

# Gerd D. Bossen Russland – Reformaktivitäten des Präsidenten

Vier Monate nach seiner Wahl, und noch vor der Sommerpause, hat Präsident Putin das Hinspiel in der Auseinandersetzung mit den Regionalfürsten gewonnen. Die Reform der Steuergesetzgebung ist verabschiedet. Dabei scheint sich ein Muster im Vorgehen des Präsidenten abzuzeichnen, das man mit "Drei Schritte vor – und einen zurück bezeichnen könnte

Die Gesetzesinitiative der Präsidialverwaltung zur Änderung der Zusammensetzung des Föderationsrates der Russischen Föderation hat inzwischen sowohl die Staatsduma als auch den Föderationsrat passiert. Doch im Verlauf der spannenden Auseinandersetzung ist der Gesetzentwurf so stark verändert worden, dass damit die Präsidenten und Gouverneure sowie die regionalen Parlamente der 89 Subjekte der Föderation zwar das Hinspiel verloren, aber doch noch mehr Macht und Einfluss behalten haben, als vom Kreml beabsichtigt war.

Zukünftig wird der Föderationsrat der Russischen Föderation (in etwa vergleichbar unserem Bundesrat) anders zusammengesetzt sein. Die Präsidenten und Gouverneure sowie die Präsidenten der regionalen Parlamente der 89 „Subjekte der Föderation“, die bisher kraft Amtes Mitglieder des Föderationsrates waren, verlieren ihren Sitz im „Oberhaus“ – und damit ihre Immunität. Der Föderationsrat wird künftig aus je einem hauptamtlichen Vertreter der Exekutive und der Legislative der 89 Subjekte der Föderation zusammengesetzt sein. Der Vertreter der Exekutive wird vom jeweiligen Präsidenten bzw. Gouverneur ernannt, der Vertreter der Legislative von den regionalen Parlamenten gewählt.

So wichtig diese Veränderung auch erscheinen mag – der Einfluss der Regionalfürsten ist damit nicht gebrochen. Nachdem sie sich vom ersten Schock erholt hatten, organisierte Nikolai Fjodorow, Präsident der kleinen an der mittleren Wolga gelegenen Republik Tschuwaschien, den Widerstand des Föderationsrates. Die zweite Kammer lehnte mit

überwältigender Mehrheit das von der Staatsduma verabschiedete Gesetz ab. Dieses Veto des Föderationsrates hätte zwar ohne Schwierigkeiten mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit des Parlamentes überstimmt werden können, aber der Kreml scheute vor der totalen Konfrontation zurück. Und so ging das Gesetz in den Vermittlungsausschuss. Dort gelang es den Regionalfürsten, einen entscheidenden Punkt durchzusetzen: Die Vertreter der regionalen Exekutive im zukünftigen Föderationsrat können von den Präsidenten bzw. Gouverneuren jederzeit abberufen und durch neue ersetzt werden, ebenso können die regionalen Parlamente jederzeit einen neuen Vertreter der regionalen Legislative wählen. Damit sind die zukünftigen Mitglieder des Föderationsrates nichts weiter als verlängerte Arme der Regionalfürsten.

Das Gesetz sieht weiter vor, dass die Präsidenten und Gouverneure ihres Amtes enthoben und die regionalen Parlamente aufgelöst werden können, wenn sie gegen die Verfassung der Russischen Föderation oder das „Bundesrecht“ verstoßen. Doch auch hier ist im Vermittlungsausschuss eine Änderung eingeführt worden, die ein Mindestmaß an Rechtsstaatlichkeit gewährleistet: Voraussetzung für die Amtsenthebung bzw. die Auflösung durch den Präsidenten der Russischen Föderation ist eine Fristsetzung zur Beseitigung des Verstoßes nach Einleitung eines gerichtlichen Verfahrens. Damit hat der Kreml einen notwendigen Hebel in die Hand bekommen, die Regionalfürsten dazu zu zwingen, nicht weiter die russische Verfassung und nationale Gesetze zu missachten.

Als kleines Trostpflaster für die Regionalfürsten soll nun ein „Staatsrat“ geschaffen werden, in dem auch sie vertreten sein sollen. Welche Funktionen und Kompetenzen dieser Staatsrat haben soll, und wie er sich zusammensetzen wird, ist noch weitgehend unklar. Voraussichtlich wird er jedoch nur beratenden Charakter haben und soll den Regionalfürsten das Gefühl geben, dass ihre Stimme in Moskau gehört werde.

Ein weiterer Gesetzesvorstoß des Kreml ist zunächst am Veto des Föderationsrates gescheitert: Er sieht vor, dass die Bürgermeister von Städten und Gemeinden ebenfalls vom Präsidenten der Russischen Föderation ihres Amtes enthoben werden

■ Die Vertreter der regionalen Exekutive im zukünftigen Föderationsrat können von den Präsidenten bzw. Gouverneuren jederzeit abberufen und durch neue ersetzt werden, ebenso können die regionalen Parlamente jederzeit einen neuen Vertreter der regionalen Legislative wählen.

■ Die Unabhängigkeit der Gerichte ist in den unteren Instanzen – und damit in den Regionen – (noch) nicht gewährleistet.

können, wenn sie gegen die Verfassung oder Gesetze verstoßen. Der Hintergrund ist hier jedoch ein anderer – die Präsidenten und Gouverneure der 89 Subjekte der Föderation beanspruchen das Recht, die Bürgermeister zu entlassen, für sich. Der ursprüngliche Gesetzesentwurf der Präsidialverwaltung sah dies auch so vor, ist aber von der Staatsduma im Zuge der Auseinandersetzung mit dem Föderationsrat verändert worden. Es ist deshalb zu befürchten, dass nach der Sommerpause der Vermittlungsausschuss zur ursprünglichen Version zurückkehrt. Käme das so, dann wäre dies eine gefährliche Entwicklung für die ohnehin bisher nur rudimentär vorhandene kommunale Selbstverwaltung in Russland. Denn die Unabhängigkeit der Gerichte ist in den unteren Instanzen – und damit in den Regionen – (noch) nicht gewährleistet.

Als Folge dieser Entwicklung sind die Regionen nun fieberhaft damit beschäftigt, ihre Verfassungen, Satzungen, Gesetze, Verordnungen und Erlasse daraufhin zu überprüfen, ob sie mit der Verfassung der Russischen Föderation, mit den nationalen Gesetzen und Erlassen des Präsidenten übereinstimmen. Das gleiche tun die Generalgouverneure der sieben neuen von Präsident Putin geschaffenen Großregionen. Das ist, für sich genommen, eine positive Entwicklung – denn die Verstöße sind, zumindest in vielen Regionen, unzählig. Aber trotz allem haben die Regionalfürsten ihre Macht und ihren Einfluss vorerst weitgehend erhalten können. Was sich aber bedauerlicherweise abzeichnet, ist, wie gesagt, eine Schwächung der ohnehin wenig entwickelten kommunalen Selbstverwaltung – und es bleibt abzuwarten, ob man nach den zu erwartenden Eingriffen überhaupt noch von kommunaler Selbstverwaltung in Russland wird sprechen können.

Auch an einer anderen „Front“ konnte man die Taktik „drei Schritte vor – einen zurück“ beobachten: Etwa zwei Monate nach dem Amtsantritt Präsident Putins stürmten maskierte und schwerbewaffnete Einheiten das Hauptquartier von Media-Most, sperrten die Mitarbeiter in die Kantine ein und durchsuchten das Gebäude und die Büros. Media-Most gehört dem „Oligarchen“ Wladimir Gussinskij, dem Medienzar, dem u.a. der einflussreiche TV-Sender NTW gehört, der als einziger wichtiger

Sender teilweise scharfe Kritik an Präsident Putin und der Regierung übt.

Sofort wurden Stimmen laut, die sagten, das sei eine vom Kreml initiierte Kampagne zur Einschüchterung der Medien. Präsident Putin bestritt das und sagte, die Generalstaatsanwaltschaft sei unabhängig und versuche lediglich, Verstöße gegen die Gesetze aufzuklären. Diese eröffnete ein Strafverfahren gegen Gussinskij wegen Steuerhinterziehung und Betrug in Höhe von etwa zehn Millionen US-Dollar zu Lasten des Staates beim Erwerb einer Sankt Petersburger Fernsehgesellschaft. Gussinskij durfte Russland nicht verlassen, sein Vermögen wurde beschlagnahmt, und kurze Zeit später wurde er für drei Tage verhaftet.

In der Folgezeit begannen Generalstaatsanwaltschaft und Steuerfahndung die bisher als unantastbar geltenden großen Unternehmen – und damit die Oligarchen – heimzusuchen. Unter anderen Lukoil, Norilsk Nickel, AutoVAZ, die ganz großen also, waren Ziel von Durchsuchungen. Gleichzeitig verlautete – inoffiziell – aus dem Kreml, dass die Privatisierungen aus der Ära Jelzin überprüft werden müssten.

Ein Aufschrei ging durch die Reihen der Oligarchen. Jeder, der in den letzten zehn Jahren nicht geschlafen habe, so der größte und undurchsichtigste der Oligarchen, Beresowskij, habe wissentlich oder unwissentlich gegen das Gesetz verstoßen, da die Gesetze völlig widersprüchlich und unzureichend gewesen seien und sind. Überhaupt ging ausgerechnet Beresowskij, der über seine Medien, insbesondere den landesweit zu empfangenden Fernsehsender ORT, maßgeblich zum Wahlerfolg Präsident Putins beigetragen hatte, in seiner Kritik besonders weit. Mitte Juli legte er sein Abgeordnetenmandat nieder, wie er sagte, aus Protest gegen die Regierung Putins, insbesondere wegen der Zentralisierungstendenzen, die mit der Verfassung nicht vereinbar seien und die Demokratie in Russland gefährdeten, aber auch wegen des Vorgehens der Behörden gegen die Oligarchen. Die Staatsduma, so sagte er weiter, sei zu einer Rechtsabteilung der Präsidentschaftsverwaltung gekommen, die alles, was von dort komme, absegne. Er wolle nicht länger Teil dieser „Show“ sein.

Beresowskij wird seine eigenen Gründe für sein Verhalten gehabt haben, denn gegen ihn wurde und

■ Generalstaatsanwaltschaft und Steuerfahndung begannen die bisher als unantastbar geltenden großen Unternehmen – und damit die Oligarchen – heimzusuchen. Unter anderen Lukoil, Norilsk Nickel, AutoVAZ die ganz großen also, waren Ziel von Durchsuchungen.

wird (bisher) nicht ermittelt – lediglich in der Schweiz, und die ist weit weg. Sein Verhalten dürfte eher als eine vorsorgliche Flucht nach vorne zu werten sein. Denn trotz seines maßgeblichen Beitrages zum Wahlerfolg Putins sind die Türen des Kreml offenbar seither für ihn verschlossen. Er wollte wohl nur auf seine Weise signalisieren: „Wenn ihr gegen mich ermitteln solltet, dann ist das ein reiner politischer Racheakt“.

Doch so plötzlich, wie der Sturm gekommen war, so plötzlich war er auch wieder vorbei. Der Fraktionsvorsitzende der Union der Rechten Kräfte, Boris Nemtsov, schlug ein Treffen des Präsidenten mit den Oligarchen vor, bei dem die Differenzen beseitigt werden sollten. Am 28. Juli 2000 fand dieses Treffen statt. Nicht dabei waren die bekanntesten unter ihnen: Beresowskij, Gussinskij und Abramowitsch – letzterer ein Mann aus Jelzins „Familie“, der es vorzieht, möglichst nicht in der Öffentlichkeit aufzutreten, und der bisher unangetastet blieb. Es wurde beschlossen, die Privatisierungen der letzten zehn Jahre nicht wieder aufzudrehen; der Präsident sagte, alle müssten sich an das Gesetz halten, die Oligarchen sagten, sie würden sich an das Gesetz halten und Steuern zahlen. Damit gingen alle zufrieden wieder auseinander.

Zwei Tage vor diesem Treffen wurde das Verfahren gegen Gussinskij mangels Beweisen eingestellt. Noch am gleichen Tag flog er nach Spanien, wo sich seine Familie bereits aufhielt. Im Gegensatz zu der intensiven Berichterstattung über die Ermittlungen und Gussinskis Verhaftung herrscht hinsichtlich der Einstellung des Verfahrens auf beiden Seiten ein merkwürdiges Schweigen. Der Verdacht liegt daher nahe, dass Gussinskij die Einstellung des Verfahrens durch eine konformere Berichterstattung seiner Medien erkaufte. Aber das wird erst die Zukunft zeigen, denn gegenwärtig ist erst einmal Sommerpause und politisch nicht viel zu berichten.

Obwohl nun alles wieder beigelegt scheint, hat sich die Welt der Oligarchen in Russland verändert. Sie wissen nun, dass sie nicht mehr immun gegen Strafverfolgung und Steuerverfahren sind. Sie werden sich mehr an die Gesetze halten müssen – und das würde nicht nur bedeuten, dass sie mehr Steuern zahlen, sondern auch weniger Kapital illegal ausführen, was wiederum zur Folge hätte, dass sie mehr

Der Fraktionsvorsitzende der Union der Rechten Kräfte, Boris Nemtsov, schlug ein Treffen des Präsidenten mit den Oligarchen vor, bei dem die Differenzen beseitigt werden sollten. Am 28. Juli 2000 fand dieses Treffen statt. Es wurde beschlossen, die Privatisierungen der letzten zehn Jahre nicht wieder aufzudrehen; der Präsident sagte, alle müssten sich an das Gesetz halten, die Oligarchen sagten, sie würden sich an das Gesetz halten und Steuern zahlen. Damit gingen alle zufrieden wieder auseinander.

in Russland investieren. Aber, wie der Vermittler des Treffens Putins mit den Oligarchen, Boris Nemtsov, danach sagte: „Worte sind Worte, und Taten sind Taten“. Warten wir also ab, was tatsächlich geschieht.

Nach mehrfacher Verzögerung und offensichtlichen Meinungsverschiedenheiten zwischen Ministerpräsident Kassjanow und Wirtschaftsminister Gref liegt inzwischen auch das Wirtschaftsprogramm der Regierung vor. Es ist deutlich marktwirtschaftlich ausgerichtet und sieht u.a. vor:

- die Einmischung des Staates in die Wirtschaft zu verringern;
- die Bürokratie abzubauen;
- Steuerermäßigungen zu verwirklichen;
- die sogenannten natürlichen Monopole zu restrukturieren;
- die Voraussetzungen für Chancengleichheit und Konkurrenzfähigkeit zu verbessern;
- Zahlungsrückstände abzubauen;
- Steuervergünstigungen abzuschaffen;
- soziale Vergünstigungen zu verringern;
- den Schutz von Eigentumsrechten zu verbessern.

Und ganz im Gegensatz zu bisherigen Gepflogenheiten sind dem auch sogleich Taten gefolgt: Sowohl die Staatsduma als auch der Föderationsrat haben das überfällige neue Steuerrecht verabschiedet. Dabei war gerade die Zustimmung des Föderationsrates äußerst fraglich. Im Zuge der Auseinandersetzung des Präsidenten mit den Regionalfürsten war vielfach erwartet worden, dass der Föderationsrat dem Steuerpaket nicht zustimmen würde. Dies nicht so sehr, weil darin eine Umverteilung der Steuern zwischen Zentrum und Regionen von bisher 50:50 auf 60:40 zu Lasten der Regionen vorgesehen war. Vielmehr sah man in der Ablehnung des Steuergesetzes eine Möglichkeit des Föderationsrates, Druck auszuüben, denn das hätte die Steuergesetzgebung verzögert und damit die Regierung in erhebliche Schwierigkeiten bei der Vorbereitung des Haushalts gebracht.

Aber die Abstimmung im Föderationsrat erfolgte am gleichen Tag wie die Abstimmung über die neue Zusammensetzung des Föderationsrates. Es spricht daher einiges dafür, dass man sich vorher geeinigt hatte: Die Regionalfürsten bekamen das Recht, ihre Vertreter im zukünftigen Föderationsrat abberufen zu dürfen, dafür ließen sie das Steuergesetz passieren.

■ Nach mehrfacher Verzögerung und offensichtlichen Meinungsverschiedenheiten zwischen Ministerpräsident Kassjanow und Wirtschaftsminister Gref liegt inzwischen auch das Wirtschaftsprogramm der Regierung vor. Es ist deutlich marktwirtschaftlich ausgerichtet.

Das neue Steuergesetz ist uneingeschränkt zu begrüßen und bringt tiefgreifende Änderungen im russischen Steuersystem mit sich, die die wirtschaftliche Entwicklung begünstigen sollten.

Die bisher progressive Einkommenssteuer (zwölf Prozent bis 30 Prozent) wurde abgeschafft zugunsten eines einheitlichen Einkommenssteuersatzes von 13 Prozent. Das soll zur Vereinfachung und zu besserer Steuermoral, zu Investitionen – und in der Folge zu mehr Wirtschaftswachstum führen.

Des Weiteren wurde eine Verringerung der Körperschaftssteuer, die auf den Umsatz von Unternehmen erhoben wird, von vier Prozent auf ein Prozent ab 1. Januar 2001 und deren völlige Abschaffung ab 2003 beschlossen. Hier konnte sich die Regierung, die diese Steuer gleich völlig abschaffen wollte, nicht ganz gegen die Staatsduma und den Föderationsrat durchsetzen.

Diese Änderung ist fast noch wichtiger als die Herabsetzung und Vereinfachung der Einkommenssteuer. Deren Zahlung hatte man gelernt zu umgehen. Aber die Körperschaftssteuerschulden sind schwerer zu verbergen, da sie auf den Umsatz berechnet wird – unabhängig von faktisch entrichteten Zahlungen. Viele Firmen werden durch diese Steuer damit doppelt bestraft: Sie produzieren, verkaufen, bekommen aber oftmals den Kaufpreis nicht oder erst mit großer Verspätung – dennoch ist die Körperschaftssteuer fällig und zu zahlen. Diese Firmen bleiben dann also auf den Produktionskosten sitzen, bekommen kein Geld für ihre Ware, und müssen obendrein noch die Körperschaftssteuer zahlen. Besonders bitter ist dies, wenn der Staat der Schuldner ist.

Hinzu kommen eine Verringerung und Vereinfachung der Lohnsteuer, Steuererhöhungen für Bier (zehn Prozent), Wein und Spirituosen (fünf Prozent), Zigaretten (50 Prozent) und eine Verdreifachung der Benzinsteuern – dafür aber eine Senkung der Mehrwertsteuer für eine Anzahl von Nahrungsmitteln und Kinderprodukten von 20 Prozent auf zehn Prozent.

Von enormer Bedeutung für die Unternehmen sind auch die Änderungen bei den Sozialabgaben. Diese wurden gesenkt (bisher einheitlich 39,5 Prozent des Lohns – jetzt degressiv mit einem Höchstsatz von 35,6 Prozent) und stark vereinfacht.

■ Von enormer Bedeutung für die Unternehmen sind auch die Änderungen bei den Sozialabgaben. Diese wurden gesenkt (bisher einheitlich 39,5 Prozent des Lohns – jetzt degressiv mit einem Höchstsatz von 35,6 Prozent) und stark vereinfacht.

satz von 35,6 Prozent) und stark vereinfacht. Die Vereinfachung ist ebenso wichtig wie die Senkung, denn bisher mussten Unternehmen eine kleine Armee von Mitarbeitern damit beschäftigen, die bürokratischen Hürden der Abführung der Sozialabgaben zu überwinden. Durch die Vereinfachung werden sie in die Lage versetzt, hier Lohnkosten einzusparen.

Bemerkenswert ist, dass die Sozialabgaben nach einer degressiven Skala gestaffelt worden sind. Für die geringsten Löhne sind die höchsten Sätze zu zahlen – je höher der deklarierte Lohn, desto geringer wird der Satz der Sozialabgaben. Dadurch sollen Arbeitgeber und Arbeitnehmer motiviert werden, nicht (wie bisher) ein fiktives niedriges Gehalt anzugeben, und nur darauf Steuern und Sozialabgaben abzuführen.

Um all diese Gesetze noch vor der Sommerpause verabschieden zu können, mussten sowohl Staatsduma als auch Föderationsrat „nachsitzen“. Demgemäß fehlen auch noch die zu diesen Gesetzen gehörenden Durch- und Ausführungsbestimmungen und vieles ist noch unklar, was die praktische Handhabung angeht. Aber es kann festgestellt werden, dass Präsident Putin und die Regierung es mit der Wirtschaftsreform ernst meinen, und dass Parlament und Föderationsrat mitziehen. Das ist ein gutes Zeichen für die weitere wirtschaftliche Entwicklung Russlands.

Das Manuskript wurde am 8. August 2000 abgeschlossen.