

Januar 2020

Länderbericht

Länderbüro, Russische Föderation (Moskau, St. Petersburg)



Verfassungsänderungen in Russland

Ein Hintergrundbericht zu den Ereignissen vom 15.01.2020

Dr. Thomas Kunze

In seiner Rede zur Lage der Nation stellte der russische Präsident Wladimir Putin Verfassungsänderungen in Aussicht. Vor dem Hintergrund anstehender Parlamentswahlen im Jahr 2021 und der Präsidentschaftswahlen 2024 geht es darum, rechtzeitig für einen sukzessiven Ausbau des Stabilitätsniveaus in Russland Sorge zu tragen. Die angekündigten Verfassungsänderungen gehen mit der Neubildung der Regierung der Russischen Föderation einher.

Die Verfassungsänderung in Russland und Rücktritt der russischen Regierung

Die jährlich zu Beginn des Jahres vom Präsidenten der Russischen Föderation gehaltene „Rede zur Lage der Nation“ stellt regelmäßig eine Art Aussicht auf das politische Vorgehen für das weitere Jahr dar. Am 15. Januar 2020 hat Präsident *Wladimir Putin* in seiner Rede die Reform des Systems der staatlichen Macht angekündigt und dabei vor allem die folgenden Änderungen der Verfassung vorgeschlagen:

- Zum Schutz der staatlichen Souveränität sollen die **russische Verfassung und das russische Recht gegenüber dem Völkerrecht (Art.15) und Entscheidungen internationaler Gremien** im Rechtsraum der Russischen Föderation **privilegiert** werden.

- **Personen, die „wichtige Positionen für die Sicherheit und Souveränität des Landes“** besitzen (Föderationsoberhäupter (Gouverneure), Mitglieder des Föderationsrates, Abgeordnete der Staatsduma, Vorsitzende der Regierung sowie deren Stellvertreter, Minister der Föderation, Richter), dürfen keine ausländische Staatsangehörigkeit oder dauerhafte Aufenthaltserlaubnis in anderen Ländern besitzen;
- Die **Kriterien für Präsidentschaftskandidaten** werden verschärft. Ein Kandidat müsse mindestens 25 Jahre ununterbrochen in Russland gelebt haben, zudem dürfe er keine andere Staatsangehörigkeit oder dauerhafte Aufenthaltsgenehmigung eines anderen Staates besitzen, noch jemals zuvor besessen haben.
- Ein **Präsident** solle zukünftig **nicht mehr als zwei Amtsperioden** das Amt innehaben. Das Wort „aufeinanderfolgende“ werde gestrichen;
- Der **Mindestlohn** in Russland dürfe nicht niedriger als der existenzsichernde Lohn der erwerbsfähigen Bevölkerung sein;
- Der Status und die Befugnisse des **Staatsrats** müssen in der Verfassung festgeschrieben werden. Bisher ist es bloß ein beratendes Organ des Präsidenten. Dadurch soll die **Rolle der der Gouverneure und Republikoberhäupter** bei der Entwicklung und Entscheidung auf Föderationsebene **massiv gestärkt** werden;
- Die **Staatsduma** soll **mehr Anteil an der Regierungsbildung** übernehmen. Sowohl die Kandidatur des Regierungschefs (Ministerpräsidenten) als auch die Ernennung bedarf zukünftig der Zustimmung der Staatsduma. Des Weiteren benötigen die vom Ministerpräsidenten vorgeschlagenen Vizeministerpräsidenten und Minister der Föderation die Zustimmung der Duma. Der Präsident ist verpflichtet, die Berufenen zu ernennen, eine Ablehnung ist nicht möglich. Jedoch wird das Staatsoberhaupt weiterhin das Recht haben, im Falle eines Vertrauensverlustes oder aber einer nicht-ordnungsgemäßen Pflichterfüllung sowohl den Regierungschef (Ministerpräsidenten), seine Stellvertreter und Minister zu entlassen;
- Vor der Ernennung der Leiter aller sogenannten Machtministerien und Machtbehörden ist eine **Konsultation** mit den **Föderationsrat** zu erfolgen;
- Über den Föderationsrat soll es den Präsidenten ermöglicht werden, **Richter des Verfassungsgerichtes** und der **obersten Gerichtshöfe** bei Fehlverhalten **aus ihrem Amt zu entfernen**.

Die vorgeschlagenen Verfassungsänderungen sollen per Volksabstimmung angenommen werden, so *Putin*. Bereits am selben Tag wurde eine Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung von Vorschlägen zur Änderung der Verfassung gebildet. Die bevorstehende Verfassungsreform wird letztendlich zu einer Umstrukturierung der Machtverteilung in Russland im Vorfeld der Parlamentswahlen 2021 und Präsidentschaftswahlen 2024 führen. Die Position der Regierung wird geschwächt, da sie sich nun in einer doppelten Abhängigkeit befinden wird: die Regierung wird künftig von der Staatsduma und nicht vom Präsidenten bestätigt und kann aber vom Präsidenten entlassen werden. Gleichzeitig wird auch der Präsident geschwächt. Einzig wahrer Gewinner der Reform ist das Organ des Staatsrates, welches von einer Beraterrolle zum Verfassungsorgan aufgewertet wird. Der Staatsrat ist neben dem Parlament – überraschend – jene Institution, welche am meisten von der Verfassungsänderung profitieren wird. In dem von *Wladimir Putin* im Jahr 2000 geschaffenen Staatsrat versammeln sich die Gouverneure und Oberhäupter der Gliedstaaten (Föderationssubjekte), Kabinettsmitglieder, die Sprecher der Duma und des

Föderationsrates sowie die acht Bevollmächtigten des Präsidenten für die den Regionen übergeordneten Föderationskreise, de facto „Wächter“ über die Gouverneure und Regionen. Sowohl bei dem Staatsrat als auch bei der Instanz der Bevollmächtigten handelt es sich um eine Putinsche Neuschaffung. Die Aufwertung des Staatsrates fand positive Resonanzen unter den Oberhäuptern der Republiken, die im selbigen vertreten sind. So lobte bspw. das Oberhaupt der Republik Tatarstan, *Rustam Minnichanow*, ausdrücklich die Aufwertung des Staatsrates.

Die Reformvorschläge könnten eine Umstrukturierung und Transformation des „superpräsidialen Systems“ zu einer präsidial-parlamentarischen Staatsform einleiten. Auch wenn die Befugnisse des Präsidenten mit dem Übergang zum präsidial-parlamentarischen System reduziert werden, bleibt es allerdings das Staatsamt mit der größten Kompetenzfülle. Der Präsident ist weiterhin nicht nur in der Lage, den Ministerpräsidenten zu entlassen, sondern leitet auch den Staatsrat sowie den Sicherheitsrat, ein Gremium, welches aus Vertretern der Machtministerien und Sicherheitsorgane besteht.

Die sich bereits im Sommer abzeichnende Umstrukturierung der föderalen Ordnung wird nun endgültig deutlich. Die Gouverneure und Republikoberhäupter werden in Zukunft stärker für Beliebtheitswerte und Wahlergebnisse der Staatsführung in die Verantwortung genommen. Gleichzeitig sollen sie für eine demokratische Legitimation sorgen. *Radij Chabirow*, Baschkortostans Republikoberhaupt, äußerte sich erfreut über die Aufwertung der Regionen: „*Der Präsident gab ein klares Signal zur Stärkung der Rolle der Regionen und Gouverneure bei der Entwicklung unseres Landes*“.

20 Jahre Putin

Als *Wladimir Putin* im Jahr 2000 zum Präsidenten gewählt wurde, stand die Russische Föderation kurz vor dem Zerfall. In Tschetschenien tobte ein von Islamisten getragener Unabhängigkeitskrieg, der drohte, auf die benachbarten Republiken überzugreifen. In zahlreichen Republiken an der Wolga, im Ural und Sibirien regierten die Präsidenten der Gliedstaaten weitestgehend unbeeinflusst von Moskau. National-separatistische Tendenzen nahmen zu. Die Masse der Bevölkerung der Russischen Föderation war in den Jelzin-Jahren in eine prekäre Lage geraten. Dieser verarmten Mehrheit stand eine schmale Oberschicht gegenüber – häufig als Oligarchen bezeichnet –; eine Mittelschicht war de facto nicht existent.

Aus russländischer Sicht gelang es Putin während seiner Regierungszeit, eine Reihe außen- und wirtschaftspolitischer Erfolge zu erzielen. Der in den 1990er Jahren daniederliegenden Wirtschaft gelang ab den 2000ern eine erstaunliche Erholung. Die neue Stabilität legte das Fundament für das ab 2008 einsetzende sicherheitspolitische Engagement auch jenseits der eigenen Grenzen. Damit einher ging eine Modernisierung der Streitkräfte. Aus russländischer Perspektive handelte es sich zudem bei den Ereignissen des Jahres 2014 um einen Anschluss der Krim an Russland. In den Augen der russländischen Bevölkerung ist dies wohl als größter außenpolitischer Erfolg Putins zu werten. Die Umfragewerte für *Wladimir Putin* erreichten infolge Rekordhöhen. [1] Die Staatsreserven decken seit August 2019 die Staatsschulden. Die westlichen Sanktionen schadeten Russland nicht wirklich. Während der bisherigen Regierungszeit Putins entstand durch die einkehrende politische Stabilität und den ökonomischen Aufschwung erstmals eine Mittelschicht. Deren verbesserte

sozioökonomische Lage führt zu einem neuen Interesse im Hinblick auf die Partizipation bei lokalpolitischen Themen und darüber hinaus. Für gesellschaftliche Ungerechtigkeiten ist man zunehmend sensibilisiert.

Vor allem die Rentenreform 2018 sorgte für Unmut. Die Beliebtheitswerte mit der Arbeit des Präsidenten fielen laut einer Analyse des oppositionellen *Lewada Zentrums* auf 75%. [2] Einen weiteren Einschnitt stellten die relativ schlechten Ergebnisse der Partei „Einiges Russlands“ (ER) bei den letzten Regionalwahlen im September 2019 dar. Allerdings verdeutlichten die Ergebnisse, dass im Falle von Wahlniederlagen der Regierungspartei „Einiges Russland“ nicht etwa liberal gesinnte Parteien siegen, sondern die rechtspopulistische LPDR oder die Kommunistische Partei (KPRF). So regiert derzeit die LPDR in den Gliedstaaten *Chabarowsk, Wladimir* und *Smolensk*. Die Kommunisten stellen den Gouverneur in *Chakassien, Orjol* und *Irkutsk*. Die Proteste und Kundgebungen im Sommer 2019 waren für die Putin-Administration nicht wirklich gefährlich. Sie wurden zumindest von Moskau in gewisser Weise als „Modeerscheinung“ betrachtet. Bislang gelang es der Administration bei Unmutsbekundungen ein jeweils geeignetes Ventil zu finden. Die in kritischen Situationen repressiv agierenden Sicherheitsorgane stabilisieren den Staat zusätzlich. Es gibt keine geeinte Opposition, die für die Administration gefährlich werden könnte. Sowohl die parlamentarische (KPRF, LPDR) als auch die außerparlamentarische Opposition (*Alexej Nawalni*) vertreten teilweise nationalistischere bzw. extremere Positionen als die regierende Partei „Einiges Russland“.

Wladimir Putin verfügt nach 20 Jahren an der Staatsspitze immer noch über hohe Sympathiewerte vor allem in den Provinzen, in denen die Bevölkerung eher von einem paternalistischen Politikverständnis geprägt ist. Der knappe Wahlsieg des „Einiges Russland“ bei den Regionalwahlen 2019 darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Regierungspartei mit ihrem sozialkonservativen Profil vor allem in den Regionen und dem ländlichen Raum die große Mehrheit der wertekonservativen Wählerschaft nach wie vor sicher hinter sich weiß. Eine Alternative zur derzeitigen Administration ist nicht in Sicht. Auch jeder zukünftige Entscheidungsträger wird mit hoher Gewissheit aus den Reihen der derzeitigen politischen Elite stammen.

Personelle Umstrukturierungen und mögliche Szenarien

Im Anschluss an die vom Präsidenten Putin gehaltenen Rede erklärte *Dimitri Medwedjew* seinen Rücktritt als Premierminister. *Medwedjew* soll als stellvertretender Vorsitzender des Sicherheitsrates weiterhin politisch tätig sein. Der Rücktritt selbst wurde im engsten Umfeld Putins geplant. Fest steht, dass *Medwedjews* Beliebtheitswerte in Russland gering sind. Eine mögliche Lesart der Ereignisse könnte sein, dass *Medwedjew* aus dem medialen Zentrum und der Beobachtung herausrücken soll. Die neue Position *Medwedjews* ist eine Möglichkeit, Sympathiepunkte zu sammeln, um später erneut als Präsident anzutreten, ein Szenario, dass aber wenig wahrscheinlich ist.

Als Nachfolger *Medwedjews* schlug *Wladimir Putin Michail Mischustin* vor. *Mischustin*, 1966 geboren, studierte bis 1989 in Moskau Ingenieurwesen. 2003 folgte eine wirtschaftswissenschaftliche Dissertation über den „Mechanismus der staatlichen Steuerverwaltung in Russland“. Gesellschaftlich engagierte er sich seit 1992 vor allem im Bereich Technologie und Digitalisierung im Internationalen Computerclub, einer NGO, die an

einem konstruktiven Austausch zwischen Russland und dem Westen in Fragen Technologie interessiert ist. Ab 1998 übernahm *Mischustin* als stellvertretender Leiter der Staatlichen Steuerbehörde der Russischen Föderation leitende Positionen in staatlichen Institutionen und war von 1999 bis 2004 stellvertretender Minister des 1998 gegründeten Ministeriums für Steuern und Gebühren. Seit Ende 2006 leitete *Mischustin* die Behörde German Gref bis er 2008 aus dem Staatsdienst ausschied und im privaten Vermögensmanagement arbeitete. 2010 kehrte er in den staatlichen Dienst als Leiter der Bundessteuerbehörde zurück. Russlands wirksame Steuerverwaltung, die vor allem durch digitale Fortschrittlichkeit und innovatives Vorgehen gekennzeichnet ist, wurde maßgeblich von *Mischustin* mitgestaltet. Medial ist der neue Premier bislang kaum in Erscheinung getreten. Er gilt als Experte seines Faches und als Mann effektiver Administration.

Putin selbst hält sich über die eigenen Zukunftspläne und seine zukünftige Funktion im Staat bedeckt. Die meisten Beobachter stellen die Vorschläge und Entscheidungen daher in einen breiten Kontext, fokussieren die strategische Dimension und betrachten die Ankündigungen vor allem vor dem Hintergrund des Endes der zweiten Amtszeit Putins im Jahr 2024. Die von ihm jetzt herbeigeführten Änderungen sind möglicherweise eine strategisch orchestrierte Umstrukturierung des institutionellen Machtgefüges, um Putins Machtposition auch nach seiner verfassungsrechtlich reglementierten Amtszeit dominant zu halten und so weitreichende Einflussmöglichkeiten in staatliche Entscheidungen zu garantieren. Eine an der Beobachtung der Kritiken anlehrende, aber stärker aus der politischen Kultur Russlands blickende Interpretation der Ereignisse eröffnet der russische Politologe und einflussreiche politische Berater Igor Minutsow: „*Ziel (der verfassungsrechtlichen Umstrukturierung) ist es, radikale Umgestaltungen des Systems, Turbulenzen und Chaos nach der Beendigung der Präsidentschaft Putins zu verhindern.*“ Darin sieht *Minutsow* die primäre Intention. Die personale Machtfülle soll eingeschränkt werden, um potentiellen Nachfolgern erhebliche Strukturveränderungen zu erschweren. Der gewählte Zeitpunkt für ein solches Änderungsvorhaben soll vermutlich eine klar organisierte Reformierung der Machtorganisation ermöglichen. Möglicherweise hat *Putin* auch den Wunsch, die Machtfülle seines Nachfolgers zu reduzieren. Die Entscheidung, dem Nachfolger keine dritte Amtszeit zu ermöglichen, deutet darauf hin, dass die Handlungsmöglichkeiten des zukünftigen Präsidenten wesentlich geringer ausfallen sollen als bei dem derzeitigen.

Viele Beobachter und Experten verweisen bei der derzeitigen Machtransformation aufgrund bemerkenswerter Parallelen auf das kasachische Beispiel. Zu den frühesten Maßnahmen des Ex-Präsidenten *Nursultan Nasarbajew*s zählte die Beschneidung der Macht des zukünftigen Präsidenten, indem er das Parlament und die Regierung gegenüber dem Präsidentenamt stärkte. Darauf folgte die Umwandlung des Sicherheitsrates, der bis dahin eine beratende Funktion innehatte, zum Hauptverfassungsorgan ab 2018. Er selbst avancierte infolge zum Leiter dieses nationalen Sicherheitsrates, der ebenfalls den Geheimdienst kontrolliert. Gleichzeitig sicherte er sich den Vorsitz der Regierungspartei. Die letzte größere Amtshandlung *Nasarbajew*s vor seinem Rücktritt bildete die Entlassung der Regierung im Februar. Wirkliche personelle Veränderungen fanden dabei nicht statt, sondern es kam vielmehr zu einem Tausch der Positionen. Ziel war es, möglichen Anwärtern auf die Macht im kritischen Moment des Rücktrittes ihres Handlungsspielraumes zu berauben.

Bilanziert man die gegenwärtige Lage und betrachtet die anstehenden Parlamentswahlen im Jahr 2021, lässt sich konstatieren, dass die von Putin selbst angestoßenen Reformen darauf

abzielen, rechtzeitig für einen sukzessiven Ausbau des Stabilitätsniveaus zu sorgen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass vor dem Entscheidungsjahr 2024 nicht voraussehbare geopolitische oder ökonomische Ereignisse die staatliche Handlungsfähigkeit einschränken.

Die neuen russische Regierung: Das Kabinett Mischustin

Im Anschluss an die Ereignisse und Ankündigung im Rahmen der Rede Putins vom 15.01.2020 hat der von der Staatsduma bereits bestätigte neue Premierminister Mischustin zusammen mit Präsident Putin am Abend des 21.01.2020 das neue Kabinett und die zukünftige Leitlinie vorgestellt. Neben Personalentscheidungen wurden insgesamt auch eine Reduzierung der Kabinettsgröße und eine strukturelle Veränderung des Regierungsapparats vorgenommen. Anstelle von zehn stellvertretenden Premierministern gibt es nur noch neun; die einst zweiundzwanzig Ministerien werden auf einundzwanzig reduziert. Mischustin kündigte an, weitere Abteilungen und Strukturen zusammenzuführen, um die Effizienz der Regierung zu steigern.

Neun Ministerien werden in Zukunft einer neuen Leitung unterstehen: das Ministerium für Wissenschaft und Hochschulwesen, das Justizministerium, Sportministerium, Gesundheitsministerium, Kulturministerium, Bildungsministerium, Ministerium für Digitalisierung, Telekommunikation und Massenmedien, das Ministerium für Arbeit und Sozialschutz und das Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung. Entscheidend sind dabei Personalentscheidungen wie die von Maxim Reschetnikow, dem bisherigen Gouverneur von Perm, der zukünftig die Leitung des Ministeriums für wirtschaftliche Entwicklung übernimmt. Reschetnikow gilt ähnlich wie Mischustin als effektiver Administrator.

Gebliieben sind vor allem die Minister der strategisch wichtigen Ministerien: Das Außenministerium, Verteidigungsministerium, Innenministerium, Energieministerium und Finanzministerium. Der seit sechzehn Jahren amtierende, erfahrene Sergej Lawrow leitet weiterhin das Außenministerium; das Verteidigungsministerium untersteht nach wie vor Sergej Schoigu, Wladimir Kolokolzew verbleibt als Chef des Innenministeriums, Anton Siluanow ist weiterhin Finanzminister und das Energieministerium unterliegt den Entscheidungen Alexander Nowaks. Dies ist nicht zuletzt wohl durch die hohen Beliebtheitswerte von Ministern wie Lawrow und Schoigu zu erklären und einer gut funktionierenden Regierungstätigkeit in den genannten Bereichen.

Umstrittene Minister mussten ihren Platz räumen. Der konservative Kulturminister Wladimir Medinski hat die Leitung des Kulturministeriums an die Theaterwissenschaftlerin und Filmexpertin Olga Ljubimowa übergeben müssen. Pawel Kolobkow wird als Sportminister durch den Vorsitzenden des Internationalen Hochschulverbandes und früheren Tischtennisprofi Oleg Matyzin im Sportministerium ersetzt.

Von den neun stellvertretenden Ministerpräsidenten sind sechs neu in ihrem Amt. Auffällig ist dabei vor allem der personelle Amtswechsel des ersten stellvertretenden Ministerpräsidenten Anton Siluanow, dem weiterhin amtierenden Finanzminister, durch den promovierten Wirtschaftswissenschaftler Andrei Belousow, einem Wirtschaftsberater Putins.

Es zeichnet sich deutlich ab, dass Mischustin, der sich durch seine effiziente Umstrukturierung der russischen Steuerbehörde verdient gemacht hat, seinen vor allem auf Leistung ausgerichteten Führungsstil auch auf seine Aufgaben in der russischen Regierung überträgt. Nicht nur die institutionelle Umstrukturierung ist ein Zeichen dafür. Auch die personelle Umgestaltung der spricht eine deutliche Sprache. Umstrittene, unbeliebte oder

mussten ihr Amt niederlegen, „Macher“ wie Mischustin, Reschetnikow und Belousow wurden in leitende Positionen gehoben, effizient arbeitende Ministerien durch die Beibehaltung des bisherigen Führungspersonals gestärkt. Wie auch Mischustin in seiner Ansprache bei der Verkündung des neuen Kabinetts im Weißen Haus sehr deutlich zum Ausdruck brachte, ist vor allem eine effiziente Regierungsarbeit zur Lösung der zentralen Probleme des demographischen Wandels und des Gesundheitswesens im gegenwärtigen Russland sein Hauptanliegen.

Verweise

1. Vgl. o.A.: Infografik : Wie beliebt ist Putin? In: Dekoder, <https://www.dekoder.org/de/article/infografik-putin-beliebtheit-umfragewerte> (17.01.2020)
2. Vgl. ebd.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Dr. Thomas Kunze

Leiter des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung in Russland

www.kas.de

thomas.kunze@kas.de

Foto: reuters



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)