IPG

INTERVIEWS 16.01.2020

L'éklat c'est moi

Überfallartig baut Wladimir Putin den russischen Staat um. Was bezweckt er damit? Peer Teschendorf in Moskau im Gespräch.

Lesen Sie diesen Beitrag auch auf Englisch oder Russisch.

Das Interview führten Nikolaos Gavalakis und Olga Vasyltsova.

Präsident Wladimir Putin hat in seiner Rede an die Nation erklärt, die Verfassung ändern zu wollen. Unter anderem soll zukünftig das Parlament auf Kosten der Machtbefugnisse des Präsidenten gestärkt werden. Was verbirgt sich wirklich hinter den Plänen?

Auf den ersten Blick springt die Verschiebung von Befugnissen vom Präsidenten zum Parlament ins Auge. Bei näherer Betrachtung tragen die Änderungen allerdings in Gänze eher den Charakter einer Machtkonsolidierung als einer Differenzierung im Sinne von Checks and Balances. Ob das Parlament einen nennenswerten Machtzuwachs erhält, wird sich erst noch zeigen müssen. Bereits jetzt stimmt das Parlament über den Premierminister ab, hat aber dann bei der Ernennung der Stellvertreter und Minister keine weitere Rolle. Diese neuen Kompetenzen, die gesamte Regierung zu ernennen, sind allerdings eingehegt dadurch, dass der Präsident alle Vertreter der Regierung abberufen kann, wenn sie sein Vertrauen verloren haben. Er bleibt auch derjenige, der die Richtlinien der Regierungsarbeit vorgibt. Das macht das Parlament zwar etwas interessanter, aber nur bedingt machtvoller. Putin ließ aber vor allem keinen Zweifel daran, dass er nur eine starke präsidentielle Verfassung für Russland als geeignet sieht. Um diese zu stärken, sollen auch mehrere mögliche Kontrollinstanzen eingeschränkt werden. Verfassungsrichter könnten in Zukunft auf Vorschlag des Präsidenten vom Föderationsrat abberufen werden. Zugleich wird mit der Schaffung einer „einheitlichen öffentlichen Macht“ die kommunale Selbstverwaltung eingeschränkt, deren unterschiedliche Anwendung von Rechten und Garantien der Bürger Putin kritisierte. Die zentrale Macht im Staat wird damit eher gestärkt. Dennoch wird eine neue Ausbalancierung

der Verhältnisse zwischen den Staatsorganen vorgenommen und mit dem Staatsrat ein neues Verfassungsorgan geschaffen. Natürlich sehen darin alle Kommentatoren die Vorbereitung auf die Zeit nach 2024, wenn Putins Zeit als Präsident letztlich zum Ende kommt. Mit der Stärkung anderer Institutionen kann er sich eine neue Machtbasis verschaffen. Ob dies im Parlament, als Premierminister oder als Vorsitzender des Staatsrates sein wird, kann man derzeit nicht sagen. Da die Vorschläge hier noch vage sind, lässt sich vermuten, dass man in einer Testphase ist und beobachtet, welches Setting das stabilste und sicherste zu werden verspricht.

Ministerpräsident Dmitrij Medwedjew hat direkt im Anschluss überraschend den Rücktritt der Regierung erklärt. Was bedeutet dieser Regierungswechsel?

Der Rücktritt der Regierung dürfte wenig mit den angestrebten Veränderungen zu tun haben. Es gibt keine Begründung, warum die Verfassungsänderungen ohne die amtierende Regierung besser durchzuführen sind. Man kann daher vermuten, dass die Entscheidung letztlich der Präsident gefällt hat. Medwedjew hat bereits seit dem Machtwechsel 2012 deutlich an Sympathien in der Bevölkerung eingebüßt. Die Enthüllungen von Alexey Nawalny zu den angehäuften Schätzen des Premiers machten ihn zum Fokus aller Kritik an der allgegenwärtigen Korruption. Auch für die Anhebung des Rentenalters musste der Premier als Blitzableiter herhalten. Er ist zugleich Vorsitzender der Partei Einiges Russland, die massiv an Ansehen verloren hat. Mit einem unbeliebten Premierminister und einer angeschlagenen Partei in die Parlamentswahlen nächstes Jahr zu gehen, wäre höchst riskant gewesen.

Russland wird zu einem sehr unsicheren Partner, da man sich letztlich nicht auf abgeschlossene Verträge verlassen kann.

Der Wechsel zu diesem Zeitpunkt gibt die Möglichkeit, eine neue Dynamik in die Regierung zu bringen und eine spannungsgeladene Protestwahl zu verhindern. Die neuen Minister werden daher den Auftrag haben, durch soziale Entwicklungen und vor allem die bessere Umsetzung der von Putin 2018 ins Leben gerufenen nationalen Projekte etwas Ruhe in die Bevölkerung zu bringen, um die Wahlen und den darauffolgenden Umbau der Staatsorgane vollziehen zu können.

Letztlich vermuten einige auch, dass Medwedjew aus der Schusslinie gebracht werden sollte, um ihn für spätere Aufgaben, etwa als neuer Präsident mit geringeren Vollmachten, vorzubereiten. Mit der Versetzung als Putins Stellvertreter im Sicherheitsrat wurde er zumindest mit einem aussichtsreichen Startpunkt für weitere

Aufgaben versehen. Allerdings erscheint eine erneute Präsidentschaft weniger wahrscheinlich, da mit Medwedjew das Manöver des letzten Ämtertauschs eng verbunden ist und die öffentliche Reaktion vermutlich auch zu den Präsidentschaftswahlen in spätestens vier Jahren nicht wohlwollender wäre.

Putin erwägt die Verfassungsreform durch ein Referendum zu legitimieren. Hätte er in einem solchen die Bevölkerung hinter sich?

Der Präsident hat in seiner Rede deutlich gemacht, dass die Veränderungen nicht grundlegender Natur sind und daher vom Parlament verabschiedet werden können. Er schlägt aber vor, das Volk über die Änderungen insgesamt abstimmen zu lassen und erst danach eine Entscheidung zu treffen. Es wird also eher eine Volksbefragung als ein Referendum. Beim Umfang der Änderungen ist eine einfache Abstimmung im Sinne „Stimmen Sie den Änderungen zu?“ ungefährlich, da die meisten eine Verbesserung darin sehen werden. Nicht zuletzt wurden soziale Versprechungen mit in die Änderungsliste aufgenommen, etwa die Festschreibung, dass der Minimallohn nicht unter dem Existenzminimum liegen darf. Würden einzelne Kapitel zur Abstimmung vorgelegt, wäre es vermutlich etwas anders, da sich bei einzelnen Aspekte durchaus eine kritische Masse dagegen aussprechen könnte. Daher wird dieser Weg auch nicht verfolgt werden.

Medwedjews Nachfolger Michail Mischustin steht bereits fest. Was ist von der zukünftigen Regierung zu erwarten??

Dass keiner der Kommentatoren Mischustin als potenziellen Kandidaten auf dem Zettel hatte, deutet auf seine Rolle hin. Er ist keine Person, die am politischen Machtkampf teilnimmt, sondern ein langjähriger und sehr erfolgreicher Spitzenbeamter. Er wird als effektiver Manager beschrieben, der es geschafft hat, das Steuersystem Russlands zu einem der modernsten der Welt zu machen. Und ihm werden Kontakte zu beiden großen Lagern, den Vertretern der Machtministerin sowie den liberalen Reformern, nachgesagt. Es scheint unwahrscheinlich, dass er als Nachfolger aufgebaut wird. Eher soll er die Regierung in der Zeit der Transformation sicher steuern. Die Reaktionen sind bisher meist positiv, da er kein Hardliner in irgendeine Richtung ist und somit den internen Kampf der Eliten nicht weiter anheizt. Ob die Bevölkerung viel vom Wechsel spüren wird, muss sich erst noch zeigen. Eine Steuerbehörde effektiv zu führen ist eine andere Aufgabe, als die nationalen Projekte im ganzen Land sinnvoll zum Tragen zu bringen. Ein Teil von Mischustins gutem Ruf beruht auf der massiv gestiegenen Effizienz des Steuersystems. Dies gelang durch eine komplette Zentralisierung, in

der jeder Kaufbeleg und die gesamten steuerrelevanten Unterlagen elektronisch erfasst, der föderalen Steuerbehörde zugänglich gemacht werden und per Data Mining nach Auffälligkeiten gesucht werden kann. In Anbetracht der Planungen zur Zentralisierung aller Datenbanken, des Ausbaus an Überwachungskameras mit Gesichtserkennung und weiteren Maßnahmen zur verbesserten Kontrolle der öffentlichen Sicherheit könnte die spezifische Expertise des neuen Premiers eine Rolle bei seiner Wahl gespielt haben. In diesem Fall würde die Bevölkerung allerdings bald den Wandel merken.

Russische Gesetze sollen in Zukunft Vorrang vor internationalem Recht haben. Was bedeutet dies für Russlands Beziehungen zum Ausland? Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte dürften somit ja zum Beispiel irrelevant sein.

Dieser Vorschlag gibt Russland die Möglichkeit zu wählen, welche internationalen Verträge es einhalten möchte. Damit wird es zu einem sehr unsicheren Partner, da man sich letztlich nicht auf abgeschlossene Verträge verlassen kann. Ob das für die Bevölkerung eine Einschränkung bedeutet, wird die Rechtsprechung zeigen. Klagen vor dem EGMR hätten eigentlich, der Idee dieser Änderung nach, nur dann Aussicht auf Berücksichtigung in Russland, wenn gegen im russischen Recht verankerte Menschenrechte verstoßen wird. Allerdings ist die russische Verfassung in dieser Hinsicht fortschrittlich. Denn alle Rechte und Freiheiten der Menschen sind laut Verfassung entsprechend den allgemein anerkannten Prinzipien und Normen des Völkerrechts garantiert. In diesem Bereich gibt es also keinen Konflikt zwischen russischem Recht und dem Völkerrecht.

Letztlich ist diese Änderung Ausdruck einer von Russland stets beklagten Schwächung des internationalen Rechts. Die von Russland als Völkerrechtsverstöße betrachteten militärischen Eingriffe etwa im Irak, in Libyen und im Kosovo haben zum Verständnis geführt, dass man eine Großmacht ist, wenn man internationales Recht beugen kann. An dieser gefährlichen Interpretation tragen die Staaten des politischen Westens eine gewisse Mitschuld. Wie genau die Veränderung in der Verfassung erreicht werden soll, ist allerdings unklar. Die übergeordnete Bedeutung völkerrechtlicher Verträge ist in den 15 Paragraphen festgeschrieben, die nur über eine verfassungsgebende Versammlung verändert werden können. Diesen Weg will der Präsident aber nicht gehen.



Peer Teschendorf
Berlin

Peer Teschendorf ist Referent für Globale Friedens- und Sicherheitspolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. Zuvor leitete er die FES-Büros in der Russischen Föderation sowie in Kasachstan und Usbekistan.