

Analyse

Die Abschaffung der Gouverneurswahlen

Grigorii V. Golosov, St. Petersburg

Zusammenfassung

Im September 2004 initiierte Präsident Putin eine politische Reform, mit deren Hilfe er angesichts terroristischer Bedrohung den Staat festigen und stärken wollte. Teil dieser Reform war die Abschaffung der Direktwahl der Leiter der regionalen Exekutivbehörden (der Gouverneure). An die Stelle der Direktwahl trat ein Verfahren, in dem der Präsident einen Kandidaten auswählt, den das jeweilige regionale Parlament dann bestätigt. Inzwischen sind 32 Gouverneure nach diesem Verfahren bestimmt worden. Im Ergebnis kam es tatsächlich zu einer „Festigung von Staatlichkeit“ – allerdings auf eine unerwartete Weise: Es wurden nicht neuen, effektiveren Gouverneure eingesetzt, sondern der Präsident stützte in der Mehrzahl der Fälle die in den Regionen entstandenen Machtstrukturen.

Gouverneurswahlen 1991–2005

Seit längerer Zeit werden die Leiter der Exekutive der Föderationssubjekte der Russischen Föderation (die Gouverneure) direkt vom Volk gewählt. Erstmals geschah das im Jahre 1991. Die Republik Tatarstan hat dieses System eingeführt, und bis 2004 wurde es in den anderen 21 Republiken übernommen. In der Republik Dagestan allerdings fanden nie Direktwahlen für das Amt des Präsidenten statt. In den Städten Moskau und St. Petersburg wurden die Bürgermeister ebenfalls seit 1991 durch direkte Wahl bestimmt.

Die Wählbarkeit der Leiter der regionalen Administration wurde auch bereits 1991 in einem Föderalgesetz verankert. Allerdings gelang es Jelzin lange, die Umsetzung dieser Vorschrift zu blockieren, indem er „Moratorien“ für Regionalwahlen ein-

führte und immer wieder verlängerte. In den meisten Regionen wurden die ersten Gouverneure daher von Jelzin ernannt. Im Frühjahr 1997 hatte man aber schließlich doch in allen Gebieten, Bezirken und Autonomen Bezirken Direktwahlen durchgeführt. Die Wählbarkeit der Leiter der regionalen Exekutive war also in einem Föderalgesetz verankert und hatte sich als eine Tradition des russischen politischen Lebens etabliert.

Die *Föderationssubjekte* sind gewissermaßen die „Länder“ der Russischen Föderation. Insgesamt gibt es 89, nämlich 21 „Republiken“ (respubliki), sechs „Bezirke“ (kraja), 49 „Gebiete“ (oblasti), zwei Städte föderaler Bedeutung (Moskau, St. Petersburg), ein „Autonomes Gebiet“ (awtonomnaja oblast) und zehn „Autonome Bezirke“ (awtonomnie okrugi). Vgl. Russlandanalysen 56, S. 8ff. Gegenwärtig ist ein Prozess der Zusammenlegung von Föderationssubjekten im Gange. Die Chefs der jeweiligen Exekutiven führen unterschiedliche Titel. In den Republiken werden sie meist als Präsidenten bezeichnet, in den Gebieten und Bezirken als Gouverneure, es findet sich jedoch auch die Bezeichnung „Oberhaupt der Verwaltung“ u.ä. In den Städten werden sie „Mer“ („Maire“) bzw. Bürgermeister genannt.

Anlass zu dieser Korrektur lieferten die tragischen Ereignisse von Beslan. Auf der erweiterten Regierungssitzung am 13. September 2004 rief Putin angesichts der Gefahr durch den Terrorismus zur Festigung russischer Staatlichkeit auf. Eines der Instrumente war seiner Meinung nach die Abschaffung der Wählbarkeit der leitenden Amtspersonen in den Regionen. In der Duma wurde diese Initiative nicht nur von der pro-präsidentiellen Fraktion „Einiges Russland“ unterstützt, sondern auch von zwei der drei übrigen Fraktionen – LDPR und „Heimat“. Noch im Dezember 2004 verabschiedete die Duma die entsprechenden Gesetze. Die regionale Politik hielt sich mit direkter Kritik der Initiativen des Präsidenten zurück. Wie einige Beobachter vermerkten, war ein wichtiger Grund für diese Zurückhaltung der Umstand, dass

sich bei vielen regionalen Führern die dritte Amtszeit dem Ende zuneigte, und sie daher nicht mehr wiedergewählt werden konnten. Die neue Ordnung eröffnete ihnen die Möglichkeit, an der Macht zu bleiben. Natürlich spielte dabei auch das Gewicht Putins in der russischen Politik eine gewisse Rolle.

Die fehlende von Opposition von Seiten der regionalen Politik ermöglichte die problemlose Verabschiedung des Gesetzes im Föderationsrat. Am 15. Dezember 2004, nach der Unterzeichnung durch den Präsidenten, trat das neue Gesetz in Kraft. Allerdings erstreckte es sich nicht auf die Regionen, in denen die Direktwahlen bereits beschlossen waren. Die letzten fanden am 23. Januar 2005 im Autonomen Bezirk der Nenzen statt.

Putins Reform der Gouverneurswahlen

Even auf diese Tradition der Wählbarkeit der Leiter der regionalen Exekutive hat Putin wiederholt verwiesen, als er sich 2002–2003 offen für die Beibehaltung dieses Systems aussprach. Im Herbst 2004 änderte er dann allerdings seine Einstellung grundlegend. Den

Das Gesetz

Die gesetzliche Basis der neuen Ordnung bildet das Föderalgesetz vom 11. Dezember 2004, Nr. 159-FZ. Das Gesetz schreibt ein ziemlich kompliziertes Verfahren für etwas vor, was als „Ausstattung der höchsten Amtspersonen der Subjekte der Russischen Föderation mit Vollmachten“ bezeichnet wird. Danach schlägt der Präsident der regionalen gesetzgebenden Versammlung einen Kandidaten für das Amt des Leiters der regionalen Exekutive vor. Der Vorschlag muss vom Regionalparlament innerhalb von 14 Tagen behandelt werden. Wenn die Kandidatur von der Versammlung gebilligt wird, dann tritt der Kandidat sein Amt an. Wenn nicht, dann muss der Präsident spätestens nach 7 Tagen entweder denselben Kandidaten noch einmal vorschlagen oder einen anderen Kandidaten benennen. Wenn die Versammlung den Kandidaten des Präsidenten ein zweites Mal ablehnt, (oder gar keine Entscheidung trifft), dann bestimmt der Präsident einen interimistischen Leiter der Exekutive und hält innerhalb eines Monats Konsultationen mit der gesetzgebenden Versammlung ab. Danach bringt der Präsident zum dritten Mal einen Vorschlag ein – denselben oder einen anderen Kandidaten. Wenn die gesetzgebende Versammlung auch dann keine positive Entscheidung trifft, dann wird sie durch Erlass des Präsidenten aufgelöst und es werden Neuwahlen angesetzt.

Wie man dieser Beschreibung entnehmen kann, versteckt sich in der Formulierung „Ausstattung mit Vollmachten“ eine Praxis, die sich in den Terminen des Staatsrechts am besten als „Ernennung mit nachfolgender Bestätigung“ beschreiben lässt. Die Behauptung einiger Kommentatoren und Politiker – einschließlich Putins selbst –, dass bei der neuen Rechtordnung die Wählbarkeit der Gouverneure beibehalten werde, entspricht keineswegs den Tatsachen. Laut dem russischen Wahlrecht erfordert das Wahlprinzip das Vorhandensein alternativer Kandidaturen. Im vorliegenden Fall wird der gesetzgebende Versammlung aber stets nur ein Kandidat vorstellt, dessen Ablehnung für das gesetzgebende Organ mit ziemlich folgenschweren Auswirkungen verbunden ist. Man kann noch weitergehen: selbst wenn die gesetzgebende Versammlung wirklich zwischen mehreren Kandidaturen auswählen könnte, könnte man die Situation als nicht vereinbar mit dem Beschluss des Verfassungsgerichts Nr. 2-P vom 18. Januar 1996 charakterisieren, wo festgestellt wird, dass ein solches Verfahren das Prinzip der Gewaltenteilung verletzt. Tatsächlich kann die Verfassungsmäßigkeit dieser neu eingeführten Ordnung angezweifelt werden, allerdings gibt es in dieser Sache noch keine Entscheidung des Verfassungsgerichtes.

Ausführungsvorschriften

Konkretisiert wurde die Neuordnung der Gouverneurenernennung im Erlass des Präsidenten vom 27. Dezember 2004 Nr. 1603. Der Erlass bestimmt, dass die Präsidialbevollmächtigten in den Föderalbezirken dem Leiter der Präsidialadministration Personalvorschläge zuleiten, der sie seinerseits dem Präsidenten vorlegt. Es soll mindestens zwei Kandidatenempfehlungen geben, aus denen der Präsident den einen Kandidaten wählt, den er dann der gesetzgebenden Versammlung vorschlägt. Gleichzeitig eröffnet der Erlass den Gouverneuren die Möglichkeit, dem Präsidenten bereits vor Ablauf der Amtszeit die Vertrauensfrage zu stellen. Es ist klar, dass es für die Gouverneure ein starker Anreiz ist, noch vor Ablauf ihrer Amtszeit diese Vertrauensfrage zu stellen.

Die alten „neuen“ Gouverneure

Und in der Tat nur in 10 der 32 Regionen, in denen die zwischen dem 4. Februar und dem 15. September 2005 Gouverneure ernannt wurden, geschah das nach Ablauf der Amtszeit. Der Gouverneur des Autonomen Bezirks der Koryaken wurde abgesetzt, weil er das Vertrauen des Präsidenten nicht gerechtfertigt hatte, der Präsident von Nordsossetien trat freiwillig zurück, und der Leiter der Administration des Altai Bezirks kam ums Leben. Die übrigen 19 Ernennungsverfahren waren mit der Vertrauensfrage verbunden, wobei alle Gouverneure neu ernannt wurden. Einige erreichten das lange vor Ablauf ihrer Amtszeit. Einen Rekord stellte in dieser Hinsicht der Gouverneur des Kaluga Gebiets, Anatolij Artamonow, auf, der – bis November 2009 gewählt – seine Amtszeit bereits im Juli 2005 verlängerte. Im Übrigen schlug der Präsident auch in den 10 Regionen, in denen die Amtszeiten der amtierenden Gouverneure ausliefen, nur in vier der Kandidaturen anderer Personen vor. Somit wechselten seit der Einführung der neuen Ordnung insgesamt 7 von 32 Gouverneuren, das heißt 21, 9%. Interessant ist, dass in den 42 Regionen, in denen zwischen August 2003 und Februar 2005 Direktwahlen durchgeführt wurden, in 14 Fällen (33, 3%) die Leiter der Exekutive ausgewechselt wurden.

Effizienz und Integrationsfähigkeit als Hauptkriterien

Damit drängt sich bei der Analyse des Prozesses der Ernennung der Gouverneure als erstes die Frage auf, dass die Reform die Stabilität der regionalen Exekutive wesentlich stärkt. Es gab keine Kadersäuberung. Es stellte sich heraus, dass alle jene Gouverneure das Vertrauen des Präsidenten besitzen, die die Fähigkeit bewiesen haben, ihre Regionen wenigstens mit minimaler Effizienz zu verwalten und dabei scharfe politische Konflikte mit einflussreichen regionalen

Eliten zu vermeiden. Scheinbar wichtige Kriterien, wie ideologische Neigungen, Popularität oder gar Loyalität gegenüber den politischen Vorgaben des Kremls, sind offenbar zweitrangig. So wurde z. B. der Gouverneur des Wladimirer Gebiets, Nikolaj Winogradow, trotz seiner Mitgliedschaft in der KPRF wieder ernannt; ebenso der Leiter der Administration des Autonomen Bezirks der Burjaten von Aginsk, Bair Schamsujew. Dieser hatte hartnäckig Widerstand gegen die Vereinigung seines Gebietes mit dem Gebiet Tschita geleistet, obwohl solche Vereinigungen ein vorrangiges Ziel der Regionalpolitik des Kremls darstellen. Der Präsident von Inguschetien, Murat Sjasikow, wurde trotz seiner offensichtlichen Unpopularität in der Region wieder ernannt.

Noch deutlicher ist das Ergebnis in solchen Fällen, in denen die amtierenden Gouverneure ihre Wiederernennung nicht erreichten. Nikolaj Starodubzew (Tulaer Gebiet), Gennadij Chodyrew (Nischnij Nowgoroder Gebiet) und Boris Goworin (Irkusker Gebiet) unterschieden sich von den anderen Gouverneuren nur dadurch, dass sich keiner von ihnen als uneingeschränkter Führer der lokalen herrschenden Gruppierungen durchsetzen konnte. Der hoch betagte Starodubzew verlor gegen Ende seiner Amtszeit sogar die Kontrolle über die lokale Organisation der KPRF, deren Führer er lange Zeit gewesen war; Chodyrew, der mit der KPRF brach, die ihm zum Wahlerfolg verholfen hatte, blieb aus Sicht der „Partei der Macht“ ein Außenseiter; der konsequente Antikommunist Goworin schließlich zerstritt sich mit den einflussreichen örtlichen finanz-wirtschaftlichen Gruppierungen und brachte die Region an Rand eines scharfen politischen Konfliktes. Keiner von ihnen besaß eine stabile Mehrheit in einer regionalen gesetzgebenden Versammlung. Die einzige Ausnahme stellt der Gouverneur des Saratower Gebiets, Dmitrij Ajazkow, dar, der nie die Kontrolle über die Situation verlor. Doch auch in diesem Fall betrachtete der Kreml wohl den extremen Autoritarismus, die Korruption und den schlechten Ruf des Gouverneurs als Risiko, da sie zu ernsten Konflikte in der Region hätten führen können.

„Festigung der Staatlichkeit“

Wie man sieht, wurde die „Festigung der Staatlichkeit“, die Putin als Hauptrechtfertigung der Reform deklariert hatte, wirklich erreicht, allerdings auf eine unerwartete Weise: nicht auf dem Weg der Suche nach neuen, effektiveren Verwaltern, sondern

auf dem Weg der Stabilisierung der in den Regionen entstandenen Machtstrukturen. Es ist daher nicht verwunderlich, dass es bei den Gouverneursernennungen in keinem Fall zu den möglichen drei Wahlgängen kam. Alle gesetzgebenden Versammlungen bestätigten die vom Präsidenten vorgeschlagenen Kandidaten in der ersten Abstimmung. In 19 Regionen wurden die Kandidaten einstimmig bestätigt, und nur in sieben fand sich mehr als ein „Dissident“. Es muss angemerkt werden, dass in der überwiegenden Mehrzahl der Regionen, in denen es zur Vorstellung von Gouverneurskandidaten kam, politische Parteien kaum in den Parlamenten vertreten waren, und dass die Versammlungen selbst unter strenger Kontrolle der Exekutivmacht standen. Es ist möglich, dass in den neuen gesetzgebenden Versammlungen, die nach den gemischten Wahlsystemen gewählt werden, der Grad des Widerstandes höher sein wird. Allerdings verfügen auch in diesen Versammlungen Parteien über die Mehrheit, die den amtierenden Gouverneuren gegenüber loyal sind.

Den soziologischen Erhebungen zufolge nahm ein wesentlicher Teil der Bevölkerung die Abschaffung der Wählbarkeit der Gouverneure praktisch nicht wahr. Das ist auch nicht verwunderlich: wie gezeigt, blieb in der Mehrzahl der Regionen alles wie früher. Mehr noch, einige Umfragen zeigen, dass der Anteil der Bürger, die die Reform bejahen, sich mit der Zeit erhöht. Aktive Kritiker der neuen Ordnung bleiben die oppositionellen Parteien: auf der einen Seite die KPRF, auf der anderen „Jabloko“ und insbesondere die Union der Rechten Kräfte. Sie betrieben in mehreren Dutzend Regionen die Bildung von Initiativgruppen, die die Rückkehr zur Wählbarkeit der Gouverneure per Referendum durchsetzen wollten. Infolge des Widerstandes der regionalen Wahlkommissionen und der gesetzgebenden Versammlungen hatte keine dieser Initiativen Erfolg. Ein Bürger aus Tjumen, Wladimir Grischkewitsch, versucht mit Unterstützung der Union der Rechten Kräfte, die Gesetzmäßigkeit der neuen Ordnung beim Verfassungsgericht prüfen zu lassen. Die Klage ist bisher nicht verhandelt, aber die Praxis der Behandlung solcher Anträge in den letzten Jahren und der Buchstabe der Verfassung, der keine bestimmte Ordnung der Wählbarkeit der Regionalhäupter festlegt, lassen zweifelhaft erscheinen, dass das Gericht dem Kläger entgegenkommen wird.

Übersetzung: Alexander Roizen

Redaktion: Hans-Henning Schröder

Über den Autor

Grigorii V. Golosov ist Politologe und Professor an der „European University“ in St. Petersburg.

Zum Hintergrund der Beziehungen zwischen Zentrum und Regionen:

Andrew Konitzer: Voting for Russia's Governors: Regional Elections and Accountability under Yeltsin and Putin, Baltimore: The Johns Hopkins University Press 2005.

D. Dusseault, M.E. Hansen, S. Mikhailov: The significance of economy in the Russian bilateral treaty process, in: Communist and Post-Communist Studies, 38. 2005, Nr. 1, S. 121-130.