Vedomosti, 2.2.2001.

⁴¹ Robert Orttung/Viktor Cherkessov, Putin's Man in the Northwest, in: *EastWest Institute* (Hg.), *Russian Regional Report*, 6 (2.5.2001) 16.

⁴² Nezavisimaja gazeta, 22.3.2001.

⁴³ Kommersant-Daily, 31.3.2001.

⁴⁴ Federal'nyj zakon »O porjadke formirovanija Soveta Federacii Federal'nogo Sobranija Rossijskoj Federacii« [Föderales Gesetz »über die Bildung des Föderationsrates der Föderalen Versammlung der Russischen Föderation«], in: *Rossijskaja gazeta*, 8.8.2000.

⁴⁵ Rossijskaja gazeta, 19.5.2000.

gewählt. Das Gesetz sieht unter bestimmten Umständen eine vorzeitige Entlassung der beiden Vertreter der regionalen Exekutive und Legislative vor, die auf die gleiche Weise erfolgt wie deren oben beschriebene Ernennung.

Bis zum 1. Januar 2002 müssen alle Föderationsratsmitglieder ausgewechselt sein. Zur Zeit ist das in mehr als der Hälfte der Fälle bereits geschehen. Die neuen Föderationsratsmitglieder sind föderale Politiker, regionale Geschäftsleute, föderale sowie regionale Beamte, Manager, Angehörige der Sicherheitsdienste bzw. der Truppen des Innenministeriums, Veteranen und Personen, die in Opposition zum Gouverneur stehen.⁴⁶ Gelegentlich sind es auch ehemalige Gouverneure, die nicht erneut für das Spitzenamt in ihrer Region kandidieren können, weil sie bereits zwei Amtszeiten lang Gouverneure waren. Nach Ablauf einer Legislaturperiode im Föderationsrat können sie versuchen, erneut für das Amt des Gouverneurs zu kandidieren.

In seiner neuen Zusammensetzung hat der Föderationsrat entgegen der Tradition eine Fraktion gebildet: die Fraktion »Föderation«, die den Präsidenten unterstützt. Sie besteht aus 103 Mitgliedern, von denen aber nur 67 aktiv sind.⁴⁷

Absetzung regionaler Exekutivchefs und Auflösung regionaler Volksvertretungen

Das Gesetz »Über die Einführung von Änderungen und Ergänzungen in das Föderale Gesetz »Über die allgemeinen Prinzipien der Organisation der gesetzgebenden und exekutiven Organe der Staatsmacht der Föderationssubjekte der Russischen Föderation« vom 29. Juli 2000⁴⁸ sieht die Auflösung der regionalen Parlamente vor, wenn das zuständige Gericht feststellt, daß normative Rechtsakte der Legislative des Föderationssubjekts im Widerspruch zur Verfassung der Russischen Föderation oder den föderalen Gesetzen stehen, daß solche Akte zu massenhaften und schweren Verletzungen der Rechte und Freiheiten der Menschen und Bürger geführt haben oder die

territoriale Einheit und Sicherheit Rußlands sowie die »Einheit des Rechts- und Wirtschaftsraums« bedrohen. Falls die Legislative des Föderationssubjekts im Rahmen ihrer Kompetenzen nicht innerhalb von sechs Monaten im Sinne des Gerichtsbeschlusses den inkriminierten Rechtsakt aufhebt oder korrigiert und gerichtlich festgestellt wurde, daß die Legislative die Realisierung der föderalen Normen behindert, verwarnt der Präsident das Regionalparlament. Wenn diese Verwarnung innerhalb von drei Monaten nicht fruchtet, bringt der Präsident in der Staatsduma binnen eines Jahres ein Gesetz über die Auflösung des Regionalparlaments ein, über das die Staatsduma innerhalb von zwei Monaten entscheiden muß.

Ähnliches gilt für den Republikpräsidenten oder Gouverneur, wenn er normative Rechtsakte erläßt, die im Widerspruch zur föderalen Verfassung bzw. zu föderalen Gesetzen stehen. Der Präsident hat nach Artikel 85 Absatz 2 der Verfassung das Recht, die Geltung von Rechtsakten der regionalen Exekutive, die der föderalen Verfassung sowie föderalen Gesetzen oder internationalen Verpflichtungen widersprechen oder Menschen- und Bürgerrechte verletzen, so lange auszusetzen, bis das zuständige Gericht über das Vorliegen eines solchen Verstoßes entschieden hat.

Wenn ein Republikpräsident/Gouverneur innerhalb von zwei Monaten dem Gerichtsbeschuß nicht Folge leistet bzw. die Berechtigung der Aussetzung der betreffenden Rechtsnorm durch den Präsidenten vom Gericht nicht klären läßt, erteilt ihm der Präsident innerhalb von sechs Monaten nach dem Gerichtsbeschuß bzw. nach der Aussetzung der Rechtsnorm eine Verwarnung. Zeigt er sich weiterhin unnachgiebig, wird der Republikpräsident/Gouverneur innerhalb eines Monats nach der Verwarnung vom Präsidenten abgesetzt.

Das neue Gesetz räumt dem Präsidenten zudem das Recht ein, dem Republikpräsidenten/Gouverneur zeitweilig seine Vollmachten zu entziehen oder ihn zu entlassen, wenn ihm der Generalstaatsanwalt eine schwere oder besonders schwere Straftat vorwirft. Innerhalb von zehn Tagen kann der betroffene regionale Exekutivchef beim Obersten Gericht der Russischen Föderation gegen die Maßnahmen Beschwerde einlegen, die über ihn verhängt werden. Über die Beschwerde muß innerhalb von ebenfalls zehn Tagen entschieden werden.

Das Gesetz »Über die Einführung von Änderungen und Ergänzungen des föderalen Gesetzes »Über die allgemeinen Prinzipien der Organisation der örtlichen

⁴⁶ Segodnja, 5.4.2001.

⁴⁷ Information aus dem wissenschaftlichen Dienst des Föderationsrats.

⁴⁸ Federal'nyj zakon »O vnesenii izmenenij i dopolnenij v federal'nyj zakon »Ob obščich principach organizacii zakonodatel'nych (predstavitel'nych) i ispolnitel'nych organov gosudarstvennoj vlasti sub-ektov Rossijskoj Federacii«, in: Rossijskaja gazeta, 1.8.2000.

Selbstverwaltung«⁴⁹ vom 4. August 2000 gibt dem Präsidenten unter bestimmten Voraussetzungen das Recht, in der Staatsduma ein Gesetz über die Auflösung einer örtlichen Volksvertretung einzubringen und den Bürgermeister als Leiter der örtlichen Selbstverwaltung abzusetzen, wenn ein Gericht festgestellt hat, daß sie normative Rechtsakte verabschiedet bzw. herausgegeben haben, die der föderalen Verfassung, den föderalen Verfassungs- oder einfachen Gesetzen, der Verfassung bzw. dem Statut des Föderationssubjekts oder dem Statut der Kommune widersprechen.

Bleibt der örtliche Rechtsakt unverändert in Kraft, verwarnt die Volksvertretung des zuständigen Föderationssubjekts aus eigener Initiative oder auf Anregung des Republikpräsidenten/Gouverneurs die örtliche Volksvertretung bzw. verwarnt der Republikpräsident/Gouverneur den Bürgermeister in schriftlicher Form unter Hinweis auf die Sanktionsmöglichkeiten, die das neue Gesetz eröffnet. Wenn die örtliche Volksvertretung bzw. der Bürgermeister innerhalb eines Monats nach der Verwarnung den monierten Rechtsakt nicht ändert, kann die örtliche Volksvertretung – aber nur jeweils spätestens sechs Monate, nachdem der Gerichtsbeschuß Rechtskraft erlangt hat – per Regionalgesetz aufgelöst und der Bürgermeister durch Erlaß des regionalen Verwaltungschefs abgelöst werden. Zur Auflösung der örtlichen Volksvertretung ist ein Gesetz des Föderationssubjekts, auf dessen Territorium sich die betreffende Kommune befindet, oder – falls die beanstandeten Rechtsakte auf kommunaler Ebene nicht binnen drei Monaten nach dem rechtskräftigen Gerichtsbeschuß geändert wurden und das Parlament des Föderationssubjekts nicht die im Gesetz vorgesehenen Maßnahmen (Verwarnung, Einbringung eines Gesetzes zur Auflösung der örtlichen Volksvertretung) getroffen hat – ein föderales Gesetz erforderlich, das nur der russische Präsident einbringen kann (aber nicht muß).

Ähnliches gilt für die Ablösung eines örtlichen Verwaltungschefs: Falls dessen beanstandete Rechtsakte nicht binnen drei Monaten nach dem Gerichtsbeschuß geändert wurden und der zuständige Republikpräsident/Gouverneur nicht die in diesem Gesetz vorgesehenen Maßnahmen (Verwarnung, Ablösung) ergriffen hat, kann der Präsident ihn entlassen. Ausgenommen sind die Verwaltungschefs der Stadtstaaten

Moskau und St. Petersburg, für die als Verwaltungschefs von Föderationssubjekten besondere Ablösungsbestimmungen gelten.

Bürger, deren Rechte und gesetzliche Interessen im Zusammenhang mit der Auflösung einer örtlichen Volksvertretung oder der Amtsenthebung eines örtlichen Gemeindechefs verletzt wurden, haben das Recht, bei den obersten regionalen Gerichten bzw. dem Obersten Gericht Rußlands binnen zehn Tagen nach Bekanntgabe des entsprechenden Gesetzes, Erlasses oder Beschlusses zu klagen. Über die Klage muß innerhalb von zehn Tagen nach Einreichung entschieden werden.

Bisher ist noch kein Fall bekannt worden, in dem das Gesetz zur Absetzung eines Republikpräsidenten, Gouverneurs bzw. Bürgermeisters oder zur Auflösung der Volksvertretung eines Föderationssubjekts oder einer Kommune geführt hat.

Beurteilung

Mit der Schaffung der sieben Föderalen Bezirke wurde ein »Zwischengeschoß« unterhalb der Ebene der Zentrale und oberhalb jener der Föderationssubjekte eingezogen. Organischer wäre es gewesen, wenn man für die Ausdehnung der Föderalen Bezirke die IWAs zum Vorbild genommen hätte und nicht die Militärbezirke.

Daß Putin bei der Ernennung der neuen Generalgouverneure weitgehend auf die Träger von Schulterstücken zurückgegriffen hat, zeigt, wie klein die Kaderreserve auf der zentralen Ebene nach dem jahrelangen Personalkarussell Jelzins inzwischen geworden ist. Zur Besetzung der Generalgouverneursposten hielt Putin nach Personen Ausschau, die nicht in Entwicklungen in den Regionen verstrickt oder mit regionalen Eliten verbunden sind.⁵⁰

Die Reduzierung der 89 auf nur 7 Präsidentenvertreter erforderte keine Verfassungsänderung, da die 89 Föderationssubjekte erhalten bleiben. Auch wenn durch die Einrichtung der Föderalen Bezirke Separatismusbestrebungen einzelner Föderationssubjekte möglicherweise gedämpft werden können, ist nach Meinung des ehemaligen Jelzin-Beraters, Georgij Satarow, doch nicht auszuschließen, daß Präsidentenvertreter mit ihren Föderalen Bezirken, die nicht nur

⁴⁹ Federal'nyj zakon »O vnesenii izmenenij i dopolnenij v federal'nyj zakon »Ob obščich principach organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii«, in: Rossijskaja gazeta, 8.8.2000.

⁵⁰ Interpretation eines wichtigen politischen Beraters in Moskau.

ein Föderationssubjekt umfassen, eines Tages versuchen werden, sich von Moskau zu entfernen.⁵¹

Es ist die Leistung der neuen Generalgouverneure, daß ein großer Teil der regionalen Verfassungen und Gesetze der föderalen Verfassung und den föderalen Gesetzen angepaßt wurde und nur noch ein gewisser Prozentsatz normativer Rechtsakte in den Föderationssubjekten zentralen Regelungen widerspricht. Auf der anderen Seite handelten manche Generalgouverneure gelegentlich den Vorgaben der Territorialen Hauptverwaltung der Präsidentialadministration zuwider. Und schließlich nutzen manche ihr neues Amt zur Vorbereitung einer späteren Spitzenkarriere.

Der neue Erlaß Putins und die neuen Gesetze sollen als Hebel zur Beseitigung der Widersprüche zwischen föderalem und regionalem Recht wirken, die das normale Funktionieren eines Rechtsstaats behindern. Die eröffnete Möglichkeit der Entlassung von Gouverneuren bzw. der Auflösung der Regionalparlamente ist rechtlich geregelt, doch ihre Verwirklichung dürfte zwischen 7 und 23 Monaten dauern. Angesichts dieser Tatsache ist anzuzweifeln, daß das neue Gesetz überhaupt praktische Wirkung zeigen wird.

Für die Entsendung eines Vertreters des Republikpräsidenten bzw. Gouverneurs sowie des Vorsitzenden der regionalen Volksvertretung in den Föderationsrat ist ebenfalls keine Verfassungsänderung erforderlich, denn Verfassungsartikel 95 schreibt im zweiten Absatz lediglich vor, daß aus jedem Föderationssubjekt je ein Vertreter des Exekutiv- und des Legislativorgans in den Föderationsrat entsandt wird, also nicht unbedingt der Gouverneur oder der Parlamentssprecher selbst.

Auf der anderen Seite verliert das demokratisch legitimierte Verfassungsorgan Föderationsrat an Bedeutung. Wenn man schon das amerikanische System kopieren will, in dem die Gouverneure ebensowenig in den Senat entsandt werden, hätte man sich auch dazu durchringen sollen, die Vertreter der Regionen ebenso zu wählen wie die Senatoren in den USA. Die Staatsduma hatte dies vorgeschlagen, war aber bei der Präsidentialadministration und bei den Republikpräsidenten/Gouverneuren auf Widerstand gestoßen.⁵² In einiger Zeit wird ungeachtet dessen – so kann man in Moskau hören – die Wahl der Föderationsratsmitglieder eingeführt werden.

⁵¹ Interview in: Moscow News, (14.6.2000) 23. Ähnlich Stellvertreter Michail Krasnov in: Rossijskaja gazeta, 12.5.2001.

⁵² Wladimir *Lysenko*, *Reforma vlasti nabiraet oboroty* [Die Reform der Vertretungsorgane gewinnt an Geschwindigkeit], in: *Nezavisimaja gazeta*, 19.5.2000. Vgl. dazu: *Heinemann-Grüder*, *Der heterogene Staat*, S. 979–990.

Herausdrängung der Oligarchen aus der Politik

Als Oligarchen werden in Rußland die reichsten Unternehmer bezeichnet, die sowohl über Finanz- als auch über Industriekapital verfügen, manchmal sogar Medien-Konzerne besitzen. Ein wichtiges Ziel Putins ist es, die Oligarchen aus der Politik herauszudrängen. Mittel zum Zweck ist die entsprechend instrumentalisierte Justiz, die durch den Einsatz der Steuerpolizei und das Instrument der Eintreibung von Kreditschulden entsprechenden Druck auszuüben versucht. In einem Interview mit der französischen Tageszeitung »Figaro«, das im Vorfeld seines Frankreich-Besuchs am 26. Oktober 2000 veröffentlicht wurde, drohte Putin den Oligarchen mit einem Knüttel, den er bisher nicht benutzt habe. Es habe schon genügt, ihn zu zeigen. Doch wenn es nötig sei, werde er nicht zögern, den Oligarchen damit auf den Kopf zu schlagen. Der Staat lasse sich nicht erpressen. Wenn nötig, werde er die Instrumente zerstören, durch die der Staat erpreßt werden könne. Nach Auffassung von Premier Michail Kasjanow haben die Oligarchen ihre Immunität verloren, die sie früher dank ihrer engen Beziehungen zum Kreml besaßen.

Am 28. Juli 2000 lud Putin 21 Oligarchen zu einem Treffen in den Kreml ein. Nicht eingeladen wurden Boris Beresowskij, der Mitte vergangenen Jahres sein Abgeordnetenmandat aus Protest gegen Putins Politik niedergelegt hatte, Roman Abramowitsch, Staatsdumaabgeordneter und mit Beresowskij verbundener Präsident der Ölgesellschaft »Sibneft«, und der Medien-Mogul Wladimir Gussinskij.⁵³ Putin erklärte vor dem Treffen, daß er sein Verhältnis zu den Oligarchen künftig von dem Maß der Unterstützung abhängig machen wolle, das er von ihnen für seine Politik erhalte. Auf dem Treffen, das sehr formal ablief und auf dem nur drei Oligarchen Rederecht erhielten, lehnte es Putin ab, Straffreiheit für die nicht immer legal zustande gekommenen Privatisierungen im vergangenen Jahrzehnt gelten zu lassen. Allerdings will er die Privatisierungen der letzten Jahre, durch welche die Oligarchen schnell zu Reichtum gekommen waren, auch nicht wieder rückgängig machen.

Kurz nach Weihnachten 2000 fand eine Zusammen-

kunft Putins mit der »Russischen Union der Industriellen und Unternehmer« statt, zu der sich die wichtigsten Unternehmer zusammengeschlossen haben. Dabei machte Putin deutlich, daß er die Existenz anderer Machtzentren, die sich in seinen Verantwortungsbereich einmischen wollen, nicht zulassen werde. Der Staat lehne es ab, eine Waffe in der Hand der größten Finanz- und Industriegruppen zu sein. Mit den Oligarchen hat sich Putin auf folgenden Kompromiß geeinigt: Der Staat gewährt ihnen ungehinderte Geschäftstätigkeit und gelegentliche Unterstützung und erwartet dafür im Gegenzug uneingeschränkte Loyalität. Seit Anfang 2001 trifft sich Putin in gewissen Abständen mit den Wirtschaftsführern, zum letzten Mal am 31. Mai 2001.⁵⁴

Während die meisten Oligarchen der ersten Generation mit Putin einen Kompromiß geschlossen und einzelne sich, wie Beresowskij und Gussinskij, ins Ausland begeben haben, sucht eine neue Oligarchen-Generation den Weg in die Politik. Zu ihnen gehört Roman Abramowitsch, der die Ölgesellschaft »Sibneft« kontrolliert und gemeinsam mit Beresowskij Hauptaktionär an der Russischen Aluminium-Holding ist, die 70% des russischen Aluminium-Marktes kontrolliert. Er wurde am 19. Dezember 1999 in die Staatsduma und am 24. Dezember 2000 zum Gouverneur des Autonomen Bezirks der Tschuktschen gewählt. Am 28. Januar 2001 wurde der Generaldirektor von »Norilskij nikel«, Aleksandr Chloponin, zum Gouverneur des Autonomen Bezirks Tajmyr gewählt. »Norilskij nikel« kontrolliert 20% des Nickel- und 60% des Palladium-Weltmarktes. Der Kreml hindert die neuen Oligarchen nicht daran, sich in den Regionen zu Gouverneuren wählen zu lassen. Er läßt sie gewähren, um zu sehen, ob sie die regionalen Probleme ohne finanzielle Zuwendungen aus Moskau lösen können.

Unterhalb der zentralen Ebene versuchen auch die Vertreter des Präsidenten in den neuen Föderalen Bezirken, mit den regionalen Oligarchen ins Gespräch zu kommen. Mitte Oktober 2000 lud der Präsidentenvertreter im Föderalen Bezirk Ural, Petr Latyschew, wichtige Oligarchen ein. Er empfahl ihnen, sich nicht am Gouverneur zu orientieren. Zudem ziehe er es vor,

⁵³ Frankfurter Allgemeine Zeitung, 27.7.2000; Neue Zürcher Zeitung, 29.7.2000; Jamestown Monitor, 6 (31.7.2000) 148.

⁵⁴ Izvestija, 1.6.2001.

wenn die Oligarchen mit ihren Problemen einzeln zu ihm kämen und sich nicht zu einem Interessenverband zusammenschließen. Bei den monatlichen Gesprächen der Präsidentenvertreter mit ihrem Chef werde er Putin über ihre Probleme informieren. Die Oligarchen erklärten sich bereit, den Präsidentenvertreter zu unterstützen.

Putin ist es gelungen, die erste Generation der Oligarchen auf der zentralen Ebene aus dem politischen Raum weitgehend zu verdrängen. Als Reaktion darauf versucht die nächste Generation der Oligarchen, in die Regionen zu gehen und dort politische Wahlämter zu übernehmen. Politisch ist Putin zwar nicht mehr von den Oligarchen abhängig, aber doch auf ihre unternehmerische Tätigkeit angewiesen. Deshalb läßt er sie in ihrem ureigenen Bereich der Wirtschaft gewähren.

Formierung der Medienlandschaft

Ein weiteres Anliegen Putins ist die kremelfreundliche Formierung der Medienlandschaft, wobei er besonders das Fernsehen im Auge hat und da vor allem den größten privaten Fernsehsender NTV. Dem Kampf um den Erhalt des einzigen, von 51% der Bevölkerung zu empfangenden kremelkritischen Fernsehsenders NTV, der zur Holding Media-MOST Wladimir Gussinskis gehörte, kommt insofern politische Bedeutung zu, als über das Massenmedium Fernsehen die meisten Menschen in Rußland zu erreichen sind. Die zentralen Presseorgane werden nur noch in kleinen Auflagen verlegt – verglichen mit den Sowjetzeiten – und erreichen vielleicht nicht mehr als 2% der Bevölkerung. In den Regionen ist die Presse finanziell und somit politisch von den Gouverneuren abhängig.

Zum Imperium von Media-MOST⁵⁵ gehörten im Bereich Fernsehen neben NTV das Pay-TV NTV-plus, NTVi für die Ausstrahlung im Ausland, der osteuropäische Sender CME, das regionale Fernsehnetz TNT, der NTV-eigene TV-Satellit Bonum-1 sowie drei Fernsehproduktionsfirmen und Werbeagenturen. Dem Imperium gehörten auch die Radiosender »Echo Moskaus« und FM Sport, außerdem die Tageszeitungen »Segodnja« und »Smena«, das Nachrichtenmagazin »Itogi«, die Programmzeitschrift »Sem' Dnej« und die Monatszeitschrift »Karavan«. Im Internetbereich verfügte Gussinskij über den Dienstleister »Memonet«. Zum klassischen Banken- und Industriebereich, aus dem Gussinskij 1997 den von ihm geleiteten Medienkonzern Media-MOST ausgegliedert hatte, gehören die MOST-Bank sowie die Firmen MOST-Investment, MOST-Development und MOST-Engineering. Die MOST-Bank steht seit der Finanzkrise vom 18. August 1998, die einigen Banken die Existenz gekostet hatte, unter Aufsicht der Zentralbank.

⁵⁵ Peter Hübner, Pressefreiheit in Rußland. Großaktionäre als Zensoren?, Köln 1998 (Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 34/1998); Peter Hübner, Der Medienkampf Jelzin–Putin–Beresowskij gegen Lushkow–Primakow–Gussinskij: Seine Folgen für die Duma- und die Präsidentschaftswahlen (Teil I und II), Köln 2000 (Aktuelle Analysen des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 5 und 6/2000).

Akteure und Ereignisse

1996 hatte sich Gussinskij politisch korrumpieren lassen, indem er sich dazu bereit fand, über sein Medienimperium Jelzins Präsidentschaftskandidatur massiv zu unterstützen. Als Gegenleistung wurden ihm die Frequenzen für das gesamte vierte russische Fernsehprogramm zugeteilt. Außerdem gewährte ihm der halbstaatliche Konzern GASPROM großzügig Kredite, die er offensichtlich als nicht rückzahlbar ansah. Die Macht vor allem der elektronischen Medien in Rußland kann daran abgelesen werden, daß Jelzin als Präsidentschaftskandidat bei den Umfragen im Januar 1996 nur bei 5% lag, am 3. Juli 1996 aber, nach Einschaltung Gussinskis, die Stichwahl mit 53,8% für sich entschied.

Als Gussinskij die Kooperation mit dem Kreml aufkündigte, wurden die Kredite umgehend zurückgefordert. Die Probleme mit dem Kreml begannen im Sommer 1999, nachdem sich der Medienczar geweigert hatte, in den damals bevorstehenden Wahlen zur Staatsduma die neue Partei der Macht, »Einheit«, und im Präsidentschaftswahlkampf Putin zu unterstützen oder sich wenigstens neutral zu verhalten.⁵⁶ Statt dessen förderte Gussinskij »Vaterland – Ganz Rußland« mit dem früheren Premier Jewgenij Primakow und Moskaus Oberbürgermeister Jurij Lushkow an der Spitze, die beide heftig die Jelzin-Nomenklatura bekämpften.

Im Oktober 1999 hatte Gussinskij ein längeres Gespräch mit Putin, in dem er unter anderem die kriegerische Tschetschenienpolitik des Kreml kritisierte. Er konnte Putin jedoch nicht davon überzeugen, daß politische Konflikte wie jener in Tschetschenien nur durch Kompromisse gelöst werden können. »Es war«, so Gussinskij laut »Spiegel«-Bericht, »wie das Gespräch eines Tauben mit einem Stummen.« Als er mit seiner Geduld am Ende war, hielt Gussinskij Putin entgegen: »Sie können die Tschetschenen vernichten, aber dann werden Sie Präsident eines Rußland, in dem ich nicht mehr leben will.«⁵⁷

⁵⁶ *Centr političeskich tehnologij [Zentrum für politische Technologien]* (Hg.), Gosudarstvo protiv MOSTA [Der Staat gegen MOST], Moskau, Mai 2000.

⁵⁷ Der Spiegel, (2000) 25, S. 179.

In seiner Rede vor der Föderalversammlung am 8. Juli 2000 brachte Putin seine Einstellung zu Media-MOST in der Bemerkung zum Ausdruck, daß die Pressefreiheit zu einem »Leckerbissen für Politiker und große finanzielle Gruppen« geworden sei und manchmal gar zu einem »Mittel massenhafter Desinformation«, zu einem »Mittel des Kampfes mit dem Staat«. ⁵⁸

Im November 2000 schlossen GASPROM-Media und Media-MOST einen Vertrag darüber, daß GASPROM-Media zur Begleichung der zuletzt im März 2000 eingeforderten Kreditschulden in Höhe von 221 Mio. US-Dollar plus inzwischen aufgelaufener Zinsen in Höhe von 37 Mio. US-Dollar 16% der NTV-Aktien und 25% plus einer Aktie von 23 anderen Media-MOST-Unternehmen erhält sowie als Pfand für noch ausstehende Schulden 19% der NTV-Aktien. (GASPROM-Media besitzt bereits 48,3% der Aktien von Media-MOST.)

Am 3. April 2001 beriefen die beiden Aktionäre GASPROM-Media (46%) und die amerikanische Investitionsfirma Capital Research (4,4%) eine Außerordentliche Aktionärsversammlung in Moskau ein, an der Gussinskij, dem 49,5% der NTV-Aktien gehören, natürlich nicht teilnahm. NTV klagte gegen die in seinen Augen unrechtmäßige Abhaltung dieser Aktionärsversammlung vor einem Gericht in Saratow und bekam Recht. Umgehend erhob GASPROM-Media vor demselben Gericht Gegenklage. Derselbe Richter erklärte wenige Stunden später, daß sein zuerst gefälltes Urteil zugunsten von NTV wegen eines begangenen Formfehlers ungültig sei: NTV sei nicht selbst vor Gericht erschienen, sondern habe lediglich eine Vertrauensperson entsandt. Das aber sei nicht zulässig und wenige Stunden vorher nicht aufgefallen (!). Gegen diese Entscheidung wiederum klagte NTV in Moskau, zog die Klage aber am 20. April unter seiner neuen Führung (siehe unten) beim Preobraschensker Munitalgericht der Stadt Moskau zurück. ⁵⁹

Die Außerordentliche Aktionärsversammlung wählte den bisherigen Direktorenrat ab und bestimmte einen neuen. ⁶⁰ Sein neuer Vorsitzender, Alfred

⁵⁸ Rossijskaja gazeta, 11.7.2000.

⁵⁹ Interfax, russ., 20.4.2001.

⁶⁰ Dem neuen Direktorenrat von NTV gehören an: von GASPROM: Rem Wjachirew (Vorstandsvorsitzender von GASPROM), Wjatscheslaw Scheremet (Erster Stellvertretender Vorstandsvorsitzender von GASPROM), Aleksandr Kasakow (Vorsitzender des Direktorenrats von GASPROM-Media), Alfred Koch (Generaldirektor von GASPROM-Media), Aleksandr Resnikow (Stellvertretender Vorsitzender des Direktorenrats von GASPROM-Media), Waldimir Kulistikow (Vorstandsvorsitzender von RIA »Westi«); von MOST-Media: Wladlen Arsenjew (Generaldirektor der Geschlossenen AG »NTV.Kino«)

Koch, ernannte Boris Jordan zum neuen NTV-Generaldirektor. Jordan wurde 1966 als Sohn russischer Emigranten in New York geboren. 1988 schloß er sein Studium an der New Yorker Universität mit dem Bachelor für russisch-amerikanische Wirtschaftsbeziehungen ab. 1992 beriet er die russische Stadtregierung und gründete 1995 in Moskau die Investitionsfirma »Renaissance Kapital«. 1997 entzog ihm das russische Außenministerium wegen dubioser Praktiken bei der Privatisierung von Großbetrieben zeitweilig das Visum. Ab 1999 leitete Jordan die Finanz-Industrie-Gruppe »Sputnik«. Der Bruder von Boris Jordan, Nikolaus Jordan, ist für die Deutsche Bank tätig und hat GASPROM-Media bei der Regelung des NTV-Schuldenproblems beraten. ⁶¹

Der Hauptakteur in Sachen GASPROM gegen NTV ist Alfred Koch, der Generaldirektor von GASPROM-Media und Vorsitzender des NTV-Direktorenrats. Koch wurde 1961 in Ost-Kasachstan geboren und absolvierte 1983 das Leningrader Finanz-Wirtschaftsinstitut. Nach seiner Promotion 1987 war er zunächst wissenschaftlich tätig, bis er 1995 in das Staatskomitee für Vermögen der Russischen Föderation eintrat und 1996 (bis 1997) dessen Vorsitzender wurde. 1997 wurde ihm für kurze Zeit der Rang eines Stellvertretenden Regierungschefs übertragen. Wegen eines umstrittenen Honorars in Höhe von 100 000 US-Dollar für ein nicht geschriebenes Buch geriet er Ende 1997 unter Druck. Im Mai 1998 rettete ihn nur eine Amnestie vor der Anklageerhebung wegen unrechtmäßigen Erwerbs von zwei Eigentumswohnungen in Moskau. Um auf Nummer sicher zu gehen, siedelte er Ende 1998 (bis Mai 2000) in die USA über. Im Juni 2000 wurde er Mitglied des Direktorenrats von GASPROM.

Der bisherige NTV-Generaldirektor und Chefredakteur Jewgenij Kisseljow weigerte sich, die Geschäfte zu übergeben, und die Mehrheit der NTV-Mitarbeiter solidarisierte sich mit ihm. Es bestand nicht ohne Grund die Befürchtung, daß GASPROM-Media und somit der Staat – er besitzt 36% der GASPROM-Aktien – die Aktienmehrheit bei NTV und damit die Möglichkeit bekommt, die Personalpolitik des Senders zu beeinflussen und auf diese Weise die Meinungsfreiheit zu beschneiden.

Zeitgleich mit der Wahl eines neuen NTV-Direktorenrats wurden zwei Printorgane aus dem Gus

sowie – ungeachtet ihrer kategorischen Absage – Michail Schmuschkowitsch (Geschäftsführender Direktor der NTV-Holding) und Leonid Parfenow (Journalist von NTV).

⁶¹ Izvestija, 4.4.2001.

sinskij-Imperium gezwungen, aus finanziellen Gründen, wie es hieß, ihr Erscheinen einzustellen: die Tageszeitung »Segodnja« und das wöchentliche Nachrichtenmagazin »Itogi«. Am 29. Mai 2001 schließlich wurde Gussinskijs Media-MOST-Imperium aufgelöst.⁶²

Der NTV-Generaldirektor Jewgenij Kisseljow wurde nach seiner Entlassung sehr schnell zum Generaldirektor des privaten Fernsehsenders TW-6, bei dem auch mehrere seiner ehemaligen Mitarbeiter Schlüsselpositionen erhielten. In diesem privaten Fernsehsender setzt Kisseljow seine putinkritischen Sendungen fort. TW-6 gehört zu 75% dem putinkritischen Oligarchen Boris Beresowskij, der sich inzwischen nach Paris abgesetzt hat. Minderheitsaktionär von TW-6 ist die Ölfirma LUKOIL, deren größte Aktionär mit 26,57% der russische Staat ist.⁶³ Nun soll LUKOIL bei TW-6 dieselbe Rolle spielen, die GASPROM bei NTV zugeordnet war. Infolgedessen reichte LUKOIL vor dem Moskauer Schiedsgericht mehrere Klagen gegen TW-6 ein, um TW-6 damit zur Rückzahlung von angeblich bestehenden Schulden in Höhe von 6 Mio. US-Dollar zu zwingen. Zugleich soll das Gericht eine Außerordentliche Aktionärsversammlung von Ende Mai 2001 für ungültig erklären, auf der Kisseljow zum Generaldirektor von TW-6 gewählt worden war.⁶⁴

Beurteilung

Dem Urteil des kommunistischen Vorsitzenden der Staatsduma, Gennadij Selesnjow, über den NTV-Streit vom 4. April 2001 ist zuzustimmen: Die Ereignisse um die Ernennung einer neuen NTV-Leitung sehen in der Tat nach einer politischen Provokation aus. Die Führung des Senders hätten Leute mit Dreck am Stecken übernommen – »Schwindler«. »Um ehrlich zu sein,« so Selesnjow weiter, »ich hätte nicht erwartet, daß die NTV-Aktionäre – ich meine die von GASPROM – einen solch törichten Beschluß fassen und sich für die Schurken Jordan und Koch entscheiden. Diese Menschen sind nicht dafür qualifiziert, den Konflikt und die finanziellen Probleme zu lösen.« Er sei »einfach schockiert«, daß diese Leute die Interessen der Anteilseigner von GASPROM bei NTV vertreten.

⁶² RFE/RL Newline, 5 (30.5.2001) 102, Part I.

⁶³ Hans-Henning Schröder, Jelzin und die »Oligarchen«. Materialien zum Bericht des BIOst 40/1998, Köln, Oktober 1998 (Sonderveröffentlichung des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien), S. 10.

⁶⁴ Kommersant-Daily, 16.5.2001; Berliner Zeitung, 7.6.2001; Izwestija, 1.6.2001.

Es besteht die Gefahr, daß nach der unfreundlichen Übernahme von NTV und der Schließung der Zeitungen »Segodnja« und »Itogi« wieder sowjetische Reflexe erwachen, die sich in Selbstzensur und einer »Schere im Kopf« ausdrücken, zumal die Pressefreiheit für die Mehrheit der Bevölkerung angesichts ihrer schwierigen sozialen und ökonomischen Lage kein vorrangiges Thema ist.

In Artikel 29 der Verfassung heißt es, daß die Freiheit der Massenmedien garantiert und eine Zensur verboten ist (Abs. 5). Jedem wird das Recht zugesprochen, Informationen auf jegliche legale Weise frei zu beschaffen, zu erhalten, weiterzugeben, zu produzieren und zu verbreiten (Abs. 4). Artikel 29 ist Bestandteil des ersten Kapitels der Verfassung über die Grundlagen der Verfassungsordnung, das nicht geändert werden darf.⁶⁵ Auf dem Media Forum in St. Petersburg versicherte Putin, daß er für Medienfreiheit sei, denn Medienfreiheit sei die Voraussetzung für die Entwicklung einer demokratischen Gesellschaft und der wichtigste Schutz gegen die Rückkehr zum Autoritarismus in Rußland.⁶⁶ Wie paßt das alles zusammen? Offensichtlich will Putin die Medienlandschaft in Richtung Kremelfreundlichkeit formieren, ohne die Verfassung zu verletzen oder die Zensur einzuführen. Er bedient sich indirekter Methoden und setzt auf vorauseilenden Gehorsam.

⁶⁵ Vgl. dazu: Peter Hübner, Wie haben sich die Bedingungen für die Medienfreiheit unter Putin entwickelt?, in: Hannes Adomeit/Roland Götz/Heinz Timmermann (Hg.), Ein Jahr Präsidentschaft Putin, unveröffentlichte Studie, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2001, S. 24–27.

⁶⁶ RFE/RL Newline, 5 (14.6.2001) 113, Part I.

Wichtige politische Reformvorhaben

Putin versucht, durch einige wichtige Reformvorhaben Rußland auf dem Weg zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit voranzubringen. Daß diese Vorhaben innenpolitisch umstritten sind, ist nicht anders zu erwarten.

Parteienreform

Während auf der Makroebene die institutionelle Transformation durch die Herausbildung zentraler staatlicher Institutionen wie Präsident, Parlament, Regierung, Judikative, durch ihre rechtliche Verankerung in einer Verfassung und durch die Entwicklung eines Wahlsystems weitgehend abgeschlossen ist, mangelt es an einer echten Transformation auf der Mesoebene. Vor allem geht es darum, daß Interessen territorial (durch Parteien) und funktional (durch Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften) repräsentiert werden. Das Maß, in dem diese Repräsentation gelingt, wird darüber entscheiden, wie sich die Normen und Strukturen auf der zentralen Ebene konsolidieren und ob die Verhaltenstransformation auf Dauer erfolgreich sein wird.⁶⁷

Von einem echten Parteiensystem kann man sprechen, wenn der Fragmentierungsindex⁶⁸ niedrig ist; dieser Index mißt die Zersplitterung des Parteiensystems an der Anzahl der Parteien, gewichtet nach ihren Stimmenanteilen bei Wahlen. Wünschenswert erscheint eine nicht zu große Zersplitterung des Parteiensystems. Zur Zeit sind beim russischen Justizministerium 189 Parteien registriert,⁶⁹ die zum Teil nur wenige Mitglieder haben. Konsolidierungsvorteile besitzt ein Parteiensystem, wenn keine extreme ideologische Distanz zwischen den relevanten linken und rechten Flügelparteien besteht und wenn es keine Anti-System-Parteien gibt. Statt einer niedrigen bis

mittleren Wählerfluktuation, die ebenfalls politisch konsolidierend wirkt, weisen postautoritäre Parteiensysteme in der Transitionsphase regelmäßig eine hohe Wählerfluktuation auf.

Putins Anliegen ist es, die Anzahl der Parteien zu verringern und Parteien entstehen zu lassen, welche diese Bezeichnung wirklich verdienen. Ohne solche Parteien fehlt den zentralen politischen Institutionen der politische Unterbau. So brachte Putin ein Parteiengesetz in die Staatsduma ein, das er am 11. Juli 2001 unterzeichnete.⁷⁰ Es sieht vor, daß sich alle Parteien innerhalb von zwei Jahren beim russischen Justizministerium, zum Teil erneut, registrieren lassen müssen. Für die Registrierung ist der Nachweis von mindestens 10 000 Mitgliedern erforderlich. In mindestens 45 Föderationssubjekten müssen jeweils mindestens 100 Mitglieder nachgewiesen werden und in der anderen Hälfte der Föderationssubjekte mindestens 50. Damit soll gewährleistet werden, daß es sich nicht um eine rein regionale Partei handelt (Art. 3 Abs. 2 des Parteiengesetzes). Zur Zeit erfüllen wahrscheinlich nur zehn Parteien sämtliche dieser Kriterien.⁷¹

Nach dem deutschen Vorbild sollen die registrierten Parteien entsprechend den Ergebnissen bei den Staatsdumawahlen aus dem Staatshaushalt finanziert werden. Voraussetzung ist ein Mindeststimmenanteil von 3% bei der Staatsduma- oder der Präsidentenwahl. Die Parteien erhalten dann jährlich ein 0,005tel des Minimallohns pro Stimme (Art. 33). Der Minimallohn beträgt seit dem 1. Januar 2001 200 Rubel, jede Partei erhält bei Erfüllung der entsprechenden Voraussetzungen demnach für jede Wählerstimme 1 Rubel. Das beste Listenergebnis hatten bei der Staatsdumawahl am 19. Dezember 1999 die Kommunisten, die bei 16 195 569 Stimmen jedes Jahr 16.195.569 Rubel erhalten würden, was 1,245 Mio. DM entspräche.

Die Parteien, die in der Staatsduma vertreten sind, stellen sich schon jetzt auf das neue Gesetz ein. So war für den Herbst 2001 geplant, daß sich die »regierende Partei«, wie sie in Moskau heißt, »Einheit« mit Lushkows »Vaterland – Ganz Rußland« vereinigt.⁷² Diese

⁶⁷ Vgl. dazu: Eberhard *Schneider*, Das politische System der Russischen Föderation. Eine Einführung, 2., aktualisierte und erweiterte Auflage, Wiesbaden 2001, S. 13–27.

⁶⁸ Bildung der Summe der quadrierten Anteile aller Parteien minus 1; Douglas *Rae*, A Note on the Fractionalization of Some European Party Systems, in: Comparative Political Studies, (1968) 1, S. 413–418.

⁶⁹ Gespräche des Autors im März 2001 in Moskau.

⁷⁰ Text in: Rossijskaja gazeta, 14.7.2001.

⁷¹ Nezavisimaja gazeta, 24.5.2001.

⁷² Argumenty i fakty, (Mai 2001) 18.

Fusion käme einer politischen Kapitulation Lushkows gleich. In der Staatsduma könnte sich die neu vereinigte Partei auf 28,8% der Abgeordneten stützen und würde somit vor den Kommunisten (20,4% der Abgeordneten) die größte Fraktion stellen.

Inzwischen hat »Einheit« jedoch Bedenken, weil der Fusionspartner »Vaterland – Ganz Rußland« immense Schulden hat.⁷³ Außerdem müßte die neue Partei nach ihrer Registrierung laut Wahlgesetz (§ 51 Abs. 11) ein Jahr warten, bevor sie an Wahlen teilnehmen könnte; denn wenn im Falle einer Fusion mehr als 25% neue Parteimitglieder hinzukommen, wird die bisherige Registrierung hinfällig.⁷⁴ Ferner hätte »Vaterland« nach einer Vereinigung Schwierigkeiten, für sein mittleres Funktionärskorps neue Posten zu finden.⁷⁵ Aus all diesen Gründen beschränken sich beide Seiten erst einmal auf die Bildung einer Art Koalition, unter deren Dach beide Bewegungen erhalten bleiben.⁷⁶

Eine andere politische Vereinigung, der Verband »Union der rechten Kräfte« – ein Konglomerat aus verschiedenen demokratischen politischen Bewegungen, das vor allem die Interessen der Großindustrie vertritt –, will sich in eine Partei umwandeln. Daher haben die kleinen Parteien und Bewegungen, die Mitglieder dieses Verbandes sind, mit ihrer Selbstauflösung begonnen.⁷⁷ Die demokratische und marktwirtschaftlich orientierte Bewegung »Jabloko« würde politisch gut zur »Union der rechten Kräfte« passen, doch ihr eigenwilliger Vorsitzender Grigorij Jawlinskij hat eine Fusion bisher abgelehnt.⁷⁸ Zusammen kämen sie in der Staatsduma auf 14,5% der Abgeordneten und würden damit die drittgrößte Fraktion stellen.

Das Parteiengesetz, das zweifellos zur Herausbildung eines wirklichen Parteiensystems beitragen wird, stößt aber auch auf Kritik. Demokratisch orientierte Abgeordnete prognostizieren, daß nach Einführung des Gesetzes die Zahl der Menschen, die sich in Parteien politisch engagieren, noch geringer werden wird. In Rußland sind ohnehin nur 0,5% der Bevölkerung Mitglieder von politischen Parteien, in Westeuropa sind es durchschnittlich 5%.⁷⁹ Außerdem werden viele regionale Parteien und Bewegungen von der Bildfläche verschwinden, weil sie die Registrie-

rungsaufgaben des Parteiengesetzes nicht erfüllen können. Da der Staat im Sinne des neuen Gesetzes die Parteien stark kontrollieren wird, besteht die Gefahr einer gewissen Verstaatlichung der Parteien. Außerdem unterbindet das neue Parteiengesetz die Entstehung und Entwicklung regionaler Parteien – ein wichtiges Element einer zivilen Gesellschaft. Und schließlich sind die finanziellen Zuschüsse an die registrierten Parteien – sozusagen die »Gegenleistung« des Staates für registrierungskonformes Verhalten der Parteien – sehr bescheiden.

Justizreform

Der Jurist Putin – nach Lenin und Gorbatschow der dritte Jurist an der Spitze des sowjetischen bzw. russischen Staates – weiß, daß ein Rechtsstaat auf ein einigermassen funktionierendes Justizwesen angewiesen ist. Überdies fordert er – wie früher Aleksandr Lebed – eine »Diktatur des Gesetzes«. Die von ihm aus diesem Grunde angestrebte Justizreform wurde von einer Arbeitsgruppe unter Leitung des Stellvertretenden Leiters der Administration des Präsidenten, Dmitrij Kosak, konzipiert. Die Gruppe konnte sich dabei auf Vorarbeiten aus den Jahren 1990/91 stützen.⁸⁰

Bisher sind der Staatsduma folgende neun von insgesamt elf im Rahmen der Justizreform geplanten Gesetze vorgelegt worden: »Änderungen zum Gesetz über das Gerichtssystem«, »Über den Status der Richter«, »Über die Geschworenengerichte«, »Über die Rechtsanwaltschaft«, »Über Änderungen des Gesetzes über das Verfassungsgericht«, die neue Strafprozeßordnung,⁸¹ die neue Zivilprozeßordnung, die neue Schiedsrichterliche Verfahrensordnung⁸² und das Gesetz über die Entsprechung zwischen der Anzahl der Rechtsfälle und der Anzahl der Richter.⁸³ Die meisten dieser Gesetze sind in der ersten, zweiten oder dritten Lesung. Indessen hat es die Staatsduma abgelehnt, das Entsprechungsgesetz zu behandeln, womit die Realisierung der Justizreform in einem wichtigen Bereich in Frage gestellt ist. Denn im Zuge dieser Reform bekommen die Gerichte zusätzliche Aufgaben, die von der jetzigen Richterschaft kaum zu bewältigen sind. Im Durchschnitt hat ein Richter in

⁷³ Nezavisimaja gazeta, 15.6.2001.

⁷⁴ Kommersant, 29.5.2001.

⁷⁵ Nezavisimaja gazeta, 27.6.2001.

⁷⁶ Kommersant, 29.5.2001.

⁷⁷ Interfax, 19.5.2001.

⁷⁸ Nezavisimaja gazeta, 14.6.2001.

⁷⁹ Nezavisimaja gazeta, 24.5.2001.

⁸⁰ Izvestija, 6.6.2001.

⁸¹ Nezavisimaja gazeta, 18.4.2001. NIS observed, 6 (13.6.2001) 10, Part I; Izvestija, 24.5.2001.

⁸² Nezavisimaja gazeta, 21.6.2001; Dmitry Pinsker, The Russia Journal, 13.7.2001.

⁸³ Nezavisimaja gazeta, 21.6.2001.

Rußland monatlich 9 Straf- und 30 Zivilsachen zu entscheiden, womit er schon jetzt überlastet ist. In Moskau, St. Petersburg und anderen Millionenstädten ist die Belastung der Richter noch wesentlich größer.

Um die materiellen Voraussetzungen für die Justizreform zu schaffen, erhält die Judikative in den Jahren von 2002 bis 2006 42 Mrd. Rubel. Die größte Summe (30 Mrd. Rubel) dient der Anhebung der bescheidenen Gehälter der Angehörigen der dritten staatlichen Gewalt und der Einstellung neuer Richter. (Ein Bezirksrichter verdient zur Zeit in Rußland 6000 Rubel, was etwa 500 DM entspricht. Infolge der Justizreform soll sein Monatsgehalt auf 1000 US-Dollar ansteigen.⁸⁴) Die übrigen Mittel werden für die dringend nötige Renovierung der Gerichtsgebäude, die Informatisierung – zur Zeit sind nur 17% der Gerichte computerisiert – und die Verbesserung der Wohnverhältnisse der Richter verwendet. Nach Auskunft des Generaldirektors der Gerichtsabteilung beim Obersten Gericht Rußlands, Alexandr Gussew, sind 160 Gerichtsgebäude baufällig, 700 Gebäude für die Rechtspflege befinden sich in unterdurchschnittlichem Zustand. Die Schulden der Gerichte bei den kommunalen Dienstleistern belaufen sich auf eine Milliarde Rubel. Zur Renovierung und Erneuerung der Gebäude sind 7,5 Mrd. Rubel erforderlich. Gussew hält es für erforderlich, daß die Zahl der Gerichtsmitarbeiter bis zum Jahr 2006 verdoppelt wird.⁸⁵

Bis zum Jahr 2004 soll die Justizreform durchgeführt sein. Da die Gesetzentwürfe nicht veröffentlicht werden, ist man auf die bruchstückhaften Mitteilungen in der Presse angewiesen. Insofern ist es schwierig, sich ein einigermaßen vollständiges Bild über die Rechtsreform zu machen und ihren Ansatz ebenso wie ihre Aussichten angemessen zu beurteilen.

Gerichte

In den Jahren 2003 und 2004 sollen in allen Föderationssubjekten Friedensrichter und Geschworenengerichte für schwere Straftatbestände geschaffen werden. Die Gerichte verlieren das Recht, ihnen vorgelegte Fälle zur weiteren Ermittlung an die Ermittlungsinstanz zurückzugeben. Das war zu Sowjetzeiten ein beliebtes Verfahren, der Verantwortung für eine richterliche Entscheidung zu entgehen.

Das Höchstalter der Bezirksrichter soll auf 65 Jahre, das der Gebiets- und höher angesiedelten Richter auf 70 Jahre festgesetzt werden. Ihre richterliche Tätigkeit soll auf sechs, die ihrer Stellvertreter auf vier Jahre begrenzt werden.

Nach der neuen Justizreform soll der Richter mehr Verantwortung für seine Tätigkeit haben. Alle Fragen, die die Tätigkeit und die Laufbahn des Richters betreffen, soll in Zukunft eine Qualifikationskollegium entscheiden. Es soll zu einem Drittel aus Personen bestehen, die nicht der Judikative oder ihren Vollstreckungsorganen, sondern dem wissenschaftlich-pädagogischen Bereich und dem Kreis nicht-praktizierender Richter angehören. Die übrigen Mitglieder sind aktive Richter, Staatsanwälte und Polizisten. Außer wie bisher nur administrativ soll sich der Richter künftig auch disziplinarisch verantworten. Nach den neuen Gesetzen kann – im Unterschied zur bisherigen Regelung – gegen einen Richter ermittelt werden. Die Erlaubnis kann nur ein Kollegium von Richtern auf der höheren Ebene im Rahmen eines Strafprozesses erteilen. Der Richter kann in der Folge verhaftet oder unter Hausarrest gestellt werden. In Disziplinarfragen entscheidet das Qualifikationskollegium auf Antrag des Vorsitzenden des Richterkollegiums.⁸⁶

Schließlich ist die Gründung eines Rates der richterlichen Gewalt vorgesehen, der in allen Personalfragen entscheidet. In der Präsidialadministration wird ein Gesetz zur Bildung einer Gerichtskammer vorbereitet, welche die Tätigkeit aller drei Spitzengerichte (Oberstes Gericht, Verfassungsgericht, Oberstes Schiedsgericht) koordinieren soll.⁸⁷

Staatsanwaltschaft

Die Justizreform beschränkt sich aber nicht nur auf das Gerichtswesen im engeren Sinne. So ist vorgesehen, Ermittlungsverfahren aus dem Innenministerium und ihm nachgeordneten Stellen sowie der Staatsanwaltschaft auszugliedern und einem zu gründenden »Föderalen Ermittlungsdienst« zu übertragen. Bei der Staatsanwaltschaft sollen lediglich besonders schwierige Ermittlungsverfahren verbleiben sowie Verfahren gegen Ermittler, Staatsanwälte und Richter. Die Bildung eines »Föderalen Ermittlungsdienstes« ist jedoch vorerst gescheitert. Putin rief in diesem Zusam-

⁸⁴ Kommersant, 19.6.2001.

⁸⁵ Izvestija, 7.6.2001.

⁸⁶ Rossijskaja gazeta, 17.4.2001.

⁸⁷ Nezavisimaja gazeta, 11.7.2001

menhang zur Geduld auf. Es könne und müsse nicht alles sofort geschaffen werden.⁸⁸

Bisher war es der Generalstaatsanwaltschaft erlaubt, Verdächtige festzunehmen und bis zu zehn Tagen ohne Gerichtsbeschluss in Untersuchungshaft zu halten, obwohl Verfassungsartikel 22 vorschreibt, daß solche Personen in diesem Fall nur für höchstens 48 Stunden in Gewahrsam genommen werden dürfen. In Zukunft bedürfen auch Hausdurchsuchungen, Arrest und operative Nachforschungen einer richterlichen Anordnung.⁸⁹ Protest gegen richterliche Entscheidungen kann die Staatsanwaltschaft nur noch bei sogenannten Vertretungen erheben. Verhöre zur Anklageerhebung dürfen nur noch im Gericht vorgenommen werden.

Rechtsanwaltschaft

Gemäß Justizreform wählen die Rechtsanwälte in jedem Föderationssubjekt als Organ der Selbstverwaltung eine Anwaltskammer. Bei dieser Kammer soll eine unabhängige Qualifikationskommission eingerichtet werden, die hauptsächlich aus Anwälten, aber auch aus Vertretern der Justizverwaltung, der Legislative und der Jurisdiktion des Föderationssubjekts besteht. Wer als Anwalt tätig werden möchte, muß zuvor ein Examen vor dieser Kommission bestehen,⁹⁰ die ihm anschließend seine Zulassung erteilt.

Die Rechtsanwälte können künftig entscheiden, ob sie selbständig oder in einer Kanzlei mit mehreren Anwälten arbeiten wollen. Außerdem erhalten sie das Recht, selbst einen Straftatbestand zu untersuchen und die Unschuld des Angeklagten zu überprüfen.

Das Justizministerium oder dessen regionales Organ hat nach dem neuen Gesetz das Recht, einem Rechtsanwalt ohne richterliche Prüfung die Zulassung zu entziehen, wenn er seinen Verpflichtungen gegenüber dem Klienten nicht nachkommt oder die Entscheidungen der Anwaltskammer ignoriert.

Kritiker der Justizreform

Der Stellvertretende Vorsitzende des Obersten Gerichts, Wiktor Shujkow, wandte sich gegen die vor-

gesehene kurze Amtszeit der Richter, weil sie dadurch von den örtlichen Machtorganen abhängig würden. Er empfahl den Staatsdumaabgeordneten, den Reformgesetzen nicht zuzustimmen. Sollten sie es dennoch tun, werde gegen die Gesetze Klage vor dem Verfassungsgericht eingereicht.⁹¹ Der Vorsitzende des Richterrats, Jurij Sidorenko, warnte davor, daß die Richter infolge der Justizreform von Beamten abhängig werden könnten, die Rücksicht auf die kriminellen Gruppen und Machtstrukturen in den Föderationssubjekten nehmen müßten.⁹²

Der Stellvertretende Generalstaatsanwalt, Sabir Kechlerow, urteilte, daß eine schlechte neue Strafprozeßordnung viel schlimmer sei als eine unvollkommene alte.⁹³ Und Generalstaatsanwalt Michail Ustinow beanstandet die Justizreform, weil sie die Kompetenzen der Staatsanwaltschaft schmälere. Er lehne es ab, von einer Reform zu sprechen, wo es sich doch nur um eine Reihe von Maßnahmen handele, die als Reform bezeichnet würden.⁹⁴ Die Staatsanwaltschaft sei nicht gegen eine Justizreform, sondern gegen schlecht durchdachte und übereilte Entscheidungen.⁹⁵

Auch die Rechtsanwälte sparten nicht mit Kritik: So beschloß die »Föderale Union der Rechtsanwälte«, der 90% aller Advokaten angehören, am 25. Mai 2001 eine Resolution. Darin wird hauptsächlich bemängelt, daß das neue Rechtsanwaltsgesetz gedankenlos die neueste Terminologie verwende, ohne den Erfordernisse des Rechtsschutzes in Rußland wirklich gerecht zu werden.⁹⁶

Durch die Gerichtsreform soll nach Meinung ihres wichtigsten Autors, Dmitrij Kosak, die Rechtsprechung in sechs Jahren auf internationales Niveau gehoben werden. Die Richter sollen in erforderlichem Maße qualifiziert und unabhängig werden und objektiv und verantwortlich Recht sprechen.⁹⁷

Die Justizreform ist ein großer Schritt nach vorn auf dem Weg zum russischen Rechtsstaat. Wäre sie nicht einschneidend, gäbe es nicht so massiven Widerstand. Die Frage wird sein, inwieweit sich dieser Widerstand durchsetzen kann. Das dürfte auch ein Indikator für die Reformfähigkeit Rußlands unter Putin sein.

⁸⁸ Nezavisimaja gazeta, 24.5.2001.

⁸⁹ Andreas Rüesch, Rußland – auf dem Weg zum Rechtsstaat?, in: Neue Zürcher Zeitung, 9.7.2001.

⁹⁰ Nezavisimaja gazeta, 26.6.2001.

⁹¹ Kommersant-Daily, 5.6.2001.

⁹² Nezavisimaja gazeta, 18.4.2001.

⁹³ Rossijskaja gazeta, 27.4.2001.

⁹⁴ Rossijskaja gazeta, 28.4.2001.

⁹⁵ Rossijskaja gazeta, 18.5.2001.

⁹⁶ Nezavisimaja gazeta, 26.6.2001.

⁹⁷ Rossijskaja gazeta, 17.4.2001.

Gesamteinschätzung Putins

Bevor Putin FSB-Chef und Premier wurde, war er nicht Politiker, sondern Beamter auf der mittleren Ebene. Seine maßgebenden Berufs- und Lebenserfahrungen hat er in dieser Zeit gesammelt. Von Putin wurden zuvor weder selbständige politische Entscheidungen großer Tragweite noch strategisches Denken erwartet. Er war Vollstrecker fremder Entscheidungen, die unter Umständen sprunghaft oder widersprüchlich waren. Dies lehrte ihn, vorsichtig zu sein und gegebenenfalls zu lavieren, was nicht gerade die Entwicklung von Qualitäten fördert, die ein entschlossener und zielstrebigere Politiker benötigt.⁹⁸

Putin hat am Ende seiner Agentenjahre in Dresden den Zusammenbruch der DDR und damit das Scheitern des kommunistischen Systems erlebt. Daraus dürfte er die schmerzliche Schlußfolgerung gezogen haben, daß das westliche System überlegen ist. Daraus ergibt sich die weitere Überlegung, daß Rußland das siegreiche westliche System adaptieren und sich modernisieren muß, wenn es überleben will. In St. Petersburg hatte Putin einige Jahre als Erster Stellvertretender Oberbürgermeister mit der Zuständigkeit für auswärtige und außenwirtschaftliche Beziehungen erste Gelegenheiten, mit der Marktwirtschaft in Kontakt zu kommen.

Wenn Putin beteuert, Rußland auf den westlichen Modernisierungsweg führen zu wollen, so ist das sicher ernst zu nehmen. Die Frage ist nur, ob er Demokratie und Marktwirtschaft lediglich im Interesse der Herrschaftssicherung einsetzen will oder ob er sich um ihrer Inhalte willen zu ihnen bekennt. Was in der letzten Zeit beispielsweise im Medienbereich zu beobachten war, läßt vermuten, daß Putin westliche Demokratie und zivile Gesellschaft von innen heraus nicht kennt und nicht versteht.

Putin legt sehr großen Wert darauf, daß er in den Ratings hohe Zufriedenheitsquoten bei der Bevölkerung erzielt. Wenn seine Werte fallen, versucht er nach Möglichkeit durch populistische Aktionen die Zustimmungswerte wieder nach oben zu treiben.⁹⁹

⁹⁸ G. G. *Diligenskij*, Putin und die russische Demokratie, in: Osteuropa, (2001) 6, S. 652f.

⁹⁹ Information im Rahmen der Moskau-Reise des Autors Anfang März 2001.

Putin ist einmal als »Gefangener seiner Popularität« bezeichnet worden.¹⁰⁰ Orientiert sich ein Politiker zu sehr an Meinungsumfragen, wird er keine einschneidenden Reformmaßnahmen durchführen. Aus demselben Grund ist auch nicht zu erwarten, daß Putin ein autoritäres System errichten wird. Aber er wäre sicher geneigt, autoritären Stimmungen in großen Teilen der Bevölkerung nachzugeben und sie auszunutzen, etwa um die Machtvertikale zu stärken.

Im Gegensatz zu Jelzin versucht Putin seine Politik nicht gegen die Staatsduma durchzusetzen, sondern mit ihr. Er bemüht sich, innerhalb des Systems zu arbeiten und nicht gegen es.¹⁰¹

Inzwischen ist Putin ein selbständigerer Politiker geworden. Er ist nicht mehr abhängig von Beratern wie noch vor einem halben Jahr. Er möchte zu allen Fragen immer verschiedene Meinungen hören, um ein Beratungsmonopol durch eine Person zu vermeiden. Putin ist offen für Begegnungen und führt mit vielen Menschen Gespräche, um sich ein unmittelbares Bild machen zu können.¹⁰²

Abkürzungen

EU	Europäische Union
FSB	Federal'naja Služba Bezopasnosti (Föderaler Sicherheitsdienst)
IWA	Interregionale Wirtschaftsassoziationen
KGB	Komitet Gosudarstvennoj Bezopasnosti (Komitee für Staatssicherheit)
KPdSU	Kommunistische Partei der Sowjetunion
NGO	Nongovernmental Organization
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
RSFSR	Rossijskaja Sovetskaja Federativnaja Socialističeskaja Respublika (Russische Sozialistische Föderative Sowjetrepublik)
TACIS	Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States (EU)
ZK	Zentralkomitee

¹⁰⁰ Markus *Wehner*, Putin ist der Gefangene seiner Popularität, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1.6.2001.

¹⁰¹ Putins Image-Berater Gleb Pawlowskij in einem Interview, in: Moskovskij komsomolez, 16.7.2001.

¹⁰² Information aus Gesprächen mit Staatsdumaabgeordneten.