

## Analyse

# Der subnationale Autoritarismus in Russland

Von Vladimir Gelman, St. Petersburg

### Zusammenfassung

In den russischen Regionen – im subnationalen politischen Raum – haben sich seit dem Zerfall der UdSSR autoritäre Regime etabliert. Regionale Eliten haben im Wettbewerb und in Zusammenarbeit mit der nationalen Elite die Kontrolle über Wirtschaft und Politik an sich gezogen. Bereits in der Sowjetunion hatte sich ein subnationaler Autoritarismus herausgebildet. Nach dem Zerfall der UdSSR verlor das Zentrum seine Lenkungsmacht, die vielfach unter die Kontrolle von regionalen politischen und finanziellen Gruppen geriet. Die Rezentralisierung in den Putin-Jahren führte nicht zu einer Demokratisierung, die autoritären Strukturen wandelten nur ihren Charakter.

Die Regime des subnationalen Autoritarismus stellen für die Entwicklung des politischen Systems in Russland ein erhebliches Problem dar. Denn eine Demokratisierung und die Errichtung einer effektiven Staatsordnung werden durch die Existenz des subnationalen Autoritarismus erheblich behindert.

### »Subnationaler Autoritarismus« – ein internationales Phänomen

Die für das heutige Russland charakteristische Kombination von Lokalisierung der Politik und Monopolisierung der Kontrolle durch die lokalen Eliten, unter der Bezeichnung »subnationaler Autoritarismus« bekannt, war zu verschiedenen historischen Perioden und für Regionen und Städte vieler Länder von Lateinamerika bis Südwestasien typisch; auch die »politischen Maschinen« der Städte der USA um die Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert sind ein Beispiel für den subnationalen Autoritarismus. Es gab in den einzelnen Ländern und Regionen wesentliche Unterschiede in punkto Entstehung, Herrschaftsmechanismen und Folgen; manche Regimes dieses Typs waren temporär und vorübergehend, andere setzten sich für lange Jahrzehnte fest. Welches sind nun die allgemeinen Gesetzmäßigkeiten und Besonderheiten des subnationalen Autoritarismus in Russland?

### Subnationaler Autoritarismus in der Sowjetzeit

Die Praxis des subnationalen Autoritarismus der sowjetischen Periode wurde zum »Nullpunkt« für die Prozesse der Dezentralisierung der 1990er und der Rezentralisierung der 2000er Jahre, die von den Auswirkungen der vorangegangenen Entwicklung abhängig waren (»path dependency«). Der zentralisierte subnationale Einparteien-Autoritarismus in der UdSSR war ein kompliziertes Konstrukt. Auf der einen Seite zeichnete er sich durch eine hierarchische Konzentration von Macht und Ressourcen aus, die durch die vertikal integrierten Strukturen der KPdSU und die Unionsministerien und -behörden, darunter auch Sicherheitsdienst und Streitkräfte, unterstützt wurden. Auf der anderen Seite nahmen die regionalen Parteikomitees auf der lokalen

Ebene Funktionen der sozialen Integration und Verteilung von sozialen Wohltaten wahr und traten außerdem als Interessenvertreter der Regionen bei den höheren Ebenen der Hierarchie auf.

In den 1960er–1980er Jahren erlebte das sowjetische System der regionalen und lokalen Verwaltung einen Rückgang der Effektivität der zentralisierten Kontrolle. Die Beziehungen zwischen den nationalen und subnationalen Regimes in der UdSSR können als ein informeller Kontrakt »Loyalität im Austausch gegen Nichteinmischung« beschrieben werden. Die Perestrojka, die von einem massenhaften Wechsel von leitenden Kadern auf der lokalen Ebene begleitet wurde, fügte dem Gleichgewicht des subnationalen Autoritarismus einen schweren Schlag zu. Der Zerfall der Sowjetunion, die wirtschaftliche Transformation und die Politik der institutionellen Veränderungen, die vom föderalen Zentrum auf der lokalen Ebene in Gang gesetzt wurden, führten bald dazu, dass der zentralisierte subnationale Autoritarismus durch einen dezentralisierten Autoritarismus abgelöst wurde.

### Dezentralisiertes Chaos

Erstens hatte der Zerfall der UdSSR die nicht beabsichtigte Folge, dass nicht nur das Verteilungs-, sondern auch das Machtpotenzial des Zentrums wesentlich geschwächt wurde. Ein Nebeneffekt war, dass die wichtigsten Machthebel, darunter auch die Vollmachten der institutionellen Regulierung und die Machtorgane, spontan vom Zentrum an die lokale Ebene übergeben wurden und dabei manchmal unter die Kontrolle von regionalen politischen und finanziellen (und kriminellen) Gruppen gerieten. Zweitens führte der wirtschaftliche Zusammenbruch der 1990er Jahre zu einer Krise der »Behördenwirtschaft« auf der regionalen und lokalen Ebene, die nur in unbedeutendem Maße Anfang der

2000er Jahre während der territorialen Expansion nationaler Finanz- industrieller Gruppen wiederhergestellt wurde. Vor dem Hintergrund der räumlichen Polarisierung und der wachsenden Ungleichheit sowohl zwischen den Regionen als auch zwischen Kommunen innerhalb der Regionen und dem Verschieben der Ressourcenbasen auf der subnationalen Ebene trugen diese Prozesse dazu bei, dass die lokalen Eliten die Kontrolle über wirtschaftliche Ressourcen verstärken konnten. Diese Eliten spielten die Rolle einer »Vetogruppe« in Hinblick auf Eigentumsrechte und konzentrierten in ihren Händen Budgetmittel, deren subnationaler Anteil mehr als 60 % des russischen Gesamtbudgets ausmachte. Drittens war die föderale Politik des institutionellen Aufbaus sehr inkonsistent; im Ganzen trug sie dazu bei, den politischen Pluralismus, der sich Anfang der 1990er Jahre in einigen Regionen andeutete, zu untergraben. So wurde die hoch zentralisierte sowjetische Periode durch das dezentralisierte Chaos der 1990er Jahre abgelöst.

### Autoritarismus in den Regionen

Die dezentralisierten politischen Regime in den Regionen und Städten Russlands unterschieden sich zwar – je nach der Konstellation der Eliten in den einzelnen Regionen und Städten des Landes, doch zeigten die meisten von ihnen Tendenzen eines dezentralisierten subnationalen Autoritarismus. Zu den sozialen Grundlagen dieser Regime gehörten Bevölkerungsschichten, die von den regionalen und lokalen Mächten abhängig waren, Angehörige des öffentlichen Sektors, örtliche Geschäftsleute, die von den lokalen Eliten kontrolliert wurden, und lokale kriminelle Gruppierungen, die als Gegenleistung für die Unterstützung des *Status quo* legalisiert wurden. In einigen russischen Republiken diente die ethno-politische Mobilisierung dazu, das Monopol der ethnischen Eliten im Rahmen des subnationalen Autoritarismus zu verstärken. Die Schwäche der politischen Parteien auf der lokalen Ebene erleichterte es in der Regel den regionalen und lokalen Eliten, die sich mit keiner Partei verbündeten, die Macht zu monopolisieren, obwohl kompetitive Wahlen durchgeführt wurden. Das Zentrum, das nicht imstande war, die Entwicklung des dezentralisierten subnationalen Autoritarismus zu verhindern, versuchte seinerseits, sich auf lokale Eliten zu stützen, um die eigene Macht bei föderalen kompetitiven Wahlen zu sichern. Die Konsequenz war eine Politik der »selektiven Befriedung« einzelner Territorien und die Gewährung von exklusiven Rechten an einige Regionen. Es verwundert nicht, dass die meisten Beobachter diese Tendenzen äußerst negativ bewerteten.

Viele Facetten des dezentralisierten subnationalen Autoritarismus im Russland der 1990er Jahre entsprachen

den typischen Merkmalen der amerikanischen »*machine politics*« vom Ende des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts. In beiden Fällen war den subnationalen Regimen eine patrimoniale Herrschaft und Kontrolle über die Politik auf der lokalen Ebene, politischer Einfluss auf der nationalen Ebene und die Monopolisierung der Beziehungen zu nationalen Akteuren eigen. Nationale Parteien waren in beiden Fällen schwach und die Beziehungen der lokalen Eliten zu ihnen trugen einen *ad hoc*-Charakter. Ähnlich waren auch das große Ausmaß an wirtschaftlicher Monopolisierung und Korruption sowie die Tendenzen zur »Übernahme des Staates« (*state capture*) durch wirtschaftliche Interessengruppen. Doch auch die Unterschiede zwischen der russischen und der amerikanischen Situation sind von Bedeutung. Erstens gab es in Russland im Unterschied zu den USA nur ein geringes Bedürfnis, den subnationalen Autoritarismus »von unten«, von der lokalen Ebene aus, zu untergraben, und es entstanden keine Reformbewegungen. Zweitens, wenn in den USA zu Anfang des 20. Jahrhunderts nationale politische und wirtschaftliche Akteure danach strebten, die »politischen Maschinen« zu zerstören, entstanden aufgrund der Politik des Zentrums in Russland keine solchen Bündnisse. Während das Zentrum den subnationalen Autoritarismus in den 1990er Jahren als gegeben hinnehmen musste, nutzte es in den 2000er Jahren Möglichkeiten, ihn »von oben« in ein nationales System einer autoritären Regierung zu kooperieren.

### Putins Rezentralisierung der Verwaltung

Die Politik der Rezentralisierung der Verwaltung, die im Jahre 2000 auf Initiative von Präsident Vladimir Putin begonnen wurde, war die Antwort auf diese Herausforderungen. Ihr Ziel war es, die Kontrolle des Zentrums über das Macht- und Verteilungspotenzial des Staates wiederherzustellen, das in den 1990er Jahren unter die Kontrolle lokaler Akteure geraten war. Die Rezentralisierung der Verwaltung (darunter auch die Rückkehr von Unterabteilungen von föderalen Behörden unter die Kontrolle des Zentrums), die Rezentralisierung von wirtschaftlichen Ressourcen, die dazu führte, dass auf Kosten der Budgets für regionale und lokale Machtorgane mehr finanzielle Ressourcen in den Händen des Zentrums konzentriert wurden und zu guter Letzt die Einstellung der Praxis, einzelnen Regionen Sonderrechte zu gewähren – dies sind nur einige der Folgen dieser Politik. Was war ihr Einfluss auf den subnationalen Autoritarismus in Russland?

Gleichzeitig mit der Wiederherstellung der Kontrolle des Zentrums wurden die lokalen Akteure an die Peripherie der nationalen Politik verdrängt – ihre Rolle bei der Entscheidungsformulierung wurde stark beschnitten.

ten und durch Maßnahmen wie die Reform des Föderationsrates und die Einführung eines Verhältniswahlsystems für die Dumawahlen institutionell verankert. Nichtsdestotrotz blieb eine direkte Nötigung von lokalen Akteuren durch den zentralisierten Staatsapparat ohne Wirkung. Auf der subnationalen Ebene war das Zentrum nicht imstande, nur mit administrativen Maßnahmen die lokalen Regime unter seine Kontrolle zu bringen, von denen viele zu Anfang der 2000er Jahre die Autonomie einer potenziellen Opposition in Gestalt von lokalen Wirtschaftseliten, Legislativen und regionalen Parteiorganisationen zerstören konnten. Daher wurden institutionelle Veränderungen zu einem wichtigen Instrument, um die Kontrolle des Zentrums wiederherzustellen – insbesondere war dies die Expansion von politischen Parteien von der nationalen auf die regionale und lokale Ebene. Ab dem Jahr 2003 wurde auf Initiative der präsidialen Administration bei den Wahlen zu den regionalen Legislativen zwangsläufig ein gemischtes Wahlsystem eingeführt, das den Einfluss von nationalen Parteien, vor allem der »Hauptwaffe« des Kreml, der Partei »Einiges Russland«, in den Regionen stärken sollte. Diese Maßnahme konnte aber die Kontrolle des Zentrums über die lokalen Eliten nur wenig verstärken; im Gegenteil, die Stimulierung von Konkurrenz zwischen den Parteien erweiterte die Auswahl politischer Alternativen auf regionaler und lokaler Ebene, was perspektivisch zu einer Schwächung des subnationalen Autoritarismus hätte beitragen können. Dieses war kaum Teil der Pläne der Führung des Landes, die vor allem daran interessiert war, ihre Macht bei den Dumawahlen 2007 und den Präsidentenwahlen 2008 zu erhalten. Dieses konnte unter anderem dadurch gesichert werden, dass die lokalen »politischen Maschinen« in eine nationale »Kolonne« eingebunden wurden. So war die Entscheidung des Zentrums von 2004, die Wahlen der regionalen Gouverneure abzuschaffen, eine logische Fortsetzung der Politik der Rezentralisierung.

### Zentralisierung und Gouverneure

Die Tatsache, dass die Gouverneure der Regionen *de facto* ernannt und nicht gewählt werden sollten, lief auf einen neuen informellen Kontrakt zwischen Zentrum und lokalen Führern hinaus, der das Problem der gegenseitigen Verpflichtungen löste, das die Metamorphose von »Einiges Russland« zur dominierenden Partei verhindert hatte. Darüber hinaus gaben institutionelle Veränderungen den lokalen Führern neue Anreize, »Einiges Russland« gegenüber loyal zu sein, und nahmen ihnen die vorherigen Möglichkeiten zur Diversifizierung ihrer politischen Investitionen. Es erstaunt daher nicht,

dass bei den Dumawahlen des Jahres 2007 65 von 85 Gouverneuren der Regionen auf der Liste von »Einiges Russland« auftraten. Das Zentrum versuchte seinerseits, einen Großteil der früheren regionalen Eliten an der Macht zu halten, als Gegenleistung dafür, dass sie dem Zentrum bei föderalen Wahlen Stimmen brachten. Es war dann auch die Fähigkeit, den lokalen Wahlprozess zu kontrollieren, und keineswegs eine effektive regionale oder lokale Verwaltung, die das politische Überleben der vom Zentrum ernannten regionalen Gouverneure während der föderalen Wahlen von 2007 und 2008 sicherte. Der Kompromiss zwischen föderalen und lokalen Eliten, der nach dem Schema »Monopolisierung der Macht als Gegenleistung für »richtige« Wahlergebnisse« erreicht worden war, wurde so zu einer wichtigen Komponente des »elektoralen Autoritarismus« in Russland.

Die Zentralisierung des subnationalen Autoritarismus und die Veränderung seiner Grundlagen von rein personalen zu parteibasierten stärkten die lokalen Regime, da das »politische Monopol der Gouverneure mit dem Monopol von ‚Einiges Russland‘ bei allen bedeutenden Wahlthemen der regionalen und lokalen Ebene übereinstimmen sollte«. Die wirtschaftliche Grundlage dieser Regime war der politisch bedingte Tausch von Ressourcen zwischen dem Zentrum, den regionalen und den lokalen Machtorganen. Auch große Konzerne, die in den 2000er Jahren ihren Einfluss auf lokaler Ebene erweitert hatten, an der Erhaltung des *Status quo* interessiert waren und darüber hinaus vom Zentrum politisch abhängig waren, unterstützten die wirtschaftliche Basis des zentralisierten subnationalen Einparteien-Autoritarismus. Im Vergleich zu den 1990er Jahren wurde die soziale Basis des subnationalen (wie auch des nationalen) Autoritarismus durch die wachsende städtische Mittelschicht erweitert, die wegen des Wirtschaftswachstums und der steigenden Konsummöglichkeiten bereit war, den *Status quo* zu unterstützen und nicht das entstehende politische Gleichgewicht stören wollte.

### Subnationaler Einparteien-Autoritarismus

Der zentralisierte subnationale Einparteien-Autoritarismus, der in Russland in den 2000er Jahren entstand, unterschied sich wesentlich sowohl von dem zentralisierten bürokratischen Modell, wie es im postsowjetischen Zentralasien und in Belarus praktiziert wird, als auch vom dezentralisierten subnationalen Autoritarismus der 1990er Jahre. Am ehesten ähnelt er dem zentralisierten subnationalen Einparteien-Autoritarismus Südaladiens der 1950er–1980er Jahre. Diesen Regimes sind nicht nur die Dominanz von Patron-Klient-Beziehungen, negative Stimuli für die Loyalität von lokalen Akteuren und

ihre geringfügige Entschädigung durch die herrschenden Gruppen gemeinsam, sondern auch die Tatsache, dass es kaum Kräfte gibt, die fähig wären, lokale Regime »von unten« zu schwächen bzw. zu stürzen. Ein wesentlicher Unterschied zwischen dem russischen und dem italienischen Modell ist das politische Monopol der herrschenden Partei nicht nur auf der subnationalen, sondern auch auf der nationalen Ebene, so dass es eher Mexiko in den 1930er–1980er Jahren und der UdSSR ähnelt.

Tatsächlich lässt der Vergleich der heutigen subnationalen Regime in Russland mit der regionalen und lokalen Verwaltung der sowjetischen Ära einige Parallelen erkennen. Wie vor 30–40 Jahren werden die russischen Regionen und Städte von Beamten verwaltet, die, bei formaler Zustimmung durch die lokalen Eliten, *de facto* vom Zentrum ernannt werden. Ihre Wahrnehmung von wichtigen wirtschaftlichen Aufgaben – Entwicklung der Region und Beschaffung von Ressourcen für die Region von außerhalb – hängt nach wie vor von informeller Lobbytätigkeit im Zentrum ab. Ihr politischer Spielraum auf der lokalen Ebene und außerhalb ist durch die Struktur wirtschaftlich interessierter Gruppen auf der Ebene von Regionen und Städten begrenzt. Ähnlich sieht auch die Tendenz zur Entstehung von Beziehungen zwischen lokalen Verwaltungen und wirtschaftlichen Akteuren nach dem Modell des »staatlichen Korporatismus« aus. Obwohl »Einiges Russland« nicht eine Reinkarnation der Herrschaft der KPdSU ist und die Rolle von Konzernen mit Gasprom an der Spitze wenig an das Diktat der Behörden der ehemaligen Sowjetunion erinnert, lässt der nichtkompetitive Charakter der nationalen und subnationalen Regime und die Monopolisierung der Wirtschaft, die heute nicht auf zentralisierter Planung, sondern auf dem Abschöpfen der Einnahmen aus dem Rohstoffboom beruht, den Schluss zu, dass sich viele signifikante Merkmale [des damaligen und des heutigen subnationalen Autoritarismus] ähneln. Das Zentrum versucht wie in der sowjetischen Ära, die Kosten der Kontrolle über die lokalen Eliten zu minimieren, indem es die Rohstoffeinnahmen zwischen lokalen Lobbygruppen verteilt und selektivpressive Maßnahmen gegen Beamte mittleren Ranges ergreift, die es »zufällig erwischt«. Daher gibt das Zentrum wiederum, wie zu Sowjetzeiten, spontan Ressourcen in die Kontrolle von lokalen Eliten (vor allem in den Republiken) als Teil des inoffiziellen Vertrages »Loyalität gegen Nichteinmischung«.

#### Über den Autor

Vladimir Gelman ist Professor an der Fakultät für Politikwissenschaft und Soziologie der Europäischen Universität St. Petersburg.

#### »Back in the USSR«?

Wie man sieht, hat der russische subnationale Autoritarismus in den 2000er Jahren eine Wende vom dezentralisierten zum zentralisierten Einparteien-Modell nach dem Muster »*back in the USSR*« vollzogen. Im Unterschied zum dezentralisierten subnationalen Autoritarismus, der während des Neuaufbaus von Staat und Institutionen eine vorübergehende Erscheinung war, ist der zentralisierte subnationale Autoritarismus ein sehr viel beständigeres Phänomen. Seine Stabilität ist dadurch bedingt, dass erstens sowohl das Macht- als auch das Verteilungspotenzial in den Händen der regierenden Gruppen des Zentrums konzentriert ist, die imstande sind, auf der lokalen Ebene keine Zerstörung des *Status quo* »von oben« zuzulassen, und es zweitens keine signifikanten Akteure gibt, die diesen *Status quo* »von unten« zerstören könnten. So gesehen ist es möglich, dass der zentralisierte subnationale Einparteien-Autoritarismus stabil ist. Die Erfahrung solcher Regime von Südtalien bis Mexiko zeigt, dass ihr Sturz eher durch den Zusammenbruch von nationalen Regimen und/oder Parteiensystemen möglich ist als durch interne Evolution auf der lokalen Ebene. Daher ist es wenig wahrscheinlich, dass der subnationale Autoritarismus kurzfristig gesehen schwächer wird oder von selber stürzt. Im Gegenteil, selbst eine mögliche potenzielle Liberalisierung und Demokratisierung des Regimes im Land als Ganzem garantiert keinen Sturz der lokalen Regime. Ein solcher Sturz wird nicht nur durch das historische Erbe der sowjetischen (und postsowjetischen) Periode, sondern auch durch das neue institutionelle Erbe der 1990er und insbesondere der 2000er Jahre erschwert.

Voraussichtlich werden sich die Regime des subnationalen Autoritarismus kurzfristig gesehen eher weiter festigen (wenn nicht sogar stagnieren), wenn das heutige russische nationale Regime erhalten bleibt. Gleichzeitig hängen sowohl die Möglichkeiten einer vollwertigen Demokratisierung des politischen Regimes im Land als Ganzen wie auch eine effektive Staatsordnung, die imstande ist, die Bedingungen für eine erfolgreiche Entwicklung der Städte und Regionen Russlands zu schaffen, in vieler Hinsicht von den Perspektiven des subnationalen Autoritarismus in Russland ab.

*Übersetzung aus dem Russischen: Irina Neumann*