

## II Osteuropa

Die Empirie der postsozialistischen Systemtransformation bietet heute ein recht übersichtliches Bild, wenn Mittel- und Osteuropa betrachtet werden. Es bestehen drei Großregionen mit jeweils unterschiedlichen Charakteristika. Die Staaten Mitteleuropas sind seit dem 1.5.2004 Mitglieder der Europäischen Union; ihre Akteure streben die Umgestaltung ihrer politischen und wirtschaftlichen Systeme nach dem Modell des westlichen Wohlfahrtsstaats in seinen verschiedenen Ausgestaltungsformen an (Esping-Andersen 1990). Im europäischen Teil der GUS organisieren sich die Herrschaftsregimes in gewisser Hinsicht immer stärker als Prototypen defekter Demokratie (Beichelt 2004a). Während formal demokratische Institutionen bestehen und auch einigermaßen kompetitive Wahlen stattfinden, werden innerhalb der politischen Systeme vertikale Machtstrukturen errichtet, in die sich alle übrigen Akteure außer der unmittelbaren Staatsführung einzureihen haben: die Zivilgesellschaft, die Medien, die Gerichtsbarkeit und die regionalen Körperschaften. Ob die ukrainische Machtwechsel des Spätherbstes 2004 auch zu einem Regimewechsel führen wird, bleibt dabei abzuwarten (vgl. hierzu Kempe/Kurth 2004). Die dritte Region, die die Staaten Südosteuropas umfasst, verliert immer mehr Fälle an das mitteleuropäische Paradigma. Bulgarien, Kroatien und Rumänien werden der EU vermutlich in den nächsten Jahren beitreten. Makedonien hat ebenfalls einen Antrag auf EU-Beitritt gestellt. Daher sind nur noch Albanien, Bosnien-Herzegowina und die Bundesrepublik Jugoslawien als Staaten zu nennen, die in ihren politischen und wirtschaftlichen Strukturen sowie in ihrer Staatlichkeit wenig gefestigt erscheinen.

Die Länderauswahl dieses Kapitels orientiert sich an dieser auch oberflächlich erkennbaren Dreiteilung der postsozialistischen Länder Europas. Mit der Slowakei, Russland und Albanien werden drei Staaten behandelt, die stellvertretend für auch von ihren Nachbarländern betretene Pfade stehen. Die Slowakei steht für die Überwindung der defekten Demokratie, Russland für deren Verfestigung sowie Albanien für das Andauern der Transformationsdynamik.

Über die Ursachen für die unterschiedliche Entwicklung der drei Regionen herrscht wissenschaftlicher Streit. In den ersten Jahren der Systemtransformation wurden in den länderspezifischen Eigenarten sowohl der sozialistischen Regimes sowie der Charakteristika der Regimewechsel wichtige Indikatoren für den Fortgang der Transformation gesehen (Beyme 1994). Während dann allerdings die geographischen Subregionen ihre Konturen annahmen, betrachteten mehr und mehr Autoren die These der historischen Kontinuität als

zutreffend (Offe 1998; Ash 1999/2000). Demzufolge sei die Verortung einzelner Länder in einer der drei "historischen Regionen Europas" (Szűcz 1990) entscheidend für den Erfolg der Demokratisierung. In Westeuropa, wo französische, deutsche und österreichische Imperien eine rationale Verwaltung eingeführt hatten, wo das Bürgertum spätestens im 19. Jahrhundert eine Rolle gespielt hatte und wo die Kirche ihren Einfluss auf das wirtschaftliche und politische Leben seit langem aufgegeben hatte, bestünden gute Aussichten für eine Demokratie. Die früheren Herrschaftsbereiche des russischen und des ottomanischen Reichs verfügten dagegen über diese Grundvoraussetzungen nur in stark eingeschränkter Form, und daher sei in diesen Regionen letztlich die historisch-kulturelle Tradition für die Unfähigkeit zur nachhaltigen Demokratisierung verantwortlich. Gegner der These in dieser rigiden Form weisen hingegen auf die Vielschichtigkeit kultureller Voraussetzungen und auf die bestehenden Handlungsspielräume zur Überwindung vermeintlicher historischer Kontinuitäten hin (Kovacs 2004).

Die Gründe für das Auseinanderfallen postsozialistischer Entwicklungspfade sollen allerdings in diesem Kapitel nicht systematisch untersucht werden. Vielmehr geht es um die Analyse der Regimeentwicklungen in drei Ländern, die noch bis Mitte der 1990er-Jahre eine relativ ähnliche Bilanz der Systemtransformation aufweisen konnten. In allen drei Ländern hatte es Gründungswahlen und weitere, halbwegs frei und fair verlaufene Wahlen gegeben (Nohlen 1996). In keinem der Länder hatten sich Vertreter der ehemaligen Regimeopposition in eben diesen Wahlen entscheidend durchsetzen können; es bestand eine Balance zwischen demokratisch bzw. ehemals regimekritischen Kräften und Nachfolgeorganisationen oder -parteien des *ancien régime*. Demzufolge war auch die außenpolitische Agenda der Annäherung an den Westen ebenso umkämpft wie das Endziel der wirtschaftspolitischen Reformen. Angesichts dieser Unterschiede ist es nicht weiter verwunderlich, dass der politische Wettbewerb in allen drei Ländern sehr stark polarisiert war. In institutioneller Hinsicht hatte die nicht bestehende Einigkeit über die *finalité* der Systemtransformation die Folge, dass der rechtsstaatliche und administrative Unterbau der Demokratie eher zögerlich reformiert wurde; typischerweise waren Schlüsselpositionen in Verwaltung und Judikative von Vertretern der alten Eliten besetzt.

Der Gegenstand der folgenden Ausführungen besteht nun in der Betrachtung der Entwicklungspfade von dieser Grundkonstellation bis heute. In aller Kürze lassen sich die Erkenntnisse so zusammenfassen: Nach dem Ende des unmittelbaren Regimewechsels entwickelte sich Russland zu einer defekten Demokratie mit delegativen und illiberalen Elementen, die Slowakei zu einer funktionierenden Demokratie und Albanien zu einer in erster Linie illiberalen defekten Demokratie mit anarchischen Beimischungen. Das Paradigma der defekten Demokratie impliziert dabei, dass ein guter Teil dieser Entwicklung regimeimmanent, d.h. bei Betrachtung der politischen Institutionen in einem

weiten Sinne und deren Verbindungen mit den jeweiligen Gesellschaften, nachgezeichnet werden kann. Für sich genommen, können weder die Art des Regimewechsels noch historische oder kulturelle Hinterlassenschaften ("legacies", vgl. Crawford/Lijphart 1997) die Regimeentwicklung in der post-sozialistischen Phase hinreichend erklären. Vielmehr steht die Verwendung des Konzepts der defekten Demokratie für die Überzeugung, die Entwicklung in den einzelnen Partialregimes gebe entscheidende Hinweise auf den Charakter des Gesamtregimes.

In diesem Sinne sind es auch nicht die gesellschaftlichen, politischen oder wirtschaftlichen Sphären als ganze, die den Charakter einzelner Länder als eher offene oder geschlossene Regime determinieren. Die Analyse muss kleinteiliger im Hinblick auf das Wahlregime, die politischen und bürgerlichen Rechte, die horizontalen Herrschaftsbeziehungen und die Regierungsfähigkeit gerichtet werden (siehe Einleitung zu diesem Band, vgl. Merkel u.a. 2003). Dann lassen sich zum einen Entwicklungen im Herrschaftsgefüge besser erkennen, zum anderen sind auch viel genauer die Ursachen für die Defekte in den einzelnen Partialregimes zu identifizieren. Diesem Muster folgen die Ausführungen auch dieses Kapitels. Zunächst werden die Herrschaftsregimes in ihren Partialbereichen betrachtet, anschließend werden die Ursachen für die Herausbildung, Vertiefung und Abschwächung der Defekte untersucht. Dabei wird jeweils länderspezifisch vorgegangen; am Ende erfolgt eine vergleichende Einschätzung.

**Kommentar [TB1]:** Wolfgang:  
Den Vergleich zwischen beiden Fällen habe ich hier schon mal angekündigt - geschrieben ist er noch nicht, da ich sie Slowakei und Albanien jetzt nicht bearbeitet habe.

## 1. Russland: Stabilisierung einer delegativen Demokratie

An der Oberfläche sind in Russland alle Voraussetzungen eines demokratischen Rechtsstaates erfüllt. Es finden regelmäßige Parlaments- und Präsidentschaftswahlen mit kompetitivem Charakter statt, die wesentlichen politischen Rechte und bürgerlichen Freiheiten sind in der Verfassung verankert, es gibt einen Parteienpluralismus, Anfänge einer Zivilgesellschaft sowie eine in der Verfassung festgeschriebene Gewaltenteilung. Dennoch reicht bereits eine oberflächliche Betrachtung des politischen Prozesses aus, um ernsthafte Zweifel am Bild einer funktionierenden Demokratie zu wecken. Während in der Jelzin-Zeit eine politische Öffentlichkeit existierte und auch die Gewaltenteilung wenigstens ansatzweise anerkannt wurde, fällt in der Ära Putin der deutliche Rückgang der politischen Rechte und bürgerlichen Freiheiten ins Auge (vgl. Shevtsova 2003).

Nach einer kurzen Nachzeichnung der Regimewechselphase wird im Folgenden eine Übersicht der Demokratiedefekte auf der Grundlage der in Band I erläuterten fünf Teilregime gegeben. Da die Formbildungen demokratischer

Defekte häufig 'multidimensional' sind, d.h. Defekte in unterschiedlichen Teilregimen und Demokratiedimensionen sich wechselseitig beeinflussen, verstärken oder neutralisieren, ist eine klare Aufteilung der einzelnen Defekte auf die verschiedenen Teilregime nicht immer möglich. Ein zusammenfassender Überblick über die ermittelten Defekte findet sich in Abbildung xxx (Überblick über die signifikanten Defekte in den Untersuchungsländern).

**Kommentar [TB2]:** Auch diese Tabelle habe ich noch nicht prüfend überarbeitet.

## *Die Regimewechselphase*

Nach seiner Wahl zum Generalsekretär der KPdSU im März 1985 knüpfte Michail Gorbatschow rasch an Reformversuche Juri Andropows an. Perestrojka (Umbau), Uskorenie (Beschleunigung) und später Glasnost (Öffentlichkeit/Offenheit) sollten allerdings nur eine *Reform* des kommunistischen Systems, jedoch keinen *Systemwechsel* ermöglichen (vgl. Henderson/Robinson 1997: 40; Linz/Stepan 1996: 378f.; Urban/Igrunov/Mitrokhin 1997: 53-94). Gorbatschows Unfähigkeit, die KPdSU in eine reformorientierte Gruppierung umzuwandeln, war letztlich einer der Hauptgründe für das Scheitern der Perestrojka. Ein "sozialistischer Pluralismus der Meinungen" sollte als Ersatz für einen politischen Pluralismus dienen. Die politische Führung überschätzte jedoch die Fähigkeit der Partei, den Meinungspluralismus auch weiterhin von oben kontrollieren zu können. Die zaghaften Reformversuche führten zudem zur direkten Mobilisierung der jeweiligen Titularnationen in den sowjetischen Republiken gegen das Zentrum. Auf der Suche nach einer neuen Quelle der ideologischen Legitimität setzten sich nationalistische Tendenzen durch.

Das politische Ziel der Unabhängigkeit gewann Vorrang vor dem Ziel der Demokratisierung, und Russland bildete innerhalb der UdSSR keine Ausnahme. Eine Besonderheit der RSFSR war allerdings, dass es außerhalb der diskreditierten KPdSU keine politische Organisation gab, in der der plötzlich zugelassene Nationalismus sich hätte kristallisieren können. Die RSFSR war die einzige Unionsrepublik, die nicht über eine eigene Unterabteilung der Kommunistischen Partei verfügte. Russische "Softliner" (Przeworski 1992) innerhalb der KPdSU hatten daher Probleme, wenn sie sich für die Demokratisierung der Gesellschaft der UdSSR einsetzten. Entweder sie mussten gedanklich den Ablösungsprozess der Republiken vorwegnehmen oder wenigstens begrüßen und damit gleichzeitig die i.d.R. wenig demokratisch gestimmten russischen Nationalisten stützen, oder sie mussten im Verbund mit den ebenfalls nicht demokratisch gestimmten Unionisten auf den Erhalt der Sowjetunion dringen. Daher hatten die demokratischen Kräfte, die bei den halbfreien Wahlen von 1989 und 1990 in Russland gewählt wurden, von Anfang mit Autoritätsproblemen in der breiteren Bevölkerung zu kämpfen (Urban/Igrunov/Mitrokhin 1997).

Gleichzeitig hatte die KPdSU angesichts der zunehmenden Wirtschaftskrise längst ihre auf sozialer Gerechtigkeit und Gleichheit beruhende Legitimationsbasis eingebüßt. Mit dem Staatsstreich vom 18. August 1991 versuchten die konservativen Sowjeteliten zum letzten Mal, die Kontrolle über den Systemwandel zurückzugewinnen. Das Scheitern des Umsturzversuches beschleunigte den Zerfall der Sowjetunion. Gesamtsowjetische Institutionen wie die KPdSU, der KGB, das Militär oder die Polizei wurden durch den Putsch empfindlich geschwächt. Jelzin hingegen ging gestärkt aus der Augustkrise hervor. Am 8. Dezember 1991 erklärte er zusammen mit Leonid Krawtschuk (Ukraine) und Stanislaw Schuschkewitsch (Belarus) die UdSSR für aufgelöst (vgl. Henderson/Robinson 1997: 41-58; Remington 1997: 70f.).

Anders als z.B. in den baltischen Staaten bestand im russischen Obersten Sowjet, der nach der Auflösung der Sowjetunion nun auf einmal als wichtigstes Repräsentativorgan übrig blieb, keine Mehrheit für "demokratisch" eingestellte Kräfte. Die Wahlen zum Volksdeputiertenkongress der UdSSR vom März 1989 und die Wahlen zum Volksdeputiertenkongress der RSFSR ein Jahr später können bestenfalls als semidemokratisch bezeichnet werden. Ohne ein Minimum an Unterstützung durch die lokalen kommunistischen Machthaber und/oder eine der von ihr direkt oder indirekt abhängigen Organisationen wie beispielsweise dem *Komsomol* (die Jugendorganisation) oder den Gewerkschaften konnte kein Wettbewerber auf den Wahlschein gelangen.<sup>1</sup> Oppositionsparteien wurden unionsweit erst im Oktober 1990 zugelassen (vgl. Holmes 1997: 108). Nicht zuletzt deshalb konnte und mochte der im Juni 1990 gewählte russische Präsident Boris Jelzin Neuwahlen direkt nach der Auflösung der UdSSR nicht zustimmen – nach seiner eigenen Einschätzung (Jelzin 2000: XXX) war die Machtbasis der Demokraten im "unabhängigen" Russland nicht stark genug.

Deshalb blieben Gründungswahlen als bewusste symbolische Neugründung des politischen Systems nach dem Zusammenbruch des alten Regimes zunächst aus. Stattdessen erfolgte ein schrittweiser Umbau durch eine Reihe von Wahlen und Referenden (vgl. Brie 1996, Rußland: 150f.). Die ersten einigermaßen freien Wahlen<sup>2</sup> erfolgten daher erst im Dezember 1993. Das Resultat war, dass in den Jahren 1992 und 1993 demokratisch nicht legitimierte Verfahren dominierten (vgl. Sakwa 1996: 10). Gleichzeitig spielten die Eliten der

---

<sup>1</sup> Der Unterschied zu den baltischen und einigen anderen Unionsrepubliken bestand darin, dass dort nationalistisch gesinnte Kommunisten zur Wahl standen, die in der Demokratisierung ein Mittel zur Abnabelung vom Moskauer Zentrum sahen.

<sup>2</sup> Auch hier gab es freilich schwerwiegende und wahrscheinlich zutreffende Anschuldigungen, die Wahlen seien gefälscht worden (vgl. Sobjanin/Suchovol'skij 1995).

Sowjetunion eine große Rolle im Volksdeputiertenkongress wie auch in der Administration.

Die Interessengegensätze im politischen System waren angesichts des undemokratischen Charakters der Elitenauswahl nicht repräsentativ für die Bevölkerung. Insofern lässt sich nicht von echten cleavages sprechen. Dennoch war der politische Konflikt typisch für die Übergangsphase vom alten zum neuen Regime, wie sie aus anderen Ländern mit frühzeitigen Gründungswahlen bekannt ist. Auf der einen Seite standen demokratieorientierte Eliten, die in der Überwindung des sowjetischen Modells, in der Hinwendung zu demokratischen Institutionen, der faktischen Wahrung politischer Rechte und der Entwicklung einer autonomen Öffentlichkeit ihr Leitbild sahen. Im Obersten Sowjet handelte es sich dabei weitgehend um die Fraktion *Demokratisches Russland* – die sich allerdings bald auch wieder ausdifferenzierte – und nicht zuletzt um den Präsidenten Boris Jelzin und dessen Umfeld. Dazu gehörten eine Zeitlang auch Regierungen, wie die Ernennung des radikalreformerischen Jegor Gajdar im Jahre 1992 zeigte.

Später setzte sich allerdings bei der Regierungsbildung das konservative Gegenlager, das zum einen aus Kommunisten – und nach dem Verbot der KPdSU im Jahre 1991 aus unreformierten Postkommunisten – und "nationalistischen" oder "patriotischen" Kräften bestand (White/Gill/Slider 1993: 161). Beide Unterabteilungen dieses Lagers waren sich programmatisch wenigstens darin einig, den Zerfall der Sowjetunion zu bedauern, eine Rückkehr zur Weltmachtrolle der Russischen Föderation als Nachfolgerin der Sowjetunion anzustreben und die Liberalisierung der Wirtschaft tendenziell abzulehnen. Ein allerdings gemäßiger Vertreter dieser programmatischen Ausrichtung war Viktor Tschernomyrdin, der Premierminister Gajdar Ende 1992 absetzte und als Kompromissfigur zwischen den wichtigsten Gruppen im politischen System galt.

Angesichts der ideologischen Gegensätze zwischen der Mehrheit des Parlaments und dem Präsidenten war es kein Wunder, dass bald die institutionelle Ordnung selbst zum umkämpften Gut wurde. Vollends klar wurde dies bereits auf dem 6. Volksdeputiertenkongress vom 6. bis 21. April 1992; es handelte sich um den ersten Volksdeputiertenkongress des unabhängigen Russland. Bald kursierten verschiedene Verfassungsentwürfe, u.a. einer vom Präsidenten selbst. Das Parlament fürchtete um seine Interessen, da die Institution des Volksdeputiertenkongresses oder das Amt eines einflussreichen Parlamentsvorsitzenden vorgesehen war. Institutionentheoretisch war dagegen nichts einzuwenden, denn das Sojwetsystem stand in einem Spannungsverhältnis zum Prinzip der repräsentativen Demokratie (Beyme 2003: 71). Auch außerhalb Russlands pflegen politische Akteure jedoch selten für ihre eigene Abschaffung zu stimmen.

Im Ringen um eine demokratische Verfassung konnten sich die Regionen von den Konfliktparteien weitgehende Unabhängigkeitsrechte gegen die Zusa-

ge ihrer Unterstützung erkaufen. In Kasan, der Hauptstadt der Republik Tatarstan, rief Boris Jelzin die regionalen Führer auf, sich soviel Souveränität wie möglich zu nehmen. Als Zugeständnis für die regionalen Führer schlug Jelzin zudem die Schaffung eines Föderationsrates vor, der später auch in der Verfassung vom 12.12.1993 auftauchte.

Als sich das Patt zwischen dem nicht mehrheitsfähigen Parlament und dem *cum grano salis* reform- und demokratieorientierten Präsidenten nicht lösen ließ, setzte sich Boris Jelzin am 21. September 1993 über die bestehende Verfassung hinweg, löste das Parlament per Dekret auf und kündigte Neuwahlen und ein Verfassungsreferendum an. Ein Teil der Abgeordneten verschanzte sich im Weißen Haus, dem damaligen Parlamentssitz, und versuchte einen bewaffneten Widerstand. Jelzin ließ das Weiße Haus unter den Augen der Weltöffentlichkeit mit Panzern beschießen. Nach der Verhaftung der rebellierenden Parlamentarier nahm die Verfassungskonferenz am 15. Oktober ihre Arbeit wieder auf, um den Verfassungsentwurf abschließend zu beraten. Als die Arbeit der Konferenz erledigt war, setzte sich Jelzin in leninistischer Tradition noch einmal an den Entwurf und fügte letzte Änderungen eigenhändig ein.

Am 10. November 1993 wurde der Verfassungsentwurf veröffentlicht und in einem Verfassungsreferendum am 12. Dezember 1993 angenommen. Die schließlich am 25. Dezember 1993 in Kraft getretene Verfassung ist „eindeutig an den Prinzipien des demokratischen Verfassungsstaates orientiert und markiert eine klare Zäsur in der russischen Verfassungsgeschichte“ (Bos 1996: 202f.). Ihre Legitimationsbasis muss allerdings im Hinblick auf ihr Zustandekommen als eher schwach eingeschätzt werden. Die Mitglieder der konstituierenden Versammlung wurden nicht in freien Wahlen gewählt – wie von Andrej Sacharow und Jelena Bonner vorgeschlagen –, sondern durch Dekrete des Präsidenten einberufen. Der mangelhaften Legitimität von oben steht allerdings die Annahme der Verfassung durch ein Referendum gegenüber (vgl. Beyme 2001; Bos 1996: 179-211; Henderson/Robinson 1997; Schneider 1995; Trautmann, Ljuba 1995).

## 1a. Beschreibung der defekten Demokratie

### A. Wahlregime

Das Wahlregime, dem unter den Teilregimen der *embedded democracy* eine zentrale Position zukommt, muss in Russland als beschädigt gelten. Die vielleicht beste, da vergleichbare Daten liefernde Quelle über Wahlprozesse im postsozialistischen Raum ist die Homepage des *Office for Democratic Institutions and Human Rights* (<http://www.osce.org/odihr>) der *Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa* (OSZE). Eine Lektüre der dort abgelegten Berichte zu den Wahlen in Russland kann auch den Eindruck ver-

mitteln, die ersten Wahlen nach der Etablierung der neuen Verfassung hätten einen weitgehend freien Charakter gehabt. Mitte der 1990er-Jahre war das Instrument der Wahlbeobachtung noch eine junge Entwicklung, das z.B. bei der Formulierung von Berichten gegenüber einem großen OSZE-Mitgliedsstaat von diplomatischen Restriktionen geprägt war. Von vielen Beobachtern wurde die Durchführung der Wahlen kritisch beurteilt, und als "fair" wurden sie weder bei ODIHR noch in anderen Berichten charakterisiert (Butenschön/Beichelt 1996; Beichelt 1997).

Dieser Zug verstärkte sich bei den später folgenden Wahlen, den Parlamentswahlen von 1999 und 2003 sowie den Präsidentenwahlen von 2000 und 2004. Im Vorfeld der Dumawahlen im Dezember 1999 wurde von Medien und verschiedenen – regionalen und zentralen – staatlichen Instanzen eine harte und unfaire Schmutzkampagne gegen die entstandene Parteigruppierung *Vaterland – Ganz Russland* geführt. Der Kreml' fürchtete vermutlich weniger die Partei an sich. Als beunruhigender wurde die Gefahr empfunden, die Spitzenkandidaten Jewgenij Primakow (der vormalige Außen- und Premierminister) und Jurij Luschkow (der Bürgermeister Moskaus) könnten über eine starke parlamentarische Plattform eine gute Ausgangsposition für die Präsidentenwahlen des nächsten Jahres gewinnen.

Das Ziel der Diskreditierung von *Vaterland – Ganz Russland* wurde erreicht; trotz der Popularität der Spitzenkandidaten erhielt die Vereinigung bei den Wahlen lediglich 13.3%. Den ersten Rang als "Partei der Macht" – eine solche hatte es bei allen Parlamentswahlen seit 1993 gegeben<sup>3</sup> – übernahm die ebenfalls im Sommer 1999 gegründete Partei *Einheit*. Diese genoss die Unterstützung des neuen Premierministers Vladimir Putin (seit August 1999), der wenige Wochen später von Jelzin durch den vorzeitigen Rücktritt vom Präsidentenamt (am 31.12.1999) in die aussichtsreichste Position für die vorgezogenen Präsidentenwahlen im März 2000 gebracht wurde.

Das föderale Gesetz *Über die Wahl des Präsidenten der Russischen Föderation* vom 31. Dezember 1999 zog viel Kritik, vor allem von Medienvertretern, auf sich (vgl. International Foundation for Election Systems, 2000). Die Möglichkeiten der Medienanstalten, Informationen über Kandidaten zu veröffentlichen, wurden stark reguliert und limitiert. Bei gerichtlich festgestellten "Unwahrheiten" drohten hohe Strafen oder sogar der Lizenzentzug (Skillen 2000: 48). Aus dem Umfeld des seit 1.1.2000 amtierenden Übergangspräsidenten hieß es, man werde auf "provokierende Aktionen" mit "asymmetrischen Mitteln" antworten. Darunter fielen auch Versuche, "Lügen" oder "rufschädigende Informationen" zu verbreiten (zit. nach: ODIHR: 2000).

Bei den Parlamentswahlen des Jahres 2003 verschoben sich die unfairen Praktiken in stärkerem Maße auf die Einzelpersonenwahlkreise, in denen bis zu den Gesetzesänderungen der Herbstes 2004 die Hälfte der 450 Abgeordneten

---

<sup>3</sup> 1993: Demokratische Wahl Russlands. 1995: Unser Haus Russland.

gewählt wurde. Über eine landesweite Stärkung der Partei der Macht, die diesmal *Einheitliches Russland* hieß und auf der Fusion der Parlamentsfraktionen von *Vaterland* und *Einheit* fußte, wurden alle öffentlichen Ressourcen in die Unterstützung der an diese Gruppierung angebotenen Einzelkandidaten gelenkt. *Einheitliches Russland* konnte so nicht nur mehr als 37% der Stimmen auf sich lenken, sondern mit 222 Abgeordneten auch fast eine absolute Mehrheit erreichen. Mit nicht direkt assoziierten, aber doch auch nicht einer der wenigen verbliebenen Oppositionsparteien verbundenen Abgeordneten verfügt das Putin-Lager seither fast über eine verfassungsändernde 2/3-Mehrheit – ein Novum im traditionell zersplitterten Parlamentarismus der Zweiten Russischen Republik. Eine weitere Neuheit war die Förderung einer Linkspartei durch den Kreml'. Die kurz zuvor gegründete *Heimat* konnte etwa 9% der Stimmen erringen und reduzierte den Stimmenanteil der *Kommunistischen Partei* auf weniger als 13%.

Ähnlich wie bei den Präsidentenwahlen von 2000 galt Wladimir Putin im Jahre 2004 von vornherein als großer Favorit. Von daher bestand bei den folgenden Präsidentenwahlen von Anfang an kein großer Bedarf an Benachteiligungspraktiken gegenüber auch den wichtigeren Konkurrenten. Wegen offensichtlicher Aussichtslosigkeit kandidierte der Vorsitzende der *Kommunistischen Partei*, Gennadij Sjuganow, nicht einmal selbst. Allerdings besteht im politischen System, dessen politische Prozesse in starkem Maße der Ressource der Loyalität zum "Superpräsidenten" (Holmes 1993/1994), in diesem Fall Wladimir Putin, ein Wettbewerb um Loyalitätsbeweise. Für regionale Führer ist es durchaus von Belang, ob die Zustimmungsraten für den Präsidenten deutlich über oder unter dem landesweiten Durchschnitt liegt. Deshalb wurden trotz aller Überlegenheit wieder landesweit unfaire Praktiken angewandt, und dementsprechend fiel auch der Bericht von ODIHR nicht gerade positiv aus.

Die Kriterien, die für die Demokratiequalität des Wahlregimes herangezogen werden – aktives und passives, universelles Wahlrecht, freie und faire Wahlen sowie gewählte Mandatsträger (Merkel u.a. 2003: 51) – sind also beim wichtigen Punkt der Wahlfairness nicht erfüllt. Die Verletzung der Fairness lässt sich im russischen Fall vor allem an zwei Bereichen festmachen: den Rahmenbedingungen für Wahlkämpfe in der Öffentlichkeit und der Teilnahme staatlicher Stellen für und gegen einzelne Kandidaten oder Parteien.

Die Öffentlichkeit trägt insofern nicht zur Fairness von Wahlkämpfen bei, als die meisten Medienerzeugnisse – Zeitungen, Zeitschriften und Fernsehsender – sich entweder in staatlicher Hand oder im Besitz von Großkonzernen, Banken oder ganz allgemein finanz-industriellen Gruppen befinden (siehe unten). Nach Glasnost' waren die ersten Jahre des postsowjetischen Russland durch eine politisch vergleichsweise freie Presse charakterisiert. Wirtschaftlich waren die russischen Medien aber nie recht unabhängig (siehe z.B. Beichelt/Kraatz 2000: 127). Starker und manipulativ eingesetzter politischer Druck war erstmals bei den russischen Präsidentschaftswahlen im Jahr 1996

erkennbar, als zum einen die meisten Journalisten angesichts der Stimmengewinne der KPdRF bei den Parlamentswahlen im Dezember 1995 Jelzins Wahlkampf mehr oder weniger freiwillig unterstützten (vgl. Belin 1996: 40). In die selbe Richtung wirkte aber, dass die "Oligarchen" im Austausch gegen die "Anerkennung als politische Kraft" (Harter u.a. 2003: 132) die Wiederwahl Jelzins durch ihre Medien stützten.

Die regierungskritische Berichterstattung, die sich noch bei den Parlamentswahlen im Dezember 1995 wie auch bei der Diskussion der umstrittenen Haltung Moskaus im Geiseldrama von Perwomajskoe im Januar 1996 gezeigt hatte, nahm mit der Entlassung von Oleg Poptow, dem Vorsitzenden des Russischen Fernsehens (RTR), im Februar 1996 ein vorläufiges Ende. Jelzin hatte sich über eine zu negative Tschetschenienberichterstattung beschwert. Der Deal um die Macht war für die einzelnen finanz-industriellen Gruppen beziehungsweise die dahinter stehenden Oligarchen nicht zuletzt außerordentlich lukrativ.

MOST-Media und der damit verbundenen Moskauer MOST-Bank mit ihrem Chef Wladimir Gusinskij wurde für die Unterstützung Jelzins im Wahlkampf ein Fernsehkanal zur Verfügung gestellt, der eigentlich von dem staatlichen Fernsehkonzern für Schulungs- und Bildungsprogramme beantragt worden war (vgl. Spiegel, 6/1997: 140). Auch Boris Beresowskij als Besitzer des Riesenkonzerns LogoWAS und des Fernsehsenders ORT profitierte. Der Sieg Jelzins Mitte 1996 sicherte LogoWAS den Zugang zu Geldern aus dem Staatsetat (vgl. Karaulnik 1997: 9; FR, 16.04.1997). Erst mit Jelzins Sieg über Sjuganow Anfang Juli 1996 begann sich die Presse wieder von dem Präsidenten zu distanzieren. Trotz der erneuten Diversifizierung wurden die Medien jedoch vorsichtiger und übten sich in Selbstzensur. Der Medienbeobachter Aleksei Pankin beschrieb diese Situation als „pluralism of unfree media“ (zit. nach: Belin 1996: 65; vgl. auch Nivat 1996: 67).

Bei den Parlamentswahlen von 1999 zeichnete sich ein Bruch zwischen dem Kreml' und einzelnen Oligarchen ab. Während *Vaterland – Ganz Russland* und insbesondere Jurij Luschkow von Gusinskis Sender NTV unterstützt wurden, beteiligten sich die Fernsehstationen ORT und RTR an der Diffamierungskampagne gegen die potenziellen Gegner Jelzins (vgl. EECR 09/1-2, Winter/Spring 2000; Tschinarichina 2000). Die Kommunisten hingegen wurden von den elektronischen Medien – wie auch schon 1996 – weitgehend ignoriert. In einigen Regionen wie in der Region Primorje und den Republiken Kalmykien, Baschkortostan und Tatarstan wurden Lokalmedien durch die lokale Exekutive behindert (vgl. EECR, Constitutional Watch Russia, Vol. 9, Nr. 1-2, Winter/Spring 2000). Bei den Wahlen von 2003 und 2004 stellte dann ODIHR gerade im Bereich der Wahlkampfberichterstattung unfaire Praktiken fest und bemängelte im Bericht zu den Präsidentenwahlen den fehlenden Willen der staatlichen Medien, die Kandidaten auf einer "nicht-diskriminierenden Basis" zu behandeln (vgl. nochmals <http://www.osce.org/odihr>).

Die Parteinahme staatlicher Stellen wird in Russland wie im gesamten postsowjetischen Raum als ein zentraler Baustein der "administrativen Ressource" behandelt. Dahinter verbirgt sich, dass die der Exekutive zur Verfügung stehenden administrativen Strukturen gezielt zur Unterstützung bevorzugter Kandidaten eingesetzt werden. Zum Beispiel bei den Parlamentswahlen von 1999 rief die Unterstützung der auf der Seite des Kreml stehenden Bewegung *Einheit* die Frage hervor, ob die Administration rechtliche Grenzen überschritten habe, die eine Trennung öffentlicher Ämter und Ressourcen von politischen Wahlkampfaktivitäten diktiert.

Weitaus auffälliger gestaltete sich die Unterstützung durch administrative Strukturen jedoch bei allen Präsidentschaftswahlen. Der Vorteil der Amtsinhaberschaft wurde durch Putin voll ausgeschöpft. Zum einen fand sich in seinem Wahlkampfteam im Jahr 2000 eine außerordentlich große Anzahl von hohen Beamten der föderalen und regionalen Administrationen, darunter drei Vizeleiter und zwei Abteilungsleiter der Präsidentschaftsadministration, sowie die Leiter und Vizeleiter verschiedener Ministerien. Der Buchstabe des Wahlgesetzes wurde dabei zwar befolgt, da die Wahlhelfer z.T. Kurzurlaub nehmen mussten. Der Geist des Gesetzes wurde hingegen erfolgreich umgangen. Kein anderer Kandidat konnte auf ähnliche personelle Ressourcen zurückgreifen. Als direkter Verstoß gegen das Gesetz muss die Tatsache gewertet werden, dass in verschiedenen Regionen Wahlkampfbroschüren des amtierenden Präsidenten Putin in den Büros der territorialen Wahlkommissionen gefunden wurde (vgl. ODIHR: 2000). Auch in den Regionen genießen Amtsinhaber deutliche Vorteile bei der Organisation und Durchführung ihres Wahlkampfes.

Die administrative Ressource wird allerdings nicht nur zur Unterstützung von Kandidaten, sondern auch zur Bekämpfung missliebiger Konkurrenten eingesetzt. Erst recht bei regionalen Wahlen, aber auch auf den zentralstaatlichen Ebene sehen sich unliebsame Kandidaten einer regelrechten Hetzjagd ausgesetzt: Sie müssen sich haltloser strafrechtlicher Untersuchungen, unangekündigter Steuerinspektionen oder administrativer Strafen erwehren. Beliebte ist auch der Ausschluss von Kandidaten auf gerichtlichem Wege möglichst kurz vor dem Wahltermin. Teilweise wird auch die Unabhängigkeit von Wahlkommissionen nicht beachtet (vgl. EECR, Constitutional Watch Russia, Vol. 9, Nr. 1-2, Winter/Spring 2000).

Die unfairen Elemente des Wahlprozesses sind damit dem eigentlichen Wahltag vorgelagert. Der Wahlvorgang selbst wird von ODIHR in der Regel nicht oder nur in eher marginalen Bereichen beanstandet. Die Transparenz des Wahlprozesses ist gesetzlich gewährleistet, ihre Realisierung wird allerdings unterschiedlich beurteilt. Das Computersystem GAS-Wybory gilt auf der einen Seite als einigermaßen manipulationssicher, auf der anderen Seite lassen sich jedoch eine Reihe von produzierten Daten nur unter großen Rechercheaufwand verifizieren. Auch angesichts der Größe des Landes mit fast 100 Millionen Wählern sind daher die Anfechtungsmöglichkeiten von Wahlergebnissen stark

eingeschränkt.<sup>4</sup> Verbreitet bleiben gleichfalls die Phänomene des *Family voting* (die ganze Familie geht in die Wahlkabine) und des *Proxy voting* (ein Wähler erhält zwei Wahlscheine, wenn er den Pass eines Vertrauten – z.B. eines Familienmitglieds – mitbringt). Letzteres ist mit der sowjetischen Tradition zu erklären, in der die einzelnen Wahllokale und –bezirke eine möglichst hohe Wahlbeteiligung sicherstellen sollten. Besonders außerhalb der Städte sind diese Praktiken offenbar tief ins kulturelle Gedächtnis eingegraben. In großem Maßstab bedenklich werden sie allerdings erst, wenn sich dahinter ein systematischer Zwang verbirgt. Dafür hat ODIHR in Russland bisher kaum Anhaltspunkte gefunden.

Offensichtliche Wahlfälschungen sind demzufolge in den letzten Jahren nicht mehr unbedingt notwendig gewesen, um aus Kreml-Sicht wünschenswerte Resultate zu erzielen. Dennoch ließen sich vereinzelte Fälschungen nachweisen: in Tatarstan im Jahre 1996 zugunsten Jelzins (Beichelt 1997) und im Jahre 2000 in Dagestan, Kabardino-Balkarien, Karatschajewo-Tscherkessien und Nordossetien (vgl. erneut <http://www.osce.org/odihhr>), und natürlich bei allen "Wahlen" in Tschetschenien.

Bei all diesen einschränkenden Bemerkungen zur Fairness von Wahlen in Russland muss zuletzt darauf hingewiesen werden, dass das Kriterium des kompetitiven Wahlprozesses in hohem Maße erfüllt ist. Bei allen Wahlen seit 1993 trat eine hohe Zahl an Parteien und unabhängigen Kandidaten an. Am meisten waren es im Jahr 1995, als 43 Parteien und Verbindungen auf dem Wahlzettel erschienen. Der Anteil von Oppositionsparteien an den Parlamentssitzen ist nach den Parlamentswahlen von 2003 auf etwa ein Viertel zusammengeschrumpft. Vorher stellten aber kreml-oppositionelle Gruppen häufig wenigstens situative Mehrheiten. Auch bei den Präsidentenwahlen, wo Amtsinhaber zwar stark bevorzugt wurden, kamen stets mehrere Kandidaten mit eindeutigen Konkurrenzprogrammen zum Zuge. In historischer Perspektive ist damit das Wahlregime der Zweiten Republik auch in der Realität kompetitiver als jemals zuvor auf russischem Territorium.

### *Teilregime B: Politische Teilhaberechte*

Politische Partizipation wird allgemein als Teilhabe an der politischen Meinungs- und Willensbildung sowie der politischen Entscheidungsfindung definiert. Einschlägige Untersuchungen deuten darauf hin, dass die russische Willensbildung über eine starke Verflechtung von wirtschaftlichen und politischen

---

<sup>4</sup> Diese Einschätzung beruht auf Interviews mit Mitgliedern der ODIHR-Mission zu den Parlamentswahlen 2003 am 9.12.2003 und Mitgliedern des Instituts für die Entwicklung des Wahlsystems in Moskau am 4.4.2000).

Eliten funktioniert (Mangott 2002; Shevtsova 2002; Harter u.a. 2003). Aus diesem Grund verfügt der Begriff der "Oligarchenherrschaft" heute fast schon über eine vorrangig postsozialistische Konnotation. Nicht mehr Robert Michels, der Theoretiker der Parteienoligarchie, steht für den Begriff. Vielmehr genießen aktuelle oder ehemalige Oligarchen wie Boris Beresowskij oder Roman Abramowitsch – der Eigentümer des Londoner Fußballclubs *Chelsea* – einen zweifelhaften internationalen Ruhm.

Hinter den Oligarchen standen oder stehen einzelne Wirtschaftssektoren und/oder Regionen, damit bilden sie nicht zuletzt ein funktionales Äquivalent zu Interessengruppen in westlichen Demokratien. Hier zeigt die Forschung, dass russische Interessengruppen neben den bedenklichen Eigenschaften der Intransparenz und der Korruption auch positive Beiträge zu Pluralisierung und Demokratisierung gehabt haben (Stykov 2003). Das "System der oligarchischen Interessenabstimmung" leistet personelle (aber nicht institutionelle) Stabilität, ermöglicht flexible und schnelle Entscheidungen und "inkorporiert einflussreiche Teile der Wirtschaftseliten in das politische Entscheidungssystem" (Stykov 1999: 171). Wie in allen Industrieländern wird die teilweise Oligarchisierung des politischen Entscheidungssystems also als funktionale und wenigstens teilweise notwendige Eigenschaft der partizipativen Struktur gesehen.

Ein anderer wichtiger Aspekt der Partizipation ist die Beteiligung der russischen Bevölkerung an Wahlen. Wie bereits erwähnt, trugen russische Wahlen seit der Verfassung von 1993 durchaus kompetitiven Charakter. Im Listenwahlteil des Wahlsystems ging stets eine Mehrheit – meistens sogar eine sehr deutliche Mehrheit – der Stimmen an Parteien, die sich in Konkurrenz zur jeweiligen "Partei der Macht" positionierten. Selbst bei Präsidentenwahlen, die mit unfairen Praktiken zugunsten der Amtsinhaber manipuliert wurden, ergaben sich im Landesdurchschnitt keineswegs astronomisch hohe Mehrheiten für Boris Jelzin oder später Wladimir Putin. Die Wahlbeteiligung liegt höher als in einigen weiter konsolidierten Nachbarstaaten, z.B. in Polen. Insofern kann dieser Aspekt der politischen Partizipation nicht als defekt bezeichnet werden.

Im Kontext des Modells der *embedded democracy* beziehen sich politische Teilhaberechte darüber hinaus auf die Assoziationsfreiheit sowie auf die Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit. Während die Assoziationsfreiheit in Russland auf nationaler wie regionaler Ebene kaum beschränkt wird (vgl. Moscow Helsinki Group 2001: 59-61), gibt es teilweise gravierende Einschränkungen im Bereich der Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit. Der Zustand der politischen Öffentlichkeit kann als besonders sensibler Seismograph für autoritäre Tendenzen bezeichnet werden (Merkel u.a. 2003: 81-85), da sich die Umgehung oder Begrenzung der extrakonstitutionellen Machtkontrolle durch die informelle ‚vierte Macht‘ deutlich negativ auf die Konsolidierung eines politischen Gemeinwesens auswirkt. Auch außerhalb der Wahlen lassen sich in der Russischen Föderation Einschränkungen der rechtlichen

Bestimmungen, der ökonomischen Unabhängigkeit sowie der operativen Gestaltungsfreiheit der Medien beobachten.

Die politischen Teilhaberechte werden durch die Verfassung garantiert (Art. 55 III). Zum „Schutz der Grundlagen der Verfassungsordnung, der Moral, der Gesundheit, der Rechte und legitimen Interessen anderer Personen sowie zur Gewährleistung der Verteidigung des Landes und der Sicherheit des Staates“ (ebd.) können sie allerdings durch ein föderales Gesetz eingeschränkt werden. Das Parlament muss zwar einer vorübergehenden Einschränkung dieser Menschenrechte zustimmen, aber die Höhe dieser Hürde variiert mit bestehenden politischen Mehrheiten. Während Jelzin seinen Unmut gegenüber den Medien nur gelegentlich und in bestimmten Phasen kundtat, und er auch keine größeren Anstalten zur allgemeinen Beschneidung der Pressefreiheit unternahm, hat Putin bereits als Übergangspräsident mehrere Dokumente zur Regulierung der Massenmedien unterzeichnet. Wenige Tage nach Beginn seiner Amtszeit unterschrieb er mehrere einschlägige Rechtsakte:

- das föderale Gesetz zur Ergänzung des *Gesetzes über die ökonomische Unterstützung regionaler (urbaner) Zeitungen* vom 2. Januar 2000, das die Medien enger an die Regierungen bindet,
- das Dekret *Nationales Sicherheitskonzept der Russischen Föderation* vom 10. Januar 2000, das sich gegen die Abwehr von ‘Informationskriegen’ durch fremde Regierungen wendet (implizit sind damit Radiosender wie Radio Liberty, BBC und Deutsche Welle gemeint),
- die Resolution *Über den Wettbewerb terrestrischer Radio- und Fernsehsendungen* vom 25. Januar 2000. Die Resolution führt ein System zur Versteigerung von Rundfunk- und Fernsehlicenzen an den Meistbietenden ein und dient damit gleichfalls als Mittel zur Kontrolle oppositioneller elektronischer Medien (vgl. Panfilov 2000).

Während sich unter Jelzin die Pressezensur in erster Linie auf die Zeit vor wichtigen Wahlen und auf den Tschetschenienfeldzug bezog, kann es unter Putin bei Kritik an der Regierung und erst recht an der Kreml-Politik oder am Präsidenten selbst für Journalisten ungemütlich werden. Die Sicherheitsdienste gehen dabei nicht nur gegen Journalisten, sondern auch gegen Wissenschaftler vor. In mehreren auch international bekannten Fällen wurden Einzelpersonen wegen vermeintlicher Verbreitung von Staatsgeheimnissen verhaftet und bestraft. Ein Fall betraf den Hauptmann zweiten Ranges und Korrespondenten der Pazifikflotte Grigorij Pasko, dem das Weiterreichen von Militärgeheimnissen an Japan zur Last gelegt wurde. Pasko hatte für ausländische Journalisten Material aus öffentlichen und bereits veröffentlichten Quellen zusammengestellt und hatte dafür Geld erhalten (Siegert 2002). Bei diesem Fall, oder auch bei der Inhaftierung des Umweltaktivisten Aleksandr Nikitin spielte immer der Föderale Sicherheitsdienst (FSB) eine wichtige Rolle, der seinerseits nur unter

begrenzter Kontrolle durch die Staatsanwaltschaft und die Gerichte steht (vgl. Iljin 2000: 21). In vielen Themenbereichen ist somit das Ausüben kritischer Pressetätigkeit durch unberechenbare Organe der Staatsmacht bedroht.

Besonders gefährdet ist die Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit gefährdet in den russischen Regionen. Mitte der 1990er-Jahre gab jeder vierte Journalist an, unter offiziellen Schikanen zu leiden. Die aufgeführte Liste von Methoden der Beschränkung der Pressefreiheit ist lang: Es werden z.T. empfindlich hohe Bußgelder verhängt, Redaktions- und Verlagsräume verbleiben im öffentlichen Eigentum, so dass unmittelbare wirtschaftliche Abhängigkeit von den regionalen Machthabern besteht, Druckmaschinen werden "billig" vermietet. Potentiellen Werbekunden werden durch örtliche Behörden 'Empfehlungen' übermittelt, in diesen oder jenen Zeitungen keine Anzeigen zu schalten. Hinzu kommt eine hohe Besteuerung und vergleichsweise hohe Papier-, Druck-, Kommunikations-, Transport- und Strompreise.

Viele Druckereibesitzer (rund 80 Prozent der Druckereien befinden sich in staatlicher Hand) weigern sich, Presseerzeugnisse zu drucken, die Kritik an den Behörden üben. Die Oppositionszeitungen der Republiken Baschkortostan und Kalmykien müssen daher jenseits der Republikgrenzen gedruckt werden. In einigen Republiken erhalten nur regierungstreue Journalisten eine Zulassung. In den wenigen Fällen, in denen Journalisten erfolgreich vor Gericht gegen die Unterdrückung der Meinungs- und Pressefreiheit prozessieren, weigern sich die Behörden oft, die Rechtmäßigkeit dieser Entscheidung anzuerkennen. Sie selbst nutzen hingegen Gerichtsverfahren, um Druck auf unwillige Journalisten auszuüben (für alle Angaben vgl. Kasakow 1997: 27f.; Moscow Helsinki Group 2001: 46-48; Panfilov 2000). Neben rechtlichen und ökonomischen Kunstgriffen sehen sich viele Journalisten auch physischer Gewalt ausgesetzt. Im Jahr 2001 wurden in der gesamten Russischen Föderation 73 Journalisten und Medienbüros angegriffen, 16 Journalisten starben (vgl. Kasakow 1995: 32f.; Sadornow 1996: 31; Moscow Helsinki Foundation 2001: 49; Trautmann, Ljuba 1995: 183f.).

Insgesamt betrachten, was wiederum in historisch-kultureller Sicht wenig verwunderlich erscheint, viele Behörden auf regionaler wie auch auf nationaler Ebene die Medien in erster Linie als politisches Instrument. Demgegenüber steht das Ideal und politische Ziel einer autonomen Öffentlichkeit zurück. Deutlich wird dies an einem Zitat des Gouverneurs der Republik Komi, Jurij Spiridonov: "I believe and am absolutely sure that there exists no power other than the power elected by the people. The fourth power — well, if it pleases one's self-esteem or vanity, all right, go ahead and use this term" (zit. nach: Moscow Helsinki Group 2001: 45).

Während der Duma-Wahlen von 1999 verließ sich der Kreml wie schon 1996 ganz auf Beresowskijs Fernsehsender ORT (vgl. Abschnitt *A. Wahlgänge*). Gusinskij hingegen stellte sich mit seinem Sender NTV gegen den Kreml, was sich für ihn als folgenreicher Fehler erweisen sollte. Bereits vor

den Wahlen verlangte die Vneshekonombank der Regierung plötzlich von NTV die Rückzahlung eines Kredites über 42 Mio. USD (vgl. Panfilov 2000). Im Sommer 2000 forderte dann Gazprom im Auftrag des Kreml ausstehende Schulden von über 200 Mio. USD ein. Als sich Gusinskij durch den Verkauf einer Bank von seinen Schulden befreien wollte, wurde dies durch den Kreml vereitelt (vgl. Die Zeit 23/2000; EECR 10/2-3, Spring/Summer 2001; GUS-Barometer Nr. 23, Dezember 1999: 5). Nach mehreren nach außen undurchsichtigen Aktionen der russischen Sicherheitskräfte gegen Media-Most und der Inhaftierung von Gusinskij wurde das Verfahren gegen ihn kurze Zeit später wieder eingestellt. Wie sich einige Monate später herausstellte, hatte Gusinskij im Gefängnis unter massivem Druck in den Verkauf seiner Holding Media-Most an Gazprom eingewilligt (vgl. Die Zeit 45/2000).

### *Teilregime C: Bürgerliche Freiheitsrechte*

Mit der Dimension der bürgerlichen Freiheits- und Abwehrrechte wird im Konzept der *embedded democracy* vor allem die Etablierung und das Funktionieren des Rechtsstaats verbunden. Die Europäische Kommission, die sich bei den Beitrittsverhandlungen mit den mitteleuropäischen Neumitgliedern für eine Operationalisierung dieses Kriteriums entscheiden musste, unterscheidet dabei in ihren Beitrittsberichten die Dimensionen des Justizwesens und der Bürokratie (siehe unter <http://europa.eu.int>).

Im Bereich des Justizwesens werden individuelle Schutzrechte in Russland nicht nur durch Gerichte, sondern auch durch Mitglieder des Geheimdienstes, die Polizei, Gefängnisbeamte und Militärangehörige verletzt. Jedes Jahr sterben in russischen Gefängnissen über 10.000 Untersuchungshäftlinge und Gefangene aufgrund von Misshandlungen, jedoch auch als Resultat von Überbelegung, unzulänglichen sanitären Bedingungen, Krankheit und Mangel an medizinischer Versorgung (vgl. U.S. State Department 2000). Im Militär kommen infolge einer systematischen Misshandlung junger Rekruten, des sogenannten *Dedovschchina*-Systems, jährlich 5.000 Soldaten ums Leben. Höhere Offiziere billigen die Quälereien häufig als Disziplinierungs- und Kontrollmethode. Aufgrund der Unzulänglichkeit der militärischen Gerichte wird nur ein Teil der Misshandlungen gemeldet (vgl. Heller 2001; U.S. State Department 2000: 2, 6f.).

Während des ersten Tschetschenienkrieges wurden zahllose außergerichtliche Hinrichtungen an Kriegsdienstverweigerern und Deserteuren verübt. Die russischen Behörden verweigerten und verweigern i.d.R. eine Untersuchung dieser Fälle. Auch bei der zweiten "anti-terroristischen Aktion" in Tschetschenien, die im Westen als zweiter Tschetschenien-Krieg geführt wird, kommt es neben der Bombardierung von Zivilisten und Flüchtlingen insbesondere bei

nächtlichen Durchsuchungen und Verschleppungen unter der Zivilbevölkerung zu zahlreichen ungeklärten Todesfällen (vgl. Human Rights Watch 2001, The „Dirty War“ in Chechnya; Moscow Helsinki Foundation 2001: 10).

Im Bereich der Justiz gelten weder gleiche Zugangsrechte noch Unparteilichkeit als gegeben. Arbeitsüberlastung, Aktenrückstau, mangelhafte Ausstattung, Ausbildungsdefizite und Unterbezahlung sind chronisch. Durch das niedrige Einkommen russischer Richter werden Bestechung und Korruption gefördert. Die in der Verfassung festgeschriebene Unabhängigkeit der Judikative ist nicht zuletzt angesichts finanzieller Restriktionen in der Realität nicht verwirklicht (vgl. Danilenko/Burnham 2000: 54). Einkommensschwache Bürger sehen sich häufig willkürlichen Entscheidungen ausgesetzt, wenn sie das entsprechende Bestechungsgeld nicht aufbringen können (vgl. Pleines 2001: 285). Ländliche Gerichte sind oft so unterfinanziert, dass sie weder Geld für Elektrizität, Telefon oder Post haben. Da gelegentlich sogar das Geld für die Versendung von Zeugenvorladungen fehlt, werden Verhandlungen mitunter ohne Schlüsselzeugen abgehalten. Aufgrund von Kürzungen für die Judikative im föderalen Haushalt sind Distriktgerichte so oft auf zusätzliche Gelder von den Lokalregierungen angewiesen, was sie äußerst empfindlich gegenüber einer Einflussnahme lokaler Politiker macht (Shelley 2000). Umstrittene Entscheidungen lassen sich aber auch angesichts der unzulänglichen Arbeitsweise vieler Gerichte nur schwer anfechten (vgl. Gujer 1998: 135). Die Judikative dient auch heute noch nicht als effektives Gegengewicht zu den anderen Gewalten. Richter bleiben von der Exekutive, dem Militär und verschiedenen Sicherheitsdiensten beeinflusst. Das gilt insbesondere in aufsehenerregenden oder in politischen Fällen wie bei den im vorigen Kapitel erwähnten Fällen um Grigorij Pasko oder Aleksandr Nikitin.

Das Recht auf einen angemessenen Prozess und eine faire Gerichtsverhandlung wird jedoch nicht nur durch die mangelnde Unabhängigkeit der Gerichte gefährdet. Entscheidungen der Gerichte sind oft abhängig vom sozialen Ansehen oder dem Beruf des Angeklagten. Daneben kommt es angeblich immer wieder vor, dass Richter Gesuche, an denen sie kein Interesse haben, wegen formeller Fehler abweisen. Als besonders schwerwiegend muss die Tatsache gewertet werden, dass vielen Angeklagten das Recht auf einen Anwalt vor und während der Verhandlung verweigert wird. Zudem wird der Mehrheit der Angeklagten infolge hoher Gebühren und der geringen Qualität der öffentlichen Verteidiger das Recht auf eine kompetente legale Verteidigung verweigert (vgl. Moscow Helsinki Foundation 2001: 35-38).

Als kritisch muss auch die Lage der Untersuchungshäftlinge gewertet werden. Hinsichtlich der Länge der Untersuchungshaft gibt es in der russischen Gesetzgebung keine klaren Vorschriften. Das noch aus sowjetischen Zeiten stammende Strafgesetz schreibt vor, dass zwischen dem Beginn der Untersuchung und der Vorlage der Akte beim Staatsanwalt nicht mehr als zwei Monate verstreichen sollten, so dass der Staatsanwalt formale Anklage gegen

den Verdächtigen vor Gericht einreichen kann. Untersuchungen werden jedoch nur selten innerhalb dieses Zeitrahmens abgeschlossen. Einige Untersuchungshäftlinge verbringen bis zu 18 Monate in Untersuchungshaft, teilweise sogar bis zu fünf Jahre. Das Gesetz schreibt vor, dass die Untersuchungsperiode in ‚komplexen‘ Fällen auf sechs und in ‚außerordentlichen‘ Fällen auf bis zu 18 Monate verlängert werden kann. Ein Dekret des Präsidenten vom Juni 1997 erlaubt die Verwahrung von Personen, denen Verbindungen zum organisierten Verbrechen vorgeworfen werden, für bis zu zehn Tage ohne Anklageerhebung (vgl. Moscow Helsinki Foundation 2001: 29-34; U.S. Department of State 1999: 14-16). Der Einzelne verfügt so in manchen Teilen der Russischen Föderation *de facto* weder über das Recht auf gleichen Zugang zur Justiz noch auf Gleichbehandlung vor dem Gesetz.

Als Mitglied des Europarates (seit 1996) hat sich die Russische Föderation auf die Einhaltung der Europäischen Menschenrechtskonvention sowie ihrer Zusatzprotokolle verpflichtet. Zudem hat das Land eine Reihe internationaler Menschenrechtspakte unterzeichnet. Mit der Umsetzung hinkt Russland seinen Verpflichtungen jedoch deutlich hinterher. Forderungen von Menschenrechtsaktivisten werden von staatlicher Stelle meistens nicht weiterverfolgt. Auch das parlamentarische Menschenrechtskomitee sowie die Menschenrechtskommission beim Präsidenten der RF hatten diesbezüglich offenbar nur geringe Wirkung. In der Verfassung von 1993 wurde das Amt eines Ombudsmanns geschaffen. Dem ersten Amtsinhaber, dem Menschenrechtler Sergej Kowaljow, fehlte jedoch ein entsprechendes Gesetz (dieses wurde erst im Februar 1997 von Jelzin unterzeichnet).

Nachdem sich Kowaljow in seiner Haltung gegenüber dem Einsatz in Tschetschenien als unbequem erwiesen hatte, wurde er 1995 aus seinem Amt entlassen (vgl. Heller 2001; IHF 2001: 262; Wieser 1998: 249). Nach drei Jahren Vakanz wurde im Mai 1998 der Kommunist und Verfassungsrechtsexperte Oleg Mironow zum neuen Menschenrechtsbeauftragten ernannt. Der bei unabhängigen Menschenrechtsgruppen aufgrund seiner Parteizugehörigkeit umstrittene Mironow musste zunächst mit äußerst geringen Mitteln haushalten. So wurden ihm für den Aufbau seines Apparates im laufenden Staatsbudget von 1998 keinerlei Gelder zur Verfügung gestellt (vgl. Wieser 1998: 256f.). Heute steht Mironov allerdings ein Büro mit 150 Mitarbeitern zu Verfügung. Der Ombudsmann setzt sich insbesondere für Menschenrechtsverletzungen in der Psychiatrie, in Tschetschenien oder während der Untersuchungshaft sowie für Verletzungen der Religionsfreiheit ein. Dabei sucht er zunehmend den Kontakt zur Öffentlichkeit (vgl. U.S. State Department 2000: 3).

Zusammenfassend stehen in der Regierungskultur der Russischen Föderation sowohl bürgerliche Freiheiten als auch politische Teilhaberechte in einem Zielkonflikt mit der Stärkung der vertikalen Machtstrukturen. Die Rechtsstaatlichkeit ist somit in Putins Modell einer "gelenkten Demokratie" latent bedroht.

## *Teilregime D: Horizontale Gewaltkontrolle*

Im Konzept der *embedded democracy* konstituiert sich die Dimension des Rechtsstaats zusätzlich zu den bürgerlichen Freiheitsrechten (Teilregime C) aus der horizontalen Gewaltkontrolle (Teilregime D) (vgl. Merkel et al. 2003: 52). Defekte der Rechtsstaatlichkeit liegen somit auch dann vor, wenn es zu verfassungswidrigen Übergriffen seitens einer Regierungsinstitution in eine andere kommt. Die Existenz massiver Korruption hingegen deutet auf einen Defekt in der Zuordnung der effektiven Regierungsgewalt an die tatsächlich durch Wahl legitimierten Akteure hin. Beide Aspekte werden in diesem Unterkapitel nacheinander diskutiert.

Im Falle Russlands werden viele Probleme der jungen Demokratie auf die starke Stellung des Präsidenten zurückgeführt. Dieses Übergewicht der Exekutive stärkt die Annahme, dass in Russland eine *delegative Demokratie* vorliegt, also eine Demokratie, in der eine Gewalt die Verantwortlichkeiten einer anderen Gewalt usurpiert und auf diese Weise das Prinzip der horizontalen Verantwortlichkeit verletzt (O'Donnell 1994; Merkel u.a. 2003: 276-288). Eine delegative Demokratie existiert dann, wenn der Präsident und/oder die Regierung das Parlament umgehen, die Judikative mit außerkonstitutionellen Mitteln beeinflussen, und/oder das Prinzip der Legalität beschädigen. In der Tat lassen sich seit der Annahme der neuen Verfassung zahlreiche Übergriffe der Exekutive auf die Befugnisse insbesondere der Legislative beobachten.

Nach der Phase des freien Spiels der Kräfte in den Jahren 1992 bis Mitte 1993 trat zum Jahr 1994 die neue Verfassung in Kraft. Diese wird mit dem Attribut "Superpräsidentialismus" bedacht (Holmes 1993/1994). Der stark präsidentielle Charakter der Verfassung von 1993 äußert sich vor allem in den konzentrierten Vollmachten der exekutiven, legislativen und judikativen Macht in der Institution des Präsidenten (Art. 80-93; Mangott 1996: 584f.).

Die Verfassung war nicht zuletzt eine Antwort auf die schweren Verfassungskonflikte zwischen Exekutive und Legislative und schließlich Bedeutungszuwachs von Instanzen und Ämtern mit bisweilen unklarer rechtlicher Stellung innerhalb des Gewaltengefüges wie z.B. der Präsidialadministration oder des Sicherheitsrates. Im angenommenen Verfassungsentwurf wurde der Oberste Sowjet zerschlagen, alle anderen Sowjets aufgelöst und das neue – jetzt aus Staatsduma und Föderationsrat (450 bzw. 178 Mitglieder) bestehende – Parlament mit deutlich weniger Rechten und einer nur marginalen politischen Rolle ausgestattet (Art. 94-109) (vgl. Kokoschkin/ Melamedow/ Sadornow 1993; Sadornow 1993; Schneider 1993: 117-120). Neben der weitgehenden Aufhebung der Exekutiv-, Verordnungs- und Kontrollfunktion des Parlaments wurden auch einzelne Verwaltungsstrukturen, insbesondere Staatsanwaltschaft und Steuerinspektion, aus seinem Zuständigkeitsbereich ausgeglie-

dert (vgl. Mikheyev 1996: 184, 189, 192; Tschinarichina 1996, Wandlung: 16f.).

Zur sowieso schon starken Stellung des Präsidenten in der Verfassung kam Jelzins politische Praxis. In den ersten Jahren der Zweiten Republik hatte Jelzin über den Erlass von Dekreten einen guten Teil der eigentlichen parlamentarischen Gesetzesarbeit übernommen (siehe auch unten, Kap. 1b5, Tab. xxx). Das wichtigste Gesetzesprojekt der Duma war damit in den ersten Jahren nach 1993 das Budgetgesetz, das nach langen Hängepartien und Kompensationszahlungen aber trotz der fehlenden Mehrheiten im Parlament im verabschiedet werden konnte.

Das im November 1996 von der Duma mit großer Mehrheit angenommene Gesetzesvorhaben *Über die Regierung der Russischen Föderation* ist als erster Versuch zu werten, die Befugnisse des Präsidenten in zentralen Fragen der Regierungsarbeit zu beschneiden. Die Entlassung des Premiers setzt nunmehr die Zustimmung der Duma voraus; zudem können Regierungsmitglieder dazu aufgefordert werden, vor beiden Kammern des Parlaments Rechenschaft abzulegen (vgl. Knabe 1997: 5). Ungeachtet dessen entließ Jelzin in den Jahren 1998/99 mehrere Premierminister, die noch das Vertrauen der Duma genossen. Weitere Vorstöße des Parlamentes infolge der langen, krankheitsbedingten Abwesenheit des Präsidenten, die auf eine "Befreiung" des geschwächten Präsidenten von seinen umfassenden Vollmachten abzielten, verliefen mit der Wiedergenesung Jelzins Anfang 1997 im Sande.

Angesichts der Machtfülle des Präsidenten kam es auch nach Verabschiedung der neuen Verfassung immer wieder zu schweren Verfassungskonflikten. Bedenklich war die Entscheidung Jelzins, trotz Ausbruch des ersten Tschetschenienkrieges keinen Ausnahmezustand zu verhängen. Dieser hätte die Bestätigung durch den Föderationsrat erfordert. Daneben ignorierte Jelzin bei der Ernennung von Generalstaatsanwalt Iljuschenko im Frühjahr 1994 sowie der Präsidentin der Zentralbank Paramonowa im Oktober 1994 das Vorrecht des Föderationsrates bzw. der Duma zur Bestätigung der Kandidaten. In beiden Institutionen wurde die nötige Mehrheit für den jeweiligen Kandidaten nicht erreicht. Iljuschenko wie Paramonowa übten ihr Amt dennoch "amtierend" aus. Aus verfassungsrechtlicher Sicht problematisch war auch die Entlassung von Generalstaatsanwalt Skuratow im Frühjahr 1999. Skuratow hatte im März 1999 die Geschäfte des Kreml-Vertrauten Beresowskij untersucht, genoss jedoch trotz der Verurteilung durch Jelzin auch weiterhin das Vertrauen des Föderationsrates. Dennoch wurde Skuratow am 2. April wegen des Verdachts auf Amtsmissbrauch vom Dienst suspendiert und am 6. Mai – trotz der erneuten Unterstützung durch den Föderationsrat – aus seinem Amt entlassen. Die Anklage wegen Amtsmissbrauchs wurde wenig später von einem Moskauer Gericht abgewiesen (vgl. Beichelt 2001: 164; Beyme 2001: 88f.; Bos 1996: 200).

Am 5. August 1991 war die nach Verfassungslage vom Parlament nicht kontrollierbare Präsidialadministration geschaffen worden. Da sie in der Verfassung nicht vorgesehen ist, sieht sich die Administration daher auch offiziell nicht durch etwaige konstitutionelle Beschränkungen gebunden<sup>5</sup> (vgl. ODIHR: 2000). Laut ihrem Statut soll sie „die Tätigkeit des Präsidenten, der Regierung, des Sicherheitsrates und der Beratungsinstanzen im Umfeld des Präsidenten organisatorisch gewährleisten, sie soll Vorschläge, Empfehlungen und Prognosen zur politischen Strategie konzipieren und Gesetzesvorlagen erarbeiten, die die Strategie des Präsidenten in praktische Politik umsetzen“ (Denkanstöße, Nr. 38: 2). Nach Schätzungen werden etwa 60 bis 70 Prozent der politischen Entscheidungen im russischen System in der Präsidialadministration vorbereitet. Die außerkonstitutionelle Administration befindet sich so in Konkurrenz zur konstitutionellen Regierung (vgl. Schneider 1999, Das politische System: 63f.). Aber auch andere Organe sind auf die Administration angewiesen. Zum Beispiel besitzen die föderalen Gerichte kein eigenes Budget und hängen so im Hinblick auf ihre Ausgaben von der Präsidialadministration ab (vgl. ODIHR: 2000). Der Einfluss der Präsidialadministration auf die Politik ist auch in der Ära Putin ungebrochen (vgl. Mommsen 2001: 53).

Ab der Mitte 1990er-Jahre wird der Politik in Russland eine autoritäre Wende diagnostiziert (vgl. Kreikemeyer 1997: 40; Schneider 1995: 51; Trautmann, Ljuba 1995: 141; Tschinarichina 1996, Wandlung: 14f.). Insbesondere unter der Federführung Anatolij Tschubajs, der am 15. Juli 1996 zum Leiter des Präsidialamtes ernannt worden war, wurde die Präsidialbürokratie zu einem zunehmend starken Rivalen des Kabinetts und entzog sich immer mehr der demokratischen Kontrolle. Nach dem Herzanfall Jelzins vor dem zweiten Wahlgang bei den Präsidentschaftswahlen von 1996 hielt Tschubajs die Illusion eines handlungsfähigen Präsidenten aufrecht, indem er die Präsidialadministration zu einer „Nebenregierung“ (Schröder 2001: 73) ausbaute und Premier Tschernomyrdin so weitgehend entmachtete. Die zunehmende Bedeutung der Präsidialadministration ist als Reaktion des Präsidenten auf erneut wachsende Konflikte zwischen Exekutive und Legislative zu deuten. So konnte Jelzin seine politischen Vorstellungen unter Umgehung von Parlament und Regierung durch seinen Apparat umsetzen (vgl. Bos 1996: 199).

Nach der Reorganisation der Administration am 2. Oktober 1996 integrierte Tschubajs zwei bislang in Konkurrenz zur Präsidialadministration stehende Institutionen – den Gehilfendienst und die Kanzlei – in den Präsidialapparat,

---

<sup>5</sup> Der ungenaue rechtliche Status der Administration führte dazu, dass die Duma 1996, nachdem der Präsident die Administration in einem Erlass über ihre Verantwortlichkeiten als ‚Staatsorgan‘ definiert hatte, diese Definition vor dem Verfassungsgericht in Frage stellte. Die Anfrage wurde nach einer Modifizierung des Erlasses zurückgezogen (vgl. Danilenko/Burnham 2000: 147f., FN 45).

indem er das Amt des 'Ersten Gehilfen des Präsidenten' übernahm. Welche Personen Zugang zum Präsidenten bekamen, oblag nunmehr den engsten Mitarbeitern des neuen Amtsleiters (vgl. Schröder 1996, Teil I: 4). Da der Leiter der Präsidialadministration dem Präsidenten auch personelle Vorschläge für die Besetzung von Stellen innerhalb der Administration unterbreiten kann, nimmt er „eine Schlüsselfunktion nicht nur in der Präsidialadministration, sondern im gesamten russischen Exekutivsystem“ (Schneider 1999: 65) ein. Nach Tschubajvs' Wechsel in die Regierungsverantwortung hinterließ er die Präsidialadministration seinen Anhängern. Die Leiter des Präsidialamtes bestimmten in Konkurrenz zu den Ministern wie auch dem Ministerpräsidenten die Politik maßgeblich mit. Die Entscheidungen des Präsidenten wurden in erster Linie von seinen Mitarbeitern im Präsidialamt vorbereitet bzw. gegengezeichnet und nicht mehr wie noch bis Herbst 1993 mit der Regierung abgestimmt (vgl. Denkanstöße, Nr. 38: 3; Knabe 1997: 5). Oft genug setzte sich in dieser „Parallelregierung“, deren Unkontrollierbarkeit durch das Parlament 1992/93 ursprünglich der Absicherung der Reformen hatte dienen sollen, persönliches und bürokratisches Eigeninteresse gegenüber gesamtstaatlichen Interessen durch (vgl. Halfon 1997: 72; Schröder 1996, Teil II: 5).

Aus der Perspektive der horizontalen Verantwortlichkeit erwies sich auch der Nationale Sicherheitsrat (Art. 83, g), der im März 1992 nach US-amerikanischem Vorbild zur Beratung des Präsidenten in Sicherheitsfragen neugeschaffen wurde (vgl. Sakwa 1996: 145), als problematisch. Ein Dekret am 7. Juli 1992 gestattete es dem Sicherheitsrat, verbindliche Beschlüsse für alle Behörden der Föderation wie auch für alle lokalen Exekutivorgane zu fassen. Vom Präsidenten erlassene Dekrete auf Basis von Empfehlungen des Sicherheitsrates werden von den zuständigen Ministerien und Behörden binnen zweier Tage in Verordnungen umgesetzt (vgl. Denkanstöße Nr. 38: 3; Sakwa 1996: 145; Schneider 1996: 18; ders. 1999: 73-78; Trautmann, Ljuba 1995: 144).

Der Sicherheitsrat, dessen Machtbereich im Laufe der Zeit ständig anwuchs, grenzt die Kompetenzen von Regierung und Parlament ein, ist beiden gegenüber keine Rechenschaft schuldig, verhindert die Transparenz von Entscheidungen und widerspricht darüber hinaus durch seine Vermischung von Exekutive und Legislative der „horizontalen Institutionenautonomie im Verfassungsstaat“ (Merkel u.a. 2003: 54). Im ersten Tschetschenienkrieg erschien der Sicherheitsrat als eines der wichtigsten Machtzentren in der RF. Am 29. November 1994 wurde hier – unter Federführung des Präsidenten – an der Verfassung und am Parlament vorbei die Entscheidung über den Einmarsch in die Kaukasusrepublik getroffen (Hofmann 1997:44). Insgesamt droht der Sicherheitsrat weniger eine zusätzliche autonome Machtquelle zu werden. Er verstärkt vielmehr noch zusätzlich die Machtfülle des Präsidenten, der freie Hand bei der Auswahl der ständigen Mitglieder hat. Auch der Sekretär ist auf

die Rückendeckung des Präsidenten angewiesen. Kann er diese nicht vorweisen, läuft er Gefahr, von rivalisierenden Gruppen neutralisiert zu werden.

Nachdem der am 16. Juni 1996 zum Sekretär des Sicherheitsrates ernannte General Aleksandr Lebed zunehmend an die Macht drängte, wurde dem Sicherheitsrat Ende Juli ein Verteidigungsrat zur Seite gestellt, dessen Zusammensetzung die des Sicherheitsrates nahezu vollständig kopierte (vgl. Denkanstöße, Nr. 38: 3). Zum Sekretär wurde zunächst Jelzins ehemaliger Sicherheitsberater Juri Baturin ernannt. Der Verteidigungsrat wurde der Präsidialadministration zugeordnet, was den Verdacht bestätigte, dass das neue Organ nicht in erster Linie dazu geschaffen wurde, um die Sicherheits- und Militärpolitik effektiver zu leiten, sondern um Lebeds Machtdurst einzudämmen (vgl. Schröder 1996, Teil I: 4). Nach Beendigung des ersten Tschetschenienkrieges konnte der Sicherheitsrat nicht mehr an seine einstige 'Machtfülle', die auch damals nur vom Präsidenten gegeben war und daher auch von ihm wieder genommen werden konnte, heranreichen (vgl. Götz 1997: 2; Mikheyev 1996: 200f.). Während der Sicherheitsrat jedoch wenigstens Bestand haben sollte, kam für den Verteidigungsrat im März 1998 im Zuge der Straffung des Exekutivapparates das Aus.

Nach dem Abgang wurde das Gleichgewicht zwischen Regierung, Präsidialadministration und Sicherheitsrat auf Kosten des letzteren und zu Gunsten der Administration neu verteilt. Die Ernennung von Iwan Rybkin als Nachfolger Lebeds sollte einen gewissen Ausgleich zwischen den miteinander rivalisierenden Politikern Tschernomyrdin und Tschubajts schaffen (vgl. Knabe 1997: 3). Im Rahmen des zunehmend autoritären Regierungsstils Jelzins wurde also die interinstitutionelle Gewaltenteilung durch die teilweise Delegation der Exekutivbefugnisse an zwei außerkonstitutionelle Instanzen – die Präsidialadministration und den Sicherheitsrat – ersetzt. Anstelle einer wechselseitigen Einhegung von Exekutive, Legislative und Judikative kommt es zu einem durch den Präsidenten kontrollierten Wechselspiel unterschiedlicher, z.T. sektoral, z.T. persönlich gefärbter Interessen innerhalb der Exekutive.

Obwohl der Sicherheitsrat seit dem Amtsantritt Putins in Russland auch als "Oberregierung" (Mommsen 2001: 53) bezeichnet wird, hat seine Bedeutung weiter abgenommen. Insbesondere mit der Ernennung des damaligen Sekretärs der Sicherheitsrates, Sergej Iwanow, zum Verteidigungsminister am 28. März 2001 hat sich das sicherheitspolitische Machtzentrum zu Gunsten konstitutionell verankerter Strukturen vom Sicherheitsrat zum Verteidigungsministerium hin verschoben. Parallel dazu wurde Boris Gryzlow zum neuen Innenminister ernannt. Mit der Ernennung von zwei Zivilisten (wenngleich auch Iwanow bis zu seinem Rücktritt 2000 ein Zweisterne KGB-General war) leitete Putin eine Entmilitarisierung dieser Ministerien ein (vgl. Schneider 2001: 1-4) ein. Gleichzeitig stärkte er damit seine Hausmacht. Gryzlow ist ein Verbündeter aus St. Petersburger Zeiten, Iwanow teilt mit dem Präsidenten den

geheimdienstlichen Hintergrund (vgl. EECR, 10/2-3, Spring/Summer 2001, Constitutional Watch Russia).

Auch Putin führte die Tradition der extrakonstitutionellen Ratsgründungen fort. Am 1. September 2000 schuf er einen konsultativen *Staatsrat*, der einmal im Monat zusammentritt und es den regionalen Machthabern gestattet, sich mit der Zentrale in Moskau auszutauschen (vgl. Mommsen 2001: 53). Der als Teil der Exekutive geltende Rat ist zwar nur als reines Beratungsorgan konzipiert, das sich zudem weder in den Gesetzen noch in der Verfassung findet, dennoch erhoffen sich die Regionalführer von der Arbeit in diesem Rat die Abstimmung ihrer Lobbyarbeit aufeinander. Da der Präsident der Vorsitzende des Staatsrates ist, können die Regionalführer ihre Vorstellungen direkt an oberster Stelle vorbringen, und sollten sie die Unterstützung einiger hochrangiger Mitarbeiter in der Präsidialadministration gewinnen, so könnte sich der Staatsrat durchaus zu einem relevanten politischen Akteur entwickeln (vgl. Tschinari-china 2000, Reformen und Realitäten: 13).

Die Regierung (Art. 110-117 der Verfassung) verliert im Zuge der Schöpfung dieser extrakonstitutionellen Institutionen zunehmend ihren ohnehin geringen Einfluss. Jelzin missachtete in der Regel die in der Verfassung vorgesehene Dualität der Exekutive, die eine Aufgabenteilung zwischen Präsident und Ministerpräsident vorschreibt (vgl. Mommsen 2001: 47). Zudem sah sich die Regierung zu Jelzins Zeiten häufig in der Rolle eines Sündenbockes, der der Präsident alle transitionsbedingten Härten anlastete. Da Jelzin nur wenige Tage vor der konstituierenden Sitzung der Duma Anfang Januar 1994 die vier Machtministerien (Äußeres, Inneres, Verteidigung und Föderaler Sicherheitsdienst) aus der Regierungsverantwortung herausgelöst und sich selbst unterstellt hatte, sah sich die Regierung zunehmend auf sozioökonomische Fragen und Verwaltungsangelegenheiten begrenzt. 1998 verlor sie außerdem das Ministerium für Angelegenheiten der Zivilverteidigung, Ausnahmesituationen und Beseitigung der Folgen von Naturkatastrophen sowie die Föderalen Dienste für Auslandsaufklärung, für den Schutz Russlands und für den Schutz der Grenzen (vgl. Schneider 1999: 112f.). Durch diese Machtverschiebung zugunsten des Präsidenten saß die Regierung oft zwischen allen Stühlen, fungierte sie doch als „Exekutivorgan der Legislative *und* des Präsidenten“ (Furtak 1996).

Allein Jewgenij Primakow vollbrachte im Sommer 1998 das Kunststück, seine Kompetenzen als Regierungschef auch tatsächlich nutzen zu können (vgl. Mommsen 2001: 47). Dies lag an dem bislang einmaligen Vorfall, dass dem Präsidenten die Initiative bei der Regierungsbildung aus der Hand genommen wurde. Nach der Finanzkrise im August 1998 musste die Regierung Kirienko gehen. Sein Nachfolger sollte nach dem Willen der Finanzoligarchen erneut Wiktor Tschernomyrdin werden. Die Duma opponierte jedoch und schien bereit, die Gefahr von Neuwahlen einzugehen. Jelzin scheute vor einer entscheidenden dritten Abstimmung zurück und stimmte schließlich einer

Ernennung Primakows zu. Angesichts der Schwäche des Präsidenten konnte Primakow seine personellen Vorstellungen durchsetzen. Gleichzeitig verhielt sich nun auch die Duma kooperativ (vgl. Adam 2000: 147-152; EECR, Vol. 7, Nr. 4, Fall 1998). Ein einziges Mal sah sich Jelzin angesichts der umfassenden Finanzkrise und der erfolgreichen Strategie der Duma dazu gezwungen, auf das Modell der dualen Regierungsverantwortlichkeit zurückzugreifen und den Ministerpräsidenten wie auch das Parlament – vorübergehend – stärker zu beteiligen (vgl. Schewzowa 2001, Das neue Russland: 37f.).

Seit dem Amtsantritt Putins hat sich die Zusammenarbeit zwischen Exekutive und Legislative deutlich verbessert. Die Kooperation zwischen Präsident und Unterhaus hat zur Folge, dass Putin nach dem Erlass eines Dekretes in der Regel sogleich einen Gesetzesentwurf nachreichen kann, bei dem ihm eine Mehrheit in der Duma fast sicher ist. Die Duma tritt so nicht mehr nur als negative Blockademacht gegenüber dem Präsidenten auf, sondern erleichtert durch diese Kooperation (manche nennen es Gefügigkeit) die Verrechtlichung und unterstreicht die Legitimität der herrschenden Macht (vgl. Tschinarichina 2000).

Seit Dezember 1999 hat sich das Parlament auch deshalb in eine loyale Institution umgewandelt, weil die jahrelange Dominanz der Kommunisten im Unterhaus bei den Parlamentswahlen gebrochen wurde. Selbst mit Hilfe einiger Abgeordneten aus der agroindustriellen Gruppe sowie der Gruppe der Volksdeputierten gelingt es ihnen seither – und erst recht seit den Wahlen von 2003 – nicht mehr, Regierungsvorschläge zu blockieren (vgl. Luchterhandt, Galina 2000: 55). Stattdessen dominierte nach den Wahlen zunächst die putintreue überregionale Bewegung *Edinstvo-Medved* (Einheit – Der Bär). Inzwischen haben sich Anfang Dezember 2001 drei Parteien – die *Vaterlandspartei* des Moskauer Bürgermeisters Juri Luschkow, die Partei *Einheit* unter dem Vorsitz von Katastrophenschutzminister Sergej Schojgu und die Partei *Ganz Russland* des Präsidenten Tatarstans, Mintimer Schaimiew – zum zentristischen Fraktion *Einheit und Vaterland* zusammengeschlossen. Der Block bestand im alten Parlament aus 138 Abgeordneten und konnte auf weitere Verbündete hoffen. So wurde es zum ersten Mal in der Geschichte der Zweiten Republik möglich, dass eine halbwegs stabile Regierungs- und Präsidentenmehrheit existierte (vgl. Tschinarichina 2000).

Nach den Duma-Wahlen 2003 kann sich Putin nun auf die Zweidrittelmehrheit der aus diesem Block hervorgegangenen und 2003 erstmals zu Wahlen angetretenen Partei *Edinaja Rossija* (Vereinigtes Russland) stützen. Die Fraktionsgrößen der jeweiligen "Parteien der Macht" haben damit in den letzten stark zugenommen. Diese verhalten sich dem Präsidenten gegenüber loyal verhält und sehen ihr politisches Ziel primär darin, die Macht des amtierenden Präsidenten gegenüber den Oppositionsparteien zu festigen und zu erhalten. Neben der geringen Kontrolle der Exekutive durch das bereits konstitutionell schwache Parlament kann daher in der Putinschen Verfassungswirklichkeit

auch der Dualismus von Regierung und Opposition de facto kaum als Gewaltenteilung wirken. Der Anteil der Mandatsträger in der Duma, die überhaupt ein Interesse an der Kontrolle des Präsidenten haben, ist mit unter einem Drittel der Sitze unterhalb der Blockademinderheit selbst in verfassungsändernden Fragen.

Putins sachorientierter Regierungsstil der „gelenkten“ Demokratie<sup>6</sup> hat auf der einen Seite die Prinzipien der Gewaltenteilung nur in begrenztem Umfang beachtet. Auf der anderen Seite hat sein Stil zweifelsohne zu einer innenpolitischen Stabilisierung geführt. Anders als Jelzin geht er vorsichtig mit Umbesetzungen um. Nach seiner Wahl im Frühjahr 2000 kam es erst im März 2001 zu einem ersten größeren Umbau der Regierung, indem die Putin direkt unterstehenden Machtministerien mit loyalen Mitarbeitern neu besetzt wurden; der Regierungschef blieb gleichwohl im Amt (vgl. *ibid.*).

Inhaltlich besteht allerdings hinsichtlich der Zielsetzung zahlreicher Reformen Putins Unklarheit. Mit seinen Reformen des Verwaltungs- und Staatsaufbaus wie mit einigen personellen Entscheidungen setzte Putin sich der Kritik aus, durch die Verstärkung der Machtvertikale eine autoritäre Wende des politischen Systems einzuleiten. Bereits am 13. Mai 2000 stellte Putin per Dekret die Regionalführer in den Föderationssubjekten unter die Obergabe der Aufsicht von sieben vom Kreml direkt ernannten Generalgouverneuren, die nur ihm verantwortlich sind. Den entmachteten Regionalführern wurde mit der Gründung (ebenfalls per Dekret) des Staatsrates (siehe oben) Anfang September 2000 ein Instrument zur möglichen Beeinflussung der politischen Linie des Präsidenten in die Hand gegeben (vgl. Tschinarichina 2000: 13; Wostok Newsletter 07/2000; Wostok Newsletter 01/2001: 5). Die nach den Terroranschlägen von Beslan aufgebrachten und mittlerweile bereits realisierten Reformpläne<sup>7</sup> zur Abschaffung der direkten Wahl der Gouverneure in den Föderationssub-

---

<sup>6</sup> Putin selbst spricht von „gelenkter Demokratie“ (*upravljaemaja demokrati-ja*). Als politikwissenschaftliches Konzept ist die „gelenkte Demokratie“ jedoch nicht hinreichend theoretisiert (vgl. Sakwa 2004). Ein theoretisches Konzept von „gelenktem Pluralismus“ in expliziter Abgrenzung von Putins eigener Terminologie findet sich bei Balzer 2002.

<sup>7</sup> Als erstes wurde in der Region Primorje (ferner Osten) ein Gouverneur nach dem neuen Gesetz gewählt: Am 31.1.2005 schlug Putin den Amtsinhaber Sergej Darkin für eine zweite Amtszeit vor. Die gesetzgebende Versammlung bestätigte den Kandidaten. Seine Amtszeit wäre am 26. Juni 2005 abgelaufen. Er hatte sich aber in Eigeninitiative vorzeitig an Präsident Putin gewandt, um ihm die Vertrauensfrage zu stellen. Nach dem neuen Gesetz muss der russische Präsident solch ein Schreiben innerhalb von einer Woche prüfen und entscheiden, ob er den Kandidaten vorschlagen wird. (RIA Novosti, Vladivostok, 4.2.2005, Übersetzung: Russia Weekly Info der Forschungsstelle Osteuropa Bremen, 7.2.05, S. 9).

jekten und ihre Einsetzung durch Wahl der Regionalparlamente auf Vorschlag des Präsidenten stellt eine weitere empfindliche Schwächung der regionalen Exekutive dar, obwohl Putin selbst sie als Maßnahmen zur Stärkung der regionalen Regierungsinstitutionen bezeichnet<sup>8</sup>.

Neben den Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative hat auch die Ausgestaltung der Beziehungen zwischen Exekutive und (Verfassungs-) Gerichtsbarkeit besondere Bedeutung für die Frage der horizontalen Verantwortlichkeit. Ende 1991 wurde das Komitee für Verfassungskontrolle aufgelöst und durch ein Verfassungsgericht abgelöst (vgl. Beyme 2001: 111-113). Bis 1993 entstand durch das aktive Rollenverständnis des Gerichtspräsidenten Sorkin eine „Nebenpräsidentschaft“ (ibid.: 119) zu Jelzin. Die deutliche Politisierung des Gerichts führte zu einer teilweisen Beschneidung seiner Kompetenzen in der Verfassung von 1993 (vgl. Danilenko/Burnham 2000: 62f.). Zudem konnte es nach der Verabschiedung der Verfassung über ein Jahr lang seine Arbeit nicht aufnehmen, da sich Präsident und Föderationsrat bis Anfang Februar 1995 nicht auf eine Besetzung der 19 Richterposten einigen konnten (vgl. Bos 1996: 200). Seit 1994 hat das Verfassungsgericht dann im Großen und Ganzen im Sinne der demokratischen und rechtsstaatlichen Konsolidierung gewirkt (vgl. Beyme 2001: 92).

Seit 1993 beschäftigt sich das Gericht nicht mehr in erster Linie mit Konflikten zwischen Präsident und Parlament, sondern vielmehr mit steuerrechtlichen Problemen, Grundrechtsproblemen und föderalen Konflikten, während Entscheidungen über die Zulässigkeit eines verdeckten Vetos sowie über die Dekrete des Präsidenten nur noch eine untergeordnete Rolle spielen. Gleichzeitig scheint die Zeit des richterlichen Aktivismus und der Politisierung des Verfassungsgerichts endgültig vorbei zu sein (vgl. Blankenagel 1999: 105-107).

Insgesamt lässt sich nach der Betrachtung des Teilregimes D konstatieren, dass es sich bei den Defekten in diesem Bereich überwiegend um Verstöße gegen die Funktionslogik der Gewaltenteilung handelt. Allerdings sind diese Verstöße im Kontext des präsidentiellen Systems Russlands besonders schwerwiegend, da die gegenseitige Gewaltenteilung bei formeller Wahrung der institutionellen Gewaltenteilung oft de facto außer Kraft gesetzt wird. Während die autoritäre Wende unter Jelzin in der bewussten Schwächung der horizontalen Gewaltenteilung auf nationaler Ebene bestand, ist unter Putin vor

---

<sup>8</sup> Vgl. hierzu die Analysen von Radio Free Europe Radio Liberty: Coalson, Robert: Analysis: Will The Next Duma Have A Bigger Pro-Kremlin Proportion?, 11.10.2004, <http://www.rferl.org/featuresarticle/2004/10/0e89c31f-ba9a-4f80-ae6e-c331282e9519.html>; Coalson, Robert: Analysis: The End Of The Russian Federation?, 23.9.04, <http://www.rferl.org/featuresarticle/2004/09/f0a0ffd4-b61a-40de-ac19-e315fc95f9b5.html>.

allem die Stärkung der vertikalen Machtstrukturen zur Schwächung der regionalen Exekutiven als potentieller Defekt in den Teilregimen der Gewaltkontrolle und effektiven Regierungsgewalt zu untersuchen.

### *Teilregime E: Effektive Regierungsgewalt*

Hinsichtlich des Teilregimes der effektiven Regierungsgewalt erweist sich das Ausmaß der Korruption in Russland als schwer wiegender Defekt. Korruption verdrängt die Spielregeln eines transparenten demokratischen Prozesses, bzw. deutet darauf hin, dass die offiziell geltenden demokratischen Spielregeln in der politischen und gesellschaftlichen Realität kein Geltungsmonopol haben, sondern mit anderen Regelsystemen konkurrieren. Die Korruption hebt insbesondere die Gültigkeit gesetzlicher Normen, also den Rechtsstaat, aus. Trotz des von Präsident Putin angemeldeten Anspruchs, der Korruption den Kampf anzusagen und die "Diktatur des Gesetzes" einzuführen, erreicht Russland auf dem *Corruption Perceptions Index 2001* (CPI) von Transparency International (TI) auf einer Skala von 0 (äußerst korrupt) bis 10 (keine Korruption) lediglich einen Wert von 2,3; die RF nimmt damit unter 91 Ländern Platz 79 ein (vgl. Transparency International 2001: 236).<sup>9</sup>

Nach den Aussagen der TI-Berichte hat sich die Korruption mittlerweile in alle gesellschaftlichen Bereiche ausgedehnt. Ein wichtiger Grundstein war die Insider-Privatisierung an die alte Nomenklatura in den ersten Jahren der Transformation (Gustafson 1999: 35-57). Steuerhinterziehung ist ein weitverbreitetes Phänomen, auch wenn sie sich seit einiger Zeit infolge des energischeren Auftretens der Steuerbehörden reduziert hat (vgl. Pleines/Fruchtman 2002). Infrastrukturprojekte scheitern an der Korruption im unterbezahlten Verwaltungsapparat. Bürokraten in den Ministerien gründen Unternehmen in gerade denjenigen Branchen, die sie selbst kontrollieren (vgl. Shelley 2000).

Doch nicht nur Akteure von Politik und Verwaltung nutzen ihre Machtstellung zum Erwerb von Bestechungsgeldern aus. Teilweise geht die Korruption als sog. „state capture“ nicht von staatlichen Beamten, sondern von in Russland ansässigen Unternehmen aus, die durch den Kauf von Entscheidungen oder Gesetzesakten direkten Einfluss auf policies nehmen. Nach Angaben des "State Capture and Administrative Corruption Index" beteiligten sich im Jahr 1999 35 Prozent der in Russland tätigen Unternehmen am Kauf parlamentarischer Gesetzgebung, 32 Prozent am Kauf präsidentieller Dekrete, 47 Prozent am Kauf von Entscheidungen der Zentralbank, 24 Prozent am Kauf von

**Kommentar [TB3]:** Das habe ich erst beim letzten Lesen gemerkt: hier sollte noch aktualisiert werden.

<sup>9</sup> Der CPI sammelt die Wahrnehmungen von Entscheidungsträgern in den Bereichen Investition und Handel.

Entscheidungen der Strafgerichte sowie 27 Prozent am Kauf von Entscheidungen der Handelsgerichte (vgl. Transparency International 2001: 247). Diese Formen von Korruption weisen darauf hin, dass der Staat gegenüber der wirtschaftlichen Sphäre keine autonome politische Sphäre gewährleisten kann, so dass es nicht zur effektiven Zuordnung von Regierungsgewalt kommt.

Bei den Phänomenen, die in den Bereich der Korruption einzuordnen sind, handelt es sich somit teilweise um Fälle, in denen Amtsmissbrauch betrieben, also Regierungsgewalt entgegen eines wichtigen demokratischen Grundsatzes eingesetzt wird (z.B. Insider-Privatisierung), und teilweise um Fälle, in denen es aufgrund der engen Verflechtung von Politik und Wirtschaft erst gar nicht zu einer effektiven Errichtung eines politischen Gestaltungsmonopols gekommen ist (state capture).

Auch clan-artige Strukturen untergraben die effektive Regierungsgewalt. Einen bedeutenden Beitrag zur Ausdehnung korrupten Verhaltens leistete die sog. Jelzin-,Familie', deren Zusammensetzung sich über die Jahre hinweg immer wieder änderte (vgl. Schröder 2001: 72-75). Kenntnisreiche Beobachter gehen so weit, Jelzins Tochter Tatjana für bestimmte Perioden der Jelzinschen Krankheitsgeschichte als eigentliche Führerin des Landes zu charakterisieren (Shevtsova 2003: 26). Die Aussage mag zu weit gehen. Einigkeit herrscht jedoch darüber, dass unter Jelzin Verwandte und Vertraute Jelzins tief verwickelt in Steuerflucht, Insiderprivatisierung und -lizenzierung, die Akquise finanzieller und natürlicher Ressourcen sowie der staatlichen Industrieproduktion waren (Shelley 2000). Als sich die russische Staatsanwaltschaft, insbesondere der Generalstaatsanwalt Skuratow näher mit den finanziellen Auswüchsen der Jelzin-Entourage beschäftigen wollte, sah dieser sich mit einem vermeintlich belastenden Video in einem Bordell auseinandergesetzt: ein berüchtigter "Kompromat".

Neben der "Familie" spielten auch die Jelzin nahe stehenden Oligarchen (zunächst auch als russische G-7<sup>10</sup> bekannt), deren Verflechtung mit der Macht

---

<sup>10</sup> Zu den „G-7“, die sich im Januar 1996 in der Schweiz beim Weltwirtschaftsforum in Davos gefunden hatten, um den drohenden kommunistischen Sieg bei den nahenden Präsidentschaftswahlen mittels massiver Finanzspritzen abzuwehren, gehörten: Pjotr Aven (*Alfa Bank*), Boris Beresowski (*LogoWAS*), Michail Chodarkowski (*Menatep Bank*), Wladimir Gussinski (*Most-Gruppe*), Michail Fridman (*Alfa Bank*), Wladimir Potanin (*O-neksim-Bank*) und Alexander Smolenski (*Stolitschni Bank*), mitunter auch Wagit Alekperow (*LUKoil*), Andrej Kasmin (*Sberbank*), Wladimir Winogradow (*Inkombank*) und Rem Wjatschirjew (*Gasprom*). Die G-7 kontrollierten zeitweise nach Schätzung Beresowskis bis zu 50 Prozent des russischen Finanzmarktes (vgl. Der Spiegel, 6/1997: 138; Fadin 1997, Oligarchs: 28; FAZ, 28.01.1997; Götz 1997: 4; Hassel 1997: 9; Knabe 1997: 4-6).

sich bereits 1995 abzuzeichnen begann, eine große Rolle (vgl. Popzow 1995: 515f.; Schröder 2001: 70). Als besonders lukrativ erwies sich für diese Finanzelite ihr Engagement für Jelzin in den von ihnen dominierten Fernsehsendern und Presseerzeugnissen bei den Präsidentschaftswahlen von 1996. Die Investition von schätzungsweise 70 Mio. US-Dollar zahlte sich u.a. durch einen Posten als Stellvertretender Sekretär des Sicherheitsrates für Beresowskij im Oktober 1996 wie auch durch einen Posten als Stellvertretender Ministerpräsident für Wladimir Potanin aus (vgl. Halfon 1997: 72f.; Knabe 1997: 3; Schulze 1996: 17; siehe oben).

Seit dieser Zeit haben die Beziehungen zwischen Oligarchen und Kreml manche unerwartete Wendung erlebt: Im März 1997 wandelte sich die einstige Allianz in eine mitunter bittere Feindschaft, hatten sich doch die beiden neuen Ersten Stellvertretenden Ministerpräsidenten Tschubajs und Boris Nemzow die Entflechtung von Wirtschaft und Staat, die Eintreibung ausstehender Steuern wie auch die Aufstellung neuer Spielregeln für den weiteren Privatisierungsprozess auf ihr Banner geschrieben (vgl. Fadin 1997, Oligarchs: 30; Knabe 1997: 5). Nachdem Tschubajs bei der Privatisierung der Öl- und Rohstoffgiganten wie auch der Telekommunikationsunternehmen angeblich die ONEK-SIM-Bank bevorzugte, verbündeten sich die übrigen Oligarchen mit Ministerpräsident Tschernomyrdin und setzten im Herbst 1997 seine Entlassung durch.

Während sich die Oligarchen ihres Einflusses auf die Exekutive angesichts des Personalkarussells allerdings niemals sicher sein konnten, ließen sich bei der "Familie" größere Konstanten beobachten. In den letzten Jahren der Jelzin-Zeit kann man daher durchaus von einer tatsächlichen Einschränkung der effektiven Regierungsgewalt durch das Auftreten von Oligarchen und ‚Familie‘ sprechen. Insbesondere die ‚Familie‘ kann zu den *discretionary powers* gezählt werden, da sie sich der Regierungsautorität ganz oder teilweise entziehen und sich extrakonstitutionelle und nicht mehr kontrollierte Vorrechte sichern konnte. Der Einfluss der Oligarchen, die ihren Aufstieg in der Regel ihrer Nähe zur Politik verdankten, hing hingegen vom Wohlwollen der Exekutive ab, wie auch die Ereignisse um die Dumawahlen von 1999 herum gezeigt haben (vgl. Schröder 2001: 72).

Unter Putin wurde die Macht der Oligarchen beschnitten. Allerdings wurden sie nicht generell entmachtet, sondern in ihrer Rolle als politischen Akteure beschnitten. Oligarchen unter Putin müssen mehr Steuern bezahlen als zuvor und außerdem von jeglicher Opposition gegen den Präsidenten absehen. Ansonsten drohen Steuerprüfungen, Gerichtsverfahren und andere Unannehmlichkeiten. In der ersten Regierung und weiteren Entourage Putins fanden sich noch etliche Vertreter der wichtigsten politischen Clans, unter ihnen auch der der "Familie" nahestehende Michail Kasjanow, der zum neuen Ministerpräsidenten ernannt wurde (vgl. Schewzowa 2001: 38f.).

Putin gelang es aber, sich von diesen Verbindungen freizumachen. Kurz nach seinem Amtsantritt entfernte er zwei zentrale Figuren der Jelzin-Zeit,

Pawel Borodin und Jelzins Tochter Tatjana Djatschenko, aus der Präsidentialadministration. Zudem rang er am 28. Juli 2000 18 führenden Unternehmern und Finanziers bei einem Treffen im Kreml das Versprechen ab, sich in Zukunft an die geltenden Gesetze zu halten – im Gegenzug werde der Präsident auch nicht die Diskussion um die Rechtmäßigkeit der zwischen 1994 und 1998 durchgeführten Privatisierungen wiedereröffnen (vgl. EECR 09/04, Fall 2000).

Im "Fall Jukos" wurden die Grenzen der Oligarchenmacht am deutlichsten gezeigt. Michail Chodorkowskij, der Leiter des Ölkonzerns, hatte den Fehler begangen, die liberale Jabloko-Opposition materiell zu unterstützen. Er wurde verhaftet und der Konzern quasi enteignet und schließlich an eine vorher unbekannte staatliche Bietergruppe verkauft<sup>11</sup>.

Im März 2001 besetzte Putin die ihm direkt unterstehenden Machtministerien mit loyalen Mitarbeitern seiner eigenen Seilschaft neu; der Regierungschef blieb gleichwohl im Amt. Nach wenigen Jahren war die ‚Familie‘ wie auch die Oligarchen zusehends von neuen Machtgruppen wie der Bürokratie, dem Militär und dem Geheimdienst verdrängt (vgl. Shevtsova 2003: 69-103). An die Stelle der Oligarchie der Oligarchen ist eine vertikalisierte Machtstruktur getreten, die den Defekt in einem Teilregime zulasten eines anderen verschärft. Putin hat die effektive Regierungsgewalt zurück gewonnen, dafür aber eine (weitere) Schwächung der horizontalen Gewaltkontrolle hinnehmen müssen.

## 1b. Ursachenanalyse der defekten Demokratien

### *1. Typ des autoritären Regimes und Transitionsmodus*

Innerhalb der postsozialistischen Länder ging die Sowjetunion, bzw. später alle neugegründeten Staaten mit Ausnahme des Baltikums, einen partikularen Weg. Dieser bestand darin, die Liberalisierung des Regimes nicht mit einer "Neugründung" der Demokratie abzuschließen, sondern z.T. lange Jahre mit der Ausschreibung von freien Wahlen zu warten. Da die Wahlen zu den

---

<sup>11</sup> Eine umfassende Übersicht über den bisherigen Kenntnisstand zur „Jukos-Affäre“ hinsichtlich des staatlichen Vorgehens und wirtschaftlicher wie politischer Implikationen bieten zwei Sonderausgaben der Russlandanalysen der Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen (Nr. 54 (4.2.05), Nr. 55 (11.2.2005)).

Volksdeputiertenkongressen in den letzten Jahren der Sowjetunion zu einem guten Teil unter der Aufsicht der Kommunistischen Partei standen, müssen sie als bestenfalls "halbfrei" gelten und werden deshalb auch nicht als demokratische Gründungswahlen geführt (Nohlen/Kasapovic 1996). Die ersten Wahlen, die halbwegs unter demokratischen Vorzeichen liefen, waren deshalb diejenigen des Dezember 1993. Im regionalen Vergleich ist nun nicht nur darauf hinzuweisen, dass damit die Gründungswahlen bedeutend später als in vielen Nachbarländern abgehalten wurden. Es handelte sich dabei um die ersten demokratischen Wahlen überhaupt auf russischem Territorium. Kaum ein europäisches Land verfügt über eine derart bruchlose Tradition autokratischer Herrschaftsausübung wie Russland, und deshalb ist es keine Überraschung, wenn demokratieförderliche Elemente der Herrschaftskultur – die "kulturelle Innenseite" der Transformation (Offe 1998) – zu Beginn der Transformation rar waren.

Besonders bemerkenswert ist die jahrhundertelange Tradition der Ausrichtung des Herrschaftssystems auf eine Person – seit dem 15. Jahrhundert der Zar, seit der Oktoberrevolution der jeweilige Führer der Kommunistischen Partei (Stökl 1990).<sup>12</sup> Mit der Revolution wurden die Grunddeterminanten des Systems in vielen Punkten verändert, aber das Prinzip der zentralen Herrschaft blieb bestehen. Nach einer etwas offeneren Phase zu Beginn der zwanziger Jahre gewannen bald die autokratischen Züge des Regimes wieder die Oberhand, und seit Stalin blieb die Macht auf die Spitzen des Regimes konzentriert. Deutlich wird das an der mächtigsten Institution des sowjetischen Regimes, dem Zentralkomitee der KPdSU. Seine Funktionsweise war immer unitarisch, aber in der Frühzeit der Sowjetunion brachten die repräsentierten Nationalitäten, Gebiete und gesellschaftlichen Organisationen ihre Interessen mit einer gewissen Autonomie ein (vgl. Srivastava 1999: 1-48). Später konzentrierte sich die Macht jedoch zunehmend auf den Generalsekretär der Partei. Nach dem Tode Stalins entstand im Zentralkomitee der bis in die Jelzinzeit bekannte Bruch zwischen Reformern und Konservativen. Chruschtschow war nicht nur wegen seiner Geheimrede auf dem 20. Parteitag – in der er die Verbrechen des Stalinismus kritisiert hatte –, sondern wegen seines Kurses in der Wirtschafts- und Agrarpolitik dem Reformflügel zuzurechnen. Als er gegen die Konservativen eine schnellere Rotation in Parteiämtern durchzusetzen versuchte, wurde er abgesetzt (ebd.: 34).

Die gefestigte Vorherrschaft der Partei, so schien es, ließ sich nur durch einen fest etablierten, von beiden Flügeln unterstützten Kandidaten sichern. Leonid Breschnew war der richtige Mann. Als Vertreter einer spezifischen Herrschaftskohorte – der "Breschnew-Generation" (Hough 1980: 40) – schaffte, die Idee des Aufschwungs und des Fortschritts mit der Bürokratisierung des Apparats zu verbinden. Breschnew kam damit als Vorsitzender des Politbüros

---

<sup>12</sup> Für das Folgende vgl. Beichelt (2001b: 50-51).

in eine Position, in der sich staatliche und parteiliche Macht trafen. Es waren Jahre der Stagnation, aber der "doppelte Dualismus" (Srivastava 1999: 41) der Herrschaft des Generalsekretärs bürgte für Stabilität. Partei und Staat blieben verzahnt, und weder die Reformer noch die Konservativen konnten Übermacht erlangen.

Die sechziger und die siebziger Jahre bedeuten nicht zuletzt daher im russischen bzw. sowjetischen Verständnis eine Phase mit eher positiven Assoziationspunkten. Natürlich bedeutete die Stabilität der Breschnew-Jahre gesellschaftliche Lähmung, und aus russischer Sicht wird dies auch nicht verkannt (Aksjutin u.a. 1995: 175-272). Für weite Teile der Bevölkerung wie der politischen Eliten dürften jedoch weniger die Parallelwelten westlicher Wohlfahrtsstaaten als das Vermächtnis anderer Herrschaftsphasen im eigenen Land als Referenz dienen. Zwischen dem Terror der Stalin-Zeit Jahre und dem ökonomischen Niedergang ab Mitte der achtziger Jahre gab es eben eine Phase, in der der Rückzug ins Private geduldet, die ökonomische Entwicklung passabel, der Zusammenhalt des Vielvölkerstaates nicht gefährdet und die Stellung der Sowjetunion als Weltmacht gesichert war.

Nach Andropow und Tschernenko war es Michail Gorbatschow, unter dessen Führerschaft die vorher latenten Krisen zum offenen Ausbruch kamen. Ohne Gorbatschows ökonomische Experimente hätte die sowjetische Planwirtschaft womöglich noch Jahrzehnte in ihrem Dämmer Schlaf fortexistieren können (Kontorovich/Ellman 1992). Auf der anderen gilt es in Russland jedoch traditionell als schwache Führerschaft, Teile der Macht abzugeben und zur Disposition zu stellen, ohne für hinreichende Absicherung zu sorgen. Ohne vollständige Unterstützung der Reformen durch die Partei- und Staatsführung war der Zusammenbruch des Systems vorprogrammiert (Brown 1996). Bereits im größten russischen Heldenepos, dem Igorlied aus dem 12. Jahrhundert, entrüstet sich der auktoriale Erzähler über den Prinzen Igor aus Nowgorod-Sewersk, der ohne Einverständnis der übrigen russischen Großfürsten ins Feld zog, eine Niederlage erlitt und damit die Südflanke Russlands für den Gegenangriff der Barbaren entblöbte. Kein anderer Text wurde in der russischen Literatur häufiger gedeutet als dieser. Über Ivan IV., Peter I., Katharina II. und V.I. Lenin wurden russische Herrscher seither daran gemessen, ob sie "die russische Erde zu sammeln" und ihre Herrschaft zu befestigen in der Lage waren.

Der Typ des autokratischen Regimes vor dem Regimewechsel sollte also im Hinblick auf Russland nicht allein auf die sowjetische Periode reduziert werden. Bereits zuvor war das Herrschaftsregime extrem zentralistisch; die Verteilung wichtiger Kompetenzen fand so gut wie nicht statt. Schon vor der Sowjetunion war das Herrschaftsregime durch eine gleichzeitig überbesetzte, aber auch schwache und korrupte Bürokratie und ein Justizwesen mit ähnlichen Eigenschaften gekennzeichnet (vgl. Szücs 1990). Totalitär war das Regime unter Stalin, der mit staatsterroristischen Maßnahmen von den 1930er-

bis in die 1950er-Jahre Millionen von Russen und nichtrussischen Sowjetbürgern umbringen ließ. Unter Chruschtschow und Breschnew wird der Herrschaftstyp in der Regel als posttotalitär, d.h. im sowjetischen Fall als "totalitär ohne Terror" (vgl. Linz 1989: 64) bezeichnet. Ein reiner Herrschaftsmonismus, wie er nach der Totalitarismuslehre (Friedrich/Brzezinski 1965) eigentlich für ein totalitäres Regime prägend sein müsste, wurde allerdings von zeitgenössischen Sowjetforschern bestritten. Sowohl im Bereich sektoraler Interessenvermittlung wie auch bei der Gewährung kultureller Autonomierechte hatten auch andere gesellschaftliche Akteure als die innere Führung des Politbüros sozialen und damit mindestens teilweise politischen Einfluss (Skilling/Griffiths 1971; Carrère d'Encausse 1978).

Die Art des Regimewechsels in der Russischen Föderation wird – je nach Autor – als Innovation/Führung der alten Kader (Beyme), kontrollierte Transition (Linz/Stepan/Gunther), Präventive Reform (Kitschelt u.a.), Transformation (Nohlen/Kasapovic) oder auch als Regimekollaps/Neugründung (Merkel/Sandschneider/Segert) bezeichnet. Unabhängig von der Vielfalt dieser Typen lassen sich für den Regimewechsel in Russland drei Merkmale festhalten: (1) das Fehlen eines Paktes zwischen alten und neuen Eliten und damit das Fehlen von Verhandlungen über die Spielregeln des neuen Regimes, (2) der zweifellos "von oben" (Klaus von Beyme) kommende Reformimpuls sowohl unter Gorbatschow wie unter Jelzin und (3) der evolutionäre, d.h. nicht stringent gesteuerte Charakter des Transformationsprozesses. Michael McFaul hat darauf hingewiesen, dass im russischen Fall die Präferenzen der Eliten selten direkt in die Gründung bestimmter Institutionen umgesetzt werden konnten. Vielmehr verfälschten unvollständige Informationen der Akteure wie auch die Pfadabhängigkeit das angestrebte Ergebnis (vgl. McFaul 1999, Institutional Design: 28). Obwohl es also seitens der alten Eliten den Anspruch auf Planung und Steuerung einer Systemreform ohne Einbeziehung von oppositionellen Kräften gab, war der tatsächliche Verlauf der Transition vielmehr Ausdruck eines spontanen Transformationsverlaufs.

Gorbatschow hatte gegen Ende der 1980er-Jahre den Zeitpunkt für einen Kompromiss mit den radikalen Reformern in der Russischen Teilrepublik verfehlt. Dabei schien der Gestaltungsspielraum der staatlichen Elite eigentlich relativ groß zu sein, da in Russland, anders als in den übrigen sowjetischen Teilrepubliken, eigenständige Institutionen jenseits der sowjetischen fehlten. Zunächst bestanden außerhalb der Unionsebene keine konkurrierenden Gestaltungsansprüche. Allerdings zielten alle Reformversuche zunächst auf die Unionsebene, und der Kreml wollte eine stärkere Autonomie Russlands vermeiden, denn dies hätte in den nationalen Republiken nur zu weiteren Ansprüchen geführt. Das politische Vakuum in der russischen Teilrepublik barg also keine direkten Vorteile.

Zunächst gingen alle Öffnungsversuche vom Apparat selbst aus. Während in vielen osteuropäischen Staaten zivilgesellschaftliche Akteure und langjähri-

ge Dissidenten die Liberalisierung anstießen, geschah dies in Russland durch die „most far-sighted and capable segments“ (Melville 1999: 181) der Nomenklatura. Der Transformationsprozess wurde so von vorneherein durch Elemente der Regimekontinuität geprägt. Die Liberalisierungsmaßnahmen auf sowjetischer Ebene erwiesen sich jedoch als zu halbherzig, so dass Gorbatschow, obwohl er im Frühjahr 1990 das Monopol der KPdSU aus der Verfassung strich und ein Präsidialsystem einführte, die Chance auf eine Lenkung des weiteren Transitionsverlaufs verspielte (vgl. Henderson/Robinson 1997: 58; Shevtsova 2001: 37). Zu diesem Zeitpunkt hatten sich in der Russischen Republik bereits parallele Machtstrukturen etabliert, von denen nun ebenfalls Ansprüche auf die Gestaltung der Systemumgestaltung erhoben wurden. Die sowjetischen Führer konnten so nur noch auf entstehende Krisen reagieren, den Systemwechsel jedoch nicht mehr gezielt gestalten.

In Russland suchte die Jelzin-Mannschaft in dieser Phase nach einem Weg zur Überwindung der feindseligen Haltung des Volksdeputiertenkongresses. Die Einführung einer Präsidentschaft und die Direktwahl des Präsidenten schienen angesichts der ungebrochenen Popularität Jelzins einen günstigen Ausweg aus dem Dilemma zu bieten. Auf sowjetischer Ebene konnte ein derartiger Schritt kaum gebilligt werden, verstärkte er doch die Position Jelzins gegenüber der Union und Gorbatschow. Dennoch wollte die sowjetische Führung keine Massenproteste auf der Straße riskieren. Der neu gewählte russische Volksdeputiertenkongress wiederum konnte sich kaum gegen eine weitere Wahl stellen. Außerdem hoffte die Mehrheit der Volksdeputierten, das Präsidentenamt mit ihrem Monopol für Verfassungsergänzungen auf eine symbolische Funktion reduzieren zu können. Der Augustputsch im Jahr 1991 machte diese Hoffnungen zunichte (vgl. McFaul 1999: 34-37). Während der Augustkrise übernahmen Jelzin und sein Büro die Hauptverantwortung für die weitere Entwicklung. Im November 1991 verlieh der Volksdeputiertenkongress dem Präsidenten außerordentliche Dekretvollmachten zur Durchsetzung der Reformen.

Diese Vollmachten ermöglichten es ihm, seiner Regierung im Jahr 1992 genügend Freiraum für die Durchführung radikaler Wirtschaftsreformen zu verschaffen (vgl. Remington 1997: 76). Bereits mit Beginn der Wirtschaftsreformen im Januar 1992 besann sich der Kongress eines Besseren und versuchte von nun an, die Dekrete des Präsidenten mit widersprechenden Gesetzen zu konterkarieren. Der Sieg über die Putschisten formte den Handlungskorridor für das weitere Vorgehen Jelzins und bestimmte auch den Pfad des gesamten Transitionsverlaufs entscheidend mit. Er ermöglichte dem ursprünglich schwachen russischen Präsidenten nicht nur einen Ausbau seiner Machtbasis, sondern verschaffte ihm auch die Möglichkeit, Gorbatschow zur Auflösung der Sowjetunion zu zwingen.

Allerdings gelang es Jelzin nicht, nach dem Putsch Gründungswahlen abzuhalten. Die Wahlen hätten nicht nur mit großer Wahrscheinlichkeit mit ei-

nem Sieg der Reformen geendet, sondern hätten auch den Grundstein für die graduelle Entwicklung eines Mehrparteiensystems legen können. Zudem führte das Fehlen von Gründungswahlen zum Entstehen eines Regierungssystems mit einem geringen Grad an *checks and balances* (vgl. Barnes 2001: 56f.; Dunlop 1999: 6; Melville 1999: 182f.; Mommsen 1999: 294; Sakwa 1996: 103f., 114). Angesichts des vollständigen Sieges über das sowjetische Regime sah Jelzin keinen Anlass mehr, Kompromisse einzugehen oder einen Pakt mit den alten Eliten zu schließen. An diesem Punkt hatten die alten Eliten endgültig ihren Alleinanspruch auf Reformierung des politischen Systems verloren und eine „neue“ Elite trat auf den Plan. An der Art des Transitionsmodus änderte der personelle Wechsel jedoch nichts: Auch die Jelzin-Mannschaft lehnte den Dialog mit dem politischen Gegner ab und verfolgte in der Implementierung der Reformen einen top-down-Ansatz.

Die wenig intransigente Haltung gegenüber den Vertretern der sowjetischen Nomenklatura trug zur Eskalation des Verhältnisses zwischen Volksdeputiertenkongress und Präsident in den Jahren 1992 und 1993 bei. Obwohl das Parlament auch weiterhin die dominierende Gewalt im Staate war, musste sich Jelzin angesichts der Blockadehaltung der Parlamentarier auf informellem Wege ein System der Macht schaffen, um überhaupt einige Reformen durchsetzen zu können. Als mehrere Abgeordnete Verfassungsentwürfe vorlegten, welche die Institution des Präsidenten vollständig eliminiert hätten, löste Jelzin den Kongress auf. Es war zu offensichtlich geworden, dass es keinen Kompromiss zwischen den Lagern geben würde. Nach Beendigung der militärischen Auseinandersetzung konnte er damit seinen eigenen Verfassungsentwurf durchsetzen, ohne auf etwaige Kompromisse eingehen zu müssen. Nach der Auflösung des Kongresses kreierten die Reformen ein Wahlsystem, von dem sie sich im Dezember 1993 einen Wahlsieg erwarteten. Die Bevölkerung erteilte den Reformern allerdings angesichts der sich zuspitzenden Wirtschaftskrise und der nichtgesetzlichen Art und Weise der Konfliktausübung eine deutliche Absage. Bei den ersten freien Parlamentswahlen gewann die rechtsradikale Liberal-Demokratische Partei die meisten Stimmen im Listenteil des Wahlrechts (vgl. Kasapovic/Nohlen 1996: 246-248; McFaul 1999: 39-42).

Der Verzicht auf aushandelnde Praktiken während der Transformationsphase führte fast zwangsläufig zum Fortdauern alter Interaktionsmuster zwischen Gesellschaft und Staat. Insofern war und ist das russische Herrschaftssystem unabhängig von personellen Wechseln von einem hohen Grad von Regimekontinuität gekennzeichnet. Traditionelle Grundmuster der Elitenrekrutierung überlebten den Regime- und alle Regierungswechsel, wobei allerdings in der Forschung Uneinigkeit herrscht, wie groß die personelle Kontinuität tatsächlich war (Harter u.a. 2003: 106-107). Jedenfalls wurde das nicht auf Transparenz, Rechtstaatlichkeit und legitime Elitenkonkurrenz fußende Staatsverständnis der Sowjetzeit nicht entscheidend durchbrochen.

Zusammengefasst beinhalten der Typ des *ancien régime* und die Determinanten des Regimewechsels in Russland eine Reihe von Faktoren, die das Entstehen der defekten Demokratie begünstigen. Das vorkommunistische wie das kommunistische Regime waren auf einen engen Kreis von Führungspersonlichkeiten zugeschnitten, was die Etablierung horizontaler und vertikaler Gewaltkontrolle erschwerte. Die Öffentlichkeit war im posttotalitären Regime streng reglementiert; eine freie Medienlandschaft muss sich daher gewissermaßen aus dem Nichts entwickeln. In der Regimewechselphase wurden die alten Eliten nicht wirkungsvoll aus ihren Machtpositionen entfernt, wodurch intransparente Mechanismen der Elitenrekrutierung fort dauern. Neben dem defekten Herrschaftszugang wirkt die – zumindest in den ersten Jahren der Transformation – fehlende Überwindung des Regimekonflikts demokratieabträglich, denn in einem zentralen und präsidentiellen Regierungssystem erhält politische Opposition fast automatisch eine institutionelle Komponente, wenn z.B. "das Parlament" gegen "den Präsidenten" steht. Ist die demokratische Verwurzelung eines der politischen Lager nicht zweifelsfrei gegeben, gewinnen politische Konflikte damit leicht eine regimebedrohende Komponente.

## 2. Sozioökonomische Faktoren

Hinsichtlich der sozioökonomischen Faktoren lassen sich drei Dimensionen mit Einfluss auf die Form des Herrschaftsregimes unterscheiden (Merkel u.a. 2003: 200): a) der "Entwicklungspfad" einer Gesellschaft im Hinblick auf die Verteilung der Gesellschaftsschichten, deren Charakter und Beziehungen zueinander (nach Moore 1969; Rueschemeyer/Huber-Stephens/Stephens 1992); b) der sozioökonomische "Entwicklungsstand" im Hinblick auf Einkommensniveau und –verteilung sowie Bildung und Lebensqualität (zurückgehend auf Lipset 1959) und c) wirtschaftspolitische und konjunkturelle Faktoren, d.h. in der Neoklassik oder im Keynesianismus unterschiedlich interpretierte Dynamismen ökonomischer Entwicklung (siehe z.B. Dornbusch/Fischer 1990).

Barrington Moore (475-496) führt in seinen "Sozialen Ursprüngen von Diktatur und Demokratie" aus, dass die Chancen für die Entfaltung einer funktionierenden Demokratie dann besser sind, wenn der Modernisierungspfad eines Landes zu einem Machtgleichgewicht oder einem politischen Patt zwischen den großen sozialen Klassen geführt hat. In Russland schienen deshalb zunächst günstige Voraussetzungen für die Demokratie zu herrschen, denn das Erbe des Kommunismus besteht in einer besonderen und nur schwach differenzierten Sozialstruktur. Nach den ökonomischen Krisen der 1980er- und 1990er-Jahre hat sich allerdings in der Russischen Föderation durch den Zusammenbruch des staatlichen Redistributionssystems eine schnelle Auflösung der Sozialstrukturen des Sozialismus vollzogen. Der Rückhalt durch Betriebe und Kollektive ging zurück, an seine Stelle traten vielfach isolierte Individuen,

ohne dass ein neuer Integrationsmechanismus zur Verfügung stand. Die Sozialpolitik in Russland überstand den Sozialismus nur in fragmentierter Form (Kempe 1996) und besaß keine Ressourcen für eine Gegensteuerung.

Im Laufe der Transition kam es nicht zu einer von Theorien „nachholender Modernisierung“ angenommenen Ausdifferenzierung der Gesellschaft in mehrere soziale Gruppen, die sich gegenseitig in ihrem Einfluss einhegen. Der Umbruch führte vielmehr von der sozialistischen undifferenzierten Gesellschaft direkt in eine extrem polarisierte Gesellschaft, die sich durch eine schwache Mittelschicht und Machtkonzentration bei politischen und Wirtschaftseliten auszeichnete und bis heute auszeichnet (vgl. nochmals Harter u.a. 2003). Die russische Gesellschaft gilt auch im internationalen Vergleich als überaus gespalten, wie die sehr hohe Ausprägung des GINI-Koeffizienten für gesellschaftliche Ungleichheit zeigt (Tabelle xxx).

Tabelle XXX: Entwicklung der Ungleichheit in Russland anhand des GINI-Koeffizienten, 1990-2000 (100=perfekte Ungleichheit)

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
26,9	27,2	28,1	49,6	k.A.	k.A.	48,0	k.A.	48,7	k.A.	45,6

Quellen: Spalten 1-3: Doyle 1996: 500, 502; Spalten 4,7: Shleifer/ Treisman 2003: 14; Spalte 9: Human Development Report 2001: 53; Spalte 11: Human Development Report 2004: 189.

Zu Beginn der Reformen bestand die Hoffnung, im Zuge der Privatisierung werde relativ rasch eine Mittelschicht entstehen, die sich zum Sprachrohr der Gesellschaft und damit zur Vorhut einer Zivilgesellschaft aufschwingen könnte. Diese Entwicklung trat in Russland jedoch nicht ein. Zwar hat die Privatisierung zu einer Differenzierung der Gesellschaft geführt. Andererseits behindern informelle Institutionen sowie ungünstige formelle institutionelle Rahmenbedingungen wie z.B. der mangelnde gesetzliche Schutz von Eigentumsrechten, bürokratische Hindernisse, eine ungenügende staatliche Infrastruktur und ein unterentwickelter Finanzmarkt die Entwicklung des Unternehmertums und damit auch die Entwicklung der Mittelschicht (vgl. Schöpflin 1994: 134; Zaslavskaja 1995: 28).

Während sich die Oligarchie mit der Bürokratie arrangiert hat und von ihr profitiert, ist dies kleineren Unternehmern aus finanziellen Gründen und dem Mangel an Machtressourcen nicht möglich. Zudem ist 'Privatisierung' zum großen Teil nur ein anderes Wort für die Legalisierung der Aufteilung des Staatseigentums unter der Nomenklatura, welche ehemals politische Macht erfolgreich in ökonomische Ressourcen umsetzen kann und sich verstärkt organisiert, um der Einschränkung ihrer Macht entgegenzuwirken (Vodolazov u.a. 1996: 69, Hellman 1998).

Groß- und Kleinunternehmer unterscheiden sich stark in ihrer politischen Durchsetzungsfähigkeit. Insbesondere das für die Entstehung einer Mittel-

schicht entscheidende Kleinunternehmertum hat politisch noch nicht seinen Platz gefunden und daher auch noch in recht geringem Maße die Strukturen geschaffen, die die Vertretung seiner politischen Interessen zu gewährleisten (Stykov 1999; Stykov 2003). Die soziale Gruppe der Unternehmer existiert nur in sehr eingeschränktem Maße (Shmatko 1996: 40). Es lässt sich von einer atomisierten ökonomischen Mittelschicht sprechen, deren Einzelteile sich noch nicht zu einem kollektiven Akteur mit eigener Identität und einer eigenen Interessenvertretung gefunden haben.

Während die übrigen sozialen Gruppen kaum im exekutiven Entscheidungsprozess repräsentiert sind, galt dies wenigstens in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre nicht für die Oligarchen. Während im September 1994 nach Ansicht des Meinungsforschungsinstituts *Vox Populi* erst ein Prozent der einflussreichsten Politiker aus dem Sektor Banken und Unternehmen stammte, waren es im Dezember 2000 bereits 14 Prozent (Schröder 2001: 397). Im postkommunistischen Russland sind Macht und Besitz auch gut ein Jahrzehnt nach dem Systemwechsel nach wie vor so eng miteinander verbunden, dass sie zum Entstehen einer politischen Oligarchie geführt haben, die politisch-ökonomische Koalitionen um Schlüsselpositionen in der Regierung, dem Finanz- und Industriesektor und den Medien geformt haben (Schröder 1998, Graham 1999: 325). Aufgrund der Schwäche des Rechtsstaats können die symbiotischen Beziehungen zwischen der politischen und ökonomischen Sphäre nicht aufgebrochen werden. Der Kampf um Einfluss stellt eine "bürokratische Polyarchie" dar, dessen Erscheinungsform verschiedentlich mit dem Feudalismus in Verbindung gebracht (Diligenskij 2001: 648).

Ökonomische wie politische Eliten sind in Russland auch nach der Einschränkung der Oligarchenmacht durch Putin (vgl. hierzu Shevtsova 2003) aufeinander angewiesen. Erstere benötigen die politische Protektion, da Rechtssicherheit durch die formellen Institutionen nicht gewährleistet wird und deshalb erkauft werden muss. Letztere sind auf substantielle Finanzhilfen aus der Wirtschaft angewiesen, um ihre Machtposition über die nächsten Wahlen hinaus absichern bzw. um überhaupt erst in den Genuss einer derartigen Position gelangen zu können (Graham 1999: 328f.). Insgesamt entspringt die Stärke der Oligarchen v.a. dem Fehlen eines autonomen politischen Steuerungszentrums, dessen Existenz im Transitionsprozess nicht vorausgesetzt werden kann, sondern dessen Entstehung selbst Gegenstand des politischen und gesellschaftlichen Umbaus ist. Durch die Verflechtung von ökonomischer und politischer Sphäre wird die Entstehung eines solchen staatlichen Machtmonopols nicht gefördert, sondern durch die Herausbildung vitaler Interessen einflussmächtiger Akteure an der Blockierung weiterer Reformen im Gegenteil behindert. Da sich die Vertreter der Oligarchie nicht auf parlamentarische Parteien und Verbände stützen, um ihre Interessen durchzusetzen, sondern politische Entscheidungen direkt „erkaufen“, konterkarieren sie die Konsolidierung des politischen Systems (Wiederkehr 2000: 96): Erfolgreiche politische Einfluss-

nahme hängt damit nicht von verregelten Prozeduren mit grundsätzlich offenem Ergebnis ab, sondern von der Macht, die Ergebnisse selbst ex ante festlegen zu können. Bei den Oligarchen kann man somit von prototypischen „Machtquellen eigenen Rechts“ sprechen, die „jene Machtkreisläufe [beschädigen], die von wirksamen institutionellen Arrangements eines Demokratie erzeugt, legitimiert und auch eingehegt werden“ (Merkel 2003: 39).

Putin stützt sich allerdings auf andere Wirtschaftsgruppen als zuvor Jelzin. Während sich Jelzin auf die Finanzoligarchie sowie die Energieunternehmer beschränkte, setzt Putin auf Vertreter der verarbeitenden Industrie, der Mineralölunternehmen<sup>13</sup> und der Buntmetallverhüttung. Die Putin-Administration bemüht sich um ein „breites Spektrum von Wirtschaftsführern und Industriellen ...“, statt wenigen Bankern und „politischen Unternehmern“ einen exklusiven Zugang zu gewähren“ (Schröder 2001: 398). Die größere Konkurrenz der um die Gunst der Exekutive buhlenden Unternehmer dürfte ihren politischen Einfluss in mancherlei Hinsicht relativieren, andererseits erhält sich Putin durch die nominelle Einbindung der Wirtschaftseliten ihre Unterstützung für den weiteren Reformverlauf.

Bezüglich des wirtschaftlichen Entwicklungsstandes wird in der Transformationsforschung eine „Theorie der sozio-ökonomischen Funktionsvoraussetzungen der Demokratie“ (Schmidt 1995a: 293-309) herangezogen.<sup>14</sup> Dabei wurden Erklärungselemente anderer Ansätze einbezogen, namentlich der politischen Kulturforschung (Dahl 1971), der Verteilung von Machtressourcen (Vanhanen 1984; Vanhanen/Kimber 1994) und der mit der kolonialgeschichtlichen Vergangenheit verbundenen Verwaltungs- und Herrschaftsstruktur (Huntington 1984). Mit dieser Erweiterung des Kriterienrasters haben einzelne mit sozio-ökonomischen Strukturen argumentierende Autoren die Entwicklung von autokratischen zu autoritären Regimes durchaus erfolgreich prognostizieren können.

Das Grundaxiom der Modernisierungstheorie in ihrer politikwissenschaftlichen Fassung umfasst nach wie vor die Vorstellung, „soziale Requisiten“ (Lipset/Seong/Torres 1993) entschieden über die Verwirklichungschancen der Demokratie. Solche Requisiten sind eine über das Subsistenzniveau hinausgehende ökonomische Grundbasis, die Existenz von Aus- und Weiterbildungschancen sowie die Möglichkeit sozialer Mobilität – insbesondere die Möglichkeit sozialen Aufstiegs. Sozialstrukturell bilden diese Requisiten die Voraussetzung für die Bildung einer Mittelschicht, die ihrerseits als Trägerin der Demokratie fungiert (Lipset 1959). Bei diesen Werten liegt Russland im europäischen Vergleich am unteren Ende, wie der *Human Development Index* des

---

<sup>13</sup> Allerdings nicht aller; siehe den "Fall Jukos".

<sup>14</sup> Die folgenden Absätze orientieren sich an der Argumentation in Beichelt (2001: 24-31).

Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) zeigt (siehe Tabelle xxx).

Tabelle xxx: "Menschliche Entwicklung" in der Russischen Föderation (2002)

	Lebenserwartung bei Geburt in Jahren	Alphabetisierungsgrad in %	Reales BIP pro Kopf in US\$	Human Development Index (Wert)	HDI (Rang)
Russland	66,7	99,6	8230	0,795	57
Vergleichswerte					
Slowenien	76,2	99,7	18540	0,895	27
Mexiko	73,3	90,5	8970	0,802	53
Bulgarien	70,9	98,6	7130	0,796	56
Libyen	72,6	81,7	7570	0,794	58
Thailand	69,1	92,6	7010	0,768	76

Quelle: UNDP: Human Development Report 2004: Human Development Indicators (139-142).

Der *Human Development Index* sagt indes nur in recht beschränktem Maße etwas über die Lage der Mittelschichten und damit über die soziostrukturellen Grundlagen der Demokratie aus. Eine weitere Möglichkeit der Quantifizierung besteht im Machtdispersionsindex (*Index of power resources – IPR*) von Tatu Vanhanen. Dieser ist ein Indikator, mit dem die Verteilung der politischen und wirtschaftlichen Macht auf verschiedene Gruppen der Gesellschaft erfasst wird. Je höher der Wert des Indikators, auf desto mehr Schultern ist die Macht verteilt. Dahinter steht der Gedanke, eine Konzentration der Macht auf wenige Personen und Personenkreise stehe dem Herrschaftsprinzip der pluralistischen Demokratie entgegen (Vanhanen 1984). Später entwickelte Vanhanen den *Index of power resources and structural imbalance (IPRI)*, der die strukturelle Machtverteilung auf verschiedenen Ebenen mit einbezog. Vanhanens These lautete, dass eine ungleichmäßige Verteilung von Ressourcen auf den drei Ebenen Berufszugang, Wissen und Wirtschaft die Entwicklung eines Staates zur Demokratie hemme (Vanhanen 1997: 55-59). Im Hinblick auf Russland weisen Vanhanens Daten eine im Vergleich zu den neuen Demokratien Mittel- und Südosteuropas geringe Machtdispersion aus.

Aus den Datenreihen Vanhanens und in Verbindung mit dem klassischen modernisierungstheoretischen Argument von Lipset und anderen lässt sich folgern, dass die sozioökonomische Basis für die Ausformung einer stabilen Demokratie in Russland nur bedingt gegeben ist. Zwar ist der Bildungsgrad in der russischen Gesellschaft weiterhin eher hoch. Die langjährigen planwirtschaftlichen Investitionen in international nur begrenzt wettbewerbsfähige

Unternehmen und Produkte hat jedoch die ökonomische Basis für weite Teile der Bevölkerungen stark geschmälert. Durch die gesamten 1990er-Jahre fiel das russische Volkseinkommen, z.T. mit zweistelligen Schrumpfungsraten (EBRD 2000: 205). Dadurch hat die Entwicklung in den ersten zehn Jahren nach dem Ende des Sozialismus eher noch dazu beigetragen, die relative Position weiter zu verschlechtern.

Auf der politisch-institutionellen Ebene hat die lange Wirtschaftskrise zu der Ausweitung exekutiver Kompetenzen sowie zur Delegitimierung des politischen Systems beigetragen. In der Sowjetunion hatten sich bereits zu Zeiten Gorbatschows die Fehlentwicklungen verstärkt, die sich seit Mitte der 1960er-Jahre abgezeichnet hatten und in den 1970er-Jahren deutlich zum Ausdruck gekommen waren. In den 1980er-Jahren verschärfte sich die Wirtschaftskrise. Dies führte zu wachsender Unzufriedenheit der Bevölkerung. Angesichts der mangelnden Entscheidungsfreudigkeit Gorbatschows und seiner Zurückhaltung, von einem strikt sozialistischen Weg abzuweichen, gesellte sich zur wirtschaftlichen Unzufriedenheit auch bald eine Vertrauenskrise in die Führung, die nicht in der Lage war, wirksame Gegenmaßnahmen zu ergreifen (vgl. Götz 1994; Goldman 1992: 316; Höhmann 1991).

Nach dem Zerfall der Sowjetunion konnte die russische Führung unter Jelzin eigene Reformen in Angriff nehmen (Wiederkehr 2000: 67f.). Während die Reformen Russlands jedoch zuvor gegen den Widerstand des sowjetischen Zentrums durchgesetzt werden mussten, stellte sich den Reformern nunmehr der Volksdeputiertenkongress im Land selbst entgegen (siehe oben). Da der Kongress den Präsidenten jedoch kurz zuvor mit Dekretvollmachten ausgestattet hatte, besaß dieser die Möglichkeit, einen Großteil seiner Reformen gegen den Willen seiner Gegner im Kongress durchzusetzen (vgl. McFaul 1999, Institutional Design: 37). Nach dem Sieg über die Putschisten umgab sich Jelzin mit Reformern und übernahm zusätzlich zum Amt des Präsidenten auch noch das Amt des Ministerpräsidenten. Die Volksdeputierten hingegen stellten sich gegen die Schocktherapie und gegen die Versuche Jelzins, angesichts der Wirtschaftskrise eine Ausweitung der präsidentiellen Kompetenzen vorzunehmen.

Nicht zuletzt weil der Konflikt zwischen den Gewalten weitere Reformen blockierte, verfolgten die politischen und ökonomischen Akteure mit Beginn der Privatisierung im Juni 1992 mehr und mehr kurzfristige und eigennützige Ziele (vgl. Wiederkehr 2000: 75f., 81f.). Die wirtschaftspolitischen Beschlüsse der Duma lieferten Jelzin im Herbst 1993 eines der wichtigsten Argumente für die Auflösung des Kongresses. Danach hatte die Präsidialverwaltung infolge ihrer starken Stellung weniger Probleme, ihre Vorstellungen von der Wirtschaftsreform durchzusetzen. Allerdings „schwand damit ... die Basis einer von der Legislative wirklich befürworteten und vom Volk tatsächlich unterstützten Reformpolitik“ (Götz 2001).

Um das von Nationalisten und Kommunisten dominierte Parlament zu disziplinieren, verließ sich Jelzin einerseits auf seine Dekretvollmachten. So betrafen die meisten Dekrete ökonomische Themen, insbesondere die Privatisierungspolitik, staatliche Wirtschaftsprogramme und Hilfen für den Staatssektor (vgl. Remington et al. 1998). Andererseits griff Jelzin häufig erfolgreich auf die Drohung einer Auflösung des Parlaments zurück, sollte die Duma das Budget nicht genehmigen. Gleichzeitig mutierte die alte Nomenklatura zu einer Befürworterin partieller wirtschaftlicher Reformen, da man ihr im Rahmen der Privatisierung den rechtmäßigen Zugriff auf das Staatseigentum ermöglichte. Indem sie "ein politisches Bündnis mit den neuen Aufsteigern der Geschäftswelt" einging, verschmolz sie mit ihnen zur "neuen herrschenden – und auch staatstragenden – Klasse des heutigen Russland" (Götz 2001). Die potenziellen Vetospieler der Reformen wurden so von der Exekutive erfolgreich kooptiert. Kurzfristige Steuerungserfolge wurden mit mittel- und langfristigen zu zahlenden Kosten erkaufte. Insbesondere wurden die Marktrefor-men eher nach politischen als nach ökonomischen Kriterien gestaltet.

Zusammengefasst lassen sich in allen drei Dimensionen des sozioökonomischen Einflusses Merkmale für die Beförderung der defekten Demokratie finden. Die gesellschaftliche Balance ist durch die extreme Ungleichheit bedroht; dadurch wird die Ausformung gesellschaftlicher Interessenvertretung sowohl im Hinblick auf die Herausbildung einer Mittelschicht wie auf den Ausgleich unterschiedlicher Interessen gebremst. Das sozioökonomische Entwicklungsniveau ist vergleichsweise gering, die Macht auf vergleichsweise wenige Personen und/oder Gruppen verteilt. Beides führt zu relativ geringen Kontrollressourcen auf Seiten der Beherrschten. Das Krisenmanagement in der langen Wirtschaftskrise der Transformation erforderte die wenigstens partielle Übertragung der Macht an funktionale Gruppen, die formal mit der Ausübung politischer Macht nicht befasst sein können, ohne dass es zu ernststen Interessenkonflikten zwischen der Allgemeinheit und dem wirtschaftlichen Wohl einzelner Akteure kommt.

### *3. Staatlichkeit und Nationsbildung*

In der auf das postsozialistische Europa bezogenen Transformationsforschung werden Staatlichkeit und Nationsbildung oft in engem Zusammenhang gesehen, denn der Zerfall der Sowjetunion sowie Jugoslawiens und der Tschechoslowakei brachte eine Reihe von neuen Gebilden ohne nationalstaatliche Traditionen hervor (Linz/Stepan 1996; Merkel u.a. 2003; Bendel/Croissant/Rüb 2004). Im Hinblick auf den russischen Fall bestehen zwischen den Dimensionen aber weniger Beziehungen als in den meisten Nachbarstaaten. Die russische Nation befindet sich in einer Phase der nationalen Transformation, die sie schon öfter durchlaufen hat. Die mentalen und geographischen Grenzen Russ-

lands nach Westen und Süden wurden mindestens seit dem 18. Jahrhundert in wiederkehrender Regelmäßigkeit kontrovers diskutiert, wobei die Frage der Europazugehörigkeit und der Abgrenzung zum Kaukasus die beiden wichtigsten Topoi darstellen.

Die russische Staatlichkeit ist dagegen in ihrer Qualität sowie auch in ihrem Ausdehnungsbereich weniger etabliert. Bei der Gestalt der Staatlichkeit fallen mit dem Föderalismus und der Rechtsstaatlichkeit zwei Aspekte ins Auge, die in der russischen Staatstradition nicht vollkommen neu sind, aber dennoch in der russischen Geschichte eine eher untergeordnete Rolle spielen. Die Einhegung des staatlichen Gewaltmonopols durch eine Rechtsordnung, die Bürger und Eigentum vor dem Zugriff des Staates schützen kann, war ein weder im noch vor dem Sozialismus bekannter Zustand (vgl. Stökl 1990).

Im Hinblick auf Staatsterritorium und Staatsbürger haben während der 1990er-Jahre die Folgen des Zerfalls der Sowjetunion eine wichtige Rolle gespielt. In der Öffentlichkeit hielt sich lange Zeit ein als "sowjetisch" bezeichneter Diskurs, der erst nach und nach durch einen "russischen" Kurs überlagert wurde (vgl. Rowley 2000; Hosking 1998). Immer wieder flackerten auch politische Initiativen zu Konföderation mit Belarus, der Ukraine – und manchmal sogar mit Bulgarien – auf. In den ersten Unabhängigkeitsjahren herrschte selbst bei "prowestlichen" politischen Eliten eine Verantwortung für das sogenannte "nahe Ausland", also das ehemalige Territorium der UdSSR, vor. Im Jahre 1992 äußerte etwa der damalige Außenminister Kosyrew, Russland müsse auf dem Territorium der ehemaligen UdSSR „seine eigenen Interessen durch die Anwendung aller verfügbaren Mittel, einschließlich der militärischen und ökonomischen“, schützen (zitiert nach Ljuba Trautmann, 1995: 218). Ernsthafte Reintegrationstendenzen innerhalb der alten UdSSR scheiterten jedoch stets am Selbstbewahrungswillen der neuen unabhängigen Staaten. Selbst der integrationswillige belarussische Staatspräsident Lukaschenka zog seine Integrationsangebote immer zurück – die Visitenkarte eines Staatspräsidenten zählt mehr als die eines von dann 90 Subjekten der Russischen Föderation. Auch die Verteidigung der Interessen der 20 bis 25 Mio. im nahen Ausland lebenden Russen (vgl. Alexandrova 1993: 206f.; Trautmann, Ljuba 1995: 236) wird heute pragmatischer gehandhabt als noch in der ersten Hälfte der 1990er-Jahre (vgl. Baur 2001: 102-104). Dies ist insbesondere unter dem Gesichtspunkt wichtig, dass die Existenz einer signifikanten *Irredenta* außerhalb der Staatsgrenzen die Nationsbildung erschwert und zu regionaler Instabilität führen kann (vgl. Linz/Stepan 1996: 36).

Die Konsolidierung eines (demokratischen) Staates findet dort ihre Grenzen, wo chronische Konflikte zwischen militanten Gruppen entstanden sind (vgl. Rüländ 1994: 56; Schubert/Tetzlaff 1998: 435). Im Falle der Russischen Föderation zeigt sich dies an der politischen Instabilität, die von den Kriegen im Nordkaukasus ausgeht. Die wirtschaftliche Verarmung in der Region bildet einen Nährboden für die organisierte Kriminalität, die sich nicht zuletzt in

Tschetschenien aufgrund der zum größten Teil zerstörten staatlichen Strukturen nahezu ungehemmt ausbreiten kann. Die Rezentralisierungsinitiative Putins vom 13. Mai 2000 zur Erhöhung der staatlichen Kontrolle über die 89 Föderationssubjekte<sup>15</sup> und die Wiederherstellung eines einheitlichen Rechtsraumes wurde daher auch von der Situation in der "abtrünnigen" Republik inspiriert (vgl. Halbach 2001: 87-96; Heinemann-Grüder 2001: 86).

Bei seinem Versuch, die Aufsicht über die Regionen zu verstärken, stieß Putin jedoch nicht nur in Tschetschenien auf Widerstand. Die föderale Kontrolle über die Regionen soll durch die Schaffung von sieben Gebieten, die den russischen Militärbezirken entsprechen, mit jeweils einem präsidentiellen Stellvertreter (Generalgouverneur) an der Spitze erhöht werden, der nur dem Präsidenten gegenüber verantwortlich ist. Gouverneure und Republikpräsidenten dürfen seit 2000 nur noch Vertreter in den Föderationsrat entsenden, was zum einen ihren direkten Einfluss auf die Politik in Moskau schwächt, zum anderen aber ihre Präsenz in den Regionen erhöht.

Seit 1993 hatte es immer wieder Auseinandersetzungen zwischen dem Zentrum und den zunehmend selbstbewusster auftretenden Regionen gegeben. Das von Putin akklamierte Recht zur Absetzung einzelner Gebietsgouverneure geht auch darauf zurück, dass in den Regionen immer wieder gegen föderales Recht verstoßen wurde. Insofern wurde mit der ersten Putinschen Rezentralisierung auch die Hoffnung zu mehr Transparenz und Effektivität verbunden (Fischer 2000). Putin selbst verfolgte nach eigenen Angaben mit der Reform das Ziel, die russische Staatlichkeit zu festigen und zu zementieren (Adam 2000: 187). Die präsidentiellen Gesandten in die Distrikte haben in diesem Sinne die Funktion einer Überwachungsinstanz für die Umsetzung föderalen Rechts bzw. auch der Politik des Kremls in ihren jeweiligen Föderationsdistrikten. Auf der einen Seite wurde so zweifellos die Staatsgewalt im ganzen Lande gestärkt. Bedenklich war allerdings eine nicht zu verkennende Militarisierung der Administration, denn die Grenzen der sieben neuen Föderationsdistrikte stimmen mit denen der Militärbezirke überein. Außerdem befinden sich unter den sieben Generalgouverneuren zwei ehemalige KGB-Generäle, zwei Armeegeneräle aus dem Tschetschenienkrieg und ein General des Innenministeriums (vgl. EECR, vol.9, no. 3 (summer 2000); Tschinarichina 2000).

Einen Schritt weiter ging Putin dann im Herbst 2004, als er in einer erneuten Verfassungsreform durchsetzte, dass Gouverneure künftig vom Präsidenten ernannt werden und somit nicht mehr primär den Föderationssubjekten verantwortlich sind. Der weitere Zentralisierungsschub ging mit einer Reform des

---

<sup>15</sup> Das Staatsgebiet teilt sich auf in 21 Republiken (*respubliki*), 10 autonome Bezirke (*avtonomnye okrug*), 1 autonomes Gebiet (*avtonomnaja oblast*), 49 Gebiete (*oblasti*), 6 Bezirke (*kraja*) und 2 Städte von föderaler Bedeutung (Moskau, St. Petersburg).

Wahlrechts einher, das vom – wegen seiner fragmentierenden Wirkung in der Tat problematischen (Moser 1997) – Grabenwahlrecht zu einem reinen Listenwahlrecht mit repräsentativer Prägung werden soll. Anlass der Verfassungsreform war das Massaker von Beslan, bei dem überwiegend tschetschenische Terroristen mehr als 1000 Schulkinder als Geiseln genommen und bei der "Befreiung" viele von ihnen getötet hatten. Das Argument des Kremls lautete wie bei der ersten Zentralisierungsreform, dass der Zentralstaat seine Verfügungsgewalt im ganzen Land wiedergewinnen solle.

Die Wirkungen der Bemühungen um Rezentralisierung können indes nicht allein mit der Rückgewinnung staatlichen Gewalt abschließend bewertet werden. Aus der Perspektive der *embedded democracy* besteht eine „negative Korrelation von gesellschaftlicher Autonomie und Handlungsfähigkeit des Staatsapparates“. Die „relative Autonomie des Staates und dessen Kooperationsfähigkeit“ soll idealerweise in eine „kontextangemessene Balance“ übergehen (Zitate aus Merkel u.a. 2003: 231). Es besteht demzufolge ein Reibungsverhältnis zwischen den legitimen politischen Zielen der Autonomie des (Zentral)Staates gegenüber gesellschaftlichen Akteuren und der Einräumung tatsächlicher Einflussmacht regional organisierter (gesellschaftlicher) Interessen. Boris Jelzin hatte daraus – immerhin ebenfalls in der Position des russischen Präsidenten – an die regionalen Regierungsinstanzen gerichtet den Ausspruch geprägt: „Nehmt so viel Souveränität, wie ihr kriegen könnt“ (zitiert nach: Fiona Hill 2005, eigene Übersetzung). Regionale Autonomie stellte sich in der Tat ein, nahm aber in einigen Regionen autoritäre (Tatarstan, vgl. Michajlov 2004) und kleptokratische (z.B. in der Region Primorje) Züge an. Putin versuchte sich anfangs an einer administrativen Reform, die allerdings über ein Initialstadium nicht hinauskam und der Korruption und der Ineffizienz der Verwaltung keinen Einhalt gebieten konnte (Shevtsova 2003). Der Schritt in die konsekutiven Zentralisierungsreformen stellt in gewisser Weise den nächsten Schritt dar, der die Gewichte unter Hinnahme zusätzlicher Autokratisierungsgefahren in Richtung Handlungsfähigkeit des Staates verschob.

Der Staatsbürokratie selbst wird im Allgemeinen ein im Hinblick auf die Sowjetzeit wenig verändertes Selbstverständnis attestiert (Gujer 1998: 135). Empfind die Mehrheit der Bürokraten schon im Zarenreich eine große Distanz zum Gesetz und war ihr Verhalten faktisch durch wenige Regeln beschränkt (Owen 1997: 25; Sachs/Pistor 1997: 5; Walkin 1962: 38), so besitzt sie auch heute noch einen großen Ermessensspielraum, der während der ersten Transformationsjahre durch kein allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz reguliert war (Trunk 2001: 270-272). Die Institutionalisierung informeller Praktiken konterkariert weiterhin die Geltungskraft der formellen Institutionen; die Justiz kann nur teilweise als unabhängig oder gar funktionsfähig gelten.

Die Rechenschaftspflicht der Bürokratie gegenüber der Gesellschaft bleibt Wunschdenken. In einer landesweiten Umfrage Ende der 90er Jahre gaben über 80 Prozent der Befragten an, dass die Bürokraten in ihren Regionen kor-

rupt seien (Hendelman 2000). Die weit verbreitete Korruption in der Bürokratie ist nicht zuletzt auch den außerordentlich niedrigen Gehältern und der unzulänglichen Ausbildung geschuldet (Trunk 2001: 270-272). Die ineffiziente und korrupte Verwaltung vermindert die Effizienz von Regierungen, da wesentliche Reformmaßnahmen nicht oder nur unter großen Verzögerungen umgesetzt werden (Graham 1999).

Die Befolgung staatlicher Rechtsnormen war von Putin zu Beginn seiner Amtsausübung auf den Begriff der "Diktatur des Gesetzes" gebracht worden. In seinem *Offenen Brief an die Russischen Wähler* aus dem Jahr 2000 schrieb Putin, ein wesentliches Problem in Russland sei die Abwesenheit fester und generell akzeptierter Regeln. Aus diesem Grund benötige Russland einen starken Staat, da nur ein starker Staat die Beachtung von Gesetzen und Freiheit garantieren könne. Hingegen sei der Einzelne in einem Staat, der nicht durch das Gesetz regiert werde, d.h. in einem schwachen Staat, verteidigungslos und unfrei. Daher, so Putin, werde das Individuum mit der Stärke des Staates immer frei: je stärker der Staat, desto freier das Individuum (vgl. McFaul 2002).

Das Vertrauen der russischen Bevölkerung in den Rechtsstaat war in der Tat zur Zeit von Putins Amtsantritt recht gering. Weil bereits in der Sowjetunion Gesetze keine Erwartungssicherheit schufen (das erledigten alternative informelle Mechanismen), sondern ein willkürlich eingesetztes Machtinstrument waren, bezweifelten die russischen Bürger die Legitimität der Entscheidungsprozeduren und betrachteten die daraus resultierenden Regeln und Gesetze mit großer Skepsis (Hendley, 1997: 230f.; Newcity, 1997: 44; Pistor, 1999: 105; Schneider, 1999:118f.). Auch heute ist der Anteil der russischen Bevölkerung, die angibt, Vertrauen in bestimmte Institutionen des Rechtsstaats zu haben, sehr gering:

Tab XXX: Vertrauen in Institutionen des Rechtsstaats (1999; Anteil der Bevölkerung, der angibt, Vertrauen in bestimmte Institutionen zu haben (in %)

Gerichte	Polizei	Militär	Legislative	Öffentlicher Dienst	Parteien	Presse	Präsident
24	18	34	13	k.A.	7	22	14

Quelle: Diamond 2001: 33.

Insgesamt wird die Umsetzung der "Diktatur des Gesetzes" auch durch die Größe des Landes und durch die Konkurrenz der zahlreichen Elitennetzwerke erschwert. Da Gesetze in der Vergangenheit immer wieder zur Erreichung partikulärer und privater Ziele genutzt wurden, fiel die mentale Anpassung an die den rechtlichen Rahmen selbst dann schwer, wenn der Kreml in seinem Handeln die Gültigkeit des Gesetzes selbst verkörpern würde. Die weiter oben erwähnten Fälle der Instrumentalisierung von Gerichten – im Falle der Quasi-Enteignungen von Wladimir Gusinskij und Michail Chodorkowski – sprechen

jedoch weiterhin die Sprache willkürlichen Umgangs mit Gesetzen und anderen staatlich auferlegten Normen. Bis zur Konsolidierung des Rechtsstaates ist es daher noch ein weiter Weg; sie wird zudem kaum wahrscheinlicher, wenn die Geltungskraft einzelner Regeln im staatlichen Normengestrüpp im Zweifelsfall unter Hinnahme autokratischer Praktiken durchgesetzt wird.

Wenn auch die russische Nationsbildung, wie eingangs dieses Kapitels festgestellt, sich im postsowjetischen Russland nicht unbedingt in einem außerordentlich dynamischen Prozess befindet, so gibt es doch verwandte Aspekte, die die *embedded democracy* betreffen. Trotz des Wegfalls von 14 Sowjetrepubliken mit ihrerseits häufig heterogenen Bevölkerungen handelt es sich bei der Russischen Föderation um einen Vielvölkerstaat. Nach Süden hin hat das Russische Reich – und später die Sowjetunion – in der Regel Gebiete akquiriert, die in ihrer sozialen und ökonomischen Gestalt rückständig waren. Neben das Element imperialistischer Unterdrückung kam daher die zivilisatorische Entwicklung, die etwa bei Bildungs- und Gesundheitssystemen Fortschritte ermöglichte. Die nationale Selbstbesinnung, die in der RSFSR wie in den anderen Republiken am Ende der Sowjetunion entstand, barg daher zwiespältige Aspekte. Der Zusammenbruch der Sowjetunion mochte für die übrigen Nationen des Imperiums die Chance auf eine eigenständige Entwicklung bedeuten, für viele Russen stellte er jedoch zum einen den Verzicht auf die humanistischen Elemente des "Volks der Sowjetunion" – so stand es in der sowjetischen Verfassung – dar (Simon 1992: 35; Wettig 1993: 30). Zum anderen wurde innerhalb Russlands die Furcht geäußert, der Zerfall der Sowjetunion könne sich fortsetzen und schließlich auch die russische Nation in ihrem Bestand gefährden (Mjalo 1994: 241f.).

Der Systemwechsel löste zudem die alte gesellschaftliche Ordnung auf, ohne jedoch einen alternativen Mechanismus zur Integration der Gesellschaft bereitzustellen. Der Nationalismus bot sich für die Orientierungssuche des heimatlos gewordenen *homo sovieticus* (Lewada 1993) bei der Überbrückung des durch den Zusammenbruch des Sozialismus entstandenen ideologischen Vakuums an. Dem russischen Nationalismus wohnte allerdings traditionell ein patrimonial-autoritäres Herrschaftsmoment inne. Reichs- und Sowjetpatriotismus waren Begriffe, die der Absicherung der Macht dienten und dem Volk keine aktive Rolle zugestanden. Zum Beispiel im Rahmen der Debatten zwischen Slawophilen und "Westlern" waren zwar auch außerstaatliche Instanzen – die Intelligenzija – am nationalen Diskurs beteiligt gewesen. In der politischen Sphäre wurden jedoch vor allem die Aspekte übernommen, die eine starke Rolle des Staates unterstrichen (vgl. Carter 1990: 14; Koslatschkow 1994: 68f.; Margolina 1994: 15-28).

Das Auftauchen nationalistischer Gruppierungen während der Perestrojka und danach sowie deren staatsautoritäre Ideologie werden damit verständlich. In der sogenannten Dorfprosa der späten Sowjetunion, in militant denkenden "zivilgesellschaftlichen Gruppen", in einem "nationalbolschewistischen Flü-

gel" der Kommunistischen Partei sowie 1993 in der Liberal-Demokratischen Partei von Wladimir Schirinowski fanden sich verschiedene Zweige des russischen Nationalismus (Urban/Igrunov/Mitrokhin 1997; Revlin 1999). Ihnen allen schwebte und schwebt das Modell eines starken Russland vor, das wiederum von einem starken Führer zusammengehalten wird. Insofern sind defektfördernde Elemente der Demokratie in dem Maße vorhanden, wie diese Gruppen für sich oder in strategischen Allianzen an politischem Einfluss gewinnen. Die Liberaldemokratische Partei hat sich seit den ersten Wahlen der Zweiten Republik im Jahre 1993 immerhin jedes Mal im Parlament halten können; bei den letzten Wahlen im Dezember 2003 erlangte sie XXX Prozent. Bereits in den 1930er-Jahren hatte die politische Führung den "Sowjetpatriotismus" schon einmal als Surrogat für nicht mehr vorhandenen revolutionären Idealismus eingesetzt (Simon 1986: 171ff.). Der Verlust des sowjetischen Gesellschaftsbilds zieht in analoger Weise übersteigerte Formen des Nationalismus in Teilen der Gesellschaft und der Eliten nach sich. Insofern stellen sowohl Aspekte der Staatlichkeit wie auch der Nationsbildung eine Hypothek für die demokratische Konsolidierung dar.

## *5. Institutionen und Akteure*

Die zentrale Fragestellung der Ursachenanalyse defekter Demokratien richtet sich nicht auf die Koexistenz formaler und informaler Institutionen an sich, sondern auf ihre Wechselwirkungen untereinander. Gerade in politischen und gesellschaftlichen Umbruchprozessen machen sich die unterschiedlichen Geschwindigkeiten des Institutionenwandels in formgebundenen und formungebundenen Regelsystemen bemerkbar: Formale Institutionen lassen sich „über Nacht“ ändern, viele informelle Institutionen hingegen unterliegen einem nur langsamen Wandel. Kommt es nun zum Zusammenbruch eines politischen Systems, so muss für die Umbruchsphase und die Anfangszeit des neu errichteten Systems v.a. analysiert werden, inwieweit formale und informale Institutionen komplementär oder konträr sind, welche Regeln in welchen Situationen Anwendung finden und von welchem Institutionentyp Einflussmacht auf den jeweils anderen ausgeübt wird.

Die Divergenz formeller und informeller institutioneller Arrangements kann zu Funktionsstörungen des politischen Systems führen und die Entstehung und Verstetigung von Demokratiedefekten befördern. In diesem Zusammenhang sind aber nicht nur die Spielregeln, sondern auch die Spieler von entscheidender Bedeutung. Gerade in jungen Demokratien, in denen sich formale und informale Institutionen (noch) nicht wechselseitig verstärken, können die politischen Akteure „forum shopping“ (vgl. Bryde 1987: 473) betreiben, indem sie sich jeweils auf das Regelsystem stützen, das ihren strategischen Interessen am meisten entgegenkommt. Wenn die Spieler gleichzeitig die

Regeln des Spiels bestimmen können, kann es bereits im Bereich der Verfassung zu Demokratieschwächen kommen. Sind die politischen Akteure zudem nach dem Inkrafttreten einer demokratischen Verfassung durch die Existenz alternativer (informeller) Regeln für Interaktionen nicht dazu gezwungen, verfassungstreu zu handeln, kommt es zu weiteren Defekten der Demokratie. Im Folgenden werden deshalb formelle und informelle Institutionen und ihre Handhabung durch die relevanten Akteure parallel behandelt.

Die Ursachen für die Defekte des Wahlregimes – das hier wegen seiner zentralen Bedeutung für die *embedded democracy* als erstes behandelt wird – liegen nur zu einem geringen Anteil im institutionellen Bereich. Sowohl das Listenwahlrecht im einen Teil des Wahlsystems wie auch das Mehrheitswahlrecht im anderen Teil funktionieren in anderen Ländern mehr oder minder defektfrei. Die russische Wahlgesetzgebung ist von den Beobachtungsmissionen des *Office for Democratic Institutions and Human Rights* (ODIHR) stets als im Großen und Ganzen angemessen für die Erreichung der OSZE-Standards bezeichnet worden. Informelle Institutionen im Wahlregime stellen folgende Elemente dar: das Fehlen von Sanktionen durch die Gesellschaft bei Parteinahme durch den Staat; die fehlende Achtung des Fairnessprinzips durch viele politische Akteure; die Verbindung von politischer und ökonomischer Macht, die bei einer Wahlniederlage von Amtsinhabern mehr zur Disposition stehen lässt als nur das politische Amt. Einen stärker formalinstitutionellen Aspekt stellt dann wieder die Schwäche des Justizwesens dar, die Verstöße gegen die Wahlgesetzgebung erleichtert. Ähnlich ist es mit der Zentralen Wahlkommission, der häufig die rechtliche Handhabe fehlt, ihre Entscheidungen vor allem auch bei Wahlen auf regionaler Ebene durchzusetzen. Insgesamt sind es damit zu einem Teil schwache formelle Institutionen, eine nur zum Teil auf Demokratie geeichte Wirkungsmacht informeller Institutionen, die schwache demokratische Einbettung politischer Akteure sowie eine nur teilweise demokratiekompatible politische Kultur, die die Defekte des Wahlregimes begründen.

Im Teilregime der horizontalen Gewaltenkontrolle tragen informelle Institutionen und das individuelle Handlungsverständnis der Akteure ebenfalls zur Defekthaftigkeit der russischen Demokratie bei. Allerdings erscheint der wichtigste Grund für Defekte in der institutionellen Ordnung in einem formalen Sinne zu liegen. Die doppelte Exekutive kann für die Demokratie dann zur Belastung werden, wenn politische Konflikte zwischen Regierung und Präsident eine Verfassungsdimension bekommen (Linz 1994; Rüb 1994; Beichelt 2001a). Genau das war in der Spätphase der ersten Republik mit der Frontstellung zwischen Oberstem Sowjet und Präsident Jelzin passiert. Die starke Stellung des Präsidenten im Regierungssystem hatte sich herausgebildet, als der Konflikt zwischen Präsident und Parlament im Jahre 1993 nicht einvernehmlich geregelt werden konnte. Die Verfassung der Zweiten Republik war in sehr starkem Maße vom Präsidenten dominiert. Dadurch wurde der Defekt des

politischen Patts und der dauerhaften Ineffizienz des Systems durch den Defekt der Unkontrollierbarkeit ersetzt. Nach bis heute gültiger Lehrmeinung bildete sich eine delegative Demokratie [O'Donnell, 1994 #2026, Brie 1996], in der die Macht in demokratiethoretisch bedenklicher Weise an eine einzelne Person und dessen unmittelbares Umfeld delegiert wird, während intermediäre Organisationen und andere Institutionen bei der Politikformulierung bestenfalls eine nachgeordnete Rolle spielen.

Wenn auch der theoretische Rahmen genauso wie die gängigen Hypothesen etabliert erscheinen, bestehen hinsichtlich der realen Machtfülle des Präsidenten Fragezeichen. Unter Jelzin engten die Oligarchen den wirtschaftspolitischen Entscheidungsspielraum erkennbar ein (Harter u.a. 2003), und auch Putin stützt sich auf ein – in seiner Zusammensetzung allerdings weniger klares – Herrschaftsnetz (Shevtsova 2003). Wie haben die Präsidenten selbst agiert? Für eine Überprüfung bietet sich eine Unterscheidung der präsidentiellen Macht in reaktive und proaktive Kompetenzen an (Carey/Shugart 1998: 5). Reaktive Kompetenzen sind "konservative" Kompetenzen, die es der Exekutive erlauben, Veränderungen in der Gesetzgebung zu verhindern. Proaktive Kompetenzen hingegen ermöglichen es der Exekutive, Veränderungen in der Gesetzgebung zu bewirken. Reaktive Kompetenzen sind in erster Linie Vetovollmachten, während proaktive Kompetenzen eine weite Bandbreite an Möglichkeiten bieten: (a) *agenda-setting* (die Fähigkeit des Präsidenten, die Tagesordnung des Parlaments zu diktieren oder einzuschränken: *gatekeeping*-Kompetenzen, vgl. Shugart 1999: 66); (b) Dekretvollmachten (Carey/Shugart 1998: 9); (c) Notstandskompetenzen (Croissant 2000) sowie (d) justizielle Überwachung (*judicial review*, Metcalf 2000: 671f.).

**Tabelle x: Ein Index zur Messung der Macht des Präsidenten**

<b>Reaktive Kompetenzen</b>	
Paketveto	2
Item Veto	0
<b>Proaktive Kompetenzen</b>	
Agenda-Setting	1
Dekretvollmachten	2
Notstandskompetenzen	1
Judicial Review	1
<b>INDEXWERT</b>	<b>7 von 12</b>

Quelle: Shugart 1999: 68, Table 2 (modifiziert); vgl. auch Croissant 2000, Tabelle 3 Metcalf 2000: 669f.

*Paketveto:*

- |   |  |
|---|--|
| 0 | Kein Veto oder Veto, das durch eine einfache Mehrheit überstimmt werden kann   |
| 1 | Kein Veto bei Ausgaben; Veto bei anderen Gesetzesentwürfen kann nur durch eine außerordentliche Mehrheit überstimmt werden |
| 2 | Veto auf alle Gesetzesentwürfe; Überstimmung nur mit außerordentlicher   |

	Mehrheit
<i>Item Veto:</i>	
0	Kein Item Veto
1	Item Veto bei einigen Gesetzesentwürfen (in der Regel bei Ausgaben), Überstimmung durch eine außerordentliche Mehrheit
2	Item Veto auf alle Gesetzesentwürfe, Überstimmung durch eine außerordentliche Mehrheit
<i>Agenda-setting:</i>	
0	Keine Vorkehrungen oder trifft nur auf den Haushaltsentwurf zu ohne größere Restriktionen hinsichtlich von Ergänzungen
1	Auch bei Entwürfen außerhalb des Haushalts, aber keine größeren Restriktionen hinsichtlich von Ergänzungen
2	Vorgesehen, größere Restriktionen hinsichtlich von Ergänzungen (wie etwa die Unmöglichkeit, die Ausgaben für einen bestimmten Bereich zu erhöhen)
<i>Dekretvollmachten:</i>	
0	Delegative Dekretvollmachten
1	Konstitutionelle Dekretvollmachten
2	Konstitutionelle Dekretvollmachten (Dekrete werden sofort als Politik wirksam und gelten als permanentes Gesetz)
<i>Notstandskompetenzen:</i>	
0	Keine Notstandskompetenzen, nur im Kriegsfall
1	Notstandskompetenzen auch in anderen 'Notstandssituationen'; das Parlament muss ex ante oder ex post zustimmen
2	Notstandskompetenzen auch in anderen 'Notstandssituationen'; das Parla- ment muss nicht zustimmen
<i>Judicial review</i>	
0	Präsident kann keine <i>judicial review</i> beantragen oder keine vorherige <i>judicial review</i>
1	Präsident, Kabinett oder Mehrheit/Minderheit der Versammlung können <i>judicial review</i> beantragen
2	Präsident allein beantragt <i>judicial review</i>

Die verfassungsmäßige Macht des Präsidenten lässt sich anhand des voranstehenden Index messen. Im weltweiten Vergleich ist der russische Präsident damit einer der mächtigsten Präsidenten (Shugart 1999: 68, Tabelle 2). Die Chancen für die Entwicklung einer delegativen Demokratie in Russland erscheinen so aus konstitutioneller Sicht relativ hoch. Wie sieht es aber de facto mit seiner Macht aus? Macht er Gebrauch von seinen relativ umfassenden Vollmachten und nutzt er die Schlupflöcher, die ihm die Verfassung bietet, zur delegativen Ausweitung seiner Kompetenzen? Gerade die Dekretvollmachten des russischen Präsidenten müssen genau betrachtet werden, da sie eine besondere Gefahr für die Etablierung einer delegativen Demokratie darstellen bieten (Croissant 2000).

Oberflächlich gesehen scheint die schiere Anzahl der präsidentiellen Dekrete (*ukasy*) pro Jahr in der Tat sehr hoch zu sein. Tatsächlich ignoriert diese Sicht jedoch die in Russland übliche Unterscheidung in normative und nicht-normative Dekrete (vgl. Luchin/Masurov 2000: 9-11; Schaich 2000: 354-357). Während normative Dekrete (Art. 115 I; Art. 125 II b) das Ziel haben, einen Präzedenzfall

zu schaffen, dienen nicht-normative *ukase* (Art. 83 e-g, i-l; 89 b)<sup>16</sup> lediglich der Implementation bestehender Rechtsakte (Parrish, 1998: 82).<sup>17</sup> Nicht-normative Dekrete sind von untergeordnetem Interesse für unsere Untersuchung, da sie nur administrativen und regulatorischen Charakter haben und nicht den legislativen Status quo ändern. „These are acts inherent to the executive in any country and would be called ‘executive orders’ in the U.S.” (Shugart/Haggard o.D.: 13).

Normative Dekrete können noch einmal unterteilt werden in Dekrete aus „eigener Kompetenz“ und Dekrete, die auf delegierter Normsetzungskompetenz beruhen. Unter den Dekreten aus eigener Kompetenz sind insbesondere diejenigen Dekrete mit Außenwirkung von Interesse, da sie sich an Adressaten außerhalb der Verwaltung richten und Lücken in der Gesetzgebung schließen (vgl. Schaich 2000: 363f.). Lediglich diese Untergruppe der normativen Dekrete bietet sich zur delegativen Machtausweitung an. Normative Dekrete müssen offiziell publiziert werden, bevor sie in Kraft treten können (Art. 15 III). Neben den normativen und nicht-normativen Dekreten existieren daneben noch sog. Geheimdekrete.<sup>18</sup> Diese sind laut Dekret Nr. 6 vom 24. Januar 1998 von einer Veröffentlichung ausgenommen, da sie Staatsgeheimnisse betreffen. Die folgende Tabelle listet die Dekrete aus einem bestimmten Stadium der Jelzin-Zeit auf.

**Tabelle xxx: Dekrete in Russland (1994-1999)**

Dekrettyp	1994	1995	1996	1997	1998	1999***
Normativ	256	290	458 <sup>19</sup>	190	121**	185
Nicht-normativ	1.477	507	(567)*	(639)	482**	745

**Kommentar [CB4]:** Aktualisierung sehr aufwendig, die unten zitierte Datenbank ist nicht mehr zugänglich, es gibt zahlreiche andere Datenbanken, die Gesetze und ukazy sammeln, da wird aber nie differenziert, meist kann man nur nach bestimmten Erlassen suchen. Auf der Homepage des Präsidenten gibt es eine Liste erlassener ukazy; seit Putin Präsident ist, werden dort insgesamt 4823 ukazy genannt (Stand: 14.2.2005) – die müsste man alle nach Dekrettypen sortieren, um die Tabelle ergänzen zu können.

<sup>16</sup> Die Ernennung und Entlassung von Leitern der Exekutive, Entscheidungen über Fragen der Staatsbürgerschaft und die Gewährung politischen Asyls, die Verleihung von staatlichen Auszeichnungen, die Verleihung von Ehrentiteln und höheren militärischen bzw. höheren speziellen Rängen, und die Gewährung von Begnadigungen.

<sup>17</sup> Luchin und Masurov weisen auf die Tatsache hin, dass nicht-normative *ukazy* besser als *rasporyazheniye* (Anordnung) bezeichnet werden sollten, da einer der Hauptunterschiede zwischen *ukazy* und *rasporyazheniye* die Tatsache sei, dass nur der *ukaz* normativen Charakter besitze (vgl. Luchin/Masurov 2000: 19-21).

<sup>18</sup> “[S]uch decrees largely concern matters subject to classification on national security grounds, and that, like classified executive-branch directions in the United States, they rarely concern more general policy matters, including a number of decisions relating to the organization of the military itself” (Remington et al. 1998: 297, FN 6).

<sup>19</sup> Die plötzliche Zunahme normativer Dekrete im Jahr 1996 ist insbesondere den Präsidentschaftswahlen geschuldet. Im Zuge der Wahlkampagne machte Präsident Jelzin extensiven Gebrauch von seinen Dekretvollmachten. Das Gros der Dekrete aus dieser Zeit bezieht sich auf distributive Anweisungen (vgl. Remington et al. 1998: 304).

Geheim	526	548	(767)*	(563)	(649)	(841)
Dekrete GESAMT	2.259	1.345	1.792	1.392	1.083	1.709 ~1.762
Dekrete laut <i>inforis</i>	<b>2.224</b>	<b>1.344</b>	<b>1.791</b>	<b>1.392</b>	<b>1.647</b>	<b>1.763</b>

Quelle: Parrish 1998 : 82, Table 3.1; Remington/Smith/Haspel 1998: 295, FN 5 ; 303, Table 6; Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii; Rechtsserver *inforis*, in: <http://black.inforis.nnov.su/infobase/www.exe/k/90.new/upload.html?node=91> (Link: *ukazy*)

\* Nach Remington/Smith/Haspel (1998) befanden sich unter den 1.792 Dekreten 458 normative Dekrete. Die Untersuchung der veröffentlichten Dekrete im Rechtsserver *Vashe pravo* führt zu dem Schluss, dass etwa 567 Dekrete nicht-normativ und 767 Dekrete geheim waren.

\*\* Angaben nur vom 1. Januar bis zum 17. August 1998. Geheimdekrete nach *Vashe pravo*. Insgesamt wurden 1998 etwa 998 normative und nicht-normative Dekrete verabschiedet.

\*\*\* Eine Woche fehlt (8.-14. Februar 1999) (Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii).

Art. 90 I der Verfassung gewährt dem Präsidenten konstitutionelle Dekretvollmachten. Einige der umfassenden Kompetenzen des Präsidenten sind vage definiert und räumen dem Präsidenten zahlreiche Möglichkeiten zur delegativen Ausweitung seiner Kompetenzen ein (vgl. Frye 1997: 546); dennoch sind einer ungehemmten Ausübung der Dekretvollmachten konstitutionelle Riegel vorgeschoben. So erklärt Art. 90 III, dass Dekrete nicht der Verfassung und den föderalen Gesetzen der RF widersprechen dürfen. Ist die rechtliche Interpretation eines bestimmten Bereichs klar, kann der Präsident – wenn überhaupt – nur marginale Ergänzungen hinzufügen. Zusätzlich fordert eine weite Bandbreite von Politikfeldern föderale Gesetze (vgl. Remington et al. 1998: 292f.; Schaich 2000: 360f.). Laut einer Entscheidung des Verfassungsgerichts vom 30. April 1996 ist es dem Präsidenten allerdings erlaubt, mit seinen Dekreten Lücken in der bestehenden Gesetzgebung aufzufüllen, selbst wenn die Verfassung die Verabschiedung eines Gesetzes fordert (vgl. Remington et al. 1998: 287f.). Da der verfassungsrechtliche Freiraum mit der Verabschiedung zusätzlicher Gesetze zunehmend enger wird, stellen sich den präsidentiellen Dekretvollmachten mehr und mehr rechtliche Schranken entgegen. Zudem ist ihre zeitliche Wirkung bis zum Erlass eines entsprechenden Gesetzes begrenzt (vgl. Parrish 1998: 100f.). Jelzin selbst hat zumeist dann ein normatives Dekret verabschiedet, wenn er die Diskussion über ein föderales Gesetzesprojekt, das ihm am Herzen lag, starten wollte (vgl. Luchin/Masurov 2000: 65).

Unter Jelzin betrafen die meisten Dekrete ökonomische Themen, insbesondere die Privatisierungspolitik, staatliche Wirtschaftsprogramme und Hilfen für den Staatssektor. Da Privatisierungsvorhaben inzwischen die Zustimmung des Parlaments benötigen und ein Großteil der fundamentalen Wirtschaftsreformen bereits umgesetzt wurde, wird sich die Bandbreite präsidentieller Dekrete in der Zukunft weiter reduzieren. Insgesamt gesehen waren Jelzins Dekrete nach Einschätzung eines Forschers eher "Fußnoten zur Gesetzgebung, nicht

grundlegende Policy-Entscheidungen" (Remington et al. 1998: 310).<sup>20</sup> Allerdings darf nicht verkannt werden, dass diese „Fußnoten“ erhebliche Verteilungskonsequenzen zugunsten der alten und neuen oligarchischen Nomenklatura hatten.

In den letzten eineinhalb Jahren seiner Amtszeit hat Jelzin offenbar keine eigenkompetenziellen Dekrete mehr verabschiedet (vgl. Schaich 2000: 366). Seit 1993 wurde kein einziger ukas vom Verfassungsgericht als nicht verfassungsgemäß<sup>21</sup> eingestuft (vgl. Luchin/Masurov 2000: 87-94). Allerdings waren einige Dekrete umstritten, da sie – wie etwa das Tschetscheniendekret aus dem Jahr 1994 – grundrechtseinschränkende Wirkung hatten (vgl. Schaich 2000: 361f.). Die gesetzlichen Einschränkungen für den Erlass von Dekreten werden offensichtlich nicht immer respektiert.

Welche Möglichkeiten – außer seinen Dekretvollmachten – bieten sich dem russischen Präsidenten noch, das Parlament zu umgehen? Eine Untersuchung der konstitutionellen Kompetenzen des Parlaments gibt Aufschluss darüber, inwieweit eine delegative Ausweitung der exekutiven Macht in Russland überhaupt möglich ist. Der folgende Index stellt einen Versuch zur Messung der parlamentarischen Macht in präsidentiellen und präsidentiell-parlamentarischen Systemen dar. Er beruht auf drei der vier Hauptfunktionen eines Parlaments: Kontrolle, Rekrutierung und Gesetzgebung (vgl. Ismayr 2000: 34; Shugart/Carey 1992: 106-130). Die vierte Funktion, Repräsentation/Artikulation, betrifft primär die Legitimität des Parlaments, sie kann für unsere Zwecke vernachlässigt werden. Tabelle xxx zeigt den Indexwert für die russische Föderalversammlung (Duma und Föderationsrat) an. Bei asymmetrischen Zweikammerlegislaturen wie in Russland (eine Kammer besteht aus Mitgliedern der regionalen Exekutive) werden nur Kompetenzen, die beide Kammern bzw. lediglich die untere Kammer involvieren, erfasst.

**Tabelle xxx: Ein Index zur Messung der Legislativmacht in präsidentiellen Systemen**

<b>Kontrolle</b>	
Amtsenthobungsverfahren	2
Zensur von Kabinettsministern bzw. des gesamten Kabinetts	1
Interpellationsrecht	0
Untersuchungsausschüsse	0
<b>Rekrutierung</b>	

**Kommentar [CB5]:** Quelle? Ist das von Claudia Eicher selbst? WOLFGANG: Claudia deutet an, dass sie den Index selbst erstellt hat. Stimmt das?

<sup>20</sup> Ausnahmen wie sein Dekret zu Tschetschenien im Jahr 1994, sein Antikriminalitätsdekret vom Juni 1994 und eine Reihe von Dekreten, die Eigentumsrechte an Land im Februar/März 1996 etablieren sollten, waren selten und werden von Parrish 1998: 84-92 und Remington et al. 1998: 310 diskutiert.

<sup>21</sup> Dabei sollte allerdings erwähnt werden, dass das Verfassungsgericht zwischen 1993 und 1995 für 15 Monate nicht tagte (vgl. Barnes 2001: 42).

Ernennung von Kabinettsministern	1
Ernennung von Verfassungsrichtern	0
Ernennung des Generalstaatsanwaltes	0
<b>Gesetzgebungskompetenzen</b>	
Gesetzesinitiativrecht	1
Vetoüberstimmungskompetenzen	1
<b>INDEXWERT</b>	<b>6 von 20</b>

Legende:

**Kontrolle**

Amtsenthobungsverfahren (gegen den Präsidenten)

- 0 Keine Amtsenthebung möglich
- 1 Versammlung kann sich an das Verfassungsgericht wenden, um ein Amtsenthebungsverfahren zu initiieren
- 2 Amtsenthebung durch die Versammlung

Zensur von Kabinettsministern oder des gesamten Kabinetts durch die Versammlung

- 0 Keine Möglichkeit der Zensur
- 1 Keine bindende Zensur durch die Versammlung (Entscheidung liegt beim Präsidenten)
- 2 Versammlung hat das Recht, individuelle Minister und/oder das gesamte Kabinett zu entlassen

Interpellationsrecht

- 0 Kein Interpellationsrecht
- 1 Die Arbeit der Minister wird durch die Parlamentskomitees überwacht
- 2 Interpellationsrecht

Untersuchungsausschüsse

- 0 Kein Recht zur Einberufung von Untersuchungsausschüssen
- 1 Untersuchungsausschüsse können lediglich zu bestimmten Fragen einberufen werden
- 2 Uneingeschränktes Recht zur Einberufung von Untersuchungsausschüssen

**Rekrutierung**

Beteiligung der Versammlung bei der Ernennung von Kabinettsministern und/oder dem Premierminister

- 0 Versammlung ist nicht beteiligt an Ernennungen
- 1 Versammlung stimmt Ernennungen zu
- 2 Versammlung nimmt Ernennungen vor

Beteiligung der Versammlung bei der Ernennung von Verfassungsrichtern

- 0 Versammlung ist nicht beteiligt an Ernennungen
- 1 Versammlung ernennt (nach Vorschlag durch den Präsidenten)
- 2 Versammlung ernennt (in Eigeninitiative)

Beteiligung der Versammlung bei der Ernennung des Generalstaatsanwaltes

- 0 Versammlung ist nicht beteiligt
- 1 Versammlung ernennt (auf Vorschlag des Präsidenten)
- 2 Versammlung ernennt (in Eigeninitiative)

**Gesetzgebungskompetenzen**

Gesetzesinitiativrecht

- 0 Lediglich der Präsident
- 1 Versammlung, Regierung und/oder andere
- 2 Lediglich die Versammlung

Vetoüberstimmungskompetenzen

- 0 Versammlung kann Veto nicht überstimmen
- 1 Überstimmung durch außerordentliche Mehrheit
- 2 Überstimmung durch einfache Mehrheit

Der Index zeigt, dass das russische Parlament schwach ist, da es in vielen Bereichen über keine oder nur gering ausgeprägte Kompetenzen verfügt. Gleichwohl besitzt es einige – wenngleich eingeschränkte – Möglichkeiten, sich gegen den Präsidenten zur Wehr zu setzen. Die wichtigste Kontrollkompetenz des Parlaments liegt in seinem Recht, ein Amtsenthebungsverfahren gegen den Präsidenten zu initiieren, sollte der Präsident Hochverrat verübt oder andere schwere Verbrechen begangen haben (Art. 93 I). Gemäß der Verfassung kann der Föderationsrat den Präsidenten seines Amtes entheben, wenn die Duma zuvor Anklage gegen ihn erhoben hat (Art. 93; 102 I (f); 103 I (g)). In der Vergangenheit wurden mehrere Versuche unternommen, Präsident Jelzin aus seinem Amt zu entfernen. Keiner dieser Versuche war jedoch erfolgreich, da die notwendigen Zweidrittelmehrheiten in beiden Kammern zu keinem Zeitpunkt erreicht wurden.

Die übrigen verfassungsmäßigen Kontrollrechte der Versammlung sind jedoch begrenzt. So hat die Duma zwar das Recht, einen Misstrauensantrag gegen die Regierung einzubringen (Art. 103 (b)), dieses Recht wird jedoch durch das Recht des Präsidenten eingeschränkt, die Duma aufzulösen, sollte sie der Regierung bereits zum zweiten Mal innerhalb von drei Monaten ihr Misstrauen aussprechen (Art. 109, Art. 117 III).

Die Rekrutierungskompetenzen des Parlaments sind noch stärker begrenzt. So kann die Duma nur der Ernennung des Premierministers, nicht jedoch der Ernennung einzelner Minister ihre Zustimmung erteilen (Art. 103 (a)). Da der Präsident die Duma auflösen kann, sollte sie einen Kandidaten für das Amt des Ministerpräsidenten dreimal hintereinander zurückweisen (Art. 111 IV), ist zwar ein Mindestmaß an Regierungsstabilität gesichert. Dennoch bieten sich dem Präsidenten hierdurch wie auch durch seine umfassenden Kompetenzen hinsichtlich der Bildung und Entlassung des Kabinetts weitere Möglichkeiten, das Recht des Parlaments, die Regierung zur Verantwortung zu ziehen, zu schmälern (vgl. Merkel 1999: 489).

Allerdings zeigte sich 1998, dass sich die Möglichkeit der Dumaauflösung als durchaus zweischneidiges Schwert für den Präsidenten erweisen kann: So gab Jelzin, nachdem die Duma seinen Kandidaten für das Amt des Premierministers, Tschernomyrdin, bereits zweimal zurückgewiesen hatte, klein bei, da er bei einer dritten Niederlage mit Neuwahlen zu rechnen hatte und er deren ungewissen Ausgang fürchtete (vgl. EECR, Constitutional Watch Russia, Vol. 7, Nr. 4, 1998: 30). In gewissen Situationen – bei einer stabilen Mehrheit im Parlament – kann die Duma daher sehr wohl die ihr von Art. 103 (a) gewährte Rekrutierungskompetenz strategisch einsetzen. Darüber hinaus besitzt die Duma allerdings nur geringe Rekrutierungskompetenzen. Nur der Föderationsrat hat das Recht, die Verfassungsrichter sowie den Generalstaatsanwalt auf Vorschlag des Präsidenten zu ernennen (Art. 83, f; Art. 102, g, h; Art. 128 I; Art. 129 II).

Da die Dumaabgeordneten das Recht zur Gesetzesinitiative (Art. 104 I) wie auch die Möglichkeit haben, ein präsidentielles Veto zu überstimmen – wengleich auch nur mit einer Zweidrittelmehrheit (Art. 107 III) –, scheint die Gesetzgebungskompetenz des Parlaments im Vergleich mit seinen anderen Kompetenzen relativ hoch zu sein. Zwar wurden in den Jahren 1994-95 von 1.161 eingebrachten Gesetzesentwürfen lediglich 304 vom Präsidenten unterzeichnet; die „Effizienzrate“ betrug also lediglich 26,18 Prozent. 1996 wurden 1.081 Gesetzesentwürfe eingebracht, aber nur 163 von ihnen wurden vom Präsidenten unterzeichnet. Die Effizienzrate sank damit auf nur noch 15,08 Prozent (vgl. Remington et al. 1998: 298). Zum Vergleich: Der Deutsche Bundestag hat „Effizienzraten“ von 66,09 bzw. 69,13 Prozent (1990-94 bzw. 1994-98) (vgl. Ismayr 2000: 284f.).

Dieses Bild verändert sich jedoch zugunsten der Duma, zieht man in Betracht, dass die russische Gesetzgebung zum einen unter der mangelhaften Qualität der eingebrachten Gesetzesentwürfe leidet und sie zum anderen keinen Mechanismus besitzt, der es ihr erlauben würde, überflüssige oder unzulänglich vorbereitete Initiativen herauszufiltern (vgl. Ivanov 1996: 7). Bezieht man daher nur diejenigen Gesetzesentwürfe in die Berechnung der Gesetzgebungseffizienz mit ein, die bis zur ersten Lesung gekommen sind, ergibt sich eine ‚bereinigte‘ Effizienzrate von 45,04 Prozent für die Jahre 1994-95 bzw. von 70,21 Prozent für das Jahr 1996. Für den Deutschen Bundestag lauten die Vergleichswerte 76,91 Prozent (1990-94) bzw. 78,38 Prozent (1994-98). Die Effizienz der russischen Gesetzgebung ist daher nicht so niedrig, wie sie auf den ersten Blick erscheinen mag. Das positive Bild hält auch dann, wenn die Effizienz der Duma als Initiatorin von Gesetzesentwürfen berücksichtigt wird. Werden Gesetzesentwürfe und Verträge unterschieden,<sup>22</sup> dann ähnelt die Effizienz der Duma derjenigen des Präsidenten und der Regierung. Dies bedeutet, dass Präsident Jelzin zum einen nur begrenzten Gebrauch von seinem Initiativrecht gemacht hat, und dass zum anderen seine Chancen zur Einbringung erfolgreicher Initiativen bei weitem nicht so hoch waren, wie dies Tabelle xxx zunächst suggeriert.

**Tabelle xxx: Gesetzgebungseffizienz je Initiator 1994/95 (in Prozent)**

	Initiierungsquelle aller Gesetzesentwürfe		Initiierungsquelle aller von der Duma verabschiedeten Gesetzesentwürfe		Effizienzrate
	N	Prozent	N	Prozent	
Präsident	116	10.0%	88	19.0%	75.86%

<sup>22</sup> Bei über 75 Prozent aller präsidentiellen Gesetzesentwürfe (mind. 87 Entwürfe), und bei 23 Prozent aller Gesetzesentwürfe, die durch die Regierung eingebracht wurden (mind. 53 Entwürfe), handelt es sich um Verträge, die hohe Zustimmungsraten erzielten. Auch Ivanov zufolge wurden 1994/95 rund 100 internationale Verträge unterzeichnet (vgl. Ivanov 1996: 5; Remington et al. 1998: 299).

**Kommentar [B6]:** Wolfgang: auch hier ist natürlich das Problem, dass sich die Recherche allein auf die Zeit vor Putin - sogar nur auf die erste Amtszeit Jelzin - bezieht. Eine Nachrecherche ist allerdings recht aufwendig. Constanze hat es geprüft: es liegen u.W. keine entsprechenden Studien vor; es müsste selbst erhoben werden. Meiner Meinung nach ein zu großer Aufwand.

Regierung	232	20.0	91	19.6	39.22
Dumaabgeordnete	638	55.0	260	56.0	40.75
Andere	172	15.0	25	5.5	14.53
Total	1,158*	100	464	100.1*	40.07

Quelle: Ivanov 1996: 6 und Remington et al. 1998: 299, Tabelle 2, 302, Tabelle 5 (in Reihe 2 eigene Berechnungen anhand der 1994/95 eingebrachten 1.161 Gesetzesentwürfe)

\* Rundungsfehler

Die Duma hat so die Zustimmung Jelzins für eine Reihe von Entwürfen, die durch Abgeordnete initiiert worden waren, gewinnen können. Der Präsident wiederum hat zwar wiederholt Gebrauch von seinem Vetorecht gemacht. In den meisten Fällen benutzte er sein Veto jedoch, wenn der fragliche Entwurf in Widerspruch zur geltenden Gesetzgebung oder zur Verfassung stand (vgl. Okyn'kov/Roshchin 1999). Betrachtet man die Anzahl der zwischen 1994 und 1997 vom Präsidenten bzw. vom Föderationsrat verhängten Vetos (Präsident: 263 einfache Vetos, 23 multiple Vetos; Föderationsrat: 232 einfache, 30 multiple Vetos), so zeigt sich: Es bestand durchaus eine gewisse Bereitschaft Jelzins, mit der Duma zu verhandeln, anstatt seine Dekretvollmachten in vollem Umfang zu nutzen (vgl. Remington et al. 2000: 301-307).

Allerdings überdehnte Jelzin bisweilen seine Kompetenzen. So machte er zwischen 1994 und 1997 37 mal von seinem Recht Gebrauch, bereits verabschiedete Gesetze ohne Unterschrift zurückzugeben, wenn sie ihm entweder nicht verfassungsgemäß erschienen oder er prozedurale Verletzungen im Verlauf ihrer Verabschiedung vermutete. In der Regel war dies immer dann der Fall, wenn Jelzin mit dem Inhalt des Entwurfes nicht einverstanden war. Seit dem 6. April 1998 ist es dem Präsidenten jedoch laut einer Entscheidung des Verfassungsgerichtes nicht mehr erlaubt, dies zu tun, wenn die Föderalversammlung bereits erfolgreich sein Veto überstimmt hat. Unter Jelzin zeigte sich, dass die Chance, Gesetze zu erlassen, immer dann relativ hoch war, wenn Präsident und Parlament politisch am gleichen Strang zogen, und relativ gering war, wenn beide unterschiedlicher Meinung waren. Insbesondere wenn letzteres eintraf, neigte der Präsident dazu, von seinen Dekretvollmachten Gebrauch zu machen (vgl. Remington et al. 2000: 301-307, 320). Dies stützt auch im russischen Falle die These, dass in jungen präsidentiellen und semipräsidentiellen Regierungssystemen Dekretvollmachten zu einer temporären Legislativentmachtung des Parlaments durch die präsidentielle Exekutive führen können (Linz 1994; Rüb 1994).

Hinsichtlich der Kontroll- und Rekrutierungskompetenzen des Parlaments fällt das Fazit noch weniger günstig aus. Die scheinbar umfassenden Amtsenthebungsvollmachten sind so lange wenig beeindruckend, wie dem Parlament – wie unter Jelzin der Fall – ein konsolidiertes, stabiles Parteiensystem fehlt, das bei der Organisation der notwendigen Mehrheiten helfen kann. Besonders begrenzt sind jedoch die Kompetenzen des Parlaments zur Kontrolle der Regierung. Das Recht zur Einbringung eines Misstrauensantrages wird durch das Recht des Präsidenten zur Auflösung der Versammlung deutlich einge-

schränkt. Andere Kontrollrechte, die das Parlament im Laufe der Zeit erworben hat, sind nicht in der Verfassung festgeschrieben und können so leicht wieder zurückgenommen werden. Durch die Verabschiedung des Gesetzes Über die Regierung der Russischen Föderation erhielt die Duma das Recht, Regierungsmitglieder zur Ablegung von Rechenschaft vor beiden Kammern aufzufordern (vgl. Sakwa 1996: 134).

Unter der Präsidentschaft Putin zeigte sich, dass die Duma den Präsidenten in einigen Fällen durchaus zu Konzessionen zwingen kann. Zwar verhielt sich die neue Duma überwiegend konstruktiv und unterstützte in der Regel auch die Gesetzesentwürfe des Präsidenten (vgl. Borowoi 2001: 20, Shevtsova 2003). Neben der Steuer- und Föderalismusreform wurde u.a. die Reform des Gerichtswesens beschlossen, die den Einfluss der Staatsanwälte und regionalen Behörden mindern soll, die Reform der Renten, der Banken und Bankenaufsicht, ein Gesetz gegen Geldwäsche, die Registrierung von Betrieben, Gesetze zur Einschränkung der Macht der Bürokratie, ein Arbeitscode, ein Parteiengesetz und – nach jahrelangen fruchtlosen Debatten – ein Bodengesetz (vgl. The Russia Journal, Nr. 27: 13.07.2001; Wostok Newsletter, 01/2001).

Dennoch musste Putin insbesondere bei der Steuer- und der Föderalismusreform der Duma gegenüber Zugeständnisse machen. Eine Erhöhung der Steuern auf Benzin, Tabak und Alkohol konnte erfolgreich abgewendet werden, was zur Folge hatte, dass die Regierung die Umsatzsteuer nicht vollständig abschaffen konnte (vgl. Beyme 2001: 144; The Russia Journal, Nr. 26: 08.07.2000). Gouverneure, denen der Präsident Gesetzesverletzungen vorwirft, können nach einer Intervention der Duma von Putin nicht einfach entlassen werden. Vielmehr muss zunächst eine Verwarnung durch ein Gericht erfolgen. Erst wenn die Frist zur Korrektur der illegalen Anordnungen erfolglos verstrichen ist, kann der Präsident den Gouverneur absetzen. Zudem konnte die Duma Putin das Zugeständnis abringen, dass regionale Legislativen mit einer Zweidrittelmehrheit das Recht der Gouverneure zur Ernennung und Abberufung der Vertreter ihres Föderationssubjektes blockieren können. Desweiteren lehnte die Duma ein Wohnungsgesetz ab, mithilfe dessen der Staat Mieter, die ihre Miete nicht bezahlen, auf die Strasse hätte setzen können (vgl. Beyme 2001: 143f.).

Unter Präsident Jelzin konnten delegative Praktiken in der Regel dann beobachtet werden, wenn dieser versuchte, die Kontroll- und Rekrutierungskompetenzen des Parlaments zu umgehen. Die These einer ‚Präsidialdiktatur‘ und ‚Ukas-Demokratie‘ (Maćków 2000) erscheint zu stark, da auch andere Elemente und Akteure den policy-output mitbestimmen. Allerdings: So lange es die Regierung vermeiden kann, dem Parlament gegenüber direkt verantwortlich zu sein und so lange das Parlament auf wichtige Kontrollrechte gegenüber der Regierung verzichten muss, ist der Weg zu delegativen Praktiken frei. Die Untersuchung der verfassungsrechtlichen Kompetenzen von Präsident und Parlament zeigt, dass es keineswegs die Präsidialverfassung alleine ist, die

unter Jelzin immer wieder zur delegativen Regierungsweise geführt hat. Es waren auch „komplementäre“ politische Faktoren, wie die Schwäche des Parteiensystems, die unterentwickelte demokratische Kultur der neuen Eliten und der Einfluss der Oligarchen, die in Russland zur Bildung von Defekten in der Gewaltenteilung führten. Ungeachtet einiger offensichtlicher Ein- und Übergriffe in die Gewaltenteilung, handelt es sich in Russland daher überwiegend um Verstöße gegen die Funktionslogik der Gewaltenteilung, wie insbesondere die Gründung in der Verfassung nicht vorgesehener Institutionen zeigt, die zu einer Verschiebung des Machtzentrums zugunsten der Exekutive führen.

Neben den extrakonstitutionellen Einflüssen externer Akteure begünstigt insbesondere die Schwäche des Parteiensystems die Unterhöhnung der Funktionslogik der Gewaltenteilung. Für den russischen Fall trifft Sartoris Annahme zu, dass Parteien in präsidentiell dominierten Regierungssystemen eine strukturell geringe Bedeutung haben: Die zentrale Rolle des Präsidenten und die Schwäche des Parlaments vermindern Strukturierungseffekte für das Parteiensystem. Die russische Parteienlandschaft ist nach wie vor durch starke Fragmentierung und eine hohe Fluktuation geprägt. Die Zahl der effektiven Parteien sank zwar von 9,09 in der ersten auf 6,82 in der gegenwärtigen Duma (vgl. Beichelt 2001: 190). Das russische Parteiensystem ist dennoch nach wie vor stark fragmentiert. Da sich seit den ersten Dumawahlen auch semiloyale und antidemokratische Parteien wie die KPRF und die LDPR im Parlament befinden, ist die Parteienlandschaft auch hochgradig polarisiert. Die fehlende Überwindung des alten Regimekonflikts mindert auch die Effizienz der politischen wie ökonomischen Transformation (Gnauck/Harms 1997: 306; Remington 1998, *Political Conflict*: 205; Robinson 1998: 161-167).

Seit den Dumawahlen von 2003 hat sich der Charakter des Regimekonflikts allerdings geändert. Die LDPR und die KPRF haben stark an Bedeutung verloren, sind aber mit 36 (LDPR) und 51 Sitzen (KPRF) dennoch im Parlament vertreten.<sup>23</sup> Auf der anderen Seite hat Parlament besonders aus den Einpersonenwahlkreisen eine Reihe von Mitgliedern gewonnen, deren Wahlkampfpraktiken einen autoritären Einschlag hatten (Berendts/Müller 2004). Während also die ideologische Komponente des Regimekonflikts an Bedeutung verloren hat, ist das *cleavage* um die aktive Unterstützung der Demokratie in die Mehrheitspartei integriert worden.

In der Duma zeichnen sich die Parteien durch geringe Fraktionsdisziplin und eine hohe Absenz im Parlament aus. Das kommunistische wie nationalistische Lager ist in der Regel besser organisiert und zeigte bei Abstimmungen Geschlossenheit. Allerdings blieb die Zusammenarbeit zwischen KPRF und LDPR trotz ihrer antidemokratischen Haltung begrenzt; ihre Kooperation beschränkt sich auf Protestabstimmungen. In der ersten Duma, in der sich etliche der Verteidiger des Weißen Hauses wiederfanden, übte sich die Mehrheit der

---

<sup>23</sup> <http://www.electionworld.org/russia.htm>.

Dumamitglieder in harscher Kritik an Regierung und Präsident, ohne jedoch programmatische Alternativen aufzuzeigen. Die KPRF versuchte vier Mal, ein Impeachment-Verfahren gegen Jelzin einzuleiten: 1994, 1995, 1997 und 1999. Gleichzeitig zeigte sich eine erhebliche „Verfahrensschwäche“ der Parlamentarier. So wurden weder die rechtlichen Rahmenbedingungen der Verfassung noch die Geschäftsordnung der Duma in den ersten zwei Legislaturperioden immer ernst genommen. Insbesondere die Kompetenzen der Parlamentsausschüsse scheinen nicht klar geregelt (vgl. Beyme 2001: 88; Droste 2001: 227-229, 327; Haspel 1998: 198; Luchterhandt, Galina 2000: 34-36; Robinson 1998: 166; Schneider 1999: 211-213).

Gesetzesinitiativen wurden insbesondere dann blockiert, wenn sie die unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Ansichten und Interessen berührten. In diesen Fällen veranlasste und erlaubte die Ineffizienz der Duma dem Präsidenten, seine Dekretvollmachten extensiv zu nutzen (vgl. Remington 1998, Political Conflict: 213). Gleichzeitig lieferte die mangelhafte Arbeit in manchen Parlamentsausschüssen infolge des fehlenden juristischen Fachverständes vieler Abgeordneten Jelzin häufig den Grund zum Einsatz seines Vetos aus formalen Gründen (siehe oben; vgl. Beyme 2001: 88). Obwohl die Duma seit dem Erlass der Vorläufigen Geschäftsordnung im Januar 1994 auf eine Stärkung der Parteien und Fraktionen gegenüber dem Präsidenten ausgerichtet war, konnte sie ihre begrenzte Macht nur in wenigen Fällen tatsächlich voll ausschöpfen. Zudem erwiesen sich angesichts der mit der Wahl zum Dumaabgeordneten erworbenen Privilegien die Drohungen Jelzins, das Parlament aufzulösen, als erfolgreiche Methode zur Disziplinierung der Abgeordneten (vgl. Droste 2001: 226).

Das russische Parteiensystem wie auch die Stellung der Duma werden nach wie vor zwar als schwach beschrieben, dennoch scheint sich die beginnende Konsolidierung einiger Parteien wie auch des Fraktionssystems langsam bemerkbar zu machen. Unabhängige Kandidaten werden aufgrund der Geschäftsordnung der Duma dazu angeregt, sich einer Fraktion anzuschließen, da diese über mehr Rechte und Privilegien verfügen. Gleichzeitig erlauben die personellen, materiellen und logistischen Möglichkeiten der Fraktionen den an ihnen beteiligten Parteien einen Ausbau ihrer Parteistrukturen. Im Gegensatz zum Volksdeputiertenkongress ist die Duma „arbeits-, konsens- und kompromißfähiger“ (Luchterhandt, Galina 2000: 34). Seit den Parlamentswahlen von 1999 und erst recht seit 2003 kann die kommunistisch-nationalistische Opposition aufgrund der veränderten Mehrheitsverhältnisse keine Regierungsvorschläge mehr blockieren. Ihre Mitarbeit an der Parlamentsarbeit war von 1999-2003 sichergestellt, da sie einige wichtige Parlamentsposten aushandeln konnte. Nach den Wahlen von 2003 beanspruchte der Wahlsieger *Einheitliches*

*Russland* alle Ausschussvorsitze für sich (vgl. zusammenfassend zur Rolle der Duma Remington 2001, Luchterhandt 2000).<sup>24</sup>

Nachdem das Parteiensystem lange Zeit durch das Fehlen eines Parteiengesetzes gehemmt war, wurde dieses im Juni 2001 verabschiedet. Die Zentrale Wahlkommission erhoffte sich von diesem Gesetz eine Konzentration des Parteiensystems, d.h. die Reduzierung der Anzahl der registrierten Parteien von 186 auf eine geringe zweistellige Zahl. Das Gesetz schreibt eine Mindestzahl von 10.000 Mitgliedern für Parteien vor, zudem müssen Parteiableger in mehr als der Hälfte aller Föderationssubjekte existieren – bei einem Minimum von 100 Mitgliedern pro Parteigliederung. Staatliche Gelder erhalten lediglich diejenigen Parteien, die über drei Prozent der Stimmen im Listenanteil des Wahlgesetzes oder mindestens zwölf Direktmandate erringen können. Außerdem sollen Parteien nur noch auf föderaler Ebene existieren dürfen.

Auf regionaler Ebene stößt das neue Gesetz auf wenig Gegenliebe, da das Quasi-Verbot regionaler und lokaler Parteien für die regionalen Machthaber eine deutliche Schmälerung ihrer Möglichkeiten zum Aufbau einer eigenen Hausmacht darstellt. Putin indes kommt mit diesem Gesetz seinem Ideal eines Dreiparteiensystems – eine große Präsidentenpartei, die rechts und links von zwei Oppositionsparteien eingerahmt wird – einen Schritt näher. Bereits in den letzten Jahren ließ sich eine zunehmende Festigung des Parteiensystems beobachten. Die Wahlen von 1999 haben deutlich zu einer Konsolidierung der Parteien beigetragen. Das Parteiengesetz leistet einen Beitrag zur Konsolidierung der politischen Elite, indem es eine bereits beobachtbare Entwicklung beschleunigt (vgl. Luchterhandt, Galina 2000: 57; Remington 2001, *Changes to Electoral Law*).

Zusammenfassend ergibt sich auf der Ebene der Institutionen und Akteure eine Reihe von Faktoren, die der defekten Demokratie Vorschub leisten. Die konstitutionelle Architektur begünstigt Alleingänge des Präsidenten, die in bestimmten Zeiten zu einer Variante der delegativen Demokratie geführt haben. Ganz allgemein birgt das in starkem Maße präsidentiell dominierte Regierungssystem die Gefahr der Anpassung an den Herrschaftsstil des gewählten Präsidenten. Wenn dieser seine verfassungsgemäßen Kompetenzen im Sinne nutzt und eine Dominanz anderer Institutionen anstrebt sowie sich deren expliziten oder impliziten Kontrollaufgaben entzieht, droht eine Autokratisierung des gesamten Systems. Über verschiedene Phasen der jungen Zweiten Republik haben Präsidenten ihre Befugnisse in unterschiedlicher Weise genutzt; der Respekt vor konkurrierenden Standpunkten in der Duma war jedoch weder bei Jelzin noch bei Putin besonders ausgeprägt. Verstärkt wurde und wird die delegative Art der präsidentiellen Herrschaftsausübung durch einen vergleichsweise schwach strukturierten intermediären Unterbau. Die Fluktuation

---

<sup>24</sup> Remington, Thomas F. (2001): *The Russian Parliament: Institutional Evolution in a Transitional Regime*. New Haven et al: Yale University Press.

innerhalb des Parteiensystems blieb bis zu den Wahlen 2003 hoch; für die Zeit danach muss abgewartet werden. Die verschiedenen Versuche, Anreize für ein stärker strukturiertes, weniger fragmentiertes und stabileres Parteiensystem zu schaffen, könnten mit dem neuen Parteiengesetz von 2001 sowie mit der Entscheidung des Wechsels zum rein repräsentativen Wahlsystem von 2004 erfolgreich gewesen sein.

## *6. Soziale Kultur und Zivilgesellschaft*

Die Konsolidierung der Demokratie, und damit die Überwindung von Transformationsdefekten, setzt ein "stabiles Fundament bürgerschaftlicher Selbstorganisation" voraus und setzt "zivile Werte, Einstellungen und Verhaltensweisen" voraus (Merkel u.a. 2003: 214). In der Transformationsforschung wird diese Einschätzung weitgehend geteilt. Generell wird darauf hingewiesen, dass es nicht nur auf die Entwicklung zivilgesellschaftlicher Gruppen, sondern auch auf die Vereinbarkeit von deren Handeln und Denken mit der Demokratie ankommt (Lauth/Merkel 1997; Beichelt 2004b). Die Untersuchung dieser Dimension erfordert daher zwei parallele Zugänge: Zum einen muss die Wertedimension der Gesellschaft auf ihre Demokratiekompatibilität untersucht werden; hierbei kommen Konzepte und Begriffe wie die politische Kultur, das interpersonale Vertrauen und soziales Kapital ins Spiel. Zum anderen muss die organisationssoziologische Seite beleuchtet werden, indem die Organisations- und Einflussstärke zivilgesellschaftlicher Gruppen betrachtet wird. Beides geschieht im Folgenden nacheinander.

In der Politikwissenschaft steht der Begriff der politischen Kultur als "Gesamtheit der Werte, Glaubensüberzeugungen und Einstellungen der Bürger gegenüber den politischen Institutionen und den politischen Vorgängen" gefasst (Schmidt 1995b: 745). Der Begriff kam in den fünfziger Jahren auf, als zwei amerikanische Politikwissenschaftler die Einstellungsebene als wichtigstes Element der Stabilität von Demokratien identifizierten (Almond/Verba 1963). Dabei wird zwischen spezifischer und diffuser Unterstützung der Bevölkerung unterschieden (Easton 1965); stabil sind Demokratien, wenn die Bürger auch eine diffuse Unterstützungshaltung gegenüber dem Regime offenbaren. Ob dies der Fall ist, wird in erster Linie Umfragedaten festgestellt (Berg-Schlosser 1994). Die Herrschaftsregimes in neuen Demokratien gelten demnach dann als stabil, wenn sie von den Einstellungen der Bevölkerungen getragen und für legitim gehalten werden. Dies gilt letztlich für alle Phasen der Systemtransformation – starke Präferenzen der Bevölkerung für alternative

politische Regimeformen haben unmittelbare Folgen für die Stabilität und Konsolidierung der Demokratie.<sup>25</sup>

Welche Aussagen jedoch lassen sich dann treffen, wenn keine Zustimmung zum gegenwärtigen politischen Regime herrscht, wenn die Einstellungen der Bürger zwischen skeptischem Abwarten und offener Ablehnung oszillieren? Dies nicht nur in Russland, sondern auch in den meisten der konsolidierteren Staaten Mitteleuropas der Fall. Seit der Auflösung der Sowjetunion haben es die Regierenden Russlands nicht vermocht, eine Mehrheit der Bevölkerung für die Demokratie zu stimmen. Auch im Vergleich mit den GUS-Anrainerstaaten fällt Russland durch eine besonders zurückhaltende Einstellungen in der Bevölkerung auf (Beichelt 2001b: 32).

Was ist jedoch gemeint, wenn die Bürger postsozialistischer Staaten nach ihrer Einstellung zur "Demokratie" gefragt werden? Im mainstream der politischen Kulturforschung hat es immer die Tendenz gegeben, das Demokratiekonzept normativ aufzuladen. Schon Almond und Verba war es nicht gelungen, das wertneutrale Analysekonzept der *political culture* und die normative Einstellungsdisposition der *civic culture* strikt zu trennen. Und auch die politische Kulturforschung, die sich heute mit Transformationsstaaten beschäftigt, will und kann auf eine normative Ebene nicht verzichten. Demokratie ist von dieser Warte nicht auf das reine Funktionieren bestimmter Kerninstitutionen demokratischer Herrschaft zu reduzieren. Ohne Werte wie Freiheit, Toleranz, Zivilität und ein gewisses Maß an (Chancen)Gleichheit kommt die Demokratie aus Sicht der politischen Kulturforschung nicht aus. Wird die Performanz unterschiedlicher Herrschaftsformen unter die Lupe genommen, lässt sich diese Position wohl auch empirisch untermauern (Schmidt 1999).

Die Frage ist jedoch, ob die in den postsocialistischen Gesellschaften zu ihrer Akzeptanz der Demokratie Befragten einschätzen können, was genau mit dieser von westlichen Sozialwissenschaftlern formulierten Frage gemeint ist. Könnte es nicht auch sein, dass die Befragten stattdessen eher ihre Einschätzung zu Protokoll geben, wie sie das Funktionieren der Politik einschätzen? Bei Umfragen, die etwas tiefer in die Einstellungsebenen gegenüber den Institutionen der Demokratie eindringen, kommt auf jeden Fall immer wieder eine grundsätzliche Aufgeschlossenheit der Russen gegenüber bestimmten demokratischen Prinzipien zu Tage (vgl. Tabellen xxx, xxx).

Tabelle xxx: Wege aus der Krise: Einstellungen der russischen Bevölkerung (in %)\*

	1995			2000		
	Bereit	Schwer	Nicht	Bereit	Schwer	Nicht

<sup>25</sup> Insofern kann die Platzierung der "Staatsbürgerkultur" ans zeitliche Ende des Konsolidierungsprozesses im Modell von Wolfgang Merkel (Merkel 1999: 147) Anlass zu Missverständnissen geben.

	zu unterstützen	zu sagen	bereit zu unterstützen	zu unterstützen	zu sagen	bereit zu unterstützen
Verbot oppositioneller Parteien und Medien	10.6	21.0	68.4	12.3	24.7	63.0
Verbot von Streiks und anderen Massenprotestaktionen	18.0	21.3	60.7	12.2	19.2	68.6
Einschränkung der Ausreisefreiheit	10.3	15.2	74.5	12.5	17.2	70.3
Aufhebung von allen Wahlen für die nächsten Jahre	12.4	24.9	62.7	19.6	22.7	57.7
Militärische Bekämpfung von Konflikten, die die territoriale Einheit Russlands gefährden	25.6	22.8	51.6	45.2	24.7	30.1
Stopp der Duma-Tätigkeit für eine Übergangsphase und Übergang aller Machtbefugnisse auf Präsident und Regierung	18.1	31.3	50.6	17.2	32.9	49.9

\* Zugrundeliegende Frage: "Welche Maßnahmen wären Sie bereit zu unterstützen, um dem Land aus der heutigen Krisensituation zu verhelfen?"

Quelle: Tschepurenko (2000: 87). Der Autor stützt sich auf eine Umfrage des Russischen Unabhängigen Instituts für sozialpolitische und sozialökonomische Probleme (RUFİ), n=2017.

Demnach stimmt es zwar, dass bedeutende Minderheiten von zwischen 10% und 20% der Bevölkerung nichts gegen ein Verbot von Parteien, Streiks oder Wahlen einzuwenden hätten. Auf der anderen Seite fand sich jedoch weder im Jahre 1995 noch fünf Jahre später für eine dieser Maßnahmen eine unterstützende Mehrheit. Vielmehr sprachen sich die Russen sehr deutlich gegen etwaige Schritte zur grundsätzlichen Einschränkung der politischen Freiheiten aus: im Jahre 2000 63% gegen ein Verbot oppositioneller Parteien und Medien, 69% gegen ein Verbot von Massenprotestaktionen, 70% gegen die Einschränkung der Ausreisefreiheit und immerhin noch 58% gegen die Suspendierung von Wahlen. Diese vergleichsweise hohen Zustimmungswerte sind deshalb von Bedeutung, weil hier die Einstellung zu *Prinzipien* demokratischer Ordnungen erfragt wird.

Tab XXX: Einstellungen zum gegenwärtigen Regime in Russland (in %)

Regimealternative	Verteidiger der Demokratie		Autoritarismus-Anhänger	
	Zuversichtliche <sup>i</sup>	Besorgte <sup>ii</sup>	Frustrierte <sup>iii</sup>	Hoffungsvolle <sup>iv</sup>
Parlamentswahlen abschaffen	69	7	17	7

Harte Diktatur	70	10	11	9
Wiedererrichtung des Kommunismus	67	3	22	8
Militärherrschaft	87	5	5	3

Quelle: New Russia Barometer XIII, N=1602, in: Rose/Munro/Mishler 2004: 207. (Eigene Übersetzung).

<sup>i</sup> Zuversichtliche Verteidiger des aktuellen Regimes: Ich möchte keinen Regimewechsel und halte ihn für unwahrscheinlich.

<sup>ii</sup> Besorgte Verteidiger: Ich möchte keinen Regimewechsel, aber halte ihn für möglich.

<sup>iii</sup> Frustrierte Autoritarismus-Befürworter: Ich möchte einen Regimewechsel, halte ihn aber für unwahrscheinlich.

<sup>iv</sup> Hoffnungsvolle Autoritarismus-Befürworter: Ich möchte einen Regimewechsel und halte ihn für möglich.

Verbindet sich hingegen die Frage nach einem demokratischen Prinzip mit einer Bewertung der *Umsetzung* in die politische Realität, wird die Einschätzung sofort vorsichtiger. Nur noch etwa die Hälfte der Russen spricht sich gegen eine Suspension der Duma aus; wahrscheinlich nicht zuletzt, weil die in der Frage angebotene Alternative – der Übergang der Macht auf Präsident und Regierung – als wenig attraktiv eingeschätzt wurde. Offensichtlich misstraut die russische Bevölkerung nicht den zugrundeliegenden Modi parlamentarischer Arbeit, nämlich der Auswahl der Regierenden durch Wahlen und der Äußerung von Forderungen an das politische System (z.B. in Parteien, Medien, durch unkonventionelle Partizipation in Streiks), sondern missbilligt die Art und Weise der Herrschaftsausübung. Ein russisches Meinungsforschungsinstitut kommt auch in einer jüngeren Untersuchung zu dem Schluss, dass die Autoritarismus-Anhänger sich in einer Minderheit befinden, die "Verteidiger der Demokratie" dagegen die deutliche Mehrheit stellen. 76% der russischen Bevölkerung sprechen sich dabei im Jahr 2004 gegen die Abschaffung der Parlamentswahlen aus, und noch höhere Bevölkerungsanteile lehnen eine "harte Diktatur" oder eine "Militärherrschaft" ab (siehe vorstehende Tabelle xxx). Kritischer sieht die russische Bevölkerung die Sache allerdings, wenn die Konkretisierung der politischen Macht beurteilt wird. Die in den Institutionen kristallisierte Macht zieht das Misstrauen der Bevölkerung auf sich, wie die recht geringen Werte des Vertrauens in die zentralen Institutionen des Regierungssystems (Tabelle xxx) beweisen.

Tabelle xxx: Vertrauen in einzelne Institutionen

	1993	1994	1995	1996	1998	2001
Präsident	33	18	12	25	14	57
Premier	28					
Regierung	29					27
Parlament		12	13	22	13	19

Parteien		6	14	11	7	
Militär	55	41	43	47	34	
Polizei		15	15	16		
Gerichte	27	17	19	20	24	
Medien	38		21			29
Kirchen	51	51	30	29	30	
Staatsbeamte			8			

Quelle: Petuchenko/Cepurenko 1997: 597, Tabelle 4; Rose 1994: 53, Tabelle 4; Rose 1996, New Russia Barometer V: 51f.; Rose 1996, New Russia Barometer VI: 29f.; Rose 1999: 21, Table 2.4; Plasser/Ullram/Waldrach 1997: 144, Tabelle 18; White/Miller/Grodeland/Oates 1998: 9, Tabelle 1; Droste 2001: 161-163; [www.russiavotes.org](http://www.russiavotes.org) (VCIOM survey 26.-29.05.2002), Slide 269; Franzen/Haarland/Niessen 2000: 134-140.

Von Bedeutung erscheint in der vorstehenden Tabelle der Vertrauensanstieg in das Präsidentenamt mit dem Amtsantritt von Wladimir Putin. Während unter Jelzin lediglich durchschnittlich 15 Prozent dem Präsidenten vertrauten, waren es 2001 im zweiten Amtsjahr Putins 57 Prozent. Gleichzeitig wird der Demokratie an sich wieder mehr Vertrauen entgegengebracht und weniger Menschen sind der Ansicht, dass Ruhe und Ordnung grundsätzlich der Freiheit vorzuziehen seien (vgl. Franzen/Haarland/Niessen 2000: 163-171).

Häufig wird dies mit der in der russischen politischen Kultur ruhenden Präferenz für eine starke Führungspersönlichkeit an der Spitze des Staates begründet. Schon zu Beginn des Systemwechsels erhofften sich die Russen von der Einführung eines Regimes der ‚starken Hand‘ paradoxerweise eine Politik, wie sie eher für Demokratien typisch ist. Im Jahre 1993 erwarteten 69 Prozent der Bevölkerung entschiedene Maßnahmen gegen Korruption und Amtsmissbrauch (vgl. Kliamkin 1994: 46; 49; 50). Angesichts der Erfahrungen der Jelzin-Zeit wünscht sich allerdings nunmehr eine Mehrheit der Russen bestimmte Einschränkungen für einen starken Führer. Im April 2000 erklärten 62 Prozent, dass die Duma das Recht haben sollte, den Präsidenten zu stoppen, sollte dieser falsche Entscheidungen treffen (1993: 50 Prozent) (vgl. New Russia Barometer II 1993 und IX 2000).

Im Einklang damit wird der „starke Staat“ überwiegend als „gerechter Staat“ verstanden (vgl. Petuchow 2000: 15). 45 Prozent der Befragten im Januar 2000 verbanden mit dem Begriff der Ordnung "politische und ökonomische Stabilität", nur drei Prozent hingegen eine "Einschränkung demokratischer Rechte und Freiheiten" ([www.russiavotes.org](http://www.russiavotes.org), besucht am: 13.01.2002). Für viele ist daher die Idee einer starken Hand nur ein v.a. auf die wirtschaftliche Performanz bezogenes abstraktes Bild, das nichts mit der Einschränkung der politischen Freiheiten zu tun hat. Anhänger einer starken Hand zeigen zudem ein klares Interesse daran, dass der autoritäre Führer durch demokratische Wahlen an die Macht kommt. Die Vermischung von demokratischen und autoritären Ideen ist charakteristisch für die gegenwärtige politische Kultur in Russland. Die meisten Russen wünschen zwar eine strikte Ordnung und die Wiederherstellung der gesellschaftlichen Stabilität, sie wollen dennoch nicht

im Gegenzug auf demokratische Prozeduren verzichten (Reisinger u.a. 1992; Hahn 1995). In Russland wie in anderen Staaten hängt die Legitimität des Regimes damit sowohl von der Input-Dimension wie der Output-Dimension ab (vgl. Scharpf 1970). Im russischen Fall war die Output-Dimension wegen der Länge und Tiefe der wirtschaftlichen Transformationskrise in besonderem Maße beschädigt. Deshalb ist die Unzufriedenheit mit dem Regime und dessen Institutionen leicht erklärbar. Auch auf der Input-Ebene bestehen in Russland allerdings durchaus Ansätze für eine aktive Partizipation der Bürger, deren dauerhafte Enttäuschung das Regime weiter delegitimieren könnte. Demnach sollte eine Ausrichtung der politischen Einstellungen auf einen starken, Ordnung verheißenden Mann nicht umstandslos als Gefahr für die Demokratie interpretiert werden (Preißler 1997).

Nichtdemokratische, hierarchische Autoritätsstrukturen beruhen demzufolge nicht auf einer Wertschätzung des Autoritarismus an sich, sondern manifestieren die hohe Bedeutung, die der öffentlichen Ordnung zugeschrieben wird. In den vergangenen Jahrhunderten hat sich die Autokratie in Russland als effektives Mittel zur Minimierung der Unsicherheit erwiesen. Der heutige Wunsch nach Ordnung und Sicherheit entspringt der Bedrohung durch ökonomische Krisen und einen unzulänglichen Rechtsstaat. Eine Rückkehr zur Autokratie erscheint dabei nicht unbedingt als verlässliches Mittel zur Erfüllung dieses Wunsches (Bova 1998: 185-186). Angesichts der hierarchischen Traditionen und der Personalisierung der Macht konzentriert sich der Wunsch nach einer starken Regierung in dem Wunsch nach einer starken einzelnen Führungsperson. Die Demokratie wird nur dann als schlechtere Alternative angesehen, wenn sie das Bedürfnis nach mehr Ordnung nicht befriedigen kann.

Dieses Webersche Modell der "Führer-Demokratie" mit plebiszitären Elementen (Weber 1980: 156) birgt allerdings durch seine Exekutivlastigkeit und die delegativen Elemente beträchtliche Gefahren für die Demokratie. "Wahrscheinlicher als eine 'funktionierende' Führerdemokratie im Sinne Max Webers ist ihre beschädigte Variante: Eine Demokratie mit plebiszitär legitimer Exekutive, die jedoch in der Herrschaftsweise und Machtausübung nicht oder nur eingeschränkt durch Parlamente, Gerichte und bürgerliche Rechtsgarantien kontrolliert und reglementiert ist" (Merkel u.a. 2003: 220).

Ein weiteres im Zusammenhang mit der Einstellungsdimension in der Transformationsforschung genanntes Element betrifft das interpersonale Vertrauen. Unabhängiges öffentliches Leben beinhaltet die Kommunikation mit Fremden (interpersonelles Vertrauen) und dafür werden Umgangsformen und Regeln benötigt, die sich im privaten Bereich alleine nicht herausbilden können (Margolina 1994: 116f.). Lediglich sieben Prozent der Russen waren 1998 der Ansicht, dass man seinen Mitmenschen in der Regel vertrauen könne. 45 Prozent gaben an, dass man manchmal, 21 Prozent, dass man in der Regel vorsichtig sein müsse (Droste 2001: 121). Schrader geht von einer 'dualisti-

schen Perzeption der russischen Lebenswelt' aus, von der Unterscheidung in *naschi* (unsere) und *ne naschi* (die anderen) (Schrader 2000: 60f.).

Diese dualistische Sichtweise hat das Ende der Sowjetunion überdauert. Viele Interaktionen und Transaktionen finden innerhalb der sorgsam gepflegten privaten und klientelistischen Netzwerke statt. Unsicherheit und hohe Transaktionskosten können so weitgehend vermieden werden. Akteuren innerhalb des eigenen Netzwerkes wird Vertrauen geschenkt. Selbst illegales Handeln erscheint hier legitim, auch wenn es außerhalb des Netzwerkes verurteilt wird. Da die Zivilgesellschaft allerdings auf eine Überwindung dieser Netzwerkengrenzen angewiesen ist, nämlich auf das Entstehen von „Solidarität von einander zumeist unbekanntem Individuen mit ähnlicher sozialer Lage bzw. gleichen Interessen, ihres Zusammenschlusses, Einsatzes und persönlichen Einstehens für diese Interessen“ (Schrader 2000: 63), fehlt in Russland mit dem Mangel an interpersonellem Vertrauen eine wichtige Voraussetzung für das Entstehen zivilgesellschaftlicher Strukturen.

Die bisher diskutierten Phänomene auf der Einstellungsebene hängen mit der Fähigkeit zur Selbstorganisation der Gesellschaft eng zusammen. In der Transformationsforschung wurde gezeigt, dass die Entwicklung der Zivilgesellschaft mit der politischen Institutionalisierung in engem Zusammenhang steht (Merkel 2000). Die russische Zivilgesellschaft gilt dabei im osteuropäischen Vergleich, aber auch im Hinblick auf ihre Entwicklung etwa in Lateinamerika, als recht schwach entwickelt. Allerdings lässt sich trotz der äußerst schwachen gesellschaftlichen Autonomie in der Sowjetunion nicht von einer *tabula rasa* der Zivilgesellschaft sprechen (Beichelt/Kraatz 2000; Schrader u.a. 2001).

Einige Vorläufer zivilgesellschaftlicher Organisationen entstanden schon zu Zeiten der sowjetischen Herrschaft. Ende der 1980er-Jahre gab die Zeitung *Pravda* die Existenz von über 30.000 "informellen Vereinigungen" bekannt, die sich verschiedenen Arten gesellschaftlicher „Verbesserungen“ verschrieben hatten. Viele dieser Vereinigungen lösten sich allerdings nach dem Ende des Kommunismus auf, da ein Großteil ihrer Führer in die Politik abwanderte (Smolar 1996: 29; Starr 1988: 33). Das Erscheinen solcher ‚freien‘ Vereinigungen war jedoch nicht gleichbedeutend mit dem Entstehen einer Zivilgesellschaft. Zum einen waren – insbesondere vor Beginn von *Glasnost* im Jahr 1986 – viele dieser vermeintlich nichtstaatlichen Gruppen und Organisationen eng mit dem Staat verbunden bzw. durch ihn ins Leben gerufen worden; zum anderen war die Sphäre der Öffentlichkeit allenfalls marginal entwickelt. Öffentlichkeit zu sowjetischen Zeiten war „eine Funktion des Staates und damit nur ein einseitiger Prozess zur Durchsetzung staatlicher Interessen“ (Ritter 2000: 76). Die alten Organisationen unter der Kontrolle der Partei, die Funktionen erfüllt hatten, die eigentlich in den Bereich einer Zivilgesellschaft fallen (Voronkov 1995: 14f.), lösten sich mit dem Ende des Kommunismus auf. Unabhängige zivilgesellschaftliche Strukturen konnten und können nur lang-

sam an deren Platz treten. Die Korruption und Desorganisation in den staatlichen Institutionen in Russland, ihre mangelnde Vertrauenswürdigkeit zusammen mit dem defizitären Rechtsstaat werden als wichtigste Gründe für die anhaltende Schwäche der russischen Zivilgesellschaft angesehen (Fish 1994: 34f.).

Nicht zuletzt aufgrund der Schwäche der Zivilgesellschaft und der unvollkommenen Institutionalisierung der Demokratie können sich im Parlament und den staatlichen Institutionen enge Gruppeninteressen durchsetzen. Die Elite und die herrschenden Gruppen müssen sich keinem offenen, demokratischen Wettbewerb stellen, da die Aufsicht durch die Zivilgesellschaft weitgehend fehlt (Vodolazov u.a. 1996: 63f.). Brie (1996) spricht von einer dauerhaften Dominanz der Eigeninteressen über die Regeln. Extralegale Interaktionsformen herrschen in vielen sozialen Handlungssphären vor; das staatliche Gewaltmonopol wird „durch den Aufbau verschiedener legaler, halblegaler und illegaler Strukturen mit einem eigenen Gewaltmonopol systematisch aufgebrochen“ (Brie 1996: 168). Eine sich selbst verstärkende Negativspirale entsteht: Da eine ausreichend institutionalisierte Rechtsordnung fehlt, wird die Handlungsfreiheit einer Zivilgesellschaft nur unzulänglich vor dem Staat geschützt, was das Entstehen von NGOs behindert. Andererseits vergibt der demokratische Staat wichtige Legitimitätsressourcen, wenn seine Autorität nicht von der Zivilgesellschaft eingebettet, unterstützt und entlastet werden kann (vgl. Vodolazov u.a. 1996: 66).

Auch auf der Seite der nichtstaatlichen Akteure existieren ernsthafte Hemmnisse für die Entwicklung zivilgesellschaftlicher Strukturen. Da die Rechte der Legislative nach wie vor begrenzt sind, müssen sich Interessengruppen in erster Linie auf die Exekutive konzentrieren, wodurch jedoch wieder der Zwang oder Anreiz sinkt, sich als formelle Interessengruppe zu organisieren. Die Herausbildung intermediärer Strukturen wird dadurch verhindert, was wiederum die Machtkonzentration in den Händen des Präsidenten bzw. seiner Vertreter in den Regionen erhöht und damit die "Individualisierung der Macht" (Brie) zur Folge hat. Die nur zögerliche Stabilisierung der institutionellen Rahmenbedingungen fördert die Herausbildung interpersoneller Netzwerke auf Kosten intermediärer Institutionen. Die Akteure müssen unter Bedingungen der Unsicherheit handeln, da verlässliche Institutionen fehlen, die die Handlungen anderer Akteure kalkulierbar machen würden (vgl. Brie 1996: 149).

Daher ergibt sich fast zwangsläufig, dass auch die politische Partizipationsbereitschaft relativ gering ist. Nur wenige Russen diskutieren innerhalb ihrer sozialen Netzwerke über politische Themen (Gibson 1998: 9-11). Sozialpolitisches Engagement wird von vielen als unwichtig angesehen (Franzen/Haarland/Niessen 2000: 149). Unter 18 möglichen Werten landete das politische Engagement im Jahr 2000 auf dem letzten Platz. Russland gleicht allerdings in dieser Hinsicht allerdings Ländern wie Ungarn und Tschechien

(ebd.: 151). Das mangelnde politische Engagement lässt sich teilweise durch den geringen Glauben an die Effektivität von Protesthandlungen, seien sie auf der Strasse oder durch die Zivilgesellschaft, erklären (Miller/White/Heywood, 1998, S. 150). Die Partizipationsbereitschaft wird häufig mit den Begriffen Desinteresse und Zynismus umschrieben (Koslatschkow 1996: 17; Petuchov/Cepurenko 1997: 595f., 600f.).

Sowohl im Bereich der Werthaltungen wie auch bei der kurzen Betrachtung der Zivilgesellschaft ergeben sich insgesamt eher ungünstige Prognosen für die Überwindung der Defekte besonders im Bereich der horizontalen Gewaltkontrolle. Die lange Wirtschaftskrise hat in gewisser Weise zu einer erhöhten Nachfrage nach einer starken Führerschaft geführt, die in der traditionellen politischen Kultur sowieso bereits angelegt ist. Weder das Institutionensystem noch die Zivilgesellschaft sind in einer Weise aufgestellt, der Fixierung des Entscheidungssystems auf die plebiszitär gestützte Führerpersönlichkeit entgegenzuwirken. Das interpersonale Vertrauen sowie das Vertrauen in die Demokratie und deren Institutionen sind gering ausgeprägt, wenn auch die Einstellungsdaten keine prinzipielle oder gar historisch determinierte Ablehnung demokratischer Prinzipien durch die russische Bevölkerung nahe legt. Vielmehr hat die langjährige Enttäuschung der Erwartungen ("demands") in Sachen öffentlicher Ordnung sowie wirtschaftlicher und sozialer Wohlfahrt die Output-Legitimation in extremer Weise beschädigt.

Putin, der in dieser Hinsicht sicher erfolgreicher war als Jelzin, da seine Outputs näher an den Erwartungen der Bevölkerung lagen, hat die Herrschaft in extremer Weise zentralisiert. Die dadurch erreichten Effizienzgewinne gehen zunächst – anders als in etablierten Demokratien – nicht zu Lasten der Legitimität, da sie zu einem Zeitpunkt erreicht wurden, als Desillusionierung und Zynismus die Input-Legitimität sowieso auf einem sehr bescheidenen Niveau hielten. Ob die zivilgesellschaftlichen Kräfte nach einer gewissen Stabilisierung von Wirtschaft und Gesellschaft jedoch ein Mehr an Mitbestimmung einfordern werden, bleibt ungewiss. Nur wenn dies in der Zukunft der Fall sein sollte, ließen sich die Defekte der horizontalen Gewaltkontrolle, aber auch die Probleme bei der (teilweisen) Verletzung von politischen Freiheitsrechten z.B. im Bereich der Medienfreiheit überwinden.

## 1c. Fazit

Die Defekte der russischen Demokratie weisen in zwei Richtungen. Durch die Verletzung von rechtsstaatlichen Prinzipien birgt die Demokratie zum einen deutliche Elemente der Illiberalität. Diese zeigen sich vielleicht am deutlichsten im Bereich des Wahlregimes, wo sich bestimmte politische Akteure sowohl auf zentralstaatlicher wie auch auf regionaler Ebene über die Wahlge-

setzung hinwegsetzen können. In der Terminologie des Modells der *embedded democracy* handelt es sich dabei um die Verletzung der Indikatoren eines offenen und kompetitiven Wahlkampfes und eines korrekten Wahlablaufs. Durch die gezielte Lenkung von Inhalten und Eigentumsverhältnissen im Bereich der Massenmedien ist auch die politische Öffentlichkeit betroffen, und hohe Korruptionsraten tragen ein weiteres zur Einschränkung rechtsstaatlicher Praktiken bei.

Zum anderen bewirkt die konstitutionell und herrschaftskulturell bedingte Schwäche der horizontalen Kontrolldimension eine delegative Ausprägung der defekten Demokratie. In konstitutioneller Hinsicht ist es das System des "Superpräsidentialismus", das fast alle politischen Ressourcen auf das Präsidentenamt fokussiert und so einer allzu übermächtigen Machtkonzentration Vorschub leistet. Die politische Kultur steht der Zentralisierung der Macht nicht entgegen, weil in historischer Hinsicht eine starke Führungspersönlichkeit zum kulturellen Bestand des russischen Herrschaftsverständnisses gehört, und weil die ersten Transformationsjahre den Glauben in die Effizienz horizontal geteilter Macht untergraben haben.

Während die illiberale Komponente des Herrschaftsregimes – besonders im Bereich des Wahlregimes – manchmal hart an der Grenze zu einem autoritären Herrschaftsregime zu verorten ist, muss bei der delegativen Seite auf die prinzipielle Vereinbarkeit mit demokratischen Prinzipien verwiesen werden. Trotz einiger offensichtlicher Ein- und Übergriffe in die Gewaltenteilung, insbesondere unter Präsident Jelzin, handelt es sich dabei überwiegend um Verstöße gegen die Funktionslogik der Gewaltenteilung und nicht um eine dauerhafte Aushebelung der Gewaltenteilung selbst. Die Gründe für das Hinwegsetzen über die potenziell durchaus existenten Barrieren für das Präsidentenamt liegen zwar auch in der hyperpräsidentiellen Verfassung und der in ihr verankerten starken Stellung des Präsidenten. Dazu beigetragen haben auch sekundäre Faktoren wie die Schwäche des Parteiensystems, die relative Schwäche der auf die Demokratie ausgerichteten politischen Kultur, ein schwaches demokratisches Bewusstsein mancher politischer Akteure sowie die gewachsenen Einflussmöglichkeiten externer Akteure wie v.a. der Oligarchen.

Die Defekte des Illiberalismus und des Delegationismus treffen sich im Bereich des Rechtsstaats, oder anders gesagt beim Komplex der rechtlichen Durchdringung staatlicher Herrschaft. Hier sind zwei interdependente Entwicklungen zu beobachten. Auf der einen Seite haben sich durch die schwache rechtsstaatliche Tradition unterschiedliche, z.T. im Widerspruch zueinander stehende Normenkataloge im Zentrum und in der Peripherie herausgebildet. Auf dieser Basis konnten innerhalb der russischen Föderation autoritäre Enklaven, z.B. in Baschkortostan oder Tatarstan, entstehen (Michajlov 2004). Die Korrektur dieser Entwicklung, die unter Putin nach einiger Verzögerung in Angriff genommen wurde, stärkt aber nun erneut die Machtvertikale, indem föderale oder mindestens subsidiäre Aspekte des Herrschaftssystems systema-

tisch geschwächt werden. Angesichts der Auseinandersetzungen zwischen dem Zentrum und aufbegehrenden Regionen hat Putin durchgesetzt, dass Gouverneure – bzw. in manchen nationalen Republiken "Präsidenten" – abgesetzt und regionale Parlamente auf Initiative des Zentrums aufgelöst werden können. Hinzu kommt seit neuesten das Ernennungsrecht des russischen Präsidenten für die Führer der regionalen Aspekte. Das Dilemma besteht in einem Zielkonflikt zwischen der Effizienz des Zentralstaats und Stärkung der Input-Seite der Demokratie, die gerade in einem großen Flächenstaat wie der Russischen Föderation auf Dauer schlecht auf Elemente der Subsidiarität und eines echten Föderalismus verzichten kann.

Überhaupt wird die Überwindung der Demokratiedefekte erheblich durch die territoriale Ausdehnung und die regionalen Unterschiede erschwert. Übersteigen die Verstöße gegen demokratische oder rechtsstaatliche Prinzipien in den Regionen ein bestimmtes Maß, lässt sich dagegen kaum mit nicht-delegativen Herrschaftspraktiken vorgehen, solange die Zivilgesellschaft und das gesamtrossische Parteiensystem schwach entwickelt bleiben. Demzufolge spricht einiges für die These, dass sich in Russland nicht die rechtsstaatlich liberalen, sondern die illiberalen Elemente verstetigen, und zwar nicht zuletzt aufgrund einer funktional erforderlichen delegativen Regierungspraxis. Bisher hat der dezisionistische Stil Putins die Legitimation des russischen Präsidenten nicht geschwächt, sondern gestärkt. Das deutet auf einen *Circulus vitiosus* hin, in dem sich mehrere Elemente gegenseitig stützen: ein exekutivlastiger Superpräsidentalismus, ein schwaches Parlament mit einem nicht strukturierten und fluktuierenden Parteiensystem und eine unterentwickelte demokratisch-rechtsstaatlichen Kultur mit Konsequenzen für eine wenig agile Zivilgesellschaft. Dies lässt für Annahmen wenig Raum, die defekte Demokratie werde in den nächsten Jahren zu einer liberaleren Herrschaftspraxis weichen.

Auf der anderen Seite zeigt die jüngere Geschichte der postsozialistischen Systemtransformation, dass die Logik des Systemwechsels nicht nur in autoritären, sondern auch in teildemokratischen Regimes mitunter rasch einsetzen kann. In Prag und der DDR, also den geschlosseneren unter den sozialistischen Autokratien, hatten Demonstranten innerhalb weniger Wochen oder sogar Tage nicht nur die "Hardliner", sondern auch die "Softliner" des *ancien régime* beseitigen können (Przeworski 1992). In Tiflis, Belgrad und Kiew bewiesen reaktivierte Zivilgesellschaften die Verletzlichkeit halbdemokratischer Regimes in Zeiten, in denen westlicher gelegene Nachbarstaaten die ersten Früchte der wirtschaftlichen und politischen Transformation einfahren konnten. Wenn auch der Kalte Krieg vorüber ist, scheint die Konkurrenz der Systeme in den Köpfen vieler Osteuropäer weiterzuleben.

Trotz aller Defekte des russischen Regimes konnte auch gezeigt werden, dass manche Prinzipien demokratischer Herrschaftsausübung von der Bevölkerung Russlands durchaus unterstützt werden. Insofern handelt es sich bei den vorangegangenen Ausführungen zur defekten Demokratie in Russland vor

allem um eine Analyse des ersten Transformationsjahrzehnts mit einigen Wurfankern in die Amtszeit von Wladimir Putin. Inwiefern sein Herrschaftssystem des Superpräsidentialismus und des Hyperzentralismus nicht nur zusätzliche Effizienz, sondern auch dauerhafte Legitimität generieren kann, muss zum gegenwärtigen Zeitpunkt offen bleiben.

## 1d. Zitierte Literatur (hinzu kommt die Literaturliste von Claudia)

- Almond, Gabriel / Verba, Sidney, 1963: The Civic Culture. Newsbury Park: Sage.
- Ash, Timothy Garton, 1999/2000: Zehn Jahre danach. In: Transit, no. 18, S. 5-16.
- Beichelt, Timm, 1997: Nochmals zu den Wahlen in Rußland. Waren sie demokratisch? - eine Nachlese. In: Osteuropa, no. 2/1997, S. 116-128.
- Beichelt, Timm, 2001a: Demokratische Konsolidierung im postsozialistischen Europa. Die Rolle der politischen Institutionen. Opladen: Leske+Budrich.
- Beichelt, Timm, 2001b: Die slawischen GUS-Staaten zwischen Autokratie und Demokratie. Frankfurt/Oder: Arbeitsberichte des FIT, 5/01.
- Beichelt, Timm, 2004a: Autocracy and Democracy in the European CIS. In: Democratization, vol. 14, no. 5, S. 113-132.
- Beichelt, Timm, 2004b: Minorities in New European Democracies - a source of destabilization? In: ECMI Yearbook, vol. 2, S. 53-71.
- Beichelt, Timm / Kraatz, Susanne, 2000: Zivilgesellschaft und Transformation in Rußland. In: Wolfgang Merkel (Hrsg.): Systemwechsel 5. Die Zivilgesellschaft und Transformation. Opladen: Leske + Budrich, S. 115-144.
- Bendel, Petra / Croissant, Aurel / Rüb, Friedbert W. (Hrsg.), 2004: Demokratie und Staatlichkeit. Systemreform zwischen Staatswechsel und Staatskollaps. Opladen: Leske+Budrich.
- Berendts, Constanze / Müller, Kathrin, 2004: Die Rolle unabhängiger Kandidaten und unabhängiger Abgeordneter im Parteiensystem der Russischen Föderation 1993-2003. Frankfurt/Oder: Manuskript.
- Berg-Schlosser, Dirk, 1994: Politische Kulturforschung. In: Dieter Nohlen (Hrsg.): Lexikon der Politik. Band 2: Politikwissenschaftliche Methoden. München: Beck, S. 345-352.
- Beyme, Klaus von, 2003: Entwicklungstendenzen des defekten Parlamentarismus in der Ersten und Zweiten Russländischen Republik. In: Ellen Bos / Margareta Mommsen / Silvia von Steinsdorff (Hrsg.): Das rus-

- sische Parlament. Schule der Demokratie? Opladen: Leske+Budrich, S. 71-83.
- Beyme, Klaus von, 1994: Systemwechsel in Osteuropa. Frankfurt: Suhrkamp.
- Brown, Archie, 1996: The Gorbachev Factor. Oxford: Oxford University Press.
- Butenschön, Marianna / Beichelt, Timm, 1996: "Frei gewählt, aber unfair gekämpft. Wahlbeobachtung in Wologda. In: Osteuropa, vol. 46, no. 5, S. 483-486.
- Carrère d'Encausse, Hélène, 1978: L'empire éclaté. La révolte des nations en URSS. Paris: Flammarion.
- Crawford, Beverly / Lijphart, Arend (Hrsg.), 1997: Liberalisation and Leninist Legacies. Comparative Perspectives on Democratic Transitions. Berkeley: University of California Press.
- Dahl, Robert A., 1971: Polyarchy. Participation and Opposition. New Haven/London: Yale University Press.
- Dornbusch, Rudiger / Fischer, Stanley, 1990: Macroeconomics. Fifth edition. Singapore: McGraw-Hill.
- Easton, David, 1965: A Systems Analysis of Political Life. New York: John Wiley & Sons.
- EBRD, 2000: Transition Report 2000. Employment, skills and transition. London: European Bank for Reconstruction and Development.
- Esping-Andersen, Gosta, 1990: The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Cambridge University Press.
- Friedrich, Carl Joachim / Brzezinski, Zbigniew, 1965: Totalitarian Dictatorship and Autocracy. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Gustafson, Thane, 1999: Capitalism Russian-Style. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hahn, Jeffrey, 1995: Changes in Contemporary Russian Political Culture. In: Vladimir Tismaneanu (Hrsg.): Political Culture and Civil Society in Russia and the New States of Eurasia. Armonk: M.E. Sharpe, S. 112-125.
- Harter, Stefanie / Gravingholt, Jörn / Pleines, Heiko u.a., 2003: Geschäfte mit der Macht. wirtschaftseliten als politische Akteure im Rußland der Transformationsjahre 1992-2001. Bremen: Edition Temmen.
- Hellman, Joel S., 1998: Winners Take All. The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions. In: World Politics, vol. 50, S. 203-234.
- Holmes, Stephen, 1993/1994: Superpresidentialism and its Problems. In: East European Constitutional Review, no. 2/4 und 3/1 (fall 1993 / winter 1994), S. 123-126.
- Huntington, Samuel P., 1984: Will More Countries Become Democratic? In: Political Science Quarterly, vol. 99, S. 193-218.
- Jelzin, Boris, 2000: Mitternachtstagebuch. Meine Jahre im Kreml. Berlin/München: Propyläen.

- Kempe, Iris, 1996: Rußland am Wendepunkt. Analyse der Sozialpolitik von 1991 bis 1996. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Kontorovich, Vladimir / Ellman, Michael, 1992: The Disintegration of the Soviet Economic System. London: Routledge.
- Kovacs, Janos Matyas, 2004: Which Past Matters? Culture and Economic Development in Eastern Europe after 1989. In: Berliner Debatte Initial, vol. 15, no. 5/6.
- Lauth, Hans-Joachim / Merkel, Wolfgang, 1997: Zivilgesellschaft und Transformation. Ein Diskussionsbeitrag in revisionistischer Absicht. In: Forschungsjournal NSB, vol. 10, no. 1, S. 12-34.
- Lewada, Juri, 1993: Die Sowjetmenschen. Soziogramm eines Zerfalls. München: dtv.
- Linz, Juan, 1989: Autoritäre Regime. In: Dieter Nohlen (Hrsg.): Politikwissenschaft 1. Pipers Wörterbuch zur Politik. München: Piper, S. 62-65.
- Linz, Juan, 1994: Presidential or Parliamentary Democracy. Does it make a Difference? In: Juan Linz / Arturo Valenzuela (Hrsg.): The Failure of Presidential Democracy. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, S. 3-87.
- Linz, Juan / Stepan, Alfred, 1996: Problems of Democratic Transition and Consolidation. Baltimore/London: Johns Hopkins University Press.
- Lipset, Seymour M., 1959: Some Social Requisites of Democracy. Economic Development and Political Legitimacy. In: American Political Science Review, vol. 53, S. 69-105.
- Lipset, Seymour M. / Seong, Kyoung-Ryong / Torres, John Charles, 1993: A comparative analysis of the social requisites of democracy. In: International Social Science Journal, vol. 45, S. 155-175.
- Mangott, Gerhard, 2002: Zur Demokratisierung Russlands. Zwei Bände. Baden-Baden: Nomos.
- McFaul, Michael, 2002: The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship. Noncooperative Transitions in the Postcommunist World. In: World Politics, vol. 54, no. 1, S. 212-244.
- Merkel, Wolfgang, 1999: Systemtransformation. Opladen: Leske+Budrich.
- Merkel, Wolfgang (Hrsg.), 2000: Systemwechsel 5. Zivilgesellschaft und Transformation. Opladen: Leske + Budrich.
- Merkel, Wolfgang / Puhle, Hans-Jürgen / Croissant, Aurel u.a., 2003: Defekte Demokratie. Band 1: Theorie. Opladen: Leske + Budrich.
- Michajlov, Valentin, 2004: Respublika Tatarstan: demokratija ili suverenitet? Moskva: PML Instituta Afriki RAN.
- Moore, Barrington, 1969: Soziale Ursprünge von Diktatur und Demokratie. Frankfurt: Suhrkamp.
- Moser, Robert G., 1997: Electoral systems in Russia. In: Post-Soviet Affairs, vol. 13, no. 3, S. 284 - 302.

- Nohlen, Dieter, 1996: Wahlsysteme in Osteuropa: Geschichte, Kritik, Reform. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, vol. 27, no. 3, S. 447-461.
- Nohlen, Dieter / Kasapovic, Mirjana, 1996: Wahlsysteme und Systemwechsel in Osteuropa. Opladen: Leske + Budrich.
- O'Donnell, Guillermo, 1994: Delegative Democracy. In: Journal of Democracy, vol. 5, no. 1, S. 55-69.
- Offe, Claus, 1998: Die politisch-kulturelle "Innenseite" der Konsolidierung. Eine Anmerkung über Besonderheiten der postkommunistischen Transformation. In: Hans-Jürgen Wagener / Heiko Fritz (Hrsg.): Im Osten was Neues. Aspekte der EU-Osterweiterung. Bonn: Dietz, S. 110-114.
- Pleines, Heiko / Fruchtmann, Jakob, 2002: Wirtschaftskulturelle Faktoren in der russischen Steuergesetzgebung und Steuerpraxis. Münster: LIT-Verlag.
- Preißler, Franz, 1997: Die Russen in den Nachbarstaaten Rußlands als Thema in der rußländischen Innen- und Außenpolitik: Staatliches Handeln im Spannungsfeld von Staats- und Ethnonationalismus. In: FKKS Sonderveröffentlichung: Konflikt- und Kooperationsstrukturen in Osteuropa, no. Dezember 1997, S. 37-44.
- Przeworski, Adam, 1992: The Games of Transition. In: Scott Mainwaring / Guillermo O'Donnell / J. Samuel Valenzuela (Hrsg.): Issues in Democratic Consolidation. The New South American Democracies in Comparative Perspective. Notre Dame: University of Notre Dame Press, S. 105-152.
- Reisinger, William / Miller, Arthur / Hesli, Vicki u.a., 1992: Political Values in Russia, Ukraine and Lithuania: Sources and Implications for Democracy. In: British Journal of Political Science, vol. 24, no. 2, S. 183-223.
- Revlin, Judith, 1999: Slavophiles and Commissars. Enemies of Democracy in Modern Russia. New York: St. Martin's Press.
- Rüb, Friedbert W., 1994: Schach dem Parlament! - Über semipräsidentielle Regierungssysteme in einigen postkommunistischen Gesellschaften. In: Leviathan, no. 2/1994, S. 260-292.
- Rueschemeyer, Dietrich / Huber-Stephens, Evelyne / Stephens, John, 1992: Capitalist Development & Democracy. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scharpf, Fritz W., 1970: Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung. Konstanz: Universitätsverlag.
- Schmidt, Manfred G., 1995a: Demokratietheorie. Opladen: Leske + Budrich.
- Schmidt, Manfred G., 1995b: Wörterbuch zur Politik. Stuttgart: Kröner.
- Schmidt, Manfred G., 1999: Ist die Demokratie wirklich die beste Staatsverfassung? In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, vol. 28, no. 2, S. 187-200.

- Schrader, Heiko / Glagow, Manfred / Gavra, Dimitri u.a. (Hrsg.), 2001: Russland auf dem Weg zur Zivilgesellschaft? Studien zur gesellschaftlichen Selbstorganisation in St. Petersburg. Münster: LIT.
- Shevtsova, Lilia, 2002: Leadership in Postcommunist Russia. In: Gerhard Mangott (Hrsg.): Zur Demokratisierung Russlands. Band 2: Leadership, Parteien, Regionen und Zivilgesellschaft. Baden-Baden: Nomos, S. 13-38.
- Shevtsova, Lilia, 2003: Putin's Russia. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- Siebert, Jens, 2002: Ökoheld oder Vaterlandsverräter? Der Fall Ps'ko - ein Lehrstück über Rußlands defekten Rechtsstaat. In: Osteuropa, vol. 52, no. 4, S. 405-418.
- Skilling, Harold Gordon / Griffiths, Franklyn (Hrsg.), 1971: Interest groups in Soviet politics. Princeton: Princeton University Press.
- Sobjanin, A. A. / Suchovol'skij, V. G., 1995: Demokratija, ograniceannaja fal'sifikacijami. Vybory i referendumy v Rossii v 1991 - 1993 gg. Moskva: o. V.
- Stökl, Günther, 1990: Russische Geschichte. Stuttgart: Kröner.
- Styckow, Petra, 1999: Staat, Verbände und Interessengruppen in der russischen Politik. In: Wolfgang Merkel / Eberhard Sandschneider (Hrsg.): Systemwechsel 4. Die Rolle von Verbänden im Transformationsprozeß. Opladen: Leske + Budrich, S. 137-180.
- Styckow, Petra, 2003: Wirtschaft und Politik in Russland: Politische Interessenvermittlung und die Institutionalisierung von Märkten. Berlin: Habilitationsschrift.
- Szücs, Jenö, 1990: Die drei historischen Regionen Europas. Frankfurt: Verlag Neue Kritik.
- Urban, Michael / Igrunov, Vyacheslav / Mitrokhin, Sergei, 1997: The rebirth of politics in Russia. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vanhanen, Tatu, 1984: The Emergence of Democracy. A Comparative Study of 119 States, 1850-1979. Helsinki: The Finnish Society of Sciences and Letters.
- Vanhanen, Tatu, 1997: Prospects of Democracy. A Study of 175 Countries. London / New York: Routledge.
- Vanhanen, Tatu / Kimber, Richard, 1994: Predicting and explaining democratization in Eastern Europe. In: Geoffrey Pridham / Tatu Vanhanen (Hrsg.): Democratization in Eastern Europe. Domestic and international perspectives. London: Routledge, S. 63-96.
- Weber, Max, 1980: Wirtschaft und Gesellschaft. Tübingen: J.C.B. Mohr.
- White, Stephen / Gill, Graeme / Slider, Darrell, 1993: The Politics of Transition. Shaping a Post-Soviet Future. Cambridge: Cambridge University Press.