

Umverteilung föderaler Machtressourcen als Konstante? Verfassungsdynamik im föderalen System Russlands

Workshop „Verfassungsreformen im internationalen Vergleich“, Gemeinsame Tagung der DVPW; ÖGPW, SVPW „Die Verfassung der Demokratien“, Osnabrück 21.-23. November 2008

*Sabine Kropp, DHV Speyer*¹

- vorläufige Fassung -

Russland spielt in der vergleichenden Föderalismusforschung bis heute eine untergeordnete Rolle. Zwar gibt es zahlreiche Einzelstudien zur Entwicklung des Russländischen Föderalismus, die allerdings häufig nicht in einen expliziten Vergleich eingebettet sind (siehe aber Stephan 2000). Für Analysen, die untersuchen, wie Kompetenzordnungen und Ressourcenverteilungen in föderalen Staaten auf dem Wege der Verfassungsreform und durch Ausgestaltung der demokratischen Spielregeln verändert werden, scheint sich Russland als Fall zunächst nicht anzubieten. Das Land zählt nicht zu den etablierten demokratischen Föderalstaaten und ist in den vergangenen Jahren aus dem Kreis der Wahldemokratien wieder in den der (semi-)autoritären Systeme gewechselt. Demokratie und Föderalismus werden indessen häufig als untrennbare Strukturelemente betrachtet (vgl. hierzu aber kritisch: Benz 2002; Lane/Ersson 2005). Zudem hat das föderale System seit 1990 – zunächst der Dynamik der Transformation geschuldet, später aus machtstrategischen Erwägungen der Akteure – unzählige institutionelle Veränderungen durchlaufen und gibt daher keinen auch nur halbwegs stabilen Untersuchungsgegenstand ab. Ferner ist auch der empirische Zugang zum Untersuchungsgegenstand mit zahlreichen Hürden versehen. Jedoch bietet sich das ethno-föderale System Russlands in besonderer Weise für einen Vergleich an, der auf einem *most-different-cases* Design beruht: Der Fall weist nicht nur ausgezeichnetes Anschauungsmaterial dafür auf, dass sich ein bestimmter Föderalismustyp ohne jedwede verfassungsrechtliche Reform binnen nur weniger Jahre umfassend verändern kann. Er gibt ebenfalls Aufschluss über die Labilität föderaler Institutionen, die nur schwach durch gesellschaftliche Organisationen abgestützt werden. Ferner wirft der russische Fall die Frage auf, ob und inwieweit (semi-)autoritäre Regime angesichts der sie prägenden Machtkonzentration über eine größere Handlungskapazität als demokratische Staaten verfügen, Reformen des föderalen Systems durchzusetzen.

Ziel der nachfolgenden Darstellung ist es, einige im Wesentlichen auf der Grundlage von neo-institutionalistischen Theorien hergeleiteten Hypothesen anhand der Entwicklung der Russländischen Föderation so weit zu plausibilisieren, dass sie in vergleichenden Studien weiter überprüft werden können. Die Skizze umfasst zwei kurze Fallstudien, die zeigen, wie die

¹ Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Freiherr-vom-Stein-Str. 2 - D-67346 Speyer; Postfach 1409 - D-67324 Speyer; Telefon: +49 (0) 6232 654-367; Fax: +49 (0) 6232 654-131, E-Mail: kropp@dhv-speyer.de

Machtverhältnisse zwischen Zentrum und Regionen ohne Verfassungsänderungen wesentlich verändert worden sind, und schließt mit einer kurzen Diskussion der Ergebnisse.

Theoriedebatte und Hypothesen

Das Verhältnis zwischen Zentrum und Regionen ist in Russland bis heute Gegenstand konfliktreicher Aushandlungsprozesse geblieben. Die jeweils gegebene Kompetenzausstattung der regionalen Ebene und die föderale Institutionenordnung allgemein sind dabei im Wesentlichen Ausdruck der Machtverhältnisse zwischen konkurrierenden politischen und wirtschaftlichen Gruppierungen und Interessen. Kompetenz- und Machtverschiebungen zwischen den Ebenen waren während des gesamten Untersuchungszeitraums seit 1990 stark von situationsbezogenen Tauschgeschäften, durch Klientelismus und Patronage sowie durch selektive Anreize seitens des Zentrums und, auf der Seite der regionalen Ebene, durch die mangelnde Fähigkeit zu kollektivem Handeln geprägt.

Seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion hat sich der Typus des föderalen Systems in Russland unter der geltenden Verfassung von 1993 Russland zwei Mal umfassend gewandelt. Der *erste Wechsel* des föderalen Typs war zunächst mit der Auflösung der UdSSR und der Verfassungsgebung von 1993 verbunden und hängt damit eng mit der Transformationsproblematik zusammen. Zwischen 1990 und 1993 wurde der Russländische Föderalismus aus dem sowjetischen Erbe herausgelöst, umgeformt und 1993 schließlich verfassungsrechtlich institutionalisiert. Jedoch wurde die Dezentralisierung unmittelbar nach 1993 unter der geltenden Verfassung durch bilaterale Verträge weiter forciert. Der Russländische Föderalismus hat sich somit schon vor 1993, unter der geltenden Verfassung bis 2000 (unter der Präsidentschaft Jelzins) dann mit beschleunigtem Tempo von einem formal (ethno-)föderalen, tatsächlich aber stark zentralisierten und bereits asymmetrischen Typus zum Ende der Sowjetunion zu einem dezentralisierten, deutlich stärker asymmetrischen Vertragsföderalismus ohne eindeutige Rechtssystematik entwickelt, in dem die „Föderationssubjekte“ ihre Ressourcen zu Lasten einer Schwächung der Zentralmacht einzusetzen wussten. Sprichwörtlich für diese Entwicklung steht die Aufforderung Jelzins an die Regionen, sie sollten sich ruhig soviel Souveränität (vom Zentralstaat) nehmen, wie sie „verdauen“ könnten.

Der *zweite Wechsel* wurde unter den Bedingungen einer schon etablierten Verfassung vollzogen. Ab 2000, dem Amtsantritt Vladimir Putins, hat dieser schrittweise Maßnahmen eingeleitet, die auf eine Rezentralisierung politischer Macht zugunsten des Zentrums zielten und den Grad der Asymmetrie abflachen sollen. Präsident und Duma, in der die den Präsidenten unterstützende Partei „Einiges Russland“ (Edinaja Rossija) eine Zweidrittelmehrheit erzielen konnte, griffen hierfür jedoch nicht auf Verfassungsreformen zurück. Die Anforderungen für eine Veränderung der Kap. 3-8 der Verfassung sind hoch: Änderungen der föderalen Ordnung erfordern nicht nur die Zweidrittelmehrheiten in beiden Kammern, sondern auch die Zustimmung von mindestens zwei Drittel aller Regionalparlamente. Das föderale System ist somit im Wesentlichen durch einfache Gesetze, z.B. durch eine Neufassung des Parteiengesetzes und der Wahlgesetzgebung oder durch den veränderten Wahlmodus der Gouverneure, durch

Dekrete des Präsidenten zum administrativen Aufbau Russlands und durch Mechanismen politischen Tauschs systematisch neu konfiguriert worden.

Die Analyse föderaler Institutionen und ihrer Reformen wird mitunter auf der Grundlage des „Pfadabhängigkeitstheorems“ vorgenommen. Ausgangspunkt ist der historische Institutionalismus (vgl. Pierson 2004; Thelen 1999), der auf die langfristigen Effekte einer einmal getroffenen Institutionenwahl abhebt: Ist ein institutioneller Pfad erst einmal eingeschlagen, sind Anreize und Machtstrukturen festgelegt, die nur mit großem Aufwand wieder neu justiert werden können. Institutionen sind relativ beständig, da sie *sunk costs*, d.h. wechselseitige Erwartungen, geteilte Interpretationen und einen Vorrat an Informationen, in sich bergen. Die Chancen, dass eine Institutionenpolitik völlig neue Wege beschreitet, wären demzufolge eher gering – zumal dann, wenn hohe Zustimmungshürden überwunden werden müssen. Wird eine institutionelle Ordnung auch nur in Teilen reformiert, müssen sich Akteure in aufwendigen Verfahren auf neue Institutionen einigen, wofür sie hohe Transaktionskosten für Koordinierung und Lernen aufwenden sowie zeitliche Investitionen eingehen müssen. Wie institutionelle Neuordnungen tatsächlich wirken, kann zudem nicht sicher prognostiziert werden. In komplexen politischen Systemen ist die Wirkungskette zwischen einer Entscheidung und dem *outcome* aufgrund vielfältiger intervenierender Einflüsse zudem oft kaum erkennbar. Politische Akteure scheuen deshalb die Kosten und die Unsicherheit weitreichender Reformen und vermeiden radikale institutionelle Pfadwechsel: Institutionen bleiben – gemäß ihrer eigentlichen Funktion – „sticky“, also zäh und schwer veränderbar, und sie produzieren dergestalt nachhaltige *lock-in*-Effekte. Richtungswechsel erfolgen an *critical junctures* ehestens, wenn krisenhafte Zuspitzungen dies unumgänglich machen. Der politische Normalfall ist deshalb, so eine der Kernaussagen des historischen Institutionalismus, davon geprägt, dass institutioneller Wandel inkrementell, d.h. schrittweise und nicht in großen Sprüngen erfolgt. Dementsprechend wäre die Entwicklung des Russländischen Föderalismus mit seinen umfassenden Veränderungen ein Rätsel, das der historische Institutionalismus nicht zu lösen vermag. Mit anderen Worten: Wie sind die umfassenden Wechsel des Föderalismustyps erklärbar? Sind die Veränderungen darauf zurückzuführen, dass die Institutionen sich im Zuge der Transformation noch nicht verfestigt haben? Ist es also nur eine Frage der Zeit, bis dieser Effekt eintritt?

Zwar ist bekannt, dass Verfassungsreformen häufiger stattfinden als die skizzierten Annahmen es nahelegen, und auch einfache Institutionen werden oft verändert, auch unter den Bedingungen von Vetopositionen (Lorenz 2004; Alexander 2001: 252). Auch würde das Konzept der Pfadabhängigkeit überdehnt, würden die Langlebigkeit von Institutionen oder historische Kontinuitäten stets und ausschließlich auf seiner Grundlage erklärt (Gel'man 2004: 1023; Thelen 1999: 391). Institutionelle Änderungen bieten eben auch kurzfristige Gewinne, die von Akteuren – schon aufgrund von zeitlich begrenzten Wahlzyklen – nicht mit langfristigen Effekten verrechnet werden: Institutional designers „...would often seem most interested in the short-term consequences of their actions, long-term effects may be heavily discounted“ (Pierson 2004: 113). Langfristige Auswirkungen von Reformen sind aufgrund der Komplexität politischer Prozesse schwer vorhersehbar, weshalb es naheliegt, dass Akteure kurzfristig wirksame Gewinne anstreben.

Viele Regeln, die weitreichende Auswirkungen auf die Funktionsweise föderaler Systeme haben, benötigen für eine Veränderung keine qualifizierten, sondern lediglich einfache Mehrheiten. Gesetzesänderungen, z.B. Reformen etwa des Wahl- oder Parteienrechts, wirken sich in erheblichem Umfang auf andere institutionelle Teilsysteme wie das föderale aus, so dass Akteure die hohen Kosten einer Verfassungsänderung nicht notwendig auf sich nehmen müssen: Es können mithin große Effekte erzielt werden, indem „institutional designers“ an den einfacher beweglichen „Stellschrauben“ drehen und so systematische Spill-over-Effekte auf die föderalen Institutionen auslösen. Dass Verfassungen – wie auch die russische – schwer veränderbar sind, kann Akteure erst recht dazu motivieren, Institutionenreformen mit einfacher Mehrheit durchzusetzen, um die institutionellen Koordinaten zum eigenen Vorteil zu verschieben (Alexander 2001: 259). Wir sollten daher in Russland umfassende Veränderungen an den Teilbereichen des politischen Systems erwarten, die einfacher veränderbar sind als die Verfassung und die dennoch erhebliche Effekte auf die föderale Machtverteilung ausüben (*Hypothese 1*).

Angesichts der raschen Abfolge institutioneller Veränderungen und geringer „Lock-in-Effekte“ des Russländischen Föderalismus spricht forschungsstrategisch viel dafür, dem Pfadabhängigkeitstheorem nicht unbesehen zu folgen, sondern Entscheidungen über Institutionen auf der Zeitachse in klar voneinander abgrenzbare Sequenzen zu zerlegen. Das föderale Design wäre demzufolge zum Zeitpunkt t die abhängige, zum Zeitpunkt $t + 1$ wiederum eine der unabhängigen Variablen (vgl. Krasner 1984). Diese Perspektive lässt grundsätzlich eine andere Einschätzung zu als das häufig bemühte Bild, dass Russland lediglich – nach einem eher versehentlichen Intermezzo der „spontanen“ Dezentralisierung in den 1990er Jahren – wieder auf den historisch eingetretenen Pfad des autoritären Zentralismus der Sowjetunion zurückgekehrt sei. Ich gehe demgegenüber davon aus, dass die Akteure in den Entscheidungssituationen, in denen die Weichen für die weitere Entwicklung neu gestellt wurden, durchaus unterschiedliche Handlungsoptionen zur Verfügung hatten. Diese Entscheidungssituationen waren jeweils dadurch gekennzeichnet, dass sie – dem Transformationskontext geschuldet – in einem unsicheren institutionellen Umfeld stattfanden. Daher ist davon auszugehen, dass die Gestalt des föderalen Systems in Russlands von der je situativen Ressourcenverteilung der Akteure im Bund und den Föderationssubjekten geprägt war (*Hypothese 2*).

In den vergangenen Jahren sind vermehrt Studien erschienen, welche – mitunter in Anlehnung an D. North (North 1992) – die institutionelle Unbeständigkeit von Staaten, insbesondere Russlands, auf das Zusammenspiel von formalen und informalen Institutionen (sozialen Regeln) zurückgeführt haben (vgl. hierzu Lauth 2000; Helmke/Levitsky 2004; Gel'man 2004; Azarova 2006; zur Begriffsklärung von „formal“, „formell“, „informal“ und „informell“ z.B. Schulze-Fielitz 1984; „soziale Regeln“ siehe Hart 1994). Zu Recht gehen solche Analysen davon aus, dass der politische *outcome*, sofern er auf Institutionen als erklärender Variable zurückgeführt wird, beide Dimensionen einbeziehen sollte. Das Zusammenwirken beider Typen von Regeln kann davon geprägt sein, dass die informalen „Kanäle“ die formalen Regeln effektiver machen oder ineffektive Institutionen teilweise ersetzen. Ebenso sehr ist es jedoch möglich, dass informale Mechanismen die Wirkungs- und Bindekraft formaler Regeln und den Aufbau rechtstaatlicher Institutionen unterminieren. Analysen des Zusammenspiels von informalen und formalen Institutionen werden dadurch erschwert, dass es unterschiedliche Ebenen des Normensystems gibt. So ist es durchaus vorstellbar, dass informale Regeln, wie

Klientelismus, zwar die Durchsetzung einfachgesetzlicher Maßnahmen erleichtern, jedoch dem Geist der Verfassung widersprechen. Manche Autoren gehen davon aus, dass Akteure insbesondere dann auf informale Routinen und Austauschbeziehungen ausweichen, wenn die formalen rechtlichen Rahmenbedingungen – etwa in Transformationssituationen – nicht genügend Sicherheit produzieren und damit ihrer Aufgabe, Transaktionskosten zu senken (vgl. North 1992: 32ff.), nicht gerecht werden können (Merkel/Croissant 2000).

Allein mit der Senkung von Transaktionskosten kann der Rückgriff von Akteuren auf informale Regeln und Netzwerke, welche die formalen Regeln untergraben, aber nicht hinreichend erklärt werden. Es scheint es plausibel, dass Akteure formale Institutionen auch absichtsvoll verletzen, wenn ihnen der Rückzug auf konkurrierende informale Regeln im Kampf um Macht und Ressourcen größeren Erfolg verspricht (*Hypothese 3*). Sie tun dies insbesondere dann, wenn sie die einem funktionsfähigen Föderalismus notwendig zugrunde liegenden „Ideen“ (Elazar 1987) nicht verinnerlicht haben. Politische Akteure müssen die Regeln, die die Übertragung von Macht und die Kontrolle von Personen, die die Regeln für die Herrschaftsunterworfenen bestimmen, befolgen (vgl. Hart 1994) – aber nicht nur dem Buchstaben, sondern auch dem Sinn nach. Hierfür bedarf es aber passender „Heuristiken“ (z.B. Engel/Gigerenzer 2006; Lodge/Taber 2000). Darunter versteht man allgemeine Prinzipien (z.B., bezogen auf den Föderalismus, bundesfreundliches Verhalten, Kooperationswilligkeit, Solidarität und Fairness), die maßgeblich darüber entscheiden, welche Handlungen von Akteuren relevant werden können und wie sie (formale wie informale) Institutionen anwenden. Solche den Föderalismus abstützenden Heuristiken sind in Russland bis heute nur schwach ausgeprägt.

Durch die Aufspaltung des Institutionenbegriffs in formale wie informale (soziale) Regeln lässt sich eine weitere Annahme herleiten. Pfadabhängigkeiten können, nicht zuletzt in der Entwicklung des Russländischen Föderalismus, auch durch informale Institutionen (soziale Regeln) hergestellt werden, da diese nicht selten eine größere Bindekraft entfalten als formale, gesetzte Institutionen (vgl. Helmke/Levitsky 2004, *Hypothese 4*). Dies herauszufinden erfordert aber besondere empirische Anstrengungen, weil informale Kanäle per definitionem intransparent und schwer zugänglich sind. Zudem zielt der Institutionenbegriff auf die Regelmäßigkeit und Überpersönlichkeit von Verhalten ab; informale (also verfestigte) Institutionen können daher im Gegensatz zu Strategien nur durch eine Längsschnittuntersuchung nachgewiesen werden. Ob 20 Jahre nach dem Systemzusammenbruch hierfür ausreichen, kann nicht abschließend beantwortet werden.

Neben diesen Hypothesen, die auf der Grundlage neoinstitutionalistischer Theorien hergeleitet wurden, bietet die vergleichende Föderalismusforschung Anhaltspunkte für die Formulierung weiterer Annahmen. Bestand und Wandel föderaler Institutionen hängen nicht nur von der Bindekraft formaler (und informaler) Regeln ab, sondern auch davon, ob die föderale Ordnung in entsprechende gesellschaftliche Strukturen und föderal aufgebaute Organisationen eingebettet ist. William Riker (Riker 1964) hob die Bedeutung von föderal organisierten und lokal verankerten Parteien hervor, die einerseits einer Zentralisierung vorbeugen und andererseits das Auseinanderfallen von Föderationen verhindern könnten. Ein schwaches Zentrum und kaum organisierte Parteien hingegen führten zu zentrifugalen Tendenzen und im Extrem-

fall zum Zerfall einer Föderation. Diese These eröffnet die Möglichkeit, einige forschungsleitende Überlegungen zum russischen Fall anzustellen. Bis in die jüngere Vergangenheit hinein waren die meisten intermediären Organisationen (Parteien, Verbände) – eine Ausnahme sind die Kommunistischen Nachfolgeorganisationen – nicht föderal verankert, so dass der Föderalismus „institutionell aufgesetzt“ blieb (vgl. hierzu auch Ordeshook 1996). Den neu gegründeten Parteien, meistens Elitenkartelle, fehlte in der Regel ein flächendeckender regionaler Unterbau. Parteien konnten somit bei föderalen Konflikten kaum als Bindeglied zwischen den bundesstaatlichen Ebenen fungieren. Da die Russländische Föderation trotz zentrifugaler Tendenzen dennoch in den 1990er Jahren Bestand hatte, müssten wir also nach funktionalen Äquivalenten suchen, die diese Lücke zumindest vorübergehend gefüllt haben (*Hypothese 5a*). Umgekehrt liegt es nahe, dass das Wahl- und Parteienrecht dann zum Gegenstand von Akteursstrategien (z.B. des russischen Präsidenten) wird, wenn die Kompetenzverteilung zwischen Zentrum und Regionen ohne Verfassungsänderungen neu justiert werden soll (*Hypothese 5b, ähnlich 1*). Ein wesentliches Element, welches die stärkere Zentralisierung von Macht und Kontrolle der Regionen zur Folge hatte, war nach 2000 in der Tat nicht zufällig die systematisch betriebene Konfiguration des Parteiensystems nach den Vorstellungen der Präsidentsialadministration – und eben nicht die Reform formaler Verfassungsregeln. Eine weitere, damit verbundene Annahme in diesem Zusammenhang lautet, dass das (*Hypothese 5c*) Fehlen bzw. die rudimentäre Existenz gesellschaftlich verankerter Parteien, deren Mitgliedschaft mit den Eliten bestimmte Werte und *policy positions* teilt, insbesondere in schwach konsolidierten Transformationsstaaten zu Entwicklungen des Föderalstaats beiträgt, welche die bloße Machtteilung zwischen Eliten oder aber eine Machtkonzentration zum Gegenstand haben, nicht aber eine echte Gewaltenhemmung oder Gewaltenteilung.

Fallstudie 1: Vom zentralisierten Sowjetföderalismus zum dezentralisierten Vertragsföderalismus – *Dezentralisierung als Tausch*

Der Sowjetföderalismus galt in der vergleichenden Föderalismusforschung als besonderer Fall: Kennzeichnend waren zentralistische Strukturen, die durch die horizontale und vertikale Anleitungskompetenz der Kommunistischen Partei gegenüber allen territorialen Einheiten gekennzeichnet war. Der Föderalismus war deshalb Teil des formalen Staatsrechts, materiell wurde er jedoch geprägt durch einen zentralistischen Haushalts- und Planungsmodus, einen Finanzausgleich, der als wirtschaftlicher Hebel des Zentralismus eingesetzt wurde, sowie durch das sog. „Matroschka-Prinzip“, das formal autonome Einheiten zu Bestandteilen anderer Föderationssubjekte definierte. Die daraus erwachsenen Probleme sind bis heute nicht befriedigend gelöst. Insgesamt kann die Sowjetunion als autokratisch-zentralistischer Staat mit föderaler Gliederung charakterisiert werden; die Kommunistische Partei besaß die letzte Anleitungskompetenz und war geltendem Recht damit nur bedingt unterworfen. Prägend war die Verbindung von ethnisch-nationalen und territorialen Gliederungskriterien; die ethnische Heterogenität des Staatsvolkes zog weitreichende staatsorganisatorische Konsequenzen nach sich. Verschiedene territoriale Einheiten wurden unterschiedlichen Statusgruppen zugeordnet. So sollten die autonomen Republiken, die Staatsqualität besaßen, die Nationwerdung kleiner,

im zaristischen Russland unterdrückter Völker fördern (vgl. hierzu ausführlich Jahn 2007). Die autonomen Gebiete wiederum waren für kleine Völker vorgesehen, welche der ständigen Hilfe des Zentrums bedurften. Die „Verrechtlichung der ethnischen Differenz... (hat) die Bedeutung des ethnischen Unterschiedes im politischen und gesellschaftlichen Bewusstsein außerordentlich gestärkt“ (Jahn 2007: 175). Die RSFSR war als einzige der 15 Sowjetrepubliken selbst föderal gegliedert. Die auffallend asymmetrische Grundstruktur wurde zusätzlich vertieft durch die im Rahmen der Planwirtschaft bestimmte „strategische“ Ansiedlung von Monopolunternehmen und der damit einhergehenden ungleichen territorialen Allokation von Ressourcen. Solche Disparitäten wurden durch die ökonomischen Reformen der 1990er Jahre noch verstärkt (Filippov/Shevtsova 1999). Der von Zufallskonstellationen und Kontingenzen geprägte Transformationsprozess hat diese Asymmetrien und ungleichmäßigen Verteilungseffekte nicht beseitigen können – im Gegenteil. Zwar bestimmt die 1993 verabschiedete Verfassung, dass alle Föderationssubjekte gleichen Status haben. Jedoch ist es den ethnischen Republiken vorbehalten, sich eine „Verfassung“ zu geben; die Gebiete (oblasti) haben lediglich „Statuten“.² Nun ist es keine Besonderheit, dass eine multinationale Föderation einen asymmetrischen Charakter aufweist (vgl. auch Cashaback 2008); auch in Kanada, Indien oder Spanien ist dies der Fall. Im Russländischen Föderalismus wurde diese Asymmetrie jedoch durch den Abschluss von bilateralen Verträgen zwischen Zentrum und Regionen in den 1990er Jahren noch vertieft. Der Russländische Föderalismus entwickelte sich nach 1993 zum Vertragsföderalismus (vgl. Nacional'naja Politika Rossii 1997: 431), der sich zudem durch eine weitreichende, nicht nach allgemein anerkannten Regeln betriebene Dezentralisierung von Kompetenzen auszeichnete.

Die Entstehung des Russländischen Föderalismus war zunächst geprägt vom Zerfall der Sowjetunion und der KPdSU, welche die unterschiedlichen föderalen Ebenen zentralistisch verklammert hatte. Die heutige Russländische Föderation (RF) hat dabei die ethno-föderale Struktur der RSFSR geerbt, die aus der „Konkursmasse“ der Sowjetunion hervorgegangen war. Bereits in der Endphase des Bestehens der UdSSR bildeten sich in Russland bilaterale Vertragsbeziehungen zwischen Zentrum und Regionen aus (Solnick 1996: 14). Der russische Präsident begann noch vor dem Zerfall der Sowjetunion 1991, mit den auf dem Territorium der RSFSR liegenden Autonomen ethnisch definierten Republiken Verträge abzuschließen, um ein Auseinanderbrechen der Russländischen Föderation – und damit das Schicksal der Sowjetunion – zu vermeiden. Dieses Vorgehen wurde insbesondere von den Gebieten (oblasti) kritisiert: Die ethnischen Republiken, so die lautete die Argumentation, gehörten damit bereits einer echten Föderation an, während die Gebiete (oblasti) noch immer dem Geltungsbereich des zentralistischen Staates zugeordnet würden (Solnick 1995: 52). Innerhalb des Staatsgebietes der RSFSR existierten seinerzeit somit vorübergehend föderale Machtbeziehungen zwischen dem Bund und einigen der späteren „Föderationssubjekte“ sowie Rudimente des autoritär-zentralistischen Staates gleichzeitig und kaum verbunden nebeneinander.

² Die Russländische Föderation bestand zunächst aus 21 ethnischen Republiken, einem Autonomen Gebiet, 10 Autonomen Kreisen, 57 russischen territorialen Einheiten, darunter sechs Gauen, 49 Gebieten und zwei Städten von föderaler Bedeutung, nämlich St. Petersburg und Moskau. Heute sind es noch 84 Subjekte, weitere Fusionen sollen folgen.

Die Föderationssubjekte gerieten im Jahre 1993 in den Sog der Auseinandersetzungen zwischen dem Präsidenten und dem kommunistisch dominierten Sowjet.³ Nicht einmal die Hälfte der Bevölkerung in den ethnischen Republiken hatte im April 1993 in einem Referendum über das Amt des Präsidenten diesem das Vertrauen ausgesprochen (Solnick 1996: 15). Ein erster Verfassungsentwurf, den die von Präsident Boris Jelzin eingesetzte Verfassungskommission ausgearbeitet hatte, wurde von den Republiken abgelehnt. Der Entwurf sollte den Konflikt zwischen dem exekutiven und dem legislativen Regierungszweig beenden und den Föderationssubjekten gleiche Rechte zubilligen. Damit jedoch wären die schon bestehenden Privilegien der Republiken in Frage gestellt worden. Die schließlich verabschiedete Verfassung von 1993, die Republiken und Gebiete grundsätzlich gleich behandelt, erhielt bezeichnenderweise in neun der 21 ethnischen Republiken keine Mehrheit; in sechs anderen Republiken wurde entweder das Quorum von 50% verfehlt, oder aber die Abstimmung wurde boykottiert. Angesichts der wirtschaftlichen und politischen Krise und des drohenden Verfalls der Staatsmacht versuchte Jelzin deshalb, sich durch den Abschluss bilateraler Verträge einer ausreichenden Unterstützung der regionalen Eliten zu versichern. Insgesamt kam es zu 46 Verträgen mit den Republiken und Gebieten. Diese Abkommen stehen in engem Zusammenhang mit dem Präsidentschaftswahlkampf Jelzins: Der Wahlausgang von Präsidentschafts- und Dumawahlen wird bis heute wesentlich durch die regionalen Machthaber und klientelistische Muster der Zusicherung von Wahlstimmenpaketen entschieden (Gilka-Bötzow/Kropp 2006). Angesichts der reformskeptischen Bevölkerung in der Provinz benötigte Jelzin die Unterstützung der regionalen Eliten, die er sich gegen vertraglich zugesicherte Vergünstigungen erstand. Die Verträge dienten somit durchaus als funktionales Äquivalent für föderal organisierte Parteien, die solche Verhandlungskorridore darstellen können, die es aber in Russland zu diesem Zeitpunkt nicht gab (*Hypothese 5a*).

Aus den Verhandlungen gingen insbesondere die Republiken, aber auch einige Gebiete als Profiteure hervor, z.B. die Republiken Tatarstan und Baschkortostan, wo starke secessionistische Bewegungen existieren. Im Gegenzug – dies war der Gewinn der föderalen Ebene in diesem Tauschgeschäft – vermochte der Präsident latenten Sezessionsbestrebungen vorzubeugen. In den Verhandlungen wurden Steuerhebungsrechte, Fragen der Souveränität der Republiken, das Recht auf Unterhaltung von Außenhandelsbeziehungen, die Nutzung der Bodenschätze usw. geregelt. Ablesen lassen sich (auch wenn die Angaben aufgrund mangelhafter Datenlage nur eingeschränkte Gültigkeit besitzen) diese Gewinne z.B. an der Höhe der Steuern, die von den Föderationssubjekten gegenüber dem Zentrum einbehalten werden konnten: Die Republiken konnten Mitte der neunziger Jahre offiziellen Angaben zufolge etwa durchschnittlich 82% der eingenommenen Steuern behalten, die Gebiete jedoch nur 63% (Solnick 1996: 17). Die bilateralen Vertragskonstruktionen erschwerten somit auch eine eindeutige Zuordnung des Russländischen Föderalismus zu den Typen des föderalen Trenn- bzw. Verbundprinzips, da zwischen den Föderationssubjekten große Unterschiede in der Abhängigkeit vom Bund bzw. in der autonomen Aufgabenwahrnehmung und der Intensität der Aufgabenverflechtung bestehen.

Der Abschluss von Verträgen erlaubte es dem Zentrum, Verhandlungen zu bilateralisieren und kollektives Handeln der Föderationssubjekte durch selektive Anreize zu unterbinden.

³ Fallstudie bereits aufgearbeitet und teilweise übernommen aus Kropp 2005.

Diese Anreize konnten wiederum am besten in konsekutiv gestalteten Verhandlungen wirksam werden, in denen einzelne Regionen den eigenen Vorteil zu Lasten anderer Subjekte zu sichern suchten. Jelzin hat Privilegien mit Hilfe von zwar simultan vorbereiteten, aber nacheinander geschalteten Vertragsverhandlungen mit den Regionen im Windhundverfahren vergeben. Feste Koalitionen zwischen den Regionen konnten auf diese Weise vermieden werden. Kollektives Handeln lässt sich ohnedies schwer organisieren; diese Feststellung trifft insbesondere für die Russländischen Regionen zu. Um kollektives Handeln zwischen den Föderationssubjekten zu erreichen, hätte das Misstrauen zwischen den Regionen geringer sein müssen als zwischen diesen und dem Zentrum – dies war indes nicht der Fall. Integrative Entwicklungen werden schon dadurch erschwert, dass die regionalen Disparitäten innerhalb der Föderation extrem groß sind (Heinemann-Grüder 2000b). Durch den fiskalischen Föderalismus wurde diese Tendenz noch verstärkt (Bell 1998). Wo bereits funktionsfähige territoriale Assoziationen entstanden waren, etwa in Sibirien (wo es schon immer einen starken Regionalismus gab), versuchte der Kreml diese durch finanzielle Zuwendungen aufzubrechen. In dieser Phase lag es auch (noch) nicht im Interesse des Kremls, die – an sich sinnvolle – Fusion mehrerer Föderationssubjekte zu einer größeren und damit durchsetzungsstärkeren Einheit zu unterstützen (Solnick 1996).

Damit hatte Moskau nicht den Rat der beratenden Weltbank befolgt, zu Beginn der Verhandlungsrunden klare und nachvollziehbare Spielregeln für alle Teilnehmer aufzustellen. Dass der Kreml vielmehr die besonders verhandlungsstarken Republiken mit Privilegien belohnte, kann durchaus als Ausweis der Schwäche des Zentralstaats gelten (Filippov/Shevtsova 1999; Dowley 1998). Begünstigte Föderationssubjekte waren in dieser Situation vor allem diejenigen, die entweder besonders rohstoffreich sind oder aber die eine starke nicht-russische Minderheit oder sogar Bevölkerungsmehrheit ins Feld führen konnten.

Die Auswirkungen dieser bilateralen Vertragspolitik waren zwiespältig. Kennzeichnend für die bundesstaatliche Ordnung war in dieser Phase eine Außenstehenden sprunghaft anmutende Ad-hoc-Politik, die auf die situative Ressourcenverteilung zurückzuführen ist (*vgl. Hypothese 2*). Die so verhandelte Politik brachte es mit sich, dass bestehende asymmetrische Strukturen verstärkt wurden. Je stärker die Position eines Föderationssubjektes war, desto eher gelang es diesem, Privilegien und eigene Rechte gegenüber dem Zentrum auszuhandeln. Ziele der Machtsicherung standen im Vordergrund föderaler Verhandlungsstrategien. Entgegen anfänglichen Befürchtungen des Auslands konnte jedoch nicht zuletzt durch eine solche Politik einem Auseinanderbrechen des russischen Staates vorgebeugt werden. Der Grund für die „verhandelte Stabilität“ ist insbesondere darin zu sehen, dass der starke Grad an Dezentralisierung – an sich für multiethnische Föderationen mit starken territorialen Disparitäten typisch (Erk 2008) – den regionalen Eliten einen weiten Handlungsspielraum einräumte. Dies wiederum senkte die Anreize, die Föderation zu verlassen.

Betrachtet man die Einstellungen der regionalen Eliten in dieser Entwicklungsphase des föderalen Systems zur Frage, welcher Föderalismustyp von ihnen präferiert wird, so ergibt sich ein differenziertes Bild. Die regionalen Exekutiven sind daher auch keineswegs ein einheitlicher Akteur. Die bevorzugte Konstruktion der meisten regionalen Eliten in Russland war einer Auswertung von über 1400 Verlautbarungen regionaler Amts- und Mandatsträger zufolge nicht der starke föderale Staat, sondern eine lose Konföderation, die dem Zentralstaat Befug-

nisse z.B. in der Währungspolitik einräumt. Auf einer Skala von 1 bis 5, in der die 5 für die Unabhängigkeit von der Föderation und die 1 für einen unitarischen Staat steht, bildeten alle Föderationssubjekte zusammen einen Durchschnitt von 3,14. Dabei offenbarten sich beträchtliche Unterschiede: Insbesondere die Gebiete, die finanziell vom Zentrum abhängig waren, befürworteten eher eine Unitarisierung als die ethnischen Republiken (Dowley 1998: 364-377), die stärker auf ihre Unabhängigkeit beharren. Mehr Autonomie forderten insbesondere jene Regionen, deren Eliten unter dem alten Regime privilegiert waren, die einer nicht-russischen Ethnie angehören und deren Region ökonomisch wenig entwickelt ist, obwohl sie über natürliche Ressourcen verfügt. Damit waren die Einstellungen der politischen Eliten zum Ausmaß der Dezentralisation also durchaus ambivalent – eine Erkenntnis, die sich Präsident Putin später zunutze machen sollte, um seine Divide et impera-Strategie durchzusetzen.

Im Zuge der „spontanen Dezentralisierung“ des russischen Föderalstaats in den 1990er Jahren wurden in einem hohen Maße informale Spielregeln und klientelistische Muster in das sich noch entwickelnde formale Institutionengefüge eingepasst. Begünstigt wurde die Einpassung informaler Regeln dadurch, dass die Verfassung von 1993 nicht nur die föderalen Finanzbeziehungen und die Verteilung der Verwaltungskompetenzen unreguliert lässt. Gleichzeitig sind in der Verfassung zahlreiche Widersprüche und Ungenauigkeiten in der Kompetenzabgrenzung – z.B. im weit angelegten Katalog der Gemeinschaftsaufgaben (Art. 72) – angelegt. Diese lückenhafte Ausgestaltung der Verfassungsnormen hat der Gleichgültigkeit regionaler Amtsinhaber gegenüber der Verfassung und dem Bundesrecht Vorschub geleistet. Einer Auswertung regionaler Rechtsakte zufolge standen beinahe 50 Prozent im Widerspruch zur Bundesverfassung oder zu Bundesgesetzen (Stepan 2000: 144); manche Verfassungen von Republiken legten gar den Vorrang vor der Bundesverfassung fest.

Angesichts der doppelten Transformation, in der *während* des institutionellen Umbaus das Wirtschaftssystem und die Strukturen des sozialistischen Versorgungsstaates gleichzeitig umgebaut werden müssen, sind solche informalen Spielregeln nahezu unausweichlich. Sie sind durchaus nicht immer allein auf das oft beschworene „sozialistische Erbe“ zurückzuführen, sondern darauf, dass Akteure in ökonomischen und politischen Krisensituationen unter den Bedingungen hoher Unsicherheit handeln müssen. Beide Seiten, Zentrum wie Regionen, profitierten – zumindest in dieser föderalen Entwicklungsphase – erheblich davon, klientelistische Tauschbeziehungen einzugehen: Wählerstimmenpakete, die durch regionale Eliten gesichert werden, gegen dezentrale Kompetenzen und eine weitgehend freie Hand der Machthaber in den Regionen, unabhängig von demokratischen Standards (Blakkisrud 2003: 82ff.; siehe auch: Marsh 2000) – so lautete der Kern des Elitenpakts. Seit Mitte der 1990er Jahre wurden die Gouverneure bzw. Republikspräsidenten zudem direkt gewählt und verfügten daher über eine beträchtliche Legitimation und Rückhalt in den Regionen. Sie waren weiterhin qua Amt im Föderationsrat, dem Oberhaus der RF, vertreten und übten damit einen beträchtlichen Einfluss auf die Bundespolitik aus.

Insgesamt setzten sich in den 1990er Jahren somit starke klientelistische Muster durch, die – wie die zweite Fallstudie zeigen wird – auch die föderale Institutionenpolitik nach dem Amtsantritt Putins prägten. Auch Rezentralisierung und Rechtsvereinheitlichung wurden letztlich über den Hebel klientelistischen Tauschs durchgesetzt.

Fallstudie 2: Vom dezentralisierten Vertragsföderalismus zum rezentralisierten Föderalstaat? *Rezentralisierung als Tausch*

Seit seinem Amtsantritt im Jahr 2000 hat Präsident Putin mithilfe einer gradualistischen Strategie eine Reihe aufeinander bezogener Maßnahmen durchgesetzt, die den Föderalismus in beträchtlichem Umfang verändert haben. Mit Erfolg: Heute ist Russland eindeutig stärker zentralisiert und weniger asymmetrisch als noch in 1990er Jahren. Die Liste der Veränderungen, die in den vergangenen acht Jahren vorgenommen wurden, ist kaum überschaubar. Sie umfasst Programme zur Minderung regionaler Disparitäten, die Kündigung der bilateralen Verträge, die sanktionsbewehrte Durchsetzung föderalen Rechts in den Regionen, die Harmonisierung der Gesetzgebung durch eine vom Präsidenten eingesetzte Kommission („Kozak-Kommission“), einen veränderten Wahlmodus der Gouverneure, aber auch die Einziehung einer weiteren föderalen Ebene, nämlich der sieben föderalen Bezirke mit *polpredy* (Bevollmächtigten des Präsidenten) an der Spitze, die die Koordinierung der Regionen in diesem Großbezirk sicherstellen und die Umsetzung des Rechts in den Regionen überwachen sollten u.v.m. Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich angesichts dessen exemplarisch auf zwei bedeutsame Bausteine dieser präsidentiellen Strategie: auf die Beschneidung der Macht der Gouverneure sowie auf die systematisch betriebene Entregionalisierung des Parteiensystems.

Die Macht der regionalen Regierungschefs stellte eine wesentliche Einschränkung präsidentialer Herrschaft dar. Zwar wird der Semipräsidentialismus russischer Provenienz gerne als „Superpräsidentialismus“ bezeichnet. Dies mag auf die realen Machtverhältnisse zwischen Präsident, Parlament und Premier zwar zutreffen, verfehlte aber mindestens in den 1990er Jahren den Kern des weitreichend dezentralisierten Verhältnisses zwischen Zentrum und Regionen und die Schwäche des Präsidenten in den Föderationssubjekten. Die Gouverneure bildeten seinerzeit in der Tat eine der wenigen ernst zu nehmenden oppositionellen Kräfte: Etliche von ihnen hatten noch während der Dumawahlen von 1999 in Opposition zu Putin gestanden. Von 1991 bis 1995 waren die Gouverneure noch vom Präsidenten ernannt worden. Seit 1996 jedoch wurden sie in direkten Wahlen bestimmt. Zumeist waren sie parteiunabhängige und damit für das Zentrum oft nur schwer kontrollierbare Einzelkandidaten; häufig setzten sie Bundesgesetze nicht um oder verabschiedeten Normativekte, die im Widerspruch zur Verfassung oder Bundesgesetzen standen. Einmal ins Amt gewählt, waren sie weder der regionalen Legislative noch der föderalen Regierung gegenüber verantwortlich, im Föderationsrat jedoch qua Amt an der Bundesgesetzgebung beteiligt. Präsident Putins Politik zielte nach seinem Amtsantritt darauf, das Verhältnis zwischen Zentrum und Regionen zu rezentralisieren und auf eine berechenbarere Grundlage zu stellen. Putin unternahm eine Reihe von Versuchen, Verfassungs- und Bundesrecht in den Regionen durchzusetzen. Gleichzeitig jedoch war dies nur möglich, indem informale, klientelistische Tauschbeziehungen mit den regionalen Machthabern weitergeführt und genutzt wurden, um Rezentralisierung und Rechtsvereinheitlichung durchzusetzen.

Die Palette der eingeleiteten Maßnahmen ist beachtlich und mit Sanktionen bewehrt. Rund ein Drittel der Gouverneure war der regional stark verankerten Wirtschaftseliten zuzurechnen, deren Einfluss auf die Bundespolitik Putin ein Dorn im Auge war. Der Präsident kann nun in

Ausnahmesituationen den Gouverneur ersetzen – und zwar dann, wenn die Verschuldung eines Föderationssubjekts dessen Haushalt um 30% übersteigt. Ebenso kann die föderale Regierung den Gouverneur bei „unsachgemäßer Verwendung“ von Haushaltsmitteln absetzen. Eine Entlassung ist auch dann möglich, wenn ein Gouverneur Rechtsakte erlässt, die der Verfassung widersprechen. Gleichzeitig wurde die Zweite Kammer, der Föderationsrat, deutlich geschwächt. Dieser hat im internationalen Vergleich eine mittelstarke Vetoposition. Bis 2001 waren die Vertreter im Föderationsrat mit einer starken Stellung ausgestattet, da Gouverneur und Parlamentspräsident ex officio Vertreter der Region waren. Seit 2002 schickt eine Region nur noch zwei Vertreter aus der Legislative und der Exekutive in den Föderationsrat, nicht mehr die Gouverneure selbst. Die Präsidialadministration schlug dabei rund 75 bis 80 Prozent der Kandidaten selbst vor (Remington 2003: 674). Seit 2005, in unmittelbarer Folge der Ereignisse von Beslan, wurde zudem die Direktwahl der Gouverneure abgeschafft und durch eine Ernennung durch den Präsidenten – mit Zustimmung der regionalen Dumen – durchgesetzt. Noch im selben Jahr waren 44 Regierungschefs nach diesem Modus bestimmt (Kamyshev 2006). Die regionalen Parlamente unterstützten die Kandidaten des Präsidenten mit durchschnittlich 97 Prozent der Stimmen; in 23 von 47 ausgewerteten Abstimmungen gab es sogar einstimmige Voten (Wegren/Konitzer 2007: 1034).

Nun sollte man meinen, dass eine solche Machtverschiebung im föderalen System, wie sie Präsident Putin innerhalb nur weniger Jahre erreicht hat, angesichts des Institutionen zugeschriebenen Beharrungsvermögens auf erheblichen Widerstand insbesondere der Gouverneure und ihrer Gefolgschaften hätte stoßen müssen. Institutionen legen dem historischen Institutionalismus zufolge schließlich schwer veränderbare Machtverteilungen fest. Tatsächlich nahmen diese Veränderungen ihren legalen Weg durch das russische Institutionensystem; sie sind also auf formal korrektem Wege zustande gekommen. Wie lässt sich die Kapitulation der regionalen Machthaber erklären? Tatsächlich fußt auch diese Lösung auf Mechanismen des politischen Tauschs und auf dem Einsatz von Elitenpakten: Zum einen wurde ein Staatsrat beim Präsidenten als beratendes Organ für die Lösung operativer Fragen eingerichtet. Diese Institution verschaffte den Gouverneuren einen direkten Zugang zum Präsidenten. Im Gesetz über die dritte Amtszeit von 2003 hatte Putin den Gouverneuren zudem ein Tauschgeschäft angeboten, von dem schließlich ein Großteil der Amtsinhaber Gebrauch machte: Die Amtszeit der ehemals direkt gewählten Gouverneure, die eigentlich nur zwei Mal in Folge das Amt bekleiden durften, wurde nun vom Oktober 1999 an gerechnet. In der Praxis konnten damit 69 Gouverneure ein drittes Mal gewählt werden. Weitere 17 durften sogar ein viertes Mal amtieren (vgl. auch: Chebankova 2007: 294). Im Ergebnis blieb die personelle Kontinuität, auch nachdem der Wahl- in einen Ernennungsmodus umgewandelt wurde, ausgesprochen hoch (Konitzer/Wegren 2007: 1033).

Die Gouverneure erwiesen sich in dieser konkreten Situation erneut unfähig zum kollektiven Handeln. Viele von ihnen hatten zuvor offen die Vaterlandspartei von J. Primakov unterstützt – eine Partei, die Wahlkampf gegen Putins „Einheit“ (edinstvo) während angetreten war. Die Gouverneure hatten damit bekanntermaßen keinen Erfolg. Nun waren sie erkennbar bemüht, den Schaden dieser Fehleinschätzung nach dem Wahlerfolg Putins zu begrenzen. Diese Neigung zum Einlenken spaltete die Gruppe der Gouverneure. Als Spaltpilz fungierte dabei das beschriebene Angebot der dritten Amtszeit: Letztlich war es den meisten Gouverneuren als *office seeker* wichtiger, die eigene Amtszeit abzusichern und auszudehnen, als die Rechte

einer abstrakten Institution wie des Gouverneursamtes oder des Föderationsrates zu wahren. Die Wiederwahlchancen derjenigen, die erneut antraten, waren, wie eine Auswertung zeigt, überaus groß (Söderlund 2005). Erneut basiert die Formierung eines neuen Föderalismustyps somit auf selektiven Anreizen und einem Tauschgeschäft zwischen Zentrum und Regionen, das die Präferenzen beider Seiten berücksichtigt: Rezentralisierung und Sicherung von Wählerstimmenpakten wurden gegen eine individuelle Verlängerung der Amtszeit eingelöst. Wir haben es somit mit einer Situation zu tun, in der die regionalen Eliten als *office seeker* durch einen Pakt mit dem Zentrum ihren individuellen Nutzen steigern konnten – und zwar sogar mehr, als dies durch kollektives Handeln gegenüber dem Zentrum möglich gewesen wäre. Diese Aussage gilt auch für die Gouverneure, die nicht von vornherein Gefolgsleute Putins waren. Das Fehlen von Heuristiken (Prinzipien), welche die föderale Grundidee und Grundsätze der vertikalen Gewaltenhemmung über situationsbezogene und individuelle Vorteile stellen, hat dabei zur Stärkung und Fortsetzung informaler Regeln beigetragen, welche die Geltung zentraler Verfassungsgrundsätze (z.B. freie Wahlen) beeinträchtigen (*Hypothese 3*). Diese Situation stellt derzeit ein Gleichgewicht dar; die Beteiligten dürften somit vorerst auch wenig Anreiz haben, davon wieder aufzuweichen. Regionale Akteure wurden erfolgreich inkludiert, autokratische Tendenzen durch Machtteilung und Elitenpakete, die wenig mit föderaler Gewaltenteilung zu tun haben, aber letztlich verstärkt.

Klientelistische Muster der Politikgestaltung und selektive Begünstigungen einzelner Regionen wirken somit nach wie vor fort. Zwar wurden die bilateralen Verträge nach dem Amtsantritt Putins gekündigt. Föderale Programme und Finanztransfers sind aber – ähnlich wie in den 1990er Jahren – nur an die Regionen mit „strategischer Bedeutung“, etwa an Baschkortostan oder Tatarstan, Kaliningrad oder den Süden Russlands, adressiert (Chebankova 2007: 289), auch wenn diese Programme nach dem Willen des Zentrums zurückgefahren werden sollen. Auch zeigt das regionalisierte Wahlverhalten, dass der Wahlerfolg Putins (und nun auch Medwedjews) positiv mit einem überdurchschnittlichen Stimmenanteil für Putin in den Regionen, die besonders autokratisch regiert werden, korreliert (vgl. im Folgenden Gilka-Bötzow/Kropp 2006: 784ff., Mikhailov 2004: 201ff.). Die Wahlergebnisse belegen von einer speziellen Tauschbeziehung zwischen den Eliten ethnischer Regionen und dem Kreml: Regionale Eliten demonstrieren ihre Loyalität mit dem Amtsinhaber, indem sie die erwarteten Wahlergebnisse „gewährleisten“; im Gegenzug lässt der Kreml ihnen in den Regionen weitgehend freie Hand. Der Wahlausgang von 2004 zeigt, dass Wladimir Putin ausgerechnet in den ethnischen Republiken, etwa im Kaukasus, ein überdurchschnittliches Maß an Unterstützung erhielt. Auf Putin entfielen in den ethnischen Regionen (Republiken, autonome Kreise und autonome Bezirke) durchschnittlich 80,6% der Stimmen, in den „russischen“ Regionen (Gebiete und Kreise) nur 67,8%. Die Variable „ethnische“ versus „russische“ Republik erklärt damit einen beträchtlichen Anteil der regionalen Varianz im Wahlergebnis (vgl. Abb. 1 bis 3). Die in diesen Regionen sehr niedrige Quote an ungültigen Stimmen weist zudem darauf hin, dass die Wahlen notfalls auch manipuliert werden. Die anomal hohe Wahlbeteiligung verdeutlicht ferner die Möglichkeiten der regionalen Machthaber, die Wahlbevölkerung unter Druck zu setzen. Selbiges Muster ließ sich zudem bei der Dumawahl 2003 beobachten, wo Edinaja Rossija in den Republiken 60 Prozent der Stimmen erhielt, in den Regionen jedoch nur 30 Prozent (Chebankova 2007: 292).

Fallbeispiel 2 weist somit darauf hin, dass auch informale Institutionen zu pfadabhängigen Entwicklungen führen können und dass die Erhaltung dieser Art von Pfadabhängigkeit mehr dem Interesse mancher Akteure – in unserem Fall der regionalen Akteure und des Präsidenten – entsprechen kann als die Wahrung der formalen föderalen Ordnung und ihrer grundlegenden Prinzipien (*Hypothese 4*). Auch wenn die Geltung der Bundesgesetze in den Regionen nun durchaus stärker durchgesetzt wird als in den 1990er Jahren, so sind seit dem Systemwechsel selektive Kooperation und klientelistische Politik Konstanten föderaler Interaktionen geblieben. Der über diesen Mechanismus je erzielte formale *institutionelle outcome* – eine Dezentralisierung in den 1990ern bzw. eine Rezentralisierung nach 2000 – hing in beiden Fällen davon ab, wie die Macht- und Ressourcenverteilung in der konkreten historischen Situation gelagert war und wie die Gelegenheitsstrukturen von den Akteuren genutzt wurden (*Hypothese 2*). Der Rückgriff auf informale Institutionen schwächt im konkreten russischen Fall jedoch die Verfassung, etwa den Aspekt vertikaler Gewaltenhemmung, und er schränkt die Geltung freier und fairer Wahlen als das Kernelement von Demokratie empfindlich ein. Regionale Eliten und Präsident greifen damit auf informale Institutionen zurück und nehmen die Beschädigung formaler Verfassungsnormen zumindest billigend in Kauf.

Das Beispiel zeigt – wie auch das erste –, dass die Funktionsweise eines föderalen Systems maßgeblich davon abhängt, ob der Föderalismus als handlungsleitendes Prinzip von Eliten und Bevölkerung verinnerlicht ist, ob mithin eine föderale politische Kultur existiert (z.B. Elazar 1987: 247). Hierzu gehören Selbstbeschränkung bei der Machtausübung, ein bundes-treues Verhalten, Kompromissfähigkeit, Solidarität und eine generelle Anerkennung von Grundsätzen der Gewaltenteilung. Solche allgemeinen Prinzipien sind bis heute in Russland kaum akzeptiert. Ohne ihr Vorhandensein ist eine sinngerechte Anwendung föderaler Normen und Regeln jedoch nicht möglich. Mit anderen Worten: Ihre Akzeptanz bestimmt wesentlich, wie Regeln angewandt werden und welchen Stellenwert auch informale Mustern wie Klientelismus zukommt. Dies spricht dafür, in die neoinstitutionalistischen Ansätze, die in der Regel die institutionen- mit der akteurstheoretischen Perspektive verbinden und die die Föderalismusforschung, eine weitere analytische Ebene, nämlich eine kognitionstheoretische, explizit einzuziehen.

Ein schwaches Zentrum und nur regional bzw. nicht föderal organisierte Parteien erzeugen Riker zufolge zentrifugale Tendenzen in einem Föderalstaat. Die oben beschriebenen Maßnahmen zielten in der Tat auf die Wiederherstellung eines „starken Staates“. Die Reformulierung von Regeln reichte indessen nicht aus, sondern der Plan sollte durch hierarchisch geführte und dabei föderal untersetzte Parteiorganisationen abgestützt werden (*Hypothese 1, 5b*). Von 15656 Kandidaten bei den Regionalwahlen 1995-97 hatten nur 11,6% einer nationalen Partei angehört (Ross 2000: 413). Eine Reihe von Initiativen der Präsidialadministration bezog sich deshalb auf das Wahl- und Parteienrecht, das in mehreren Stufen geändert wurde, um das Parteiensystem zu entregionalisieren und die Hegemonie der Präsidentenpartei „Edinaja Rossija“ auch in den Regionen abzusichern. Diese Vorhaben zielten somit darauf, die beabsichtigten Spillover-Effekte aus dem einfacher veränderbaren Parteiensystem heraus auf das föderale System herzustellen. In autoritären oder semi-autoritären Systemen, in denen, wie in Russland, Parteien nur eingeschränkt gesellschaftliche Konflikte repräsentieren und Parteien vor allem Elitenzirkel sind, ist ein solches „institutional engineering“ einfacher zu bewerkstelligen (*Hypothese 5c*).

In Russland wurde bis zu den vorletzten nationalen Dumawahlen ein Grabenwahlsystem angewandt. Über die Hälfte der Mandate, die nach der relativen Mehrheitswahl vergeben wurden, hatten zahlreiche regionale Interessenvertreter Eingang in die Duma gefunden. In das 1999 gewählte Parlament zogen beispielsweise allein 105 unabhängige Abgeordnete als Direktkandidaten, oft mit regionaler Machtbasis, ein. Das Ziel Putins bestand nun darin, diese regionale Komponente zu eliminieren, den Einfluss lokaler Wirtschaftseliten auf die Wahlen einzudämmen und die Anzahl der Parteien drastisch zu verringern. Das Grabenwahlrecht wurde zur Wahl von 2004 abgeschafft, es gibt seither nur noch die Verhältniswahl. Dies stärkt die Präsidentenpartei *Edinaja Rossija*, da nun keine unabhängigen Kandidaten mehr in die Duma einziehen können. Die Sperrklausel wurde auf 7% angehoben, was das oppositionelle Spektrum, das in sich stark zersplittert ist, benachteiligt. Diese Strategie, ein Zwei- oder Dreiparteiensystem zu „verordnen“, wird gleichzeitig durch eine bemerkenswerte Bestimmung modifiziert, die einen Kern von Pluralismus wenigstens oberflächlich sichern soll: Für den Fall, dass nur eine einzige Partei die Hürde überwindet oder die qualifizierten Parteien zusammen nicht mindestens 60 Prozent der Wähler repräsentieren, ziehen so viele Parteien mit geringeren Stimmanteilen ins Parlament ein, bis diese Schwelle erreicht ist. Das Parteiengesetz von 2001 sah zudem vor, dass die Parteien jeweils mindestens 10.000 Mitglieder umfassen mussten. In der Hälfte der Föderationssubjekte mussten mindestens je 100 und in der anderen je 50 Parteimitglieder nachgewiesen werden. Damit schloss das Gesetz rein regional verankerte Parteien von den Wahlen aus. 2004 wurde diese Regelung abermals verschärft: Nun mussten die Parteien sogar 50.000 Mitglieder nachweisen können; in der einen Hälfte der Föderationssubjekte jeweils mindestens 500 Mitglieder, in der anderen 250.

Komplementär zu diesen Maßnahmen hat die Präsidialadministration den Aufbau der Präsidentenpartei *Edinaja Rossija* forciert. Damit wurde eine regionale Verankerung der präsidialen Macht erreicht sowie eine Zweidrittelmehrheit in der Duma und im Föderationsrat, mit deren Hilfe nun eigentlich verfassungsändernde Mehrheiten im – etwa bei der nun diskutierten Verlängerung der Amtszeit des Präsidenten – konfiguriert werden können. Die meisten regionalen Eliten und Gouverneure sind inzwischen zur Präsidentenpartei übergewechselt (Konitzer/Wegren 2007: 1032-1034). Dies hat allerdings keineswegs den gewünschten Effekt, nämlich eine Zentralisierung und umfassende Kontrolle von oben zur Folge. Vielmehr beklagen sich führende Vertreter des Präsidentenlagers, der Beitritt werde häufig nur formal und symbolisch sowie aus Karrieregründen geleistet, die regionalen Eliten würden ihre regionalistische Haltung aber gleichzeitig beibehalten. Mit Ausnahme des kleinsten gemeinsamen Nenners, zum Machtzentrum gehören zu wollen, gebe es kein einigendes programmatisches Band. Erwartet wird deshalb die Zunahme innerparteilicher Fragmentierung, d.h. Positionen und Konflikte werden sich in dieser Partei vervielfachen und können ggf. ihre Strategiefähigkeit der Partei beeinträchtigen. Auch dürfte die Tatsache, dass durch die Putin'schen Maßnahmen die Elitenzirkulation von der regionalen auf die Bundesebene stark eingeschränkt bleibt, zentrifugale Tendenzen nicht eindämmen (Chebankova 2007: 297). Rezentralisierung könnte damit – zumindest in Teilen – ein Oberflächenphänomen bleiben.

Die Neukonfiguration des Parteiensystems wurde zudem durch Neugründungen des Kreml arrondiert: So ist mit dessen Unterstützung die sozialpopulistische und nationalistische Partei „Heimat“ (*Rodina*) im Vorfeld der Parlamentswahlen von 2003 ins Leben gerufen worden. Ziel des Kremls war es, der Kommunistischen Partei, der derzeit einzigen stärkeren Oppositi-

onspartei, durch eine dem Präsidenten gegenüber loyale, im Parteienspektrum links von Edinaja Rossija platzierte Partei die Stimmen abzuwerben. Beide Parteien wenden sich an eine ähnliche Wählerklientel. Ähnlich verhält es sich mit der 2006 gegründeten Partei „Gerechtes Russland“ (Spravedlivaja Rossija) unter Sergej Mironov, die ebenfalls eine Kremschöpfung ist und sich dem Präsidenten gegenüber auch im Wahlkampf 2007/08 loyal verhalten hat. Sie stellt eine Vereinigung der drei als kremlnah geltenden Parteien Heimat, der Russischen Rentnerpartei und der Russischen Partei des Lebens dar. Ihr Ziel ist die Bindung von Stimmen zu Lasten von kremlkritischen linken und populistischen Parteien. Bei den Dumawahlen zeigte diese Strategie im Übrigen durchaus Erfolg. Das Parteiensystem kannte vor den Wahlen von 2007 und 2008 somit keine stärkeren, wirklich oppositionellen Parteien mehr. Parteienpluralismus á la russe ist damit ein Oberflächenphänomen und hat eine eher dekorative Funktion.

Fazit und Diskussion

Welche Schlussfolgerungen können aus den beiden Fallbeispielen gezogen werden? Es spricht viel dafür, dass pfadabhängige Entwicklungen auch – gerade in Zeiten erheblicher Instabilität formaler Regeln – durch informale Institutionen erzeugt werden können. Der Übergang vom Sowjetföderalismus zum heutigen System Russlands zeigt, dass in den vergangenen 20 Jahren klientelistische Muster als Pfade im Verhältnis zwischen Bund und Föderationssubjekten eingerastet sind. Diese wurden auch von Putin aufrechterhalten und genutzt, um das Ziel der Entregionalisierung von Parlament und Parteiensystem sowie eine stärkere Geltung des Bundes- und Verfassungsrechts in den Regionen und eine Rezentralisierung durchzusetzen. Was die rechtsstaatliche Entwicklung betrifft, ergibt sich ein ambivalentes Bild: Verfassungsregeln, etwa freie und faire Wahlen als Kernelement einer Demokratie, werden in Russland durch informale Strukturen nicht abgestützt, im Gegenteil. Der Zustand lässt sich eher als Machtteilung zwischen Eliten beschreiben, die situativ variiert, nicht aber zu einem fest institutionalisierten und akzeptierten Muster der föderalen Gewaltenteilung oder Gewaltenteilung führt. Wie stabil diese informale Pfade sind, muss sich noch zeigen. Die Forschung liefert jedenfalls keine zuverlässige Aussage darüber, ab welchem Punkt der Verstärkung eine Entwicklung tatsächlich als pfadabhängig gelten kann. Sollten sie sich jedoch als dauerhaft erweisen – und sie sind als soziale Regeln schwerer veränderbar als formale Institutionen –, wäre dies der Demokratiequalität Russlands selbst bei einer Redemokratisierung formaler Strukturen abträglich.

Die Verfassungsdynamik im föderalen System Russlands ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass einfachgesetzliche Maßnahmen seinen Charakter deutlich verändert haben. Die Tauschgeschäfte, die zwischen Zentrum und Regionen eingegangen wurden (z.B. „dritte Amtszeit“ gegen Rezentralisierung) wurden, haben zu einem zumindest vorübergehend stabilen Gleichgewicht geführt. Keiner der Beteiligten hat derzeit ein großes Interesse daran, von dieser Lösung abzuweichen. Ob die so gefundene formale föderale Ordnung für einen längeren Zeitraum Bestand haben wird, ist derzeit nicht abzusehen. Dies hängt nicht zuletzt davon ab, wie sich die Präferenzen und die Ressourcenausstattung der künftigen regionalen und

zentralstaatlichen Eliten entwickeln. Bislang war jedenfalls die Neigung, die föderalen Institutionen je nach kurzfristigen Nutzenkalkülen und gegebener Ressourcenverteilung zwischen Zentrum und Regionen in rascher Abfolge neu zu ordnen, weit verbreitet.

Die Analyse zeigt zudem, dass die Art und Weise, wie formale föderale Institutionen und die sie untersetzenden informalen Regeln genutzt werden, von der Existenz des Föderalismus abstützender Heuristiken bzw. von allgemeinen Prinzipien abhängt. Solche Prinzipien, die föderale Grundideen beinhalten, sind in Russland bis heute schwach ausgeprägt: Sie waren schon während der Sowjetzeit grundsätzlich der Definitionsmacht der KPdSU unterworfen und stehen, sofern vorhanden, auch heute hinter individuellen Nutzenkalkülen zurück; aus diesem Grund werden Verfassungsregeln auch absichtsvoll verletzt. Forschungsstrategisch sollte dies zur Folge haben, dass diese analytische Komponente in Studien zur Verfassungsdynamik in föderalen Systemen in Zukunft explizit konzeptualisiert werden sollte.

Die Fallstudien zu Russland geben ferner Aufschluss darüber, dass die Dezentralisierung bzw. Rezentralisierung einer Föderation in einem System mit gesellschaftlich wenig verankerten Parteien und Organisationen auch über den Weg einer systematischen Konfiguration des Parteiensystems und Wahlrechts vorangetrieben werden kann (Spillover-Effekt). Der Langzeiteffekt einer solchen Maßnahme ist in Russland aber fraglich, da es ggf. zu einer Fragmentierung von Interessen innerhalb der Präsidentenpartei kommt und Rezentralisierung möglicherweise zum Oberflächenphänomen wird. Insgesamt ist somit trotz des autokratischen „turns“ in Russland eine gewisse Skepsis angebracht, was den Grad und das Ausmaß der tatsächlichen Rezentralisierung betrifft.

Abbildungen (regionalisierte Wahlergebnisse 2004, 2007, 2008)

Abb.1

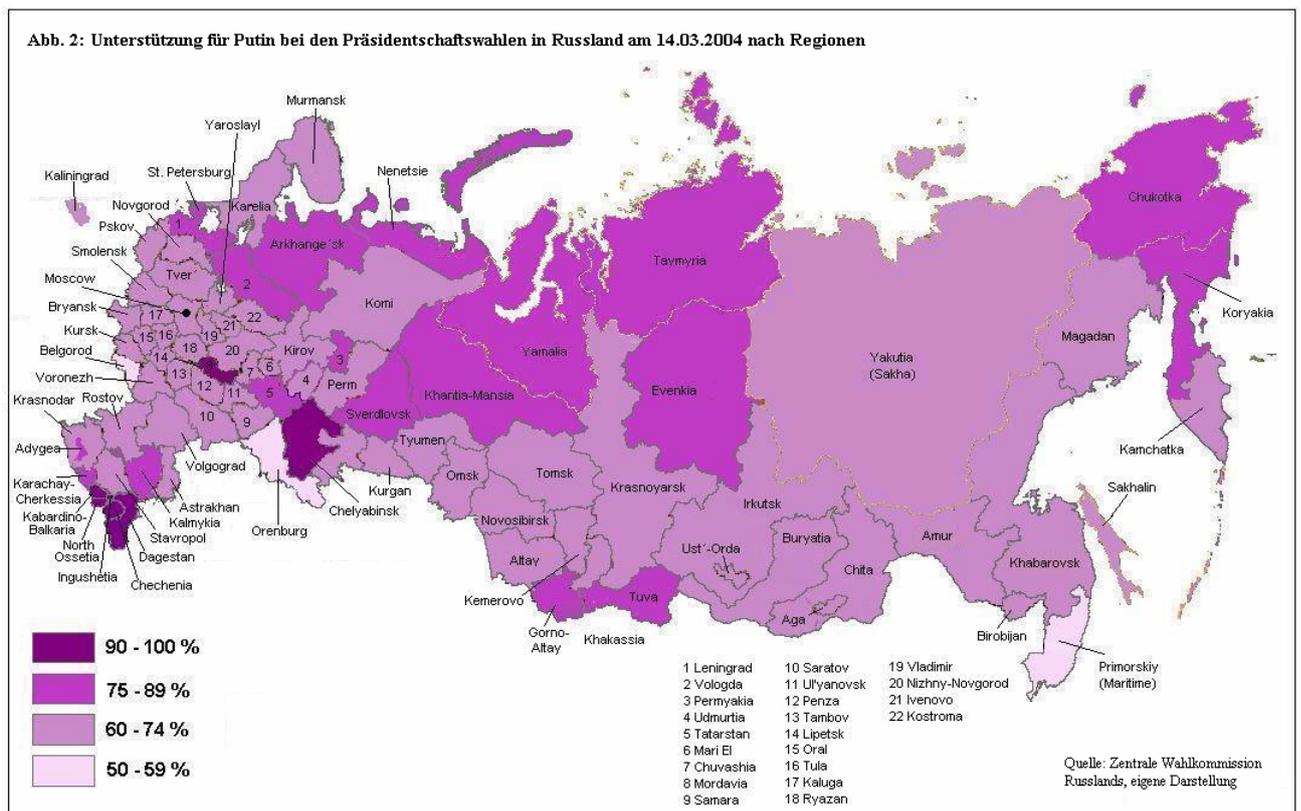


Abb. 2

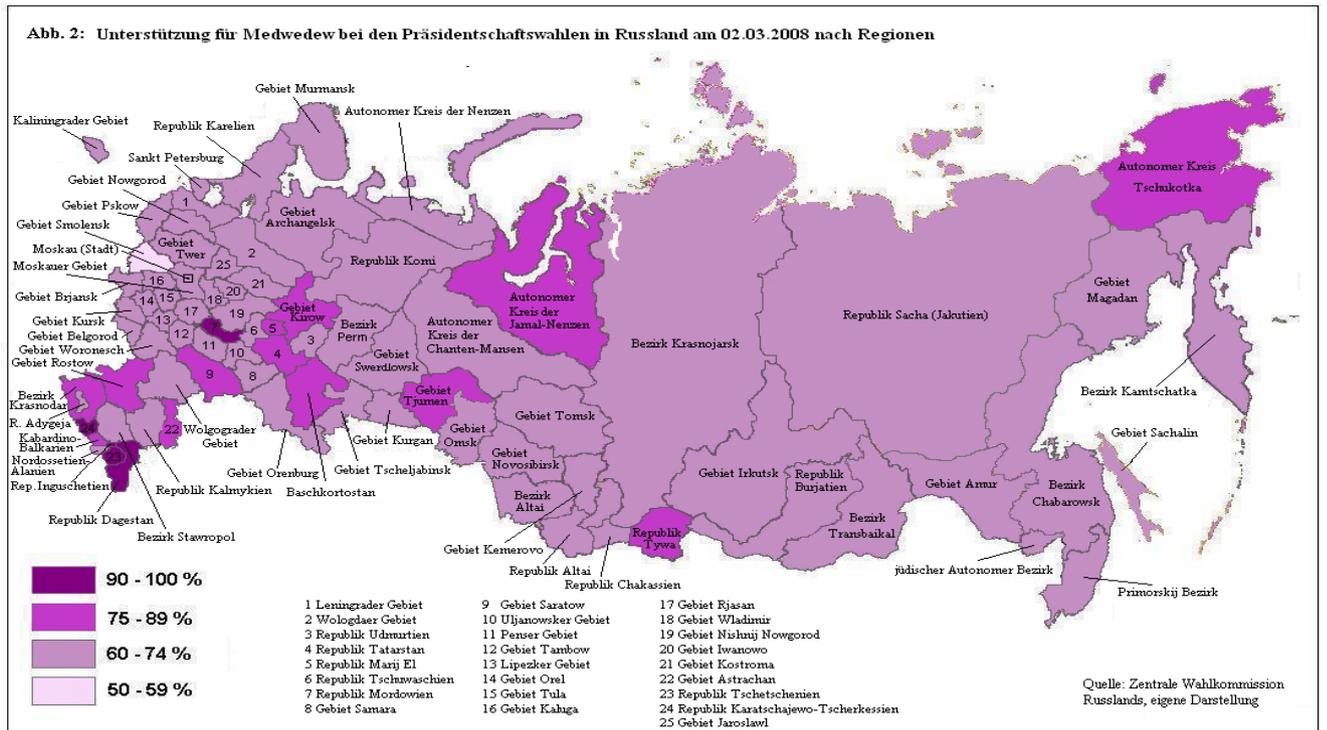
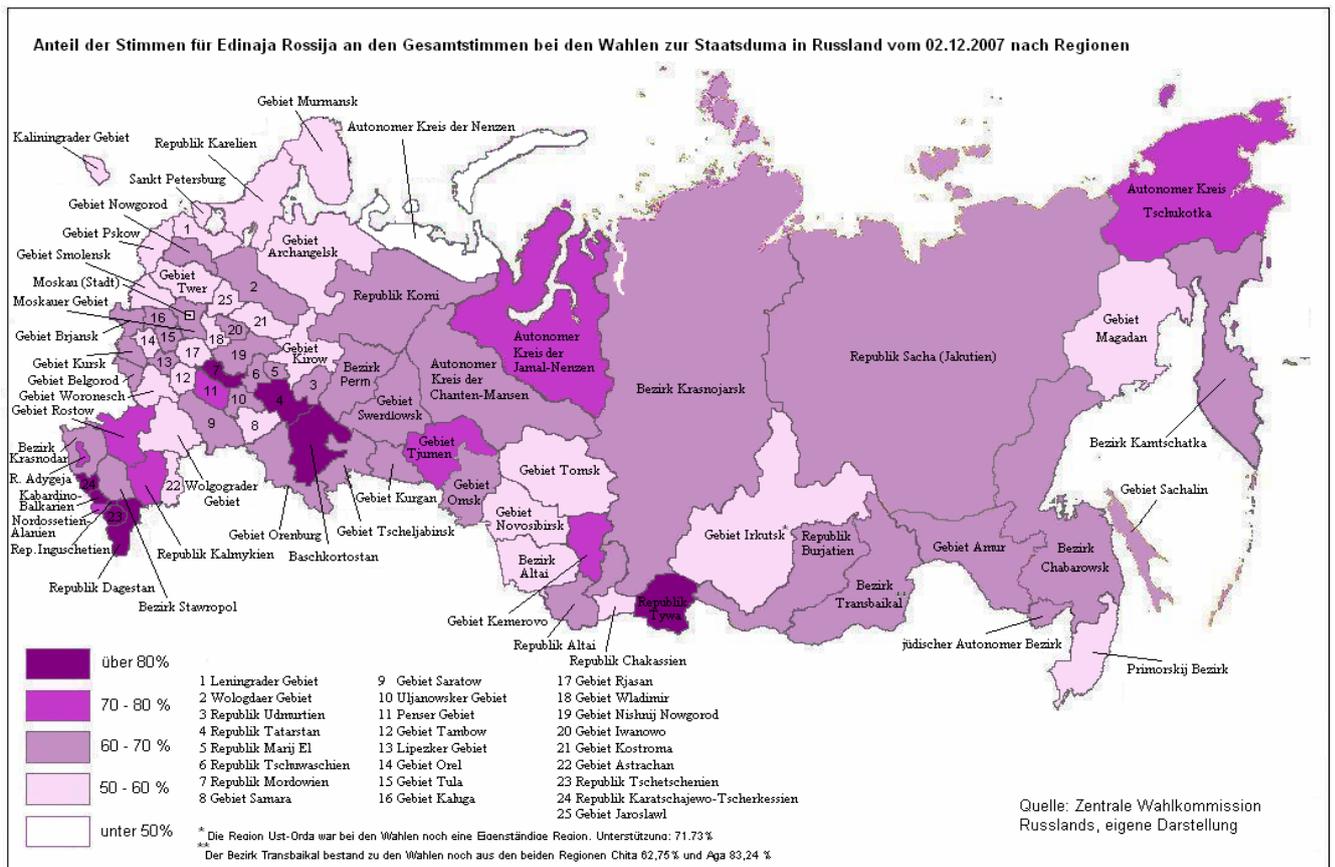


Abb. 3



Literatur

- Alexander, Gerard 2001: Institutions, Path Dependence, and Democratic Consolidation, in: *Journal of Theoretical Politics* 13(3), 249-270.
- Azarova, Aitalina 2006: Formal institutions and informal politics in Russia, in: Meyer, Gerd (Hrsg.): *Formal institutions and informal politics in Central and Eastern Europe*, Opladen, 238-273.
- Benz, Arthur 2003: *Föderalismus und Demokratie. Eine Untersuchung zum Zusammenwirken zweier Verfassungsprinzipien*, polis Nr. 57/2003, Hagen.
- Blakkisrud, Helge 2003: The rise and fall of the Russian governor: institutional design vs patron/client relationships, in: Anton Steen/Vladimir Gel'man (Hrsg.), *Elites and Democratic Development in Russia*, New York.
- Cashaback, David 2008: Assessing asymmetrical federal design in the Russian federation: A case study of language policy in Tatarstan, in: *Europe-Asia studies* 60(2), 249-275.
- Dowley, Kathleen M. 1998: Striking the Federal Bargaining in Russia: Comparative Regional Government Strategies, in: *Communist and Post-Communist Studies* 31, 359-380.
- Elazar, D.J. 1987: *Exploring Federalism*, Tuscaloosa.
- Engel, C./Gigerenzer, G. (Hrsg.) 2006: *Heuristics and the Law*. Cambridge Mass.
- Erk, Jan/Swenden, Wilfried 2008: *Explaining Federalism. State, Society and Congruence in Austria, Belgium, Canada, Germany and Switzerland*, London, New York.
- Filippov, Mikhail/Olga Shevtsova 1999: Asymmetric bilateral bargaining in the new Russian Federation. A path-dependence explanation, in: *Communist and Post-Communist Studies* 32, 61-76.
- Gel'man, Vladimir 2004: The Unrule of Law in the Making: the Politics of Informal Institution Building in Russia, in: *Europe-Asia Studies* 56, 1021-1040.
- Gilka-Bötzow, Agnes/Kropp, Sabine 2006: Regionale Aspekte der Institutionenentwicklung in Russland und der Ukraine, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 37, 778-794.
- Hagedoorn, Louk/Poppe, Edwin/Minescu, Anca 2008: Support for Separatism in Ethnic Republics of the Russian Federation, in: *Europe-Asia Studies* 60(39); 353-373.
- Hart, H. L. A. 1994: *The Concept of Law*. Second Edition, Oxford/New York: Oxford University Press.
- Heinemann-Grüder, Andreas 2000a: Putins Reform der föderalen Strukturen. Vom Nachtwächterstaat zum Ektatismus, in: *Osteuropa*, 50, 979-990.
- Heinemann-Grüder, Andreas 2000b: *Der heterogene Staat. Föderalismus und regionale Vielfalt in Russland*, Berlin.
- Helmke, Gretchen/Levitsky, Steven 2004: Informal institutions and comparative politics. A research agenda, in: *Perspectives on Politics* 2, 725-740.
- Jahn, Egbert 2007: Staatlichkeit und Nationalbewusstsein. Die Russländische Föderation: russländischer Multinationalstaat oder russischer Nationalstaat?, in: Beer, Matthias (Hrsg.): *Auf dem Weg zum ethnisch reinen Nationalstaat?*, Tübingen, 159-195.
- Kahn, Jeffrey 2002: Putin's Federal Reforms – A Legal-Institutional Perspective, in: Markku Kivinen/Katri Pynnöniemi (Hrsg.), *Beyond the Garden Ring. Dimensions of Russian Regionalism*, Helsinki.
- Kamyshev, Dmitri 2006: Na vstrei predvyboram, in: *Kommersant-Vlast'* vom 16. Januar 2006.
- Krasner, Stephen D. 1984: Approaches to the State, in: *Comparative Politics* 16, 223-246.

- Kropp, Sabine 2005: Demokratie und föderalstaatliche Entwicklung in Transformationsprozessen. Überlegungen am Beispiel des Russländischen Föderalismus, in: Paul J.J. Welfens/Hans Gerhard Strohe (Hrsg.): Globalisierung und regionale Modernisierung von Wirtschaft und Politik, Köln, 269-299.
- Lane, Jan-Erik/Ersson, Svante 2005: The Riddle of Federalism: Does Federalism Impact on Democracy?, in: Democratization 12 (2), 163-182.
- Lauth, Hans-Joachim 2000: Informal Institutions and Democracy, in: Democratization 7(4), 21-50.
- Lorenz, Astrid 2004: Stabile Verfassungen? Konstitutionelle Reformen in Demokratien, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 35, S. 448-468.
- Marsh Christopher/Albert, Helen/Warhola, James W. 2004: The Political Geography of Russia's Presidential Election in 2004, in: Eurasian Geography and Economics, 45(4), 188-205.
- Merkel, Wolfgang/Croissant, Aurel 2000: Formale und informale Institutionen in defekten Demokratien, in: Politische Vierteljahresschrift 41, 3-30.
- Mikhailov, Valentin 2004: Regional elections and democratisation in Russia, in: Cameron Ross (Hrsg.), Russian politics under Putin, Manchester/New York, 198-220
- Nacional'naja Politika Rossii 1997: Moskva.
- North, Douglass C. 1990: Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Political Economy of Institutions and Decisions, Cambridge UP.
- Ordeshook, Peter C. 1996: Russia's Party System: Is Russian Federalism Viable?, in: Post-Soviet Affairs, 12, 195-217.
- Pierson, Paul 2004: Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis, Princeton N.J.
- Remington, Thomas 2003: Majorities without Mandates: The Russian Federal Council since 2000, in: Europe-Asia Studies 55.
- Riker, William 1964: Federalism: Origin, Operation, Significance, Boston.
- Ross, Cameron 2000: Federalism and democratization in Russia, in: Communist and Post-Communist Studies, 33, 403-420.
- Schulze-Fielitz, Helmuth, 1984: Der informale Verfassungsstaat. Aktuelle Beobachtungen des Verfassungslebens der Bundesrepublik Deutschland im Lichte der Verfassungstheorie, Berlin.
- Slider, Darrell 1997: Russia's Market-Distorting Federalism, in: Post-Soviet Geography and Economics, 38, 445-460.
- Sharafutdinova, Gulnaz 2007: Why was democracy lost in Russia's regions? Lessons from Nizhnij Novgorod, in: Communist and Post-communist Studies 40(3), 363-382.
- Solnick, Steven L. 1995: Federal Bargaining in Russia, in: East European Constitutional Review, 4, 52-58.
- Solnick, Steven L. 1996: The Political Economy of Russian Federalism. A Framework for Analysis, in: Problems of Post-Communism, November/December, 13-25.
- Stepan, Alfred 2000: Russian Federalism in Comparative Perspective, in: Post-Soviet Affairs 16, 133-176.
- Taylor, Brian D. 2007: Force and Federalism. Controlling Coercion in Federal Hybrid Regimes, in: Comparative Politics 39(4), 421-440.
- Thelen, Kathleen 1999: Historical Institutionalism in Comparative Politics, in: Annual Review of Political Science 2, 369-404.
- Wegren, Stephen/Konitzer, Andrew 2007: Prospects for Managed Democracy in Russia, in: Europe-Asia Studies 59(6), 1025-1047.