

Die russische Staatsduma

Von Silvia von Steinsdorff, Berlin

Schwache, aber nicht ohnmächtige institutionelle Stellung der Staatsduma

Die russische Verfassung, die Ende 1993 per Referendum verabschiedet wurde, weist dem Parlament eine vergleichsweise schwache Stellung zu. Ähnlich wie in Frankreich – an dessen Beispiel sich die russischen Verfassungsväter orientierten – steht im Zentrum des konstitutionellen Machtgefüges der vom Volk gewählte Staatspräsident, der nicht nur die Richtlinien der Innen- und Außenpolitik vorgibt, sondern auch bei der Regierungsbildung und -entlassung weitgehend freie Hand hat. Die Staatsduma, das „Unterhaus“ des 1994 neu geschaffenen Zweikammerparlaments, muss den vom Präsidenten vorgeschlagenen Premierminister zwar mehrheitlich im Amt bestätigen. Widersetzt sie sich diesem Vorschlag jedoch drei Mal in Folge, riskiert sie ihre vorzeitige Auflösung. Diese Gefahr droht den Abgeordneten auch im Falle eines Misstrauensvotums gegen die Regierung.

Ungeachtet dieser verfassungsrechtlichen Kompetenzbeschränkungen kann die Staatsduma indes durchaus wirkungsvollen Einfluss auf die Politik der Exekutive nehmen. Unter bestimmten politischen Voraussetzungen wäre sogar eine den Abgeordneten gegenüber verantwortliche parlamentarische Regierung denkbar. Dazu ist allerdings eine dauerhaft stabile und disziplinierte Abstimmungsmehrheit in der ersten Parlamentskammer nötig. Zudem muss diese Mehrheit sowohl personell als auch programmatisch ein eigenständiges Profil entwickeln, um der doppelten Dominanz von Regierung und Präsidialadministration Paroli bieten zu können. Während der ersten drei Legislaturperioden ist es den Abgeordneten der Staatsduma (noch) nicht gelungen, beide Bedingungen zu erfüllen.

Rückblick auf die ersten beiden Legislaturperioden der Staatsduma

Zur großen Enttäuschung des damaligen Staatspräsidenten Boris Jelzin gingen die „demokratischen Kräfte“ aus der ersten Staatsdumawahl im Dezember 1993 nicht als eindeutige Sieger hervor. Sie stellten zwar die größte Gruppe der 450 Abgeordneten, sahen sich jedoch zwei annähernd gleichstarken Lagern gegenüber: den Kommunisten (KPRF) und der – zumindest rhetorisch – extrem nationalistischen Fraktion des „Politclowns“ Wladimir Schirinowski. Im Lauf der Zeit etablierten sich zudem die programmatisch kaum profilierten, heterogenen „Zentristen“ als vierte Kraft. (siehe auch die Grafik auf Seite 4) Während der auf zwei Jahre verkürzten Wahlperiode waren die Abgeordneten in erster Linie

damit beschäftigt, die parlamentsinterne Organisation und Ressourcenverteilung zu regeln. Angesichts ständig wechselnder, unberechenbarer Abstimmungsmehrheiten verlegte sich Präsident Jelzin bald darauf, seine Politik möglichst unter Umgehung des Parlaments umzusetzen.

Diese weitgehende Ignorierung der Staatsduma ließ sich nach der Wahl vom Dezember 1995, aus der die Kommunisten als relative Sieger hervorgegangen waren, nicht fortsetzen. Denn obwohl die KPRF nicht die absolute Mehrheit der Abgeordneten stellte, konnte sie doch gemeinsam mit ihren Verbündeten von der Agrarpartei jede Mehrheitsbildung ohne ihre Beteiligung verhindern. (siehe auch die Grafik auf Seite 4) Diese negative Mehrheit nutzten die Kommunisten systematisch, um ihren Einfluss auf die russische Politik auszuweiten. Folgerichtig wandelte sich die KPRF von einer Anti-System-Kraft in eine parlamentarische Partei, die die Spielregeln der ungeliebten neuen Institutionen für ihre eigenen Zwecke zu nutzen lernte.

Auf die Stellung der Staatsduma im politischen Machtgefüge wirkte sich die relative Dominanz der Kommunisten zwischen 1996 und 1999 negativ aus. Das Parlament wurde in die Rolle einer destruktiven Vetomacht gedrängt. Da es die Regierungspolitik nicht aktiv in seinem Sinne beeinflussen oder gar kontrollieren konnte, verlegte es sich häufig darauf, Maßnahmen der Exekutive zu verhindern oder zu verwässern und sie in den Parlamentsdebatten einer rhetorischen Radikalkritik zu unterziehen. Die Exekutive reagierte darauf mit einer Doppelstrategie aus Zuckerbrot und Peitsche, um zumindest in existenziellen Fragen die Mehrheit der Dumaabgeordneten auf ihre Seite zu ziehen.

Die Domestizierung der Staatsduma unter Putin

Die dritte postsowjetische Parlamentswahl im Dezember 1999 beendete das mühsame Ringen um Abstimmungsmehrheiten. Obwohl es rein rechnerisch wiederum keinen absoluten Wahlsieger gegeben hatte, kristallisierte sich bereits in den ersten Monaten der neuen Legislaturperiode eine stabile Mehrheit heraus. Deren Kern bildet die nach den Kommunisten zweitstärkste Dumafraktion „Jedinstvo“ (Einheit). Dieses Wahlbündnis war erst kurz vor dem Abstimmungstermin nach Anleitung der „spin doctors“ in der Präsidialverwaltung gegründet worden, um dem neuen Premierminister und designierten Staatspräsidenten Wladimir Putin eine loyale Gefolgschaft im bis dato widerspenstigen Parlament zu sichern. Nach einer kurzen Phase wechselnder Bündnisse schloss sich „Einheit“ mit drei weiteren „zentristischen“

Fraktionen zur so genannten „Koalition der Vier“ zusammen, die über eine rechnerische Mehrheit von rund 52% verfügt. (siehe auch die Grafik auf Seite 4)

Unter der Ägide der seit Frühjahr 2001 auch organisatorisch koordinierten Koalition, die Anfang 2002 durch den Zusammenschluss der zwei größten Koalitionspartner zur formal neuen Partei „Einiges Russland“ noch enger zusammenrückte, hat sich die Staatsduma zu einer straff organisierten Zustimmungsmaschine entwickelt, die das ehrgeizige Gesetzgebungsprogramm des Staatspräsidenten diszipliniert umsetzt. Das jahrelang von den Kommunisten im Parlament blockierte Gesetz über den Erwerb von Grundeigentum wurde nun ebenso zügig auf den Weg gebracht wie die Justizreform, ein neues Steuerrecht und ein Parteiengesetz, um nur einige Beispiele zu nennen.

Die neue Effizienz in der Gesetzgebung wirkt allerdings weitgehend „ferngesteuert“. Die so genannte Kremlmehrheit verfügt bislang weder personell noch programmatisch über die notwendige Eigenständigkeit, um nennenswerten politischen Einfluss auf die legislative Agenda der Regierung oder gar auf den politischen Kurs der Exekutive zu nehmen. Insbesondere die Abgeordneten von „Einheit“ beschränken ihren Ehrgeiz vorwiegend darauf, mit Hilfe der organisatorischen und finanziellen Ressourcen der Putin-Administration die eigene Wiederwahl zu sichern.

Im Ergebnis ist die von Putin domestizierte Staatsduma noch weiter davon entfernt, die in der Verfassung angelegte Funktion einer parlamentarischen Regierungskontrolle zu erfüllen, als die zwar weniger effiziente, aber politisch eigenständigere Duma zwischen 1996 und 1999.

„Parteien der Macht“ statt mächtiger Parteien

Der Hauptgrund für die fortdauernde Marginalisierung des Parlaments liegt im unterentwickelten russischen Parteiensystem. Es ist von hoher Fluktuation und einer entsprechend instabilen Organisation der meisten politischen Vereinigungen gekennzeichnet. Während das von Putin initiierte Parteiengesetz, das im Juli 2001 in Kraft trat, zumindest in dieser Beziehung eine gewisse Konsolidierung forciert, lässt sich die fehlende gesellschaftliche Verankerung der meisten Parteien nicht gesetzlich erzwingen. Lediglich die Kommunisten und die liberale Partei „Jabloko“, die beide seit 1994 kontinu-

ierlich im Parlament vertreten sind, konnten bislang eine mehr oder weniger stabile Wählerbindung aufbauen. Im Vergleich zu den so genannten Parteien der Macht ist ihr politisches Gewicht jedoch – zumal seit 1999 – gering.

Die russischen Parteien der Macht, wie etwa „Einheit“ bzw. „Einiges Russland“, haben mit den westlichen Vorstellungen von Programm- oder Volksparteien nichts gemein. Es handelt sich um vor den Wahlen jeweils ad hoc kreierte lose Bündnisse, die ausschließlich den Zweck verfolgen, eine möglichst große Zahl von Mandaten mit Personen zu besetzen, die dem Präsidenten und/oder dem Regierungschef gegenüber bedingungslos loyal sind. Die Kandidaten rekrutieren sich vorwiegend aus den zentralen oder regionalen Bürokratien, und auch der Wahlkampf wird von den Administrationen in Moskau und in den Regionen organisiert und finanziert. Es gehört zu den bezeichnenden Eigenschaften dieser künstlichen Gebilde, dass sie nur so lange existieren, wie sie dem Präsidial- bzw. Regierungsapparat von Nutzen sind. So zerfiel etwa die während der zweiten Wahlperiode relativ einflussreiche Bewegung „Unser Haus Russland“ sofort, als Wiktor Tschernomyrdin, dem sie als parlamentarische Machtbasis diente, 1998 sein Amt als Regierungschef verlor.

Auch der gegenwärtigen Partei der Macht im Dienste Putins und seines Apparats ist es bislang nicht gelungen, sich aus ihrer instrumentellen Rolle einer ferngesteuerten Mehrheitsbeschafferin zu lösen. Ihr Schicksal bei der bevorstehenden vierten Parlamentswahl am 7. Dezember ist folglich untrennbar mit der Person und dem politischen Kalkül des Staatspräsidenten sowie mit den Interessen der mächtigen Staatsbürokratie verbunden. In jüngster Zeit gab es allerdings erste zaghafte Versuche der Parteiführung, eine stärkere Einbindung in die Regierungsarbeit zu fordern. Auch wenn es gegenwärtig wenig wahrscheinlich anmutet, dass sich Putin auf dieses Ansinnen einlassen könnte, ist eine derartige Entwicklung unter bestimmten Umständen nicht ausgeschlossen. Voraussetzung hierfür wäre neben einem guten Abschneiden des „Einigen Russland“ bei der Wahl im Dezember eine Schwächung der präsidialen Allmacht angesichts neuer wirtschaftlicher oder politischer Turbulenzen, die Putin in seiner – so gut wie sicheren – zweiten Amtszeit zu Zugeständnissen zwingen könnte.

Redaktion: Heiko Pleines

Über die Autorin

PD Dr. Silvia von Steinsdorff ist Gastprofessorin für die vergleichende Analyse politischer Systeme – Komparatistik Osteuropa an der Humboldt-Universität Berlin.

Lesetipps

Silvia von Steinsdorff: Die russische Staatsduma zwischen politischer Marginalisierung und institutioneller Selbstbehauptung, in: S. Kraatz / S. von Steinsdorff (Hrsg.): Parlamente und Systemtransformation im postsozialistischen Europa. Verlag Leske+Budrich, Opladen, 2002, S. 267–292.