

Analyse

Zur aktuellen Entwicklung im politischen System Russlands

Von Robert W. Orttung, Washington

Zusammenfassung

Die politischen Institutionen Russlands sind in den letzten Jahren zunehmend von demokratischen Standards abgewichen. Bei der Analyse dieser Veränderungen haben Politikwissenschaftler eine Reihe von analytischen Werkzeugen vorgelegt, die für die Beschreibung des aktuellen politischen System in Russland hilfreich sind. Nach einer kurzen Zusammenfassung der jüngsten politischen Entwicklungen und der Ansätze zu ihrer Interpretation wird in diesem Beitrag argumentiert, dass das System am ehesten als ein autoritäres verstanden werden kann, welches durch das Fehlen einer Opposition, Schwierigkeiten in der Rekrutierung neuer Führer sowie durch einen zunehmend brüchigen Prozess der Informationsbeschaffung charakterisiert wird.

Allgemeiner Niedergang der demokratischen Institutionen

Wie im *Nations in Transit Report* von Freedom House erkennbar ist, erleben die demokratischen Institutionen in Russland in den vergangenen zehn Jahren einen allgemeinen Niedergang. Der Rückgang ist in allen Indikatoren erkennbar – vom Wahlprozess über die nationale Regierungsführung, Zivilgesellschaft, Medien, regionale Regierungsführung, dem Justizwesen bis hin zur Korruption. Der steilste Abstieg fand jedoch im Wahlprozess statt. Obwohl Wahlen nicht unbedingt das zentrale Element von Demokratien bilden, spielen sie dennoch eine entscheidende Rolle bei der Bestimmung des Charakters des Regimes und verdienen deswegen besondere Aufmerksamkeit.

Die Wahlen auf föderaler Ebene

Nach jeder Parlaments- und Präsidentenwahl hat die russische Führung das Wahlsystem weiter verfeinert, um Wahlergebnisse besser kontrollieren zu können. Bei der ersten Verfassungsänderung seit 1993 wurden im Dezember 2008 die Amtsperiode des Präsidenten von vier auf sechs Jahre und die Amtszeit der Duma-Abgeordneten von vier auf fünf Jahre verlängert. Vermutlich wurden diese Änderungen zugunsten von Ministerpräsident Wladimir Putin eingeführt. Falls er sich für eine Rückkehr ins Präsidentenamt entscheidet, könnte er, gemäß der revidierten Verfassung, für 12 Jahre im Amt bleiben. Vorausgesetzt er gewinnt die Wahlen.

Neben der Verfassungsänderung hat die russische Führung das Wahlgesetz immer wieder umgeschrieben. Am wichtigsten war die Änderung, die besagt, dass die Abgeordneten des Unterhauses – der Duma – allein durch Listenwahl bestimmt werden. Vorher wurden sie je zur Hälfte über Listenwahl und durch Direktmandate gewählt. Zusätzlich wurde die Sperrklausel von fünf auf sieben Prozent angehoben.

Da in Russland momentan nur sieben Parteien registriert sind, die bei Parlamentswahlen antreten können, bewirkte die Anhebung der Sperrklausel den Ausschluss von drei Parteien. Neben der offiziellen Kreml-Partei, »Einiges Russland«, stimmen zwei weitere Parteien, »Gerechtes Russland« und Wladimir Shirinowskis Liberaldemokratische Partei Russlands (LDPR), regelmäßig mit der Obrigkeit.

»Gerechtes Russland« wurde als offiziell gesponserte Alternative zu »Einiges Russland« vom Kreml gegründet. Die Kommunisten treten dagegen häufig durch Kritik an »Einiges Russland« in Erscheinung. Die Tatsache, dass sie der Erbe der »Kommunistischen Partei der Sowjetunion« (KPdSU) sind, verdammt sie aber zum Misserfolg. Daher wirkt die Kritik der Kommunisten an den machthabenden Eliten bloß als »weitere Legitimierung der Elite, weil diese als tolerant im Umgang mit Kritik erscheint«, so zumindest die Meinung von Sergej Peregudow.

Die Regionalwahlen

Auf regionaler Ebene war das Schlüsselement der Reformen in der Putin-Ära die Ersetzung der Direktwahlen der Gouverneure durch präsidentielle Ernennungen. Von 1996–2004 wurden in Russland sämtliche Gouverneure direkt gewählt. Diese Direktwahlen waren in der russischen Geschichte eine Anomalie. Normalerweise hatte die Zentralgewalt ihre Regionalvertreter durchweg ernannt.

Die praktische Konsequenz der Ernennung der Gouverneure seit 2005 ist, dass die Föderalmacht für die Geschehnisse auf regionaler Ebene direkt verantwortlich gemacht werden kann. Wenn also die Bevölkerung ihren Ärger über die Verhältnisse ausdrückte, dann sind sowohl die Föderalregierung, typischerweise Putin, als auch der ernannte Gouverneur das Ziel. Die Demonstrationen vom Januar, welche alleine in Kaliningrad ca.

10.000 Menschen auf die Straße trieben, waren Vorläufer einer Reihe ähnlicher Ereignisse im ganzen Land an, jedoch keine von dem Ausmaß wie in der nordwestlichen russischen Exklave. In Moskau und anderen Städten setzten die Behörden Polizeieinheiten ein, um die Demonstrationen unter Kontrolle zu halten. Regionale Preisanstiege waren Auslöser des Unmuts, häufig jedoch wurde von den Demonstranten auch der Rücktritt Putins gefordert.

Obwohl nur wenige bereit sind, sich an solchen Protesten zu beteiligen, gibt es momentan große Unterstützung für die Wiedereinführung der direkten Gouverneurswahlen. Nach Meinungsumfragen des Lewada-Zentrums unterstützen 57 % die Wiedereinführung der Direktwahl, 20 % bevorzugen die gegenwärtige Praxis und weitere 23 % äußerten keine Meinung.

Die jüngsten Regional- und Lokalwahlen in Russland waren ausgesprochen problematisch. Nachdem »Einiges Russland« im Wahlgang von Oktober 2009 überwältigende 70 % der Sitze auf sich vereinigte, verließen die drei anderen Parteien demonstrativ das Parlament. Obwohl der Protest zu keinen Korrekturen des Wahlergebnisses führte, lenkte er die Aufmerksamkeit auf die Illegitimität der Wahlen. Tatsächlich zeigten Statistiken der Zentralen Wahlkommission, dass die Behörden 54 % der Kandidaten der »Partei russischer Patrioten«, 26 % der Kandidaten der Partei »Rechte Sache« sowie 33 % der Kandidaten von »Jabloko« nicht zur Wahl zugelassen hatten. Demgegenüber wurde nur 0,5 % der Kandidaten von Einiges Russland die Registrierung verweigert.

Die Regional- und Lokalwahlen vom März 2010 bescherten der regierenden Partei zwar erneut 68 % der Sitze, aber die Wahlen wurden diesmal signifikant anders wahrgenommen, da Einiges Russland in vier von acht zur Wahl stehenden Regionalregierungen in der Verhältniswahl weniger als 50 % der Stimmen auf sich vereinen konnte. Ironischerweise versuchten die Behörden wie im Oktober 2009 auch im März 2010, den Ausgang der Wahlen zu beeinflussen. Die gewohnten Methoden zeigten jedoch bei einem Wahlvolk, das fest entschlossen war, seinen Protest auszudrücken, geringe Wirkung.. Als Beispiel kann die Bürgermeisterwahl von Irkutsk angeführt werden. Sergei Serebrennikow, der von »Einiges Russland« unterstützte Kandidat, lag in Wahlprognosen vor der Wahl hinter seinem Herausforderer, Anton Romanow (auch ein Mitglied von »Einiges Russland«, der jedoch ohne offizielle Unterstützung kandidierte), zurück. Daraufhin strich das städtische Wahlkomitee Romanow 10 Tage vor der Wahl kurzerhand von der Kandidatenliste. Als Begründung wurde

angeführt, er hätte nicht genug gültige Unterschriften gesammelt. Das Ergebnis war, dass nun viele Wähler den Kandidaten der Kommunisten, Wiktor Kondraschow, unterstützten und dieser mit überraschenden 63 % die Bürgermeisterwahl gewann.

Reformvorschläge

In den vergangenen Monaten gab es einige Vorschläge zur Reform des politischen Systems in Russland. Es deutet jedoch wenig darauf hin, dass diese Vorschläge bald umgesetzt werden. Das Institut für moderne Entwicklung (INSOR) veröffentlichte im Januar einen Bericht, in welchem die Wiedereinführung vieler demokratischer Einrichtungen vorgeschlagen wurde, die in der Regierungszeit Putins abgeändert worden waren. Zu diesen Vorschlägen gehörte zum Beispiel die Verkürzung der Amtszeit des Präsidenten auf fünf Jahre, die Wiedereinführung von Direktmandaten bei den Duma-Wahlen, die Herabsetzung der Sperrklausel auf 4 % sowie die Direktwahl der regionalen Gouverneure und Senatoren durch die lokale Bevölkerung. Obwohl dieser Bericht kurz nach seiner Veröffentlichung breit diskutiert wurde, sind seine Vorschläge nicht als Reformansätze aufgegriffen worden.

Entsprechend hielt der Staatsrat am 22. Januar 2010 eine Sitzung ohne Präzedenzfall ab, um politische Reformen zu diskutieren. Die Sitzung war von Medwedew einberufen worden, doch unerwarteterweise nahm in letzter Minute auch Putin an dem Treffen teil. Er war offensichtlich bemüht, den Reformprozess zu bremsen, in dem er die Notwendigkeit eines »gesunden Konservatismus« betonte und den Wunsch äußerte, eine »Ukrainisierung« der russischen Politik zu vermeiden.

Während es häufig so scheint, als würden Putin und Medwedew unterschiedlicher Meinung sein, sind sie jedoch, wenn es um politische Reformen geht, in Wort und Tat einig. Die einzigen Reformen, die die beiden bisher zugelassen haben, berühren nicht den Kern des aktuellen Systems. Und sowohl Putin als auch Medwedew haben die Idee der Wiedereinführung der direkten Gouverneurswahlen zurückgewiesen.

Analyse des gegenwärtigen politischen Systems

Russische und westliche Beobachter haben eine Vielfalt an Interpretationen des aktuellen politischen System in Russland vorgelegt. Jede dieser Analysen bietet eigene Einblicke zum Verständnis des gegenwärtigen politischen Systems in Russland und seiner Funktionsweise. Der folgende Abschnitt bietet einen Überblick über die vorhandene Literatur und einen Verständnisrahmen zur Einordnung der oben beschriebenen Ereignisse.

Der erste Erklärungsansatz gehört in den Zusammenhang des Konzepts der Hybriden Regime. Er beschreibt das politische System Russlands als hochgradig zentralisiert, in dem demontierte demokratische Institutionen durch solche ersetzt wurden, welche die Funktionen demokratischer Institutionen erfüllen, den Machterhalt der herrschenden Elite jedoch nicht herausfordern. Im Rahmen dieses Ansatzes beschreiben Nikolai Petrow, Maria Lipman und Henry Hale Russland als eine »überkontrollierte (*overmanaged*) Demokratie«, in welcher die politische Führung persönliche Intervention im Sinne einer »manuellen Steuerung« verwendet, um das Überleben des Regimes zu garantieren. Solch ein System ist eher fähig, den sozialen Idealen der Bevölkerung gerecht zu werden als eines, welches auf Repression setzt. In einem Artikel in der *Slavic Review* argumentieren Timothy Colton und Henry Hale, dass Putin Wahlen deshalb gewinnt, weil die Wähler grundsätzlich mit seiner Politik übereinstimmen, seine Führungsqualitäten schätzen sowie seine Fähigkeiten bewundern, Kompetenz auszustrahlen. Schlussendlich, so die Argumentation der Autoren, müssen Putin und Medwedew die Wähler so ansprechen, dass sie ihre Gegner in Wahlen besiegen.

Ein zweiter, von Wladimir Gelman entwickelter Ansatz, beschreibt das bestehende System als eines der »undemokratischen Konsolidierung«. Gemäß dieser Betrachtungsweise gibt es in Russland Wahlen, die zwar frei, aber nicht fair seien. Es bestehe ein eingeschränkter Wettbewerb bei Wahlen. Dieser reiche jedoch nicht aus, die bestehende Elite zu ersetzen. Im Gegensatz zum Ansatz der Hybriden Regime, welcher das aktuelle System als instabil begreift, betont Gelmans Ansatz stärker die Langlebigkeit des *Status quo*.

Eine dritte Perspektive hebt den »autoritären Staatsaufbau« hervor. Dieser Ansatz konzentriert sich auf die Anwendung repressiver Elemente, die Sicherung des Zusammenhalts der Elite sowie auf die Aufrechterhaltung einer herrschenden Partei, welche die politische Umgebung formt, als Schlüsselfaktoren für den Aufbau einer undemokratischen Regierung. Durch die Hervorhebung dieser Charakteristika versucht dieser Ansatz andere Analysen zu korrigieren, die Elemente wie Zivilgesellschaft und den Aufbau demokratischer Institutionen betonen.

Ein vierter Ansatz beleuchtet die Bedeutung »virtueller Politik«. Auf Grund einer mehrheitlich passiven Wahlbevölkerung kann die Elite den Informationsfluss kontrollieren, um die Wahrnehmung aktueller Ereignisse zu beeinflussen. Diese Informationsbeeinflussung garantiert der Elite den Machterhalt.

Ein fünfter Ansatz behauptet, dass Wahlen in Russland größtenteils Betrug seien. Vertreter dieser Richtung sind zum Beispiel Mikhail Myagkow, Peter C. Ordehook und Dimitri Schakin mit ihrem Buch *The Forensics of Election Fraud* (*Die Forensik des Wahlbetrugs*), in dem sie behaupten, bei der Präsidentenwahl 2004 sowie der Dumawahl 2007 10 Millionen zweifelhafter Stimmen ausfindig gemacht zu haben. Die Präsidentenwahl 2008 war ihrer Meinung nach so manipuliert, dass sie gar nicht erst als Wahl anerkannt werden sollte. Ihre Untersuchung weist im besonderen auf die unglaublich hohe Wahlbeteiligung in den Republiken des Nordkaukasus sowie in Tatarstan und Baschkortostan hin, welche auf Wahlbetrug schließen lässt. Die russischen Behörden haben dem Verdacht auf Wahlbetrug nicht unweiglich Vorschub geleistet, als sie den OSZE-Wahlbeobachtern so strenge Auflagen machten, dass die Organisation die Wahlbeobachtung bei der Dumawahl 2007 und der Präsidentenwahl 2008 verweigerte.

In deutlichem Kontrast zu den bisherigen Ansätzen steht schlussendlich die Perspektive der russischen Führung, welche behauptet, das gegenwärtige System sei demokratisch. In seinem Buch, welches die Gewinner und Verlierer der umstrittenen Regionalwahl vom 11. Oktober 2009 analysiert, schreibt Igor Borisow, Mitglied der Zentralen Wahlkommission, dass »mit der Verabschiedung der Verfassung vom 12. Dezember 1993, die russische Föderation ein modernes demokratisches Wahlsystem herauszubilden begann. In den vergangenen Jahren wurde die Wahl als Institution als ein funktionierender Mechanismus zur Verwirklichung des Volkswillens auf allen Ebenen – von der lokalen Selbstverwaltung bis zu den föderalen Staatsorganen organisch in das russische sozial-politische System integriert.«

Ein Analyserahmen

Jeder dieser Ansätze verweist auf unterschiedliche Elemente des Regimes und definiert somit seine wesentlichen Charakteristika. Die Ansätze bieten eine hilfreiche Auswahl an Konzepten zur Erklärung der oben beschriebenen politischen Entwicklungen.

Zur Entwicklung eines Analyserahmens geht man sinnvollerweise davon aus, dass das heutige russische System von Natur aus autoritär ist, in dem Sinne, dass es alle wichtigen politischen Institutionen zu kontrollieren versucht, umso mehr, als die Führung bestrebt ist, jede Form von Unsicherheit im Vorfeld von Wahlen auszuschließen.

Ein zweites charakteristisches Merkmal ist das Fehlen einer lebensfähigen Opposition mit Zugang zum politischen System, durch die die Bevölkerung ihre poli-

tischen Wünsche artikulieren und konsolidieren kann. Das Fehlen einer effektiven Opposition erschwert es der Bevölkerung, sich eine realistische Alternative zur aktuellen Führung vorzustellen. Durch das Fehlen einer Opposition bleibt den Wählern nur die Möglichkeit der Protestwahl, bei der sie jeden unterstützen, der gegen den Kandidaten von »Einiges Russland« antritt.

Als dritte Besonderheit ist auf die Schwierigkeit des herrschenden Regimes zu verweisen, sich selbst zu erneuern. Wahlen dienen dem Zweck, neue Führungspersonen ausfindig zu machen und zu fördern. Indem sie sich als Kandidaten zur Wahl aufstellen lassen und neue Lösungen für gesellschaftliche Herausforderungen vorschlagen, können sich junge Menschen, einer größeren Öffentlichkeit vorstellen und nützliche Regierungserfahrung auf lokaler und regionaler Ebene erwerben. Am Ende sind solche Führungspersonen fähig, für föderale Ämter zu kandidieren und sich als Alternative zur herrschenden Elite zu präsentieren. Da es keine freien und fairen Wahlen gibt, ist die russische Führung jedoch auf andere Formen der Elitenrekrutierung angewiesen. Ein Beispiel ist die Schaffung einer präsidentiellen Kaderreserve als eine Art der Rekrutierung und Förderung neuer Eliten, ähnlich des Nomenklatura-Systems in der Sowjet-Ära. Solch ein System ist weniger geeignet, Politiker hervorzubringen, die fähig sind, unterschiedliche Interessen zu artikulieren und zu integrieren. Viel eher wird es bürokratische Manager generieren, welche von der

bestehenden Elite unterstützt werden. Während Medwedew die Verwendung der Reserve kürzlich wieder aufleben ließ, ergab eine Analyse von Putins erster präsidentieller Legislaturperiode, dass diese Praxis eher der Konsolidierung eines autoritären als eines demokratischen Systems förderlich war.

Schließlich wird das Regime durch die Notwendigkeit definiert, Informationen zu sammeln. Russlands föderale Führung ist auf genaue Informationen über die Wünsche der Bevölkerung angewiesen, um sicher zu stellen, dass seine Politik und die Bereitstellung öffentlicher Leistungen ausreichen, um den Ausbruch von Unruhen zu verhindern. Angesichts der Tatsache, dass der Ausgang russischer Wahlen in erheblichem Maße kontrolliert und politische Diskussion in Presse und Rundfunk eingeschränkt wird, ist die Führung auf andere Informationsquellen angewiesen, will sie wissen, was im Lande geschieht. Da es keine unabhängigen Medien gibt, stammen diese Informationen typischerweise von den Geheimdiensten und den Bürokratien. Die lebhaften Diskussionen im Internet können heutzutage sicher auch eine nützliche Quelle sein. Bis jetzt hat die Führung relativ erfolgreich die allgemeinen Bedürfnisse erfüllt, aber auch wenn nötig die Polizei gegen jede Art von auftretendem Protest eingesetzt, um zu verhindern, dass sich unerfüllte Forderungen in regime-gefährdende Instabilität verwandeln könnte.

Übersetzung: Christoph Laug

Über den Autor

Robert W. Orttung ist Visiting Fellow am Zentrum für Sicherheitsstudien der Eidgenössischen Technischen Hochschule in Zürich und Präsident des Resource Security Institute.

Lesetipps

- Colton, Timothy and Henry E. Hale, "The Putin vote: presidential electorates in a hybrid regime," *Slavic Review*, 68(3), (Fall 2009), pp. 473–503.
- Freedom House, *Nations in Transit*, <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=17>.
- Eugene Huskey, "Nomenklatura lite? The Cadres Reserve (Kadrovyi reserv) in Russian Public Administration," National Council for Eurasian and East European Research, October 24, 2003, <http://www.ucis.pitt.edu/nceeer/2003-817-04-2-Huskey.pdf>.
- Institut für moderne Entwicklung (INSOR): Russland im XXI Jahrhundert: Modell einer wünschenswerten Zukunft. Moskau-Berlin, März 2010, http://deu.fesmos.ru/netcat_files/File/Kurzfassung%20ModernisierungsvortragDE.pdf
- Myagkov, Mikhail, Peter C. Orleshok, and Dimitri Shakin, *The Forensics of Election Fraud*, New York: Cambridge University Press, 2009.
- Peregudov, Sergei, "The Russian Political System After the Elections of 2007–2008: Stabilizing and Destabilizing Factors," *Russian Politics and Law* 47:6, November–December 2009, pp. 47–87.
- Petrov, Nikolay, Maria Lipman, and Henry E. Hale, *Overmanaged Democracy in Russia: Governance Implications of Hybrid Regimes*, Carnegie Papers no. 106, February 2010.
- Way, Lucan A., "Authoritarian State-Building and the Sources of Regime Competitiveness in the Fourth Wave," *World Politics* 57, January 2005, pp. 231–61.