



## Putins „Januar-Revolution“

Prof. Dr. Lic. Eberhard Schneider

Januar 2020

### Zusammenfassung

---

In seinem jährlichen Bericht zur Lage der Nation machte der russische Präsident Wladimir Putin am 15. Januar 2020 sieben Vorschläge zur Änderung der Verfassung: (1) Das russische Recht hat Vorrang vor dem internationalen Recht. (2) Der Präsident darf insgesamt nur noch zwei Amtsperioden das Amt ausüben. (3) Der Mindestlohn darf nicht niedriger sein als das Existenzminimum. (4) Der Staatsrat wird als Institution in die Verfassung aufgenommen. (5) Die Staatsduma bestimmt den Kandidaten für das Amt des Regierungschefs, nicht mehr der Präsident. (6) Der Präsident nimmt nach Konsultation mit dem Föderationsrat die Ernennung der Machtpolitiker vor. (7) Die Unabhängigkeit der Richter soll in der Verfassung gefestigt werden. Außerdem trat die Regierung zurück. Neuer Premier wurde der bisherige Leiter der Steuerbehörde Michail Mischustin.

### Das ISPSW

---

Das Institut für Strategie- Politik- Sicherheits- und Wirtschaftsberatung (ISPSW) ist ein privates, überparteiliches Forschungs- und Beratungsinstitut.

In einem immer komplexer werdenden internationalen Umfeld globalisierter Wirtschaftsprozesse, weltumspannender politischer, ökologischer und soziokultureller Veränderungen, die zugleich große Chancen, aber auch Risiken beinhalten, sind unternehmerische wie politische Entscheidungsträger heute mehr denn je auf den Rat hochqualifizierter Experten angewiesen.

Das ISPSW bietet verschiedene Dienstleistungen – einschließlich strategischer Analysen, Sicherheitsberatung, Executive Coaching und interkulturelles Führungstraining – an.

Die Publikationen des ISPSW umfassen ein breites Spektrum politischer, wirtschaftlicher, sicherheits- und verteidigungspolitischer Analysen sowie Themen im Bereich internationaler Beziehungen.



## Analyse

Dieses Mal hatte es Wladimir Putin mit seiner Jahresbotschaft an die Föderale Versammlung, die aus den beiden Parlamentskammern Staatsduma und Föderationsrat besteht und zu deren Abgabe der Präsident verfassungsmäßig verpflichtet ist, sehr eilig, denn er trug sie nicht wie sonst im März, sondern, wie er selbst sagte, „erstmalig Anfang des Jahres“ in der Zentralen Ausstellungshalle der „Manege“ vor 1.300 Personen vor, den Abgeordneten der beiden Parlamentskammern, den Mitgliedern der Regierung, den Leitern des Verfassungsgerichts und der Obersten Gerichte, dem Gouverneurskorps, den Vorsitzenden der regionalen gesetzgebenden Versammlungen und weiteren führenden Vertretern des öffentlichen Lebens.<sup>1</sup> Putin begründete am 15. Januar 2020 das so: „Wir müssen schnell und unverzüglich die großen sozialen, wirtschaftlichen und technologischen Probleme lösen, mit denen das Land konfrontiert ist.“ Eine Konkretisierung dazu: Die repräsentative Umfrage des Moskauer Meinungsforschungsinstituts „Lewada-Zentrum“ vom 29. September bis zum 2. Oktober 2019 unter 1.601 Personen über 18 Jahren in 137 Bevölkerungspunkten in 50 Regionen ergab, dass 53 % der 18-24jährigen aus Russland emigrieren möchten.<sup>2</sup>

### Verfassungsänderung

Die innenpolitische Hauptaussage Putins - die „Januar-Revolution“ – bilden seine sieben Vorschläge zur Änderung der Verfassung, deren „Potential bei weitem noch nicht ausgeschöpft“ sei und durch die sich Russland – politikwissenschaftlich betrachtet – in Richtung eines parlamentarischen Regierungssystems bewegt:

1. Die „Anforderungen des Völkerrechts und der Verträge sowie die Entscheidungen internationaler Gremien können auf dem Territorium Russlands nur insoweit wirksam werden, als sie keine Einschränkungen der Rechte und Freiheiten von Menschen und Bürgern mit sich bringen und unserer Verfassung nicht widersprechen“. Die russische Verfassung von 1993 legt in Artikel 15, Absatz 4, fest, dass die „allgemeinen Prinzipien und Normen des Völkerrechts und die internationalen Verträge der Russischen Föderation Bestandteile ihres Rechtssystems sind“. Und weiter: „Wenn durch einen internationalen Vertrag der Russischen Föderation andere Bestimmungen als die vom Gesetz vorgesehenen getroffen sind, werden die Bestimmungen des internationalen Vertrags angewendet.“ Diese Verfassungsänderungsempfehlung, die Putin offensichtlich am wichtigsten ist, denn er nannte sie zuerst, dürfte sich vor allem gegen den Europäischen Menschenrechtsgerichtshof in Straßburg richten, den Russland wegen seiner Mitgliedschaft im Europarat anerkennen musste und von dem es oft wegen Menschenrechtsverletzungen zu hohen Entschädigungszahlungen an die russischen Kläger verurteilt worden war. Laut Ilja Ratschkow vom „Moskauer Staatlichen Institut für internationale Beziehungen (MGIMO)“, der Hochschule zur Diplomatenausbildung beim russischen Außenministerium, enthält das Wiener Übereinkommen über das internationale Vertragsrecht eine Klausel, nach welcher der Staat nicht berechtigt ist, sich auf die Normen des nationalen Rechts zu berufen, um die Nichterfüllung seiner Verpflichtungen aus den Normen des internationalen Vertrags zu rechtfertigen.<sup>3</sup>
2. Die Föderationsoberhäupter, die Mitglieder des Föderationsrats, die Abgeordneten der Staatsduma, der Ministerpräsident, seine Stellvertreter, die föderalen Minister, die Leiter anderer föderaler Organe

<sup>1</sup> <http://kremlin.ru/events/president/news/62582>

<sup>2</sup> <https://www.levada.ru/2019/11/26/emigratsionnye-nastroeniya-4/>

<sup>3</sup> <https://www.vedomosti.ru/society/articles/2020701-prezident-poobeschal0/01/15/82>

sowie die Richter „dürfen keine ausländische Staatsbürgerschaft, keine Aufenthaltserlaubnis oder ein anderes Dokument besitzen, das ihnen den dauerhaften Aufenthalt im Hoheitsgebiet eines anderen Staates ermöglicht“. Wer sich um das Amt des Präsidenten der Russischen Föderation bewirbt, muss seinen Wohnsitz für mindestens 25 Jahre in Russland gehabt haben, darf keine ausländische Staatsbürgerschaft haben, keine Aufenthaltserlaubnis oder ein anderes Dokument, das ihm den dauerhaften Aufenthalt im Hoheitsgebiet eines anderen Staates ermöglicht, und zwar nicht nur zum Zeitpunkt der Teilnahme an der Präsidentenwahl, sondern zu jedem beliebigen Zeitpunkt davor. Putin stimmte auch der Meinung zu, dass keine Person länger als zwei aufeinander folgenden Amtszeiten die Position des Präsidenten der Russischen Föderation innehaben darf.

3. In der Verfassung sollte festgelegt werden, dass der Mindestlohn in Russland nicht niedriger sein darf als der existenzsichernde Lohn der erwerbsfähigen Bevölkerung. Der liegt durchschnittlich bei 9.500 Rubel (130 €).
4. Festigung des entsprechenden Status' und der Rolle des Staatsrats durch seine Aufnahme in die Verfassung, in der er bisher nicht erwähnt wird. Der Staatsrat war kurz nach seiner Wahl zum Präsidenten im September 2000 per Erlass von Putin geschaffen worden als Ersatzgremium für die Gouverneure, die aufgrund eines ebenso von Putin initiierten damals einen Monat alten Gesetzes nicht mehr Mitglieder des Föderationsrats sein durften, sondern nur deren Vertreter.<sup>4</sup> Der Staatsrat ist kein kollektives Staatsoberhaupt wie in der Schlussphase der DDR. Der vierteljährlich tagende Staatsrat berät den Präsidenten, der ihm vorsitzt, und soll zur „Realisierung der Vollmachten des Staatsoberhauptes zu Fragen des koordinierten Funktionierens und des Zusammenwirkens der Staatsorgane“ beitragen. Schwerpunkt seiner Tätigkeit sind Regionalfragen. Dem Staatsrat gehören alle Gouverneure und die Vertreter des Präsidenten in den neun Föderalen Bezirken an, die den 85 Föderationssubjekten übergeordnet sind, und die Vorsitzenden der beiden Parlamentskammern.
5. Die Staatsduma bestimmt den Kandidaten für das Amt des Regierungschefs und nicht mehr – wie bisher – der Präsident, und sie wählt dann den Premier. Ebenso soll bezüglich der Stellvertretenden Regierungschefs und der Minister verfahren werden, die auf Vorschlag des Premiers von der Staatsduma gewählt werden. Doch Russland soll laut Putin eine „starke Präsidentenrepublik bleiben“. Der Präsident soll „natürlich das Recht behalten, die Aufgaben und Prioritäten der Regierung zu bestimmen, sowie das Recht, den Vorsitzenden der Regierung, seine Stellvertreter und föderalen Minister im Falle einer nicht ordnungsgemäßen Erfüllung von Pflichten oder im Zusammenhang mit einem Vertrauensverlust zu entlassen“. Außerdem sollte der Präsident die direkte Kontrolle über die Streitkräfte und das gesamte Strafverfolgungssystem behalten.
6. Der Präsident soll nach Konsultationen mit dem Föderationsrat die Ernennungen der Leiter aller Machtbehörden, also der Silowiki (vor allem Verteidigungsminister, Innenminister, Minister für Zivilverteidigung, Leiter des FSB und des Auslandsnachrichtendienstes SWR, Leiter des Ermittlungskomitees, Kommandeur der Nationalgarde), vornehmen. Das kann dann auch auf die Ernennung der regionalen Staatsanwälte angewendet werden.

---

<sup>4</sup> Schneider, Eberhard, Das politische System der Russischen Föderation. 2., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden 2001.

7. Die Unabhängigkeit der Richter soll in der Verfassung gefestigt werden, das Prinzip ihrer Unterordnung nur der Verfassung und der föderalen Gesetzgebung. Zudem soll die Kompetenz des Föderationsrat in der Verfassung festgelegt werden, Richter des Verfassungsgerichts und der Obersten Gerichte aus dem Amt zu entfernen, falls sie ein Fehlverhalten begehen, das Ehre und Würde in Misskredit bringen sowie in anderen Fällen, die im föderalen Verfassungsrecht vorgesehen sind und auf die Unmöglichkeit hinweisen, den Status eines Richters durch eine Person aufrecht zu erhalten. Außerdem soll die Rolle des Verfassungsgerichts dahingehend gestärkt werden, dass es auf Ersuchen des Präsidenten die Verfassungsmäßigkeit von der Föderalen Versammlung angenommenen Gesetzesvorlagen überprüft, bevor sie vom Staatsoberhaupt unterzeichnet werden. Die Befugnisse des Verfassungsgerichts könnten überdies erweitert werden, so dass dieses nicht nur die Gesetze, sondern auch andere normative Rechtsakte staatlicher Behörden auf der föderalen und der regionalen Ebene auf die Einhaltung der Verfassung prüft.

Diese Verfassungsänderungen können – weiter nach Putin - durch das Parlament in Form eines entsprechenden Verfassungsgesetzes verabschiedet werden. Sie können aber auch den Bürgern als ein Paket zur Abstimmung vorgelegt werden. „Die Meinung der Menschen, unserer Bürger, des Volkes als Träger der Souveränität und Hauptmachtquelle sollte entscheidend sein.“

Am schwierigsten ist die Einführung der Vorrangstellung des nationalen Rechts vor dem Völkerrecht, denn sie erfordert die Änderung von Artikel 15, der zum Kapitel 1 („Grundlagen der Verfassungsordnung“) der Verfassung gehört. Artikel dieses Kapitels sowie der Kapitel 2 und 9 können nach Artikel 135, Absatz 1, von der Föderalen Versammlung nicht revidiert werden. Absatz 2 dieses Artikels schreibt vor, dass eine Vorlage zur Revision von Artikeln in den Kapiteln 1, 2 und 9 die Unterstützung von drei Fünfteln der Stimmen der Gesamtzahl der Mitglieder des Föderationsrats und der Abgeordneten der Staatsduma haben muss. Dann muss laut Absatz 3 eine Verfassungsversammlung einberufen werden, die entweder die Unveränderbarkeit der Verfassung bestätigt oder eine neue Verfassung ausarbeitet, die entweder von der Verfassungsversammlung mit zwei Dritteln der Stimmen aller ihrer Mitglieder angenommen wird oder die in einem Referendum zur Entscheidung gestellt wird. Kremlsprecher Dmitrij Peskow erklärte dazu, dass es kein Referendum sein werde, sondern eine andere Abstimmung, deren Verfahren und Bedingungen per Erlass des Präsidenten festgelegt werden sollten.<sup>5</sup> Also läuft alles auf die Einberufung einer Verfassungsversammlung hinaus. Die übrigen Artikel können mit einem dazu vergleichsweise leichten Verfahren in Form eines föderalen Verfassungsgesetzes (Artikel 136 und 108) geändert werden: Erforderlich ist die Zustimmung von mindestens zwei Dritteln der Stimmen aller Mitglieder der Staatsduma (300 von 450) und drei Vierteln aller Senatoren des Föderationsrats (128 von 170) sowie von zwei Dritteln der Föderationssubjekte (57).

Noch am 15. Januar bildete Putin eine „Arbeitsgruppe zur Vorbereitung der Vorschläge für die Verfassungsänderungen“.<sup>6</sup> Die drei Ko-Vorsitzenden sind:

- der Vorsitzende des Komitees des Föderationsrats für Verfassungsgesetzgebung und Staatsaufbau Andrej Klischas, der auf der Sanktionsliste der USA und der Europäischen Union steht, weil er 2014 im Föderationsrat öffentlich die Entsendung russischer Truppen auf die Krim unterstützt hatte,

<sup>5</sup> <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2020/01/15/820710-anonsirovannaya-prezidentom>

<sup>6</sup> <http://kremlin.ru/acts/news/62589>



- der Vorsitzende des Komitees der Staatsduma für Staatsaufbau und Gesetzgebung Pawel Krascheninikow, Ko-Vorsitzender der russischen Anwaltskammer, und
- die Direktorin des föderalen staatlichen „Instituts für Gesetzgebung und Rechtsvergleich bei der Regierung der Russischen Föderation“ Talija Chabrijewa, Autorin der 2016 erschienen Monographie „Verfassungsreform in der modernen Welt“.

Der Direktor des „Instituts für sozio-ökonomische und politische Studien (ISEPI)“, Dmitrij Badowskij, der bis 2012 Stellvertretender Leiter der Verwaltung des Präsidenten für Innenpolitik war, erklärte: „Aus Putins Sicht sollte das politische System auf Institutionen basieren, und der Machttransit sollte nicht persönlich erfolgen, sondern institutionell. Das heißt, das Gleichgewicht und die Verantwortung der verschiedenen Regierungszweige sowie der Institutionen werden genau die Stabilität des Systems gewährleisten.“ Eine Ausweitung der Rolle der Institutionen werde zu einer Zunahme der politischen Bedeutung relevanter politischer Persönlichkeiten führen. Unter Wahrung einer starken Präsidentialmacht würden sowohl der Premierminister als auch die Vorsitzenden der Kammern des Parlaments gestärkt. Die Rolle des Staatsrats sei jedoch nach wie vor schwer zu verstehen. Es sei seiner Meinung nach noch zu früh, um darüber zu sprechen, welchen Posten Putin im Jahr 2024 einnehmen könnte.

### **Regierungsrücktritt**

Eine Stunde nach Putins Rede trat Premier Dmitrij Medwedew zurück und mit ihm die gesamte Regierung. Putin ernannte ihn zum Stellvertretenden Vorsitzenden des Sicherheitsrats, eine Position, die neu geschaffen wurde. Vorsitzender des Sicherheitsrats ist laut Artikel 83 der Präsident. Nikolaj Petrow von der Staatlichen Hochschule für Wirtschaft-Föderale Universität ist der Ansicht, dass der Sicherheitsrat, der in der Präsidentenbotschaft nicht erwähnt wurde, ein Schlüsselorgan zur Kontrolle der Sicherheitskräfte ist. Das Amt des Stellvertretenden Vorsitzenden des Sicherheitsrats ist die Position des Vizepräsidenten, eine Position, die Medwedew als Premierminister laut Verfassung vorübergehend bis zur Neuwahl eines Präsidenten innehatte, wenn der Präsident plötzlich ausfällt. Nun würde er die Funktion eines faktischen Vizepräsidenten dauerhaft ausfüllen.

### **Neuer Premier**

Noch am selben Tag wurde von der Staatsduma der neue Premier Michail Mischustin mit 383 Stimmen bestätigt - Putin erhielt als Premier 2008 nur neun Stimmen mehr - bei 41 Enthaltungen.<sup>7</sup> Zum ersten Mal stimmte niemand gegen einen Premierkandidaten. Putin entschied sich für die Wahl eines Technokraten statt eines Wirtschaftsreformers oder eines Silowiki. Von den Medien werden Mischustins professionellen Eigenschaften betont. Er sei gleich distanziert von politischen und Businessgruppen und habe mit den Silowiki zusammengearbeitet.

Mischustin wurde 1966 im Moskauer Gebiet geboren. Er absolvierte 1989 das Moskauer „Institut für Werkzeugmaschinen (Stankin)“ als Ingenieur für Systemtechnik und promovierte 2010 in Wirtschaftswissenschaft. Bis 1998 und von 2008 bis 2009 war Mischustin im Business tätig. In den 1990er Jahren führte er moderne westliche digitale Technologien in Russland ein. Er hielt damals das Internationale Computerforum in Moskau ab, bei dem laut „Kommersant“ Regierungsbehörden Computer und Software kauften. Dank dieses Forums kamen laut deren

<sup>7</sup> <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2020/01/16/820798-reformirovat-sistemu>



Website viele westliche Unternehmen nach Russland wie Motorola, Intel, Oracle, HP, Symantec.<sup>8</sup> Mit Mischustin sei ein erheblicher Teil der Digitalisierung der Macht in Russland in den letzten Jahren verbunden.

1998 trat Mischustin erstmals in den „Föderalen Steuerdienst“ ein, er leitete das „Föderale Katasteramt (Rosnedwischimost)“ sowie die „Föderale Agentur für die Verwaltung von Sonderwirtschaftszonen“ im Range eines Stellvertretenden Ministers für Steuern und Abgaben. Von 2010 bis 2020 leitete Mischustin den Steuerdienst, den er zu einem der technologisch fortschrittlichsten der Welt bezüglich des für die Steuerzahlung erheblich verringerten Verwaltungsaufwandes für Unternehmen und der verbesserten Vorhersehbarkeit der Steuerbelastung entwickelte.<sup>9</sup> Er konnte innerhalb von zehn Jahren die Steuereinnahmen verdoppeln.

Mischustin soll offensichtlich das Sozialsystem reformieren. Russland gibt jährlich 3 % des BIP für Sozialleistungen aus (2,5 Bill. Rubel, in etwa 37 Mrd. €). In Russland gibt es mehr als 98 verschiedene Leistungen und Sozialleistungen für Bedürftige, schrieben Experten der Russischen Akademie für Volkswirtschaft und öffentliche Verwaltung. Von einem Rubel, der für gezielte Unterstützung bereitgestellt wird, erreichen nur 25 Kopeken die Armen. Und der Anteil der gezielten Leistungen an den Einkommen der Ärmsten in den Regionen beträgt im Durchschnitt nicht mehr als 2%.

Mischustin liebt die Show, er spielt Klavier, schreibt Lieder und Gedichte, kann auf Konferenzen gut reden und sei ein Kommunikationstalent mit strategischer Sichtweise. Er ist auch Putins Eishockeypartner.

### **Was macht Putin nach 2024?**

Nach der Verfassungsänderung kann Putin nicht mehr Präsident werden. Der Vorsitz des Sicherheitsrats und des Staatsrats kommt dann für ihn auch nicht mehr infrage. Er dürfte auch wohl kaum wieder Premier werden wollen wie von 2008 bis 2012. Der Premier wird in Zukunft als Kandidat allein von der Staatsduma bestimmt und von dieser dann auch gewählt, und der Premier bekommt keine neuen Zuständigkeiten. Putin könnte Vorsitzender der Staatsduma werden, denn das Parlament wird aufgewertet und bestimmt zukünftig allein die Regierung. Die nächste Staatsdumawahl steht 2021 an und könnte dann nach den neuen Regelungen tätig werden. 2021 wäre Putin noch Präsident, hätte aber aufgrund der Verfassungsänderung etwas Macht an die Staatsduma und an den Föderationsrat abgegeben. Vom übermächtigen Präsidenten zum Parlamentsvorsitzenden? Wenn Putin meint, ohne ihn bricht alles in Russland zusammen, dann bleibt nur noch die in der letzten Kolumne überlegte Variante der zu schaffenden Position eines Präsidenten des zuvor zu bildenden wirklichen Unionsstaates Russland-Belarus.

\*\*\*

**Anmerkungen:** Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder.

<sup>8</sup> <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2020/01/16/820807-mihail-mishustin-tsifrovaya-model-premer-ministra>

<sup>9</sup> <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2020/01/16/820798-reformirovat-sistemu>



### Über den Autor dieses Beitrags

---

Prof. Dr. Lic. Eberhard Schneider ist Vizepräsident der International Union of Economists St. Petersburg (IUECON) sowie Advisory Board Member des EU-Russia Centre in Brüssel, Professor für Politikwissenschaft an der Universität Siegen und Leiter der sozialwissenschaftlichen Forschung des Berliner West-Ost-Instituts.



*Prof. Dr. Lic. Eberhard Schneider*