

Die neue Staatsduma – das Taschenparlament des Präsidenten

Margarete Wiest, München

Parlament ohne Opposition: Zur Sitzverteilung in der Staatsduma

Das russische „Graben-Wahlsystem“, bei dem 225 Abgeordnete direkt nach dem Mehrheitswahlsystem und 225 über Listen nach dem Verhältniswahlsystem bestimmt werden, führt mitunter zu erstaunlichen Ergebnissen. So auch bei den Dumawahlen im Dezember 2003. Zwar erhielt die Kremlpartei „Einiges Russland“ nach den Parteilisten „nur“ 37,1% der Stimmen. Sie gewann jedoch 104 der 225 Direktwahlkreise und zog den Großteil der sogenannten „Unabhängigen“ auf ihre Seite.

Die Wanderbewegung der unabhängigen Abgeordneten wurde durch eine von der Kremlpartei initiierte Änderung der Geschäftsordnung stark begünstigt. Während bislang 35 Deputierte berechtigt waren, eine Abgeordnetengruppe mit Fraktionsstatus zu gründen, wurde die Mindestzahl nun für Abgeordnete deren Partei nicht über die 5%-Hürde gekommen ist, auf 55 angehoben. Auf diese Weise sollten vor allem die Kommunisten gehindert werden, ihnen nahe stehende Gruppen zu bilden – gewissermaßen Satelliten im Parlament. Zugleich bedeutete die Neuregelung aber auch das Aus für zentristische Deputiertengruppen wie „Regionen Russlands“ unter Führung Oleg Morosows oder „Volksdeputierte“ unter Leitung Gennadij Rajkows, die in der vergangenen Legislaturperiode zusammen mit der Kremlpartei eine Abstimmungsgemeinschaft gebildet hatten. Ihre Mitglieder wurden nun von der Superfraktion „Einiges Russland“ aufgesogen, die Ende Januar 304 Abgeordnete umfasste. Damit verfügt zum ersten Mal eine Partei allein über eine Mehrheit in der Staatsduma, und zwar sogleich über eine satte Zweidrittelmehrheit.

Die Kommunisten, die bislang zusammen mit der „Agrarindustriellen Gruppe“ stets über eine Sperrminorität von knapp einem Drittel der Sitze verfügt hatten, verloren diesen Sonderstatus und schmolzen zu einer vernachlässigbaren Randgruppe zusammen. Ihrer Fraktion gehören nur mehr 52 Deputierte an und ist damit nicht mehr in der Lage, die Agenda des Unterhauses zu (mitzu)bestimmen oder die Verabschiedung ihnen nicht genehmer Gesetze zu verhindern. Zudem ist die Partei nach dem Wahldebakel vom 7. Dezember in interne Machtkämpfe verstrickt. Die Kommunisten sind zur „unabhängigen“ Opposition degradiert – unabhängig in dem Sinne, dass „nichts mehr von ihnen abhängt“, wie die Zeitung „Kommersant-Vlast“ spottete.

Angesichts des katastrophalen Abschneidens der libe-

ralen Parteien „Union der Rechten Kräfte“ und Jabloko ist die Schwächung der Kommunisten geradezu verheerend. Denn nun fehlt jegliche nennenswerte Opposition im Parlament, da „Union der Rechten Kräfte“ und Jabloko mit 3,97% bzw. 4,3% an der Fünf-Prozent-Hürde scheiterten und in der Staatsduma nur mit insgesamt sechs direkt gewählten Abgeordneten vertreten sind. Der Versuch des unabhängigen Abgeordneten Wladimir Ryschkow, eine Abgeordnetengruppe namens „Union der demokratischen Kräfte“ zu bilden als Sammelbecken der demokratisch orientierten Abgeordneten, scheiterten an der neuen Mindestanforderung von 55 Mitgliedern. Die Teile der Wählerschaft, die demokratisch eingestellt sind, haben damit im Parlament keine Vertretung mehr.

Dagegen erzielten die national-patriotischen Kräfte deutliche Zugewinne. Die Partei LDPR unter ihrem Vorsitzenden Wladimir Schirinowskij erlebte mit 11,8% eine regelrechte Wiedergeburt und gelangte mit 36 Deputierten in die Duma. Als zweiter Wahlsieger gilt der Block „Heimat“ unter Führung Sergej Glasjews und Dmitrij Rogosins, der aus dem Stegreif 9,1% der Stimmen erreichte und mit seinen direkt gewählten Abgeordneten auf eine Fraktionsstärke von 38 Mitgliedern kommt. Beide Fraktionen können als kremlnah eingestuft werden. Die Partei Schirinowskij stimmte bekanntlich in der Vergangenheit stets für die Vorlagen der Exekutive. „Heimat“ wiederum könnte – so die Soziologin Olga Kryschtanowskaja – die Rolle einer „gelenkten Opposition“ übernehmen. In der Putinschen „gelenkten Demokratie“ vertritt „Heimat“ gewissermaßen die Stelle der Kommunisten und artikuliert – in den von der Präsidialverwaltung gesetzten Grenzen – das linke Protestpotential.

Die Kräfteverhältnisse in der Staatsduma verschaffen dem Präsidenten leichtes Spiel. Die neue zentristische Superfraktion „Einiges Russland“ kann jeden Beschluss allein durch die Kammer bringen. Die übrigen drei Fraktionen sind nur mehr dekoratives Beiwerk, das den Charakter der Staatsduma als „Einparteienparlament“ verschleiert. Falls der Kreml dennoch auf Abstimmungsgemeinschaften angewiesen sein sollte, kann er sich die nötigen Stimmen bei LDPR und „Heimat“ besorgen. Dass die liberalen Parteien nicht im Parlament vertreten sind, reduziert zwar die Manövrierfähigkeit der Präsidialadministration etwas. Der Einfluss der linken und rechten Nationalpatrioten wird dennoch angesichts der Zweidrittelmehrheit von „Einiges Russland“ beschränkt bleiben. Als einzige, jedoch machtlose Opposition fungieren die Kommunisten.

Einen Überblick über die Sitzverteilung in der Duma geben die Tabellen und Grafiken auf den Seiten 6 bis 7.

„The Winner Takes it All“

Die „Partei der Macht“ demonstrierte ihre Dominanz, als sie sich alle Führungspositionen in der Duma aneignete. Bereits auf der ersten Sitzung am 29. Dezember 2003 wurde Boris Gyslow mit der überwältigenden Mehrheit von 352 Stimmen zum neuen Sprecher der Staatsduma gewählt. Damit ist zum ersten Mal der Fraktionsvorsitzende der Mehrheitspartei zugleich Sprecher des Unterhauses. Seine zwei Ersten Stellvertreter, Ljubow Sliska und Alexander Schukow, gehören ebenfalls „Einiges Russland“ an. Die „Partei der Macht“ stellt auch fünf der acht Stellvertretenden Parlamentsvorsitzenden. Die übrigen drei verteilen sich auf „Heimat“, LDPR und KPRF.

Um sich die vollständige Kontrolle über die Staatsduma zu sichern, veränderte die „Partei der Macht“ auch Zusammensetzung und Stimmrechte im kollektiven Leitungsgremium, dem „Rat der Staatsduma“. Der Rat trifft die wichtigsten (Vor)Entscheidungen. Beispielsweise stellt er die Tagesordnung der Plenarsitzungen auf, erstellt den Gesetzgebungsplan für die folgende Sitzungsperiode und entscheidet, welche Gesetzentwürfe von der Kammer behandelt werden. Die Vorsitzenden der Fraktionen (und Abgeordnetengruppen), deren Stimmen bislang im Rat Gewicht hatten, wurden ausgeschlossen. Jetzt gehören ihm nur mehr der Kammervorsitzende und seine Stellvertreter an, dazu die Vorsitzenden der Ausschüsse. Letztere verfügen aber nur über eine konsultative Stimme. Auf diese Weise wird die Führungsstruktur der Staatsduma einerseits hierarchisiert, andererseits – durch das Ausscheiden der Fraktionsführer – entpolitisiert. Zugleich gewinnt „Einiges Russland“ nach der neuen Regelung eine klare Führung im Rat. Auch die Ausschüsse sind völlig unter der Kontrolle der Mehrheitspartei. Trotz aller gegenteiligen Versprechungen vor der Wahl, stellt die „Partei der Macht“ alle Vorsitzenden der 29 Ausschüsse sowie deren erste Stellvertreter. (Sieh auch die Tabelle auf Seite 8)

Perspektiven des russischen Parlamentarismus

Das die formellen Spielregeln der Staatsduma so rücksichtslos den Bedürfnissen der Mehrheitspartei und damit des Kreml angepasst werden und dass durch die neuen Spielregeln die innerparlamentarische Demokratie geschwächt wird, zeigt den geringen Institutionalisierungsgrad der Staatsduma und das mangelhafte Demokratieverständnis der meisten Abgeordneten. Hier macht sich das Fehlen der liberalen Parteien negativ be-

merkbar, deren Abgeordnete in der Vergangenheit stets auf die Einhaltung formeller Regeln gepocht hatten.

Durch das Wahlergebnis und die innere Umstrukturierung verlor die Staatsduma weiter an Autonomie. Sie stellt keine eigenständige Abgeordnetenversammlung mehr dar, sondern ist ein Taschenparlament des Präsidenten. Die Entscheidungen der Staatsduma werden nicht von den Abgeordneten, sondern von der Partei „Einiges Russland“ und damit wiederum von der Präsidentschaftsadministration getroffen. Die einzige Funktion des Unterhauses wird in Zukunft darin bestehen, die von der Exekutive eingebrachten Gesetzentwürfe abzusegen. Als eigenständiger *Agenda Setter* wird es kaum in Erscheinung treten. Damit wird die ohnehin schwache Legitimität des Parlaments und damit der demokratischen Institutionen weiter beschädigt. Durch die Zweidrittelmehrheit im Unterhaus ändert sich zudem der Charakter des russischen Parlamentarismus. Da nun jedes aufschiebende Veto des Oberhauses überstimmt werden kann, stellt die Föderalversammlung *de facto* ein Einkammernparlament dar.

Parlament und politischer Prozess

Ob der Kreml von der Zweidrittelmehrheit Gebrauch macht, um die Verfassung zu ändern, bleibt abzuwarten. In nächster Zukunft ist dies – vor allem aus Rücksichtnahme auf das internationale Ansehen Putins – nicht zu erwarten. Dies könnte sich ändern, wenn der Präsidentschaftswahlkampf 2008 näher rückt. Doch einer Verfassungsänderung, etwa der Verlängerung der Amtszeit des Präsidenten, müssten drei Viertel der Senatoren sowie zwei Drittel der Regionalparlamente zustimmen.

Eine andere Überlegung betrifft das Verhältnis von Parlament und Regierung. Da die „Partei der Macht“ in der Staatsduma nun die Mehrheit stellt, wäre die Bildung einer dem Parlament verantwortlichen Regierung möglich. Boris Gyslow mahnte diesen Schritt erst vor wenigen Tagen an. Eine solche Regierungsbildung stellt aber nur dann einen Fortschritt in der demokratischen Entwicklung Russlands dar, wenn zugleich das Parteiensystem konsolidiert und vor allem in der Gesellschaft verankert wird. Solange „Einiges Russland“ eine reine Kopfgeburt des Kreml bleibt, wird eine mögliche Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament wenig reale Bedeutung haben.

Die Mehrheitsverhältnisse in der Staatsduma und ihre Abhängigkeit von der Präsidentschaftsadministration sollten aber nicht darüber hinweg täuschen, dass es im Unterhaus sehr wohl pluralistische Elemente gibt. Nur sind diese verdeckt, formieren sich entlang informeller

Kanäle und überlagern die Fraktionsstruktur. Beispielsweise vertreten 44% der Abgeordneten Wirtschaftsinteressen. Daneben sind auch die regionalen politischen Eliten und die Sicherheitsstrukturen in der Staatsduma präsent. Die Superfraktion „Einiges Russland“ stellt keinen monolithischen Block dar. Hinter den Kulissen kämpfen die unterschiedlichen Kremlclans um Einfluss.

Wie die politischen Kräfteverhältnisse im Unterhaus wirklich aussehen, wird sich bei der Abstimmung über die anstehenden Schlüsselreformen, beispielsweise der Restrukturierung des Elektrizitätssektors oder der Erhöhung der Steuerlast für die Erdölindustrie, zeigen.

Redaktion: Hans-Henning Schröder

Über die Autorin

Dr. Margarete Wiest ist Lehrbeauftragte an den Universitäten München und Regensburg.

Lesetipps:

E. Bos; M. Mommsen; S.v. Steinsdorff (Hrsg.): Das russische Parlament. Schule der Demokratie?, Opladen: Leske + Budrich 2003, 295 S.

W. Ismayr (Hrsg.): Die politischen Systeme Osteuropas, Opladen: Leske + Budrich 2002 (= UTB 8186), 916 S.

Anhang: Tabellen und Diagramme zum Text

Endergebnis der Dumawahlen am 7.12.2003

(Listenwahl, föderaler Wahlkreis)

Nr.	Wahlprotokoll. Zeilen	Russische Föderation	
		absolut	in %
1	In die Wahlliste eingetragene Wahlberechtigte	108.906.244	
2	An die Wahllokale ausgegebene Stimmzettel	105.287.865	
3	An die Wähler vorzeitig ausgegebene Stimmzettel	74.182	
4	An die Wähler am Tag der Wahl im Wahllokal ausgegebene Stimmzettel	57.310.746	
5	An die Wähler am Tag der Wahl außerhalb des Wahllokals ausgegebene Stimmzettel	3.327.371	
6	Entwertete Stimmzettel	44.573.173	
7	Stimmzettel in beweglichen Urnen	3.392.631	
8	Stimmzettel in stationären Urnen	57.240.548	
9	Ungültige Stimmen	948.411	0,87%
10	Gültige Stimmen	59.684.768	54,80%
	Wahlbeteiligung	60.633.179	55,67%
11	Wahlscheine, die im Wahllokal abgegeben wurden	1.639.669	
12	Wahlscheine, die vor der Abstimmung vom Wahllokal abgegeben wurden	695.911	
13	Wähler, die im Wahllokal mit Wahlschein abstimmten	572.926	
14	Entwertete, nicht benutzte Wahlscheine	946.052	
15	Wahlscheine, die vor der Abstimmung von der territorialen Kommission abgegeben wurden	26.026	
16	Zahl der verlorenen Stimmzettel	3.108	
17	Zahl der bei der Annahme nicht registrierten Stimmzettel	715	