

## Regionale Machtstrukturen und die Transformation in Rußland: die Dynamik institutioneller Veränderungen im Vergleich

Gel'man, Vladimir

Arbeitspapier / working paper

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Gel'man, V. (1999). *Regionale Machtstrukturen und die Transformation in Rußland: die Dynamik institutioneller Veränderungen im Vergleich*. (Arbeitspapiere und Materialien / Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen, 21). Bremen: Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-437431>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

# **FORSCHUNGSSTELLE OSTEUROPA BREMEN**

**Arbeitspapiere und Materialien**

**Nr. 21**

**Rußland**

**April 1999**

**Regionale Machtstrukturen und die Transformation  
in Rußland. Die Dynamik institutioneller  
Veränderungen im Vergleich**

**von  
Vladimir Gel'man**

**Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen  
Osteuropa-Gebäude, Klagenfurter Straße 3 \* 28359 Bremen  
Telefon 0421/218-3687 \* Fax 0421/218-3269**

## Inhaltsverzeichnis

1. Spätsowjetische Periode (1990-1993) .....	7
2. Postsowjetische Periode (1993-1997) .....	12
3. Regionale politische Institutionen und Regime .....	21

### Tabellen:

Tab. 1: Idealtypen der Gewaltenteilung und Parlamentsformen.....	6
Tab. 2: Merkmale der Regionalparlamente, Kabinette und Oberhäupter entsprechend der Gesetze von 1989-1992 und der Dekrete von 1993.....	13
Tab. 3: Formen der Gewaltenteilung in russischen Regionen und Arten der Regionalparlamente (Beispiele, Stand 1997).....	20

Vladimir Gel'man ist promovierter Politikwissenschaftler und Dozent an der Europa-Universität in St. Petersburg. Die vorliegende Analyse ist die erweiterte Version eines Vortrages, den er im Dezember 1997 in der Forschungsstelle Osteuropa (Bremen) hielt.

Die Meinungen, die in diesen "Arbeitspapieren und Materialien" der Forschungsstelle Osteuropa (Bremen) geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassungen der Autoren wieder.

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung - auch auszugsweise - nur mit vorheriger Zustimmung der Forschungsstelle sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.

## **Regionale Machtstrukturen und die Transformation in Rußland. Die Dynamik institutioneller Veränderungen im Vergleich.**

Vom Ende der achtziger bis in die Mitte der neunziger Jahre unterlagen die regionalen Organe der Staatsgewalt in Rußland einschneidenden Veränderungen. Diese Veränderungen, sowohl auf normativ-rechtlicher als auch auf praktischer Ebene, waren eine Folge der gesamtrossischen politischen Reformen, sie wiesen jedoch regionale Unterschiede auf.

1. Während des genannten Zeitraums vollzog sich eine Erweiterung von Machtbefugnissen und ein Anstieg der politischen Bedeutung der regionalen Machtstrukturen, der mit den Veränderungen in der föderalen Struktur des Landes und mit der Transformation von Regionen, Gebieten und autonomen Gebilden in Subjekte der Rußländischen Föderation (RF) mit eigenen rechtlichen Kompetenzen und relativ eigenständigen politischen Systemen zusammenhing. Der einsetzende Dezentralisierungsprozeß in der Verwaltung, der mit dem Zusammenbruch bzw. einer Schwächung der „vertikalen“ Machtstrukturen (insbesondere der Auflösung der KPdSU) einherging, und die Umverteilung von finanziellen Mitteln und Eigentum zugunsten der Regionen trugen ebenso zum Anstieg der Bedeutung und des Status der regionalen Machtstrukturen bei. Im folgenden werden diese Faktoren als *Föderalisierungseffekte* bezeichnet.

2. Eine immense Bedeutung für die Entwicklung der regionalen Machtstrukturen hatten die Einführung freier Wahlen und die Einrichtung von Vertretungsorganen. Zwar wurden diese Neuerungen in nicht unmaßgeblicher Weise künstlich blockiert (z.B. durch ein Moratorium für die Wahlen der Administrationsleiter der Subjekte der RF) oder lediglich in stark eingeschränkter Form verwirklicht (durch Vergabe von beschnittenen Machtbefugnissen an die Vertretungsorgane oder ungleiche Behandlung von Wahlkandidaten). Trotzdem können als ein Ergebnis der politischen Reformen in vielen Regionen Ansätze von Verantwortung und Rechenschaftspflicht der regionalen Machtstrukturen vor der Bevölkerung auf Basis des allgemeinen Wahlrechts und der Möglichkeit, zwischen Kandidaten zu wählen, genannt werden. Diese positiven Veränderungen erlauben zwar noch nicht, von regionaler Demokratie im Sinne von normativen politischen Theorien<sup>1</sup> zu sprechen, doch unter Vorbehalt werden sie im folgenden als *Demokratisierungseffekte* bezeichnet.

3. Im Gegensatz zu den vereinheitlichten regionalen Machtgefügen der Sowjetära weisen die heutigen regionalen Vertretungs- und Exekutivorgane in der RF eine breite Vielfalt in jedweder Hinsicht auf; angefangen von verschiedenen Bildungsprinzipien und Wahlsystemen bis hin zu unterschiedlichen Formen der Zusammenarbeit der Institutionen untereinander. Diese Entwicklungen sind nicht den mittelbaren Wirkungen der Föderalisierungs- und Demokratisierungsvorgänge zuzuschreiben. Sie sind vielmehr das Ergebnis äußerer Einflüsse (z.B. der sozialen und wirtschaftlichen oder der kulturellen Entwicklung einer Region) oder einer bestimmten Kräfteverteilung zwischen Zentrum und Region während der Transformation. Die Untersuchung dieser *Diversifizierungseffekte* in den regionalen Machtsystemen ermöglicht es, den Vergleich in die Betrachtung der regionalen Machtstrukturen mit einzubeziehen.

Besonderes Augenmerk verlangen so zwei mit der Tätigkeit regionaler Organe

---

<sup>1</sup> Vgl. z.B. Dahl, R.: *Democracy and its Critics*. New Haven and London: Yale University Press, 1989; Schmitter, P./Karl, T.: *What Democracy is and Not*, in: *Journal of Democracy*, 1991, Bd. 2, Nr. 3, S. 75-87.

zusammenhängende Fragen:

- a) Wie genau haben sich die Föderalisierungs- und Demokratisierungseffekte auf den rechtlichen Status und die praktische Tätigkeit dieser Einrichtungen ausgewirkt?
- b) Inwiefern beeinflussen die Tätigkeit der regionalen Einrichtungen, ihre Beziehungen untereinander und die zu anderen Strukturen die Politik in den russischen Regionen (und die russische Politik insgesamt)?

Zunächst müssen jedoch Begriffe und Reichweite der Untersuchung definiert werden. In dieser Untersuchung werden folgende Strukturen als grundlegende Einheit betrachtet:

- Gesetzgebende Versammlung, als Sammelbezeichnung für die verschiedenen Strukturen wird im folgenden der Begriff *Parlament* verwendet;
- das Exekutivorgan des Subjektes der RF (Exekutivkomitee, Regierung, Verwaltung), als Sammelbezeichnung wird der Begriff *Kabinett* verwendet;
- der oder die Vorsitzende des Exekutivorgans des Subjektes der RF oder das Oberhaupt des Subjektes der RF als staatliches Gebilde (Administrationsleiter, Gouverneur, Präsident), als Sammelbezeichnung wird der Begriff *Oberhaupt* verwendet.

Für die Untersuchung der Beziehungen dieser Strukturen untereinander und die Herausarbeitung der verschiedenen Föderalisierungs-, Demokratisierungs- und Dezentralisierungseffekte in den Regionen Rußlands wird ein zweidimensionales Modell eingesetzt, das von den amerikanischen Politologen Matthew Shugart und John Carey entwickelt wurde, um die Machtgefüge in verschiedenen Staaten vergleichend zu analysieren<sup>2</sup>, unter anderem auch in postkommunistischen Ländern.<sup>3</sup> Im Rahmen dieses Modells kann das Problem der Gewaltenteilung in der Region (ebenso wie auf nationaler Ebene) in politischer Hinsicht in zwei Schlüsselfragen zusammengefaßt werden.

- a) Wer kontrolliert die Zusammensetzung bzw. Einsetzung des Kabinetts, des Parlaments oder des Oberhauptes und inwieweit?
- b) Ist eine Koexistenz von Kabinett und Parlament in Fällen gegenseitigen Mißtrauens möglich?

Die Antwortkombinationen dienen als Grundlage für die Klassifikation von vier Idealtypen der Gewaltenteilung:

- Präsidialtyp (in allgemeiner Wahl gewähltes Oberhaupt, das die Zusammensetzung des Kabinetts bestimmt und über weitreichende legislative Vollmachten verfügt);
- Präsidial-parlamentarischer Typ (in allgemeiner Wahl wird das Oberhaupt der Region bestimmt, das über breite legislative Vollmachten verfügt, die Zusammensetzung des

---

<sup>2</sup> Shugart, Matthew/Carey, John: Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

<sup>3</sup> Shugart, Matthew: Executive-Legislative Relations in Post-Communist Europe, in: Transition, 1996, Bd.2, Nr. 25, S. 6-11.

Kabinetts mit oder mit teilweiser Zustimmung des Parlaments bestimmt und in einigen Fällen das Recht hat, das Parlament aufzulösen, falls dieses dem Kabinett das Vertrauen entzieht);

- Premier-präsidentischer Typ (in allgemeiner Wahl wird das Oberhaupt gewählt, welches über breite legislative Vollmachten verfügt, während das Kabinett gegenüber dem Parlament rechenschaftspflichtig ist);
- Parlamentarischer Typ (unabhängig davon, wie das Oberhaupt gewählt wird, hat es sehr beschränkte Kompetenzen, das Kabinett ist dem Parlament zur Rechenschaft verpflichtet).

All diese Formen der Gewaltenteilung bestanden zwischen 1990 und 1998 in der einen oder anderen Form in einzelnen russischen Regionen, s.u. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, daß das Parlament auf regionaler Ebene nur unter erheblichen Vorbehalten mit den (regionalen oder nationalen) Parlamenten in Staaten mit entwickelter Demokratie verglichen werden kann. Die Typologie von Shugart und Carey wurde in erster Linie für die Untersuchung von Demokratien entwickelt. Ihre Anwendung auf sich in Transformation befindende Systeme in Regionen der RF (von denen eine Reihe nicht als demokratisch bezeichnet werden können), dient zuallererst dem Verständnis der Dynamik der Institutionalisierungsprozesse. Zudem sind die regionalen Legislativorgane nur schwer als Parlamente einzustufen, da Berufsdeputierte in der Regel in diesen Parlamenten nicht einmal die einfache Mehrheit stellten. Ein weiterer wichtiger Faktor ist, daß die Regionalparlamente nicht durch Parteizugehörigkeit bestimmt werden. So wurde in keinem der Regionalparlamente in postsowjetischer Zeit je eine Mehrheit von parteizugehörigen Abgeordneten gestellt. Und schließlich war und ist für die regionalen Parlamente eine starke Hierarchie kennzeichnend, in der ein Teil der Deputierten von einem anderen Teil abhängig ist oder das Parlament selbst von anderen Einrichtungen, sei es von der Staatspartei KPdSU, vom regionalen Kabinett oder Oberhaupt. An dieser Stelle erscheint die Einbeziehung folgender Klassifizierung in die Untersuchung der regionalen Parlamente angebracht:

- übergeordnete Parlamente (diese sind vom Kabinett unabhängig und kontrollieren es streng);
- autonome Parlamente (sie kontrollieren die Gesetzgebung, verfügen aber nicht über die Möglichkeit, das Kabinett abzusetzen);
- bedingt autonome Parlamente (die Kontrolle des Kabinetts erfolgt durch die parlamentarische Mehrheit);
- untergeordnete Parlamente (diese können das Kabinett nicht kontrollieren, sind aber auch nicht vollständig von ihm abhängig);
- vollständig untergeordnete Parlamente.<sup>4</sup>

Die genannten Parlamentstypen, mit Ausnahme des vollständig untergeordneten, der von einem undemokratischen Regime zeugt, stehen jeweils in einem spezifischen Zusammenhang mit den Idealtypen der Gewaltenteilung. Wie in Tabelle 1 ersichtlich,

---

<sup>4</sup> Golosov, G.: Sravnitel'naja politologija, 2-e izdanie, izdatel'stvo Novosibirskogo Universiteta; Novosibirsk 1995, S. 158-160.



entsprechen in demokratischen Systemen jedem der Typen der Gewaltenteilung je zwei Typen von Parlamenten. Unter Transformationsbedingungen ist jedoch praktisch jede Kombination möglich. Wie im folgenden noch gezeigt wird, treten im heutigen Rußland die Vertretungsorgane in allen genannten Formen auf.

Tabelle 1: Idealtypen der Gewaltenteilung und Parlamentsformen

Typ der Gewaltenteilung/ des Parlaments	parlamentarisch	präsidial	präsidial- parlamentarisch	Premier- präsidial
Übergeordnet	+			
Autonom		+	+	
bedingt autonom	+			+
Untergeordnet		+	+	+
vollständig untergeordnet				

+ nachhaltige Kombination von Typ der Gewaltenteilung und Parlamentsform in demokratischen Systemen.

Wie können die Grundrichtungen in der Entwicklung der regionalen Machtstrukturen im heutigen Rußland charakterisiert werden? Es ist hierbei offensichtlich, daß durch die Föderalisierung die Entstehung der regionalen Machtorgane und deren Wandlung hin zu den wichtigsten kollektiven Akteuren der regionalen Politik gefördert wurde. Die Demokratisierungseffekte der frühen neunziger Jahre führten zur Bildung von parlamentarischen und/oder gemischten Systemen und zur Transformation der Regionalparlamente von vollständig der KPdSU untergeordneten in autonome oder gar übergeordnete Institutionen. Gleichzeitig führte jedoch die Auflösung der Räte (Sowjets) 1993 zu einem Statusverlust der Vertretungsorgane bis hin zu untergeordneten oder vollständig untergeordneten Einrichtungen und zum vornehmlich präsidialen Typ der Gewaltenteilung. Auch die Diversifizierungseffekte wirkten sich unterschiedlich auf die Art und Tendenz der ablaufenden Veränderungen in verschiedenen Regionen aus. An dieser Stelle soll auf die wichtigsten Entwicklungsstufen in der Transformation der regionalen politischen Systeme und deren prinzipielle Merkmale eingegangen werden.

### 1. Spätsowjetische Periode (1990-1993)

Das aus den dreißiger Jahren stammende System der regionalen Sowjets entsprach voll

und ganz dem zentralisierten Plan- und Finanzsystem der UdSSR. Formal gesehen war das Rätssystem eine Variante des parlamentarischen Typs der Gewaltenteilung. Die Sowjets wurden von einem Exekutivkomitee (Ispolkom), dessen Mitglieder aus den Reihen der Deputierten gewählt wurden, kollegial geleitet. Die Mitglieder des Exekutivkomitees waren für die Führung der örtlichen Wirtschaftszweige zuständig und den jeweiligen Ausschüssen und Tagungen der Sowjets rechenschaftspflichtig. Angesichts fehlender freier Wahlen waren die regionalen Vertretungsorgane den regionalen Komitees der KPdSU vollständig untergeordnet. Ein anderes Merkmal des Verwaltungssystems war dessen Zentralisierung. Diese drückte sich sowohl darin aus, daß ein beträchtlicher Teil aller geplanten Maßnahmen mit den übergeordneten Verwaltungsorganen abgestimmt werden mußte, als auch in einer doppelten Abhängigkeit der regionalen Verwaltungsorgane und Machtstrukturen. Abgesehen von der „vertikalen“ Beiordnung der regionalen Sowjets an die Obersten Sowjets der UdSSR und der RSFSR und der Ispolkoms an die Ministerräte der UdSSR und der RSFSR, existierte ebenfalls eine doppelte Beiordnung von beispielsweise Fernsehen, Radio, Finanzeinrichtungen, Rechtsschutzorganen u.a. an die regionalen Machtstrukturen sowie an die übergeordneten staatlichen Organe der RSFSR und der UdSSR. Es ist selbstverständlich, daß dieses System nur dank der „Schattenmacht“ der KP-Komitees aufrecht erhalten werden konnte, die nämlich in Wirklichkeit die Vertretungs- und Exekutivorgane auf allen Ebenen lenkten und die Übereinstimmung der Interessen verschiedener Einrichtungen gewährleisteten.<sup>5</sup>

Während der 19. Konferenz der KPdSU (im Sommer 1988) wurde eine Reform des Rätessystems angekündigt, die dann 1989-1990 einigermaßen konsequent umgesetzt wurde. Politisch gesehen bestand der Kern der Reform in der Einführung bedingt freier Wahlen. Für die KPdSU bedeutete dies den Wandel von der führenden Kraft in eine dominante Partei, während die regionalen Komiteevorsitzenden durch Wahlen legitimiert und so die neu gewählten Sowjets führen sollten. Weiterhin wurde der Deputiertenstab der Sowjets zahlenmäßig etwas verringert. Trotzdem blieb die Anzahl der Volksvertreter relativ groß (250-300 Deputierte in durchschnittlichen Regionen, 400 in Leningrad, 500 in Moskau), was teilweise auch mit der damaligen Vorstellung von Deputiertenarbeit als großer Belastung während der Freizeit zusammenhing. Hinsichtlich dieser politischen Reform kann also weniger von Demokratisierungseffekten als vielmehr von einer gewissen Liberalisierung der politischen Mitbestimmung auf regionaler und kommunaler Ebene gesprochen werden.<sup>6</sup>

In dieser Epoche machten sich die ersten Föderalisierungseffekte bemerkbar. 1988-1990 wurde eine Reihe von Gesetzen zur Festigung der Gewaltenteilung in Legislative und Exekutive und zur Erweiterung der Rechte der regionalen und kommunalen Sowjets verabschiedet (insbesondere das Gesetz der UdSSR „Zu den allgemeinen Grundlagen von örtlicher Selbstverwaltung und örtlicher Wirtschaft in der UdSSR“). Die „vertikale“ Beiordnung von Sowjets und Exekutivkomitees wurde abgeschafft, während weiterhin die kollegialen Exekutivkomitees und die doppelte Unterstellung der Verwaltungsorgane bestehenblieben, und die Kompetenzen der Sowjets auf den verschiedenen Ebenen (Bezirk, Stadt, Gebiet, Republik, Union) ungeteilt erhalten blieben. Im Oktober 1989 wurde auf Beschluß des Obersten Sowjets der RSFSR der Posten des Vorsitzenden des örtlichen Sowjets eingeführt. Dieser entsprach, verglichen mit der Parteihierarchie, dem des Leiters

---

<sup>5</sup> Hough, J.: *The Soviet Prefects. The Local Party Organs in Industrial Decision-Making.* Cambridge, MA: Harvard University Press, 1969.

<sup>6</sup> Linz, J./Stephan, A.: *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe.* Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, 1996, Kap. 19.



der örtlichen KP-Organisation. Daneben wurde die Einrichtung von kollegialen Sowjet-Präsidiën beschlossen, welche die Arbeit der Sowjets zwischen den Sitzungsperioden leiteten und im Prinzip eine Analogie zu den Büros der Gebietspartei Komitees bildeten (die Mitglieder eines Präsidiums wurden jeweils aus den Reihen der Ausschußvorsitzenden des Sowjets bestimmt). Die aus diesen Reformen der Sowjets abgeleitete Form der Gewaltenteilung in den Regionen entspräche dem parlamentarischen Typ mit einem relativ autonomen Vertretungsorgan.

Das reformierte Rätensystem, das insgesamt von der kommunistischen Führung kontrolliert wurde, hätte theoretisch sowohl der Liberalisierung als auch dem Übergang zu einer wirklichen Volksvertretung dienen können. Allerdings zeigten die Reformen des Sowjetsystems gänzlich andere Ergebnisse - sowohl durch die Umwandlung der regionalen politischen Institutionen an sich und deren Emanzipierung von der Parteiherrschaft als auch infolge der bloßen Tatsache von freien Wahlen. Die Wahlen der russischen Volksdeputierten und der kommunalen Sowjets vom 4. und 18. März 1990 erfolgten während der KPdSU-Krise, in der sich bereits damals ein liberaler Flügel und einige orthodoxe Gruppierungen bildeten. Andererseits hatte die demokratische Bewegung bereits bis zu den Wahlen in einigen Regionen (Moskau, Leningrad, Gebiet Sverdlovsk) ausreichend Kräfte gesammelt und war organisiert genug, um eigene Kandidaten aufstellen und sich Hoffnungen auf einen Wahlsieg machen zu können. Obwohl in den meisten regionalen Sowjets (insbesondere in ländlichen Regionen) der Großteil der Deputierten mit Hilfe von KP-Strukturen gewählt wurde und politische Entscheidungen direkt oder indirekt von den entsprechenden Parteikomitees diktiert wurden, begünstigten auch hier die Demokratisierungseffekte die Bildung von Gruppierungen unabhängiger und/oder liberal gesinnter Deputierter. Insgesamt spielte in den regionalen Parlamenten die Parteizugehörigkeit eine eher geringe Rolle und war nicht von Nachhaltigkeit bestimmt.

Zum bedeutendsten Föderalisierungseffekt in dieser Zeit wurde die fortschreitende Emanzipierung der Exekutivkomitees. Sie wurden bereits nicht mehr von den regionalen Komitees der KPdSU kontrolliert und konnten noch nicht von den Parlamenten kontrolliert werden. Obwohl das Motto „Alle Macht den Räten!“ im Verlauf der Wahlen in einigen Regionen im Status der übergeordneten Parlamente verkörpert wurde, gab es in der Praxis anstelle von Gewaltenteilung entweder Aneignungen von Vollmachten durch die Sowjets und ihre Vorsitzenden auf dem Wege der ständigen (und in der Regel inkompetenten) Einmischung in die Prärogativen der ihnen unterstellten Exekutivorgane oder ein Verschmelzen der Sowjet-Präsidiën mit den Exekutivkomitees. In anderen Regionen (z.B. Gebiet Sverdlovsk) kam es zu Zusammenlegungen der Funktionen der Sowjet- und der Exekutivkomiteevorsitzenden. Schon sechs Monate nach den Wahlen, im Sommer bzw. Herbst 1990, war die Aneignung der Exekutivmacht durch die Sowjets und ihre Präsidiën infolge fehlender rechtlicher Regelungen zu einem weit verbreiteten Phänomen geworden. Dieser Umstand zwang den Obersten Sowjet der RSFSR zur Verabschiedung des Gesetzes „Zu einigen Fragen der rechtlichen Regelung der Tätigkeit der Regions- und Gebietsowjets und der Volksdeputierten“<sup>7</sup> (vom 10.10.1990), das derartige Machtaneignungen verbot und die Exekutivorgane der Sowjets praktisch den übergeordneten Exekutivorganen unterstellte.

Die Sowjets selbst, die in bezug auf ihre Hierarchie die Struktur der regionalen Komitees der KPdSU (Vorsitzender, Präsidium, Ausschüsse, Sitzungsperioden des Sowjets) widerspiegeln, wiesen in hohem Maße oligarchische Tendenzen auf.<sup>8</sup> In den Regionen,

---

<sup>7</sup> Vedomosti Verchovnogo Soveta RSFSR, 1990, Nr. 30.

<sup>8</sup> Michels, R.: Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchie Tendencies in Modern Democ-

wo die Sowjets weniger dem Einfluß der KPdSU unterlagen, waren die Beziehungen der Sowjets zu den regionalen Komitees der Partei von Spannungen gekennzeichnet. Infolgedessen kam es zu zahlreichen Konflikten zwischen den Sowjets und deren Präsidien und Vorsitzenden, zwischen den Sowjets und den Exekutivkomitees und auch zwischen den Sowjets und den Organen der KPdSU.

In den Räten von Moskau und Leningrad spitzten sich die Konflikte in besonderem Maße zu. Dort hatte bei den Wahlen von 1990 der Wahlblock „Demokratisches Rußland“ gesiegt, wodurch wiederum die bekannten Politiker Gavriil Popov und Anatolij Sob•ak jeweils zu Vorsitzenden der Sowjets gewählt werden konnten. Beide Politiker, sich ihrer Popularität in der Bevölkerung wohl bewußt, strebten die Kontrolle der Sowjets und die Erlangung von Kompetenzen im Verwaltungs- und Exekutivbereich an, stießen dabei jedoch auf Widerstand in den Reihen der Deputierten. Daraufhin kamen Popov und Sob•ak auf die Idee, das Amt des Bürgermeisters einzurichten, der, als von der Bevölkerung gewähltes Oberhaupt der Exekutive, mit weitreichenden Vollmachten ausgestattet war. Im Frühjahr 1991 wurde auf Beschluß des Präsidiums des Obersten Sowjets der RSFSR dieses Amt in Moskau und Leningrad institutionalisiert. Die ersten Bürgermeisterwahlen fanden am 12. Juni 1991, gleichzeitig zu den Wahlen des ersten rußländischen Präsidenten, statt. Unter diesen Bedingungen wurde aus einem System mit übergeordnetem Parlament ein System mit lediglich autonomem Parlament. Die Bürgermeister der Hauptstädte erhielten entsprechend den Anordnungen des Präsidiums des Obersten Sowjets vom 8. Juli 1991 weitgefaßte legislative Vollmachten und das Recht zur Kontrolle des Kabinetts. Aber auch den Parlamenten gelang es, wenn auch nur mit Mühe,<sup>9</sup> ein gewisses Mitbestimmungsrecht hinsichtlich der Funktion der Oberhäupter der Regionen und der Kabinette für sich durchzusetzen. Diese Mitbestimmung betraf vor allem einige Personalentscheidungen und das Recht, Entscheidungen des Oberhauptes, die im Widerspruch zu Beschlüssen der Sowjets standen, auszusetzen. Eine solche Form der Gewaltenteilung wies Merkmale des Präsidial- und präsidialparlamentarischen Typs auf.

In einigen Republiken Rußlands konnte man ähnlich gelagerte Vorgänge beobachten. Insbesondere ressourcenreiche Republiken wie Tatarstan und Jakutija (Sacha), aber auch einige andere, die 1990 ihre Souveränität verkündet hatten, begannen schnell mit der Einführung des Präsidentenamtes. Dieser Posten wurde sowohl als Attribut „wahrer“ Eigenstaatlichkeit betrachtet, als auch als Mittel zur Stärkung der Legitimierung der Republikoberhäupter und deren Verhandlungspositionen gegenüber den Organen der UdSSR und der RSFSR in Fragen der Kontrolle über die Naturressourcen. Da den Organen von UdSSR und RSFSR während der Aushandlung des Unionsvertrages an einflußreichen Führern in den Republiken gelegen war, ließen sie sich bezüglich der Organisation der regionalen Machtorgane auf eigenständige Entscheidungen der Republiken ein. Und eben durch die Entstehung autonomer politischer Systeme in den Republiken kam es 1991 zu den ersten Diversifizierungseffekten. Am 12. Juni 1991 fanden in Tatarstan Präsidentschaftswahlen statt (wobei es keinen Gegenkandidaten gab), im selben Jahr wählten auch die Republiken Jakutija, Mordovija und Mari El ihre Präsidenten. Die republikanischen Machtorgane dieser Zeit entsprachen in der Regel autonomen Parlamenten mit präsidialer oder präsidial-parlamentarischer Form der Gewaltenteilung. In Einzelfällen kam es jedoch ausgerechnet durch die gewählten Oberhäupter zu antidemokratischen Vorgängen. So setzte beispielsweise der 1993

---

racies. New York: Free Press, 1962.

<sup>9</sup> Nesterov, Ju.: Gorodskoj Sovet Leningrada - Sankt-Peterburga v 1990-1993 godach, in: Političeskij monitoring, 1994, Nr. 8, Teil 2, S. 78-106; Gornyj, M. u.a.: Gorodskoj Sovet Leningrada - Sankt-Peterburga v 1990-1993 godach, in: Organizacija vlasti v Sankt-Peterburge, 1996, Nr. 1, S. 26-32.

gewählte Präsident der Kalmückischen Republik, Kirsan Iljumzinov, die Selbstaflösung des Obersten Sowjets durch, welcher dann durch einen Staatssowjet, bestehend aus 25 durch den Präsidenten persönlich auserwählten ehemaligen Deputierten des Obersten Sowjets, ersetzt wurde. Das System der regionalen Machtorgane wurde so zu einem System mit vollständig untergeordnetem Parlament bei einem präsidentialen Typ der Gewaltenteilung.

Entscheidenden Einfluß auf die Entwicklung der regionalen Machtorgane hatte der August-Putsch von 1991. Ganz abgesehen von der Auflösung der KPdSU-Strukturen und vom Verschwinden der regionalen KP-Komitees von der politischen Bühne wurde das Verhalten der regionalen Machtorgane während des Putsches, d.h. dessen Befürwortung oder Ablehnung, zur Grundlage der zentralen Personalpolitik sowohl hinsichtlich konkreter Regionen als auch rußlandweit. Sofort nach Niederschlagung des Putsches am 22. August sah sich der Präsident angesichts des politischen Widerstands einer Reihe von regionalen Führern während des Putsches gezwungen, die Vorsitzenden von 9 regionalen Exekutivkomitees ihres Amtes zu entheben.<sup>10</sup> Noch am selben Tag unterzeichnete der Präsident das Dekret Nr. 75 mit dem Titel „Zu einigen Fragen der Tätigkeit der Exekutivorgane in der RSFSR“.<sup>11</sup> Mit diesem Dekret wurde praktisch ein hierarchischer Aufbau der regionalen Exekutivorgane (die sog. „Exekutivvertikale“) eingeführt, der bis Ende 1996 bestehen sollte. Vorgesehen war laut Dekret, daß die Exekutivfunktionen in der staatlichen Verwaltung vom Administrationsleiter wahrgenommen werden sollten, welcher vom Präsidenten der RSFSR in Abstimmung mit den jeweiligen Sowjets bestimmt wurde. Die Ernennung des Administrationsleiters bedeutete eine Aufhebung der Vollmachten der jeweiligen Exekutivkomitees und die Unterordnung der regionalen Exekutivorgane unter das Oberhaupt der Region und nicht unter das Parlament.

Ein derartiger Eingriff in die regionalen Machtgefüge war durch außerordentliche Umstände diktiert worden. Die weitere Entwicklung der regionalen Strukturen wurde jedoch zum Gegenstand heftiger Diskussionen und zum Auslöser des ersten ernsthaften Konfliktes zwischen dem Präsidenten und dem Obersten Sowjet Rußlands. Am 6. September 1991 beschloß das Präsidium des Obersten Sowjets der RSFSR, am 24. November Wahlen der Administrationsleiter der Regionen durchführen zu lassen. Beim Präsidenten und dessen Administration fand die Vorstellung, daß die Exekutive wählbar sein könnte, jedoch keinen Anklang, da wählbare Administrationsleiter der „Exekutivvertikalen“ widersprechen. Föderalisierung und Demokratisierung gehörten nicht zu den Maximen des Präsidenten, wenn es um den Staatsaufbau ging. Das Ringen zwischen Präsident und Oberstem Sowjet endete mit einem auf dem V. Kongreß der Volksdeputierten Rußlands am 1. November 1991 beschlossenen Moratorium, das sämtliche kommunalen Wahlen bis zu 1. Dezember 1992 aussetzte. Offiziell wurde dies hauptsächlich mit der Aufrechterhaltung der Regierbarkeit während der Übergangsphase begründet.

Vielleicht hat die „Exekutivvertikale“ in der ersten Phase der wirtschaftlichen Reformen als temporäre Maßnahme auch wirklich ihre Berechtigung gehabt. Betrachtet man aber ihre Folgen auf lange Sicht, so ist anzunehmen, daß sie mehr Schaden als Nutzen gebracht hat. Wichtigster Kritikpunkt ist, daß Föderalisierung und Demokratisierung auf regionaler Ebene künstlich gebremst wurden. Während die Exekutive einer bedeutenden Restrukturierung unterzogen wurde (Übergang von kollegialen Exekutivkomitees zu Einzelleitung), erfuhren die regionalen Parlamente weder in ihren Funktionen noch in ihrer personellen Zusammensetzung eine Veränderung. Die einzige Maßnahme, die zur

---

<sup>10</sup> Rossijskaja gazeta, 31.08.1991

<sup>11</sup> ebd.



Professionalisierung der Parlamente beitrug, war ein im Dezember 1991 verabschiedetes Gesetz, das die sog. kleinen Sowjets institutionalisierte. Dies waren auf ständiger Basis arbeitende Ableger der Regions- und Gebietssowjets mit bis zu 1/5 der Deputierten, die abgesehen von Budget- und Personalfragen mit allen Vollmachten eines ordentlichen Sowjets ausgestattet waren, wobei mindestens einmal im Jahre eine Plenarsitzung des jeweiligen Sowjets zu erfolgen hatte. Insgesamt verringerte sich jedoch die Bedeutung der regionalen Parlamente nach Einführung der „Exekutivvertikalen“ beträchtlich. Obwohl sie ihre Autonomie beibehielten, waren sie nun dem präsidentialen Typ der Gewaltenteilung ausgesetzt. So an den Rand des politischen Geschehens verdrängt, konnten die Parlamente nicht mehr die Rolle von allmächtigen Institutionen ausüben und, da sie unter völlig anderen Gegebenheiten gewählt worden waren, schon gar nicht zu vollwertigen Vertretungsorganen werden, so daß ihre rein politischen Funktionen auf ein Minimum reduziert wurden.<sup>12</sup> Es verwundert nicht, daß der Oberste Sowjet Rußlands in seiner Polemik mit dem Präsidenten mehrmals die Unterstützung der regionalen Parlamente suchte, um die gemeinsamen Interessen vor dem „gemeinsamen Feind“ zu schützen. Präsident und Regierung versuchten nun ihrerseits, die vom Präsidenten eingesetzten Oberhäupter der Regionen zu ihrer Unterstützung zu mobilisieren. So spiegelten sich die politischen Krisen des Zentrums in den Jahren 1992-1993 auf regionaler Ebene in einer Abgrenzung von Exekutive und Legislative wider.<sup>13</sup>

Der entstandene äußere Eindruck von den schweren Differenzen zwischen den Parlamenten und den Oberhäuptern entsprach allerdings nicht ganz den wirklichen Umständen. Denn schon 1992 war eine deutliche Kompromißbereitschaft seitens der Parlamente und der Oberhäupter zu spüren. Rechtsgrundlage für eine derartige Entwicklung war das am 5. März 1992 vom Obersten Sowjet verabschiedete Gesetz „Zu den Sowjets und Administrationen der Regionen und Gebiete“.<sup>14</sup> In diesem Gesetz war die doppelte Rechenschaftspflicht des Regionsoberhauptes (sowohl vor dem Sowjet als auch vor dem Präsidenten Rußlands) und die doppelte Rechenschaftspflicht der Kabinette (sowohl vor dem Sowjet als auch vor dem Regionsoberhaupt) verankert. Dabei wurde dem Sowjet ein Mitbestimmungsrecht in Fragen der Besetzung von vier Schlüsselpositionen des Kabinetts zugestanden: es handelte sich hier um das Amt des ersten stellvertretenden Administrationsleiters und die Posten des Finanz-, Eigentums- und Sozialbehördenleiters. Ferner erhielt der Sowjet das Recht, gegen Amtshandlungen des Oberhauptes Beschwerde einzulegen und diese bis zu einer Gerichtsentscheidung auszusetzen sowie das Recht, dem Oberhaupt sein Mißtrauen auszusprechen und beim Präsidenten oder beim Verfassungsgericht dessen Amtsenthebung zu erwirken. Das Oberhaupt der Region hatte seinerseits ein Vetorecht über Entscheidungen des Parlaments, über das sich die Deputierten jedoch mit einfacher Stimmenmehrheit hinwegsetzen konnten. Von prinzipieller Wichtigkeit war, daß Konflikte zwischen den regionalen Machtorganen nicht mehr nur durch den Präsidenten oder den Obersten Sowjet entschieden werden konnten, sondern auch durch das Verfassungsgericht oder Gerichte allgemeiner Kompetenz. Obwohl dieses Gesetz nicht für die Republiken innerhalb Rußlands galt, wo die Tätigkeit der Machtorgane jeweils durch eigene Verfassungen rechtlich geregelt wurde, waren auf dieser Ebene, mit Ausnahme der erwähnten Kalmückischen Republik, insgesamt ähnliche Entwicklungen zu beobachten.

---

12 Gel'man, V.: Evolucija predstavitel'nych organov vlasti v sovremennoj Rossii, in: Političeskij monitoring, 1992, Nr. 11, S. 154-176.

13 Senatova, O./Kasimov, A.: Moskovskoe poraženie rossijskogo federalizma, in: Vek XX i mir, 1993, Nr. 7-12, S. 183-191.

14 Rossijskaja gazeta, 20.03.1992.

Die in etwa 15 Regionen eingetretene Auseinandersetzung zwischen Parlamenten und Oberhäuptern trug im allgemeinen persönlichen Charakter und war mit dem Umstand verbunden, daß eine Reihe von Administrationsleitern ohne Absprache mit den regionalen Sowjet eingesetzt worden war. In dieser Frage wurde im Dezember 1992 mit Ablauf des Moratoriums für die Wahlen der Oberhäupter der Regionen vom VII. Kongreß der russischen Volksdeputierten folgender Kompromiß beschlossen: Administrationsleiter, die in Abstimmung mit den Sowjets eingesetzt worden waren, sollten in ihren Vollmachten bestätigt werden, während alle anderen entweder durch die Sowjets bestätigt oder in Neuwahlen neu bestimmt werden sollten. Aufgrund dieses Kompromisses kam es in 8 Subjekten der RF zu Neuwahlen, wobei kein einziger der durch den Präsidenten eingesetzten Amtsinhaber von den Wählern bestätigt wurde. Der Konflikt zwischen den regionalen Machtorganen konnte so auf demokratische Weise entschieden werden.

Auf diese Weise hatte sich bis 1993 in den meisten Regionen Rußlands ein regionales Machtgefüge entwickelt, das durch ein relatives Gleichgewicht der Kräfte zwischen Oberhaupt und autonomem Parlament gekennzeichnet war und das unter einer dem präsidential-parlamentarischen Typ der Gewaltenteilung nahekommenden Form bestand. Gleichzeitig kann die damalige Politik des Zentrums in bezug auf die regionalen Machtstrukturen als Zügelung der Föderalisierungs- und Demokratisierungsprozesse beschrieben werden. Allerdings erwies sich die Koexistenz von Sowjets und „Exekutivvertikale“ als nicht nachhaltig, und die in der gewaltsamen Auflösung des Obersten Sowjets gipfelnde Herbstkrise des Jahres 1993 zog radikale Veränderungen der regionalen Machtstrukturen nach sich.

## 2. Postsovjetische Periode (1993-1997)

Die Radikalreform des politischen Systems der Subjekte der RF wurde vom russischen Präsidenten bereits innerhalb weniger Wochen nach dem Sturm des Weißen Hauses vom 4. Oktober 1993 initiiert. Hauptmerkmale dieser Reformen waren eine Absage des Zentrums an die Demokratisierungspolitik (Auflösung der Sowjets und Übergang zu vollständig oder teilweise untergeordneten Parlamenten), die mit einer inkonsequenten Föderalisierungspolitik (Erweiterung der Vollmachten der regionalen Machtorgane bei gleichzeitiger Beibehaltung der „Exekutivvertikalen“) und einer Verstärkung der Diversifikation (die sich in der Vielfalt der regionalen Machtgefüge ausdrücken sollte) einherging.

Die gravierendste direkte Folge der Herbstkrise 1993 war die Auflösung der regionalen und lokalen Sowjets. Diese Auflösung war einerseits Mittel zur Beseitigung von Konkurrenten während der Neuverteilung des Eigentums<sup>15</sup>, andererseits der vom Präsidenten gezahlte Lohn für die Loyalität der unteren Stufen der „Exekutivvertikalen“ während der Regierungskrise.<sup>16</sup> Eine Folge der Auflösung der Sowjets mit allgemeinerem Charakter war die Annahme der neuen Verfassung der Rußländischen Föderation im Referendum vom 12. Dezember 1993. Die Verfassung legt die Einführung von

---

<sup>15</sup> Kukolev, I.: Regional'nye elity: bor'ba za veduš•ie roli prodol•aetsja, in: Vlast', 1996, Nr. 1, S. 46-52; Jankov, K.: Esli trotuary ne •istjat - vinovat prezident?, in: Nezavisimaja gazeta, 06.03.1994, S. 1-2.

<sup>16</sup> Gel'man, V.: Vokrug reformy mestnogo samoupravlenija: političeskije interesy i zakonodatel'nyj process / Mestnoe samoupravlenie: teorija i praktika, pod red. G. Luchterhandt, Friedrich-Naumann-Stiftung, 1996, S. 48-58.



allgemeinen Organisationsprinzipien für die Institutionen der Staatsgewalt der Subjekte der RF in die gemeinsamen Kompetenzen der Rußländischen Föderation und ihrer Subjekte (Art. 72. Abs. 1m). Gleichzeitig legt die Verfassung fest, daß die Organisationsprinzipien von den Subjekten eigenständig festgelegt werden, und zwar im Einklang mit den Grundlagen der Verfassungsordnung der RF und den allgemeinen Organisationsprinzipien der Vertretungs- und Exekutivorgane der Staatsmacht, die durch das Föderationsgesetz festgelegt sind (Art. 77. Abs. 1).

Ende 1993 wurden so die Rechtsgrundlagen für die Reform der Machtstrukturen in den Subjekten der RF festgelegt, mit deren Umsetzung auch sofort begonnen wurde. Die folgende Tabelle zeigt die bedeutendsten Veränderungen nach der Verabschiedung des Gesetzes „Zu den Sowjets und Administrationen der Regionen und Gebiete“ und der Dekrete von 1993:

Tabelle 2: Merkmale der Regionalparlamente, Kabinette und Oberhäupter entsprechend der Gesetze von 1989-1992 und der Dekrete von 1993

	1992-1993	1993-1994
<b>Mitgliedschaft des Parlaments</b>	250-300 (Moskau -500, St.Petersburg -400)	15-50
<b>Anzahl der hauptberuflich arbeitenden Abgeordneten</b>	unbegrenzt	nicht mehr als 2/5 der Deputierten
<b>Einsetzung des Oberhauptes der Region</b>	entweder durch Wahl oder Ernennung durch den Präsidenten mit Zustimmung des Parlaments	Ernennung durch den Präsidenten (Wahlen sind nicht vorgesehen)
<b>Rechenschaftspflicht des Oberhauptes der Region</b>	doppelt: sowohl gegenüber dem Parlament als auch dem Präsidenten	gegenüber dem Präsidenten

	1992-1993	1993-1994
<b>Zusammensetzung des Kabinetts</b>	wird vom Oberhaupt der Region bestimmt, wobei 4 leitende Positionen vom Parlament bestätigt werden (der erste stellvertretende Administrationsleiter und die Leiter von Finanz-, Eigentums- und Sozialbehörde)	wird vom Oberhaupt eigenständig bestimmt
<b>Legislative Vollmachten des Parlaments</b>	unbegrenzt	Entscheidungen über Ausgaben mit Zustimmung des Kabinetts

<b>Vetorecht des Parlaments</b>	Recht auf Beschwerde gegen Amtshandlungen des Kabinetts und des Oberhaupts bis hin zu deren Aussetzung bis zu einem Gerichtsbeschuß	nicht vorgesehen
<b>Vetorecht des Oberhaupts der Region</b>	mit einfacher Mehrheit können sich die Deputierten über das Veto hinwegsetzen	mit 2/3-Mehrheit können sich die Deputierten über das Veto hinwegsetzen
<b>Mögliche Sanktionen des Parlaments gegen das Oberhaupt der Region</b>	dem Oberhaupt kann das Mißtrauen unter Anrufung des Präsidenten und des Verfassungsgerichts ausgesprochen werden	nicht vorgesehen
<b>Auflösung des Parlaments</b>	auf Beschluß des Obersten Sowjets auf Grundlage einer Entscheidung des Verfassungsgerichts	nicht vorgesehen
<b>gleichzeitige Ausübung von Kabinetts- und Parlamentsämtern</b>	unzulässig	zulässig

Folgende Ergebnisse der Reform der politischen Systeme auf Regions-, Gebiets- und Republikebene (obwohl für letztere die Dekrete des Präsidenten lediglich Empfehlungscharakter hatten, verlief in den meisten Fällen die Reform ähnlich, wenn auch reibungsloser) sind zu nennen:

- erhebliche Verringerung der Anzahl der Deputierten (um 4-15 Mal), was von einer überdurchschnittlichen Vertretung der Wähler in den Sowjets zu einer unterdurchschnittlichen Vertretung in den neuen Dumas und Parlamenten führte (mit Hilfe des Quadratwurzel-Satzes<sup>17</sup> ist leicht zu errechnen, daß eine Vertretung von 50 Deputierten lediglich für eine mittelgroße Stadt mit 125.000 Wahlberechtigten ausreicht);
- wesentliche Senkung des Anteils der hauptberuflich arbeitenden Deputierten; das Recht gleichzeitig mit dem Deputiertenamt ein Amt in einem Exekutivorgan auszuüben;
- hierarchische Abhängigkeit der Exekutiven, das Parlament hat keine Möglichkeit, die Zusammensetzung des Kabinetts zu kontrollieren;
- Einschränkung der legislativen Vollmachten des Parlaments;
- keinerlei Sanktionsmöglichkeit des Parlaments gegenüber dem Kabinett und dem Oberhaupt.

---

<sup>17</sup> Taagepera, R./Shugart, M.: Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems. New Haven and London: Yale University Press, 1989.

Somit haben die Dekrete des Präsidenten von 1993 zum Übergang von autonomen zu untergeordneten Parlamenten und von einer gemischten zur präsidentialen Form der Gewaltenteilung geführt. Doch damit nicht genug: Vergleicht man die Vollmachten der Regionalparlamente mit den verfassungsgemäßen Vollmachten der Kammern der Föderalen Versammlung, so kommt man zu dem Schluß, daß der Präsident die Regionen mit weniger Vollmachten ausgestattet hat. Die Duma konnte nämlich der Regierung ihr Mißtrauen aussprechen, was zwar für sie selbst nicht ganz ungefährlich war, und außerdem die Ablehnung eines Gesetzesentwurfes durch die Regierung ignorieren. Einziger, wenn auch schwacher Trost für die regionale Legislative war, daß keine Regelung hinsichtlich ihrer Auflösung getroffen worden war. Ein Recht gestand die Verfassung der regionalen Legislative aber doch zu: das Recht zur Verabschiedung eines Regionsstatuts (Art. 66, Abs. 2), auf das an anderer Stelle noch eingegangen werden soll.

Mit den Wahlen zu den Regionalparlamenten von 1993-1994 wurden das entstandene Kräfteverhältnis und der Status der regionalen Institutionen bestätigt. In fast allen Analysen dieser Wahlen wurden sowohl der ungerechte Charakter der regionalen Wahlkampagnen als auch das starke Desinteresse bei den Wählern beklagt. Beides führte letztendlich in den neu gewählten Parlamenten zu einem Übergewicht zweier Kategorien von Deputierten: Beamte der Exekutivorgane sowie Betriebsdirektoren, die jeweils bis zu einem Drittel des Parlaments stellten.<sup>18</sup> Politische Parteien hatten selbst in Regionen, wo ein bedingtes Verhältniswahlssystem eingeführt worden war (Mari El, Gebiet Saratov), nur geringen Einfluß auf die Zusammensetzung der Parlamente. So brachte die Einschränkung des Rechtsstatus der regionalen Parlamente auch eine Einschränkung ihrer politischen Bedeutung mit sich.

Zugleich erteilte der Präsident, nachdem er das Moratorium für die Wahlen der Oberhäupter der Regionen bestätigt hatte, letzteren Handlungsfreiheit bei der Reformierung der Machtsysteme in den Regionen. Für die Praxis zog dieser Schritt eine erhebliche Diversifizierung sowohl hinsichtlich des Vorgehens bei der Wahl der regionalen Parlamente als auch hinsichtlich der Definition ihrer Struktur und ihrer Funktionsweisen nach sich. So wurde in etlichen Regionen für das Parlament ein Zwei-Kammer-System eingeführt. Grund für ein solches Vorgehen waren das Bestreben, Attribute „echter“ Staatlichkeit zu fundieren sowie die Absicht, die neu gewählten Parlamente zu schwächen. In Karelien, Tatarstan, Baskortostan und einigen anderen Regionen entstanden Oberhäuser, die auf nicht-ständiger Basis bestanden und die nicht Bürgervertretungen, sondern vielmehr Vertretungen administrativer Einheiten waren, was sich darin ausdrückte, daß sie größtenteils von den vom Oberhaupt eingesetzten Bezirksadministrationsleitern gebildet wurden. Aufgrund der außerordentlichen Diversifikation der regionalen politischen Systeme kam es zu den verschiedensten Konstellationen: von einem vollständig untergeordneten Parlament in der Republik Kalmykija (wo ein Drittel der Deputierten per vom Republikspräsidenten aufgestellter Liste, in der es keine Gegenkandidaten gab, gewählt wurde) bis hin zum autonomen Parlament im Gebiet Sverdlovsk, wo sich eine feste Opposition gegen das damalige Oberhaupt gebildet hatte, die letztendlich sogar dessen Auswechslung infolge der

---

<sup>18</sup> Gel'man, V.: *Novaja mestnaja politika*, in: *Očerki rossijskoj politiki/pod red. V. Gel'mana*, Moskva: IGPI, 1994, S. 76-96; Grigor'ev, O./Maljutin, M.: *Regional'naja situacija v Rossii posle dekabr'skich vyborov: analiz novych tendencij i političeskich itogov mestnych vyborov vesnoj 1994 goda*. Moskva: Fond „Diskussionnoe prostranstvo“, 1995; Petrov, N.: *Vybory organov predstavitel'noj vlasti regionov*, in: *Russian Political Parties and the „Bosses“: Evidence from the 1994 Provincial Elections in Western Siberia*, in: *Party Politics*, 1997, Bd. 3, Nr. 1, S. 3-21; Slider, D.: *Elections to Russia's Regional Assemblies*, in: *Post-Soviet Affairs*, 1996, Bd. 12, Nr. 3, S. 243-264.

Gouverneurswahlen vom Sommer 1995 erwirkte.<sup>19</sup>

Insgesamt zeigte sich in den Jahren 1994-1995, daß die regionalen Parlamente, ungeachtet der Bestrebungen der Oberhäupter, bei weitem nicht überall lediglich Anhängsel der Kabinette waren. In der Regel waren die Parlamente (bestimmt durch Wahlen, bei denen es zwar jeweils mehrere Kandidaten gab, die aber trotzdem nicht als frei und fair bezeichnet werden können) darauf bedacht, sich zu emanzipieren und ihren eigenen Status auszubauen, und zwar unabhängig von der ideologischen Einstellung der Deputierten und von deren Beziehung zum Oberhaupt. Nicht unwichtig für diese Entwicklung war auch die Beständigkeit des Deputiertenkorps: etwa 50% der Deputierten befanden sich bereits in ihrer zweiten Amtsperiode. Insgesamt konnte etwa die Hälfte der regionalen Parlamente zwar keinen autonomen Status für sich durchsetzen, zumindest aber eine Unterordnung unter das Oberhaupt der Region vermeiden. Konflikte zwischen Parlamenten und regionalen Kabinetten gab es besonders in Fragen der Haushaltsverabschiedung (St. Petersburg) und des Systems der kommunalen Selbstverwaltung (Gebiet Volgograd), vor allem jedoch hinsichtlich der Verabschiedung von Regionsstatuten und Gouverneurswahlen. Da die Parlamente im Unterschied zu vielen eingesetzten Oberhäuptern über eine gewisse Legitimierung verfügten, forderten sie nicht zu unrecht die rechtliche Festschreibung der Kontrolle der Kabinette durch die Parlamente und wurden ihre Vorsitzenden im Falle von Wahlen zu chancenreichen Anwärtern auf das Amt des Oberhaupts.<sup>20</sup>

Allerdings stießen in Moskau die Forderungen der Regionalparlamente nach Ansetzung von Gouverneurswahlen auf wenig Gegenliebe. Politik des Zentrums war es, auf gar keinen Fall Gouverneurswahlen vor dem Präsidentschaftswahlkampf 1996 zuzulassen, da man im Zusammenhang mit der Präsidentschaftswahl auf Synergie-Effekte für die Gouverneurswahlen hoffte. Am 3. Oktober 1994 unterzeichnete der Präsident das Dekret Nr. 1969, mit dem das Moratorium für die Gouverneurswahlen verlängert und die Regelung über die ausschließliche Rechenschaftspflicht der Oberhäupter gegenüber dem Präsidenten bestätigt wurde. Die Staatsduma sowie einige regionale Parlamente legten gegen dieses Dekret Beschwerde beim Verfassungsgericht ein. Im April 1996 entschied jedoch das Verfassungsgericht, daß das Dekret nicht gegen die Verfassung verstoße. Das Verfassungsgericht begründete sein Urteil damit, daß laut Art. 77 der Verfassung die allgemeinen Grundlagen der Organisation der Macht in den Subjekten der RF durch das Föderationsgesetz geregelt werde. Da ein solches Gesetz zu diesem Zeitpunkt jedoch noch nicht von der Föderalen Versammlung verabschiedet sei, habe der Präsident das Recht, mit Hilfe von Dekreten Regelungen zu treffen.

Die Verabschiedung des Gesetzes „Allgemeine Grundlagen der Organisation der Organe der Staatsmacht in den Subjekten der RF“ erwies sich in der Tat als problematisch. Der im Frühjahr 1994 in die Staatsduma eingebrachte Gesetzentwurf, der dem sich etabliert habenden Modell der Gewaltenteilung in den Regionen im großen und ganzen entsprach, dessen rechtlichen Rahmen aber nur locker absteckte, stieß auf scheinbar

---

<sup>19</sup> Gorfinkel', I.: Sverdlovskaja oblast': stanovlenie političeskoj sistemy i pravovych institutov, in: Konstitucionnoe pravo: Vostočnoevropejskoe obozrenie, 1997, Nr. 1, S. 62-72; Luchterhandt, G./Rozina E.: Sverdlovskaja oblast' / Portret četyrech regionov: Istorija. Politika. Kultura/ pod. red. S. Ryzenkova i dr., Moskva: IGPI 1998 (im Druck); Gel'man, V./Goloso, G.: Regional Party System Formation in Russia: The Deviant Case of Sverdlovsk Oblast', in: The Journal of Communist Studies and Transition Politics, 1998, Bd. 14, Nr. 1-2 (im Druck).

<sup>20</sup> Aus den Gouverneurswahlen von 1995-1997 gingen die Vorsitzenden folgender Parlamente als Sieger hervor: Region Altaj, Gebiete Vladimir, Voronež, Kaluga., Kurgan, Sverdlovsk, Tambovsk.



unüberbrückbaren Widerstand. Im Dezember 1994 wurde das Gesetz in erster Lesung und im März 1995 in dritter Lesung verabschiedet. Im April 1995 überwand die Duma das Veto des Föderationsrates. Dann vergingen sieben Monate, in denen das Gesetz weder vom Präsidenten unterzeichnet noch mit dessen Veto belegt wurde. Nach einer offiziellen Eingabe der Duma beim Verfassungsgericht legte der Präsident schließlich doch sein Veto gegen das Gesetz ein, das daraufhin bei einer Schlichtungskommission hängenblieb. Damit nicht genug: seit mit Beginn des Jahres 1996 die Mitglieder des Föderationsrates aus den Reihen der Parlamentsvorsitzenden und der Oberhäupter bestimmt werden, war klar, daß ein solcher Föderationsrat niemals ein Gesetz beschließen würde, welches die Machtbefugnisse der regionalen Machtorgane hinsichtlich ihrer Organisation einschränkt. Die Föderalisierungs- und Diversifizierungseffekte waren eben zu stark, als daß die Gesetzgeber der föderalen Ebene diese einfach hätten eliminieren können. Wie dem auch sei, das betreffende Gesetz wurde bis heute nicht verabschiedet, und es besteht kein Anlaß, mit seiner baldigen Verabschiedung zu rechnen.

Nachdem die regionalen Parlamente mit ihrer Forderung nach Ansetzung von Wahlen gescheitert waren, schalteten sie sich 1994-1995 aktiv in die Beschließung von Statuten für die Subjekte der RF ein. Ihre Hauptanliegen hierbei waren die Erweiterung ihrer Kompetenzen, die Wiedererlangung wenigstens eines gewissen Maßes an Kontrolle über die Kabinette und die Durchsetzung von Gouverneurswahlen, wenn nicht auf Grundlage von Föderationsregelungen, so doch auf Basis von regionalen Gesetzen, oder der Wahl von Gouverneuren durch die Parlamente. Allerdings waren auch diese Schritte, die eine Richtungsänderung von der präsidentialen zurück zur parlamentarischen Form der Gewaltenteilung bedeuteten hätten, praktisch nicht von Erfolg gekrönt. Ein wichtiger Faktor jedoch, der zumindest unter der heutigen Verfassung der RF den Charakter der Gewaltenteilung in den Regionen bestimmt hat, waren die Entscheidungen des Verfassungsgerichtes der RF hinsichtlich der Überprüfung der Verfassungskonformität der Statuten für die Region Altaj und das Gebiet •ita.<sup>21</sup> Mit diesen Entscheidungen wurden folgende Punkte der genannten Statuten als nicht verfassungskonform und dem Prinzip der Gewaltenteilung widersprechend eingestuft: die festgelegte Rechenschaftspflicht der regionalen Exekutivorgane gegenüber den Parlamenten, die Kontrolle der Kabinette durch die Parlamente hinsichtlich Personalentscheidungen und Mißtrauensanträgen gegen das Oberhaupt sowie die Möglichkeit, das Oberhaupt vom Parlament wählen zu lassen. D.h., das Zentrum in Form des Verfassungsgerichtes ließ als einzige mögliche Typen der Gewaltenteilung für die Regionen den präsidentialen und den präsidential-parlamentarischen zu. Zwar betrafen die Entscheidungen des Verfassungsgerichtes lediglich die beiden genannten Regionen und trugen keinen generellen Charakter (so besteht z.B. in Dagestan und Udmurtien das parlamentarische Modell der Gewaltenteilung bis heute, obwohl sich Tendenzen zur Einführung des präsidentialen Modells auch dort bemerkbar machen), doch ist die politische Sofort- als auch die Langzeitwirkung dieser Urteile kaum anders zu bewerten. Mit der Verweigerung der Rechenschaftspflicht des Oberhauptes und der Kabinette gegenüber den Parlamenten hat das Zentrum praktisch eine offene Rechtswillkür der Exekutivmacht heraufbeschworen. Zudem hat das Zentrum seine Möglichkeit zur politischen Einflußnahme in den Regionen durch die regionalen Gesetzgeber verspielt, indem es der Wählbarkeit der Gouverneure durch die Parlamente eine Absage erteilte.

Eine weitere Reaktion des Zentrums angesichts der drohenden Gouverneurswahlen war

---

<sup>21</sup> Postanovlenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 18 janvarja 1996 goda o proverke konstitucionnosti Ustava (Osnovnogo zakona) Altajskogo kraja, in: Rossijskaja gazeta, 01.02.1996, S. 3-4; Postanovlenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 1 fevralja 1996 goda o proverke konstitucionnosti Ustava - Osnovnogo zakona •itinskoj oblasti, in: Rossijskaja gazeta, 17.02.1996, S. 5.



das Dekret Nr. 951 vom 17. September 1995. Mit diesem Dekret wurde das bestehende Moratorium für die Gouverneurswahlen bis Ende 1996 verlängert und den Parlamenten empfohlen, ihre Machtbefugnisse um eine Legislaturperiode bis Ende 1997 zu verlängern. 47 regionale Parlamente faßten dieses Dekret als Handlungsanweisung auf und verlängerten willkürlich ihre Amtszeit bis Dezember 1998, obwohl ihr Mandat in den meisten Fällen 1995-1996 ablaufen sollte. Dies waren willkürliche Maßnahmen zur gegenseitigen Absicherung zwischen den politisch-administrativen Eliten des Zentrums und der Regionen gegen deren Statusverlust im Falle einer Wahlniederlage bei den Föderations- oder Regionalwahlen. In etlichen Regionen führten diese Schritte zu Protesten seitens politischer Aktivisten, insbesondere in der Republik Mari El und dem Gebiet Irkutsk, wo derartige Amtszeitverlängerungen von Gerichten für rechtswidrig erachtet und aufgehoben wurden. Das Dekret Nr. 951 und einige Anschlußdekrete beschäftigten im Frühjahr 1997 das Verfassungsgericht. Nach langen Beratungen (das Urteil wurde erst über einen Monat nach Abschluß der Sitzung des Gerichts verkündet - ein nie dagewesener Fall in der russischen Rechtsprechung) bestätigte das Verfassungsgericht die Gesetzmäßigkeit der Präsidentenverfügung, es erachtete jedoch die Vorgehensweise einiger Regionalparlamente, die ihre Amtszeit unter Umgehung des Präsidentendekrets verlängert hatten, als rechtswidrig.

Im Endeffekt endete die Polemik hinsichtlich der Gouverneurswahlen, die sich im Vorfeld der Präsidentschafts- und Parlamentswahlen auf den Herbst 1995 erstreckte, in einem Kompromiß zwischen Staatsduma, Föderationsrat und dem russischen Präsidenten. Nach langen Debatten<sup>22</sup> trat im Dezember 1995 entsprechend Art. 96, Abs. 2 der Verfassung der RF ein Gesetz in Kraft, das das Verfahren für die Bildung des Föderationsrates der Russischen Föderation festlegte. Laut diesem Gesetz werden die Mitglieder des Oberhauses auf Basis bestehender Ämter aus den Reihen der Parlamentsvorsitzenden und der Oberhäupter bestimmt. Die Erhöhung des Status der Parlamentsvorsitzenden zu Mitgliedern des Föderationsrates durch diesen normativen Rechtsakt forderte einerseits oligarchische Tendenzen in den Regionalparlamenten, andererseits garantierte sie die Anerkennung der Parlamente durch das Zentrum als Akteure des regionalen politischen Lebens. Ebenso wichtig war die in diesem Gesetz festgelegte Norm, die als Mitglieder für den Föderationsrat ausschließlich gewählte, nicht aber durch den Präsidenten eingesetzte Oberhäupter zuließ: allerdings erst ab dem Jahr 1996, d.h. nach den Präsidentschaftswahlen. Auf diese Weise behielt das Zentrum (Präsident und Regierung) seinen Einfluß auf die Gouverneure, der hinsichtlich des Präsidentschaftswahlkampfes 1996 zur Mobilisierung von Wählerstimmen von Bedeutung war, wobei im Gegenzug den Parlamenten und Oberhäuptern eine wesentliche Erhöhung ihres Status in den föderalen Organen der Staatsgewalt eingeräumt wurde. Mit der Erweiterung der Föderalisierungseffekte ließ sich das Zentrum somit erneut auf eine Blockade der Demokratisierungsprozesse in den Regionen ein.

Zwischen Dezember 1995 und Juni 1996 fanden in 16 Subjekten der RF als Ausnahmeregelung Wahlen der Oberhäupter der Regionen statt (hierbei verloren in lediglich vier Regionen die amtierenden Regionalchefs ihre Posten, wobei in Tatarstan erneut, wie 1991, die Wahl ohne Gegenkandidaten ablief). Doch schon im Herbst 1996 wurden Wahlen des Oberhaupts zu einem weit verbreiteten Phänomen. Anfang 1998 war im gesamten Rußland noch ein vom Präsidenten eingesetzter Administrationsleiter im Amt (der seit 1979 amtierende Vladimir Chubiev in der Republik Kara•aev•erkessija). Sowohl russische als auch ausländische Beobachter kommentierten die Wahlergebnisse überwiegend als ein

---

<sup>22</sup> Sablinskij, I.: „Senatory“ po sovместitel'stvu, in: Konstitucionnoe pravo. Vosto•noevropejskoe obozrenie. 1995, Nr. 4/1996 und Nr. 1, S. 35-39.

Opponieren von Kandidaten der „Partei der Macht“ und einer linkspatriotischen Opposition,<sup>23</sup> obwohl es auch Gegeneinschätzungen gab, die das Konzept der „ökonomischen Abstimmung“ aufgriffen.<sup>24</sup> In der Tat hatten aber die Wahlen an sich wesentlich bedeutendere politische Folgen, die über die bloße Kräfteverteilung in der einen oder anderen Region hinausgingen.

Erstens drückten sich in der Tatsache eines Machtwechsels in den obersten Reihen durch Wahlen zum ersten Mal nach der Perestrojka deutlich die Demokratisierungseffekte auf regionaler Ebene aus. Obwohl die Wahlen (angesichts der Mobilisierung von Wählerstimmen seitens der Behörden und eines ungleichen Zugangs zu Wahlkampfmitteln etc.) nicht als fair bezeichnet werden können, fand in 27 von 52 Regionen, in denen im Herbst 1996 und Winter 1996/1997 gewählt wurde, ein Machtwechsel statt. Im Unterschied zur nationalen Ebene, wo es gelang, ein ähnliches Szenario zu verhindern, bedeutete die demokratische Willensäußerung der Wähler (und sei es in Form von Protestwahl) in über 50% der Regionen einen wichtigen Schritt zur Festigung demokratischer Institutionen.

Zweitens wurden ausnahmslos alle Oberhäupter, sowohl die in ihrem Amt bestätigten als auch die neu gewählten, auf demokratische Weise legitimiert und waren so gleichberechtigt und unabhängig von der Personalpolitik des Zentrums. Die Beziehungen zwischen Zentrum und regionalen Machtorganen, die auf rein administrative Maßnahmen beschränkt waren, wurden so zu einem Feld politischer Wechselwirkungen. Zwar griff das Zentrum in seinem Bestreben, dem wachsenden Einfluß der Gouverneure Einhalt zu gebieten, auch zu Maßnahmen wie einem Diktat der regionalen Wirtschaftspolitik,<sup>25</sup> Erweiterung des Status und der Kompetenzen der kommunalen Selbstverwaltungsorgane<sup>26</sup> und einer Festigung des Amtes des Präsidentenvertreters<sup>27</sup>, doch insgesamt neigte sich gegen das Jahr 1997 die Epoche der „Exekutivvertikalen“ ihrem Ende zu. Auf diese Weise führten die Föderalisierungseffekte zur endgültigen Struktur der regionalen Organe der Staatsgewalt und zu deren unabhängigem Rechtsstatus.

Drittens kann die Durchführung dieser Wahlen als Zeugnis der Institutionalisierung der regionalen politischen Regime und der sie bestimmenden politischen Rahmenbedingungen in den Regionen gewertet werden. Wie Tabelle 3 zeigt, bildeten sich erhebliche Unterschiede sowohl in Form der Gewaltenteilung als auch beim Status der Parlamente in den einzelnen Regionen heraus. Die Diversifizierungseffekte hinsichtlich der regionalen Machtinstitutionen liegen auf der Hand. Erwähnenswert ist hierbei, daß sie insgesamt weder mit dem Entwicklungsniveau oder Charakter der sozialen und wirtschaftlichen Lage in den Regionen, noch mit den historisch-kulturellen Traditionen, weder mit den Besonderheiten der politischen Ansichten in der Bevölkerung, noch mit der Art der politischen Transformation und dem Zusammenspiel der regionalen Eliten zu begründen sind.

---

23 Kolosov, V./Turovskij, R.: Osenne-zimnie vybory glav ispolnitel'noj vlasti v regionach: scenarii peregremen, in: Polis, 1997, Nr. 1, S. 97-108; Belin, L.: All Sides Claim Victory in 1996 Gubernatorial Elections, in: Transition, 1997, Bd. 3, Nr. 3, S. 24-27.

24 Senatova, O./Jakurin, A.: Vybory gubernatorov v kontekste social'no-političeskogo razvitija regionov Rossii, in: Političeskij monitoring, 1997, Nr. 1; Golosov, G.: Povedenie izbiratelej v Rossii: teoretičeskie perspektivy i rezultaty regional'nych vyborov, in: Polis, 1997, Nr. 4, S. 44-56.

25 Pavlenko, S.: Novyj federalizm: intriga i kontrintriga, in: Pro et Contra, 1997, Bd. 2, Nr. 2, S. 34-46.

26 Gel'man, V.: Federal'naja politika i mestnoe samoupravlenie, in: Vlast', 1997, Nr. 9, S. 73-80.

27 Kirkov, P.: Stumbling Leviathan: Conceptualizing Institutional Change in Russian Intragovernmental Relations, Paper presented at the AAASS National Convention, Seattle, November 1997.

Tabelle 3: Formen der Gewaltenteilung in russischen Regionen und Arten der Regionalparlamente (Beispiele, Stand 1997)

Typ der Gewaltenteilung/des Parlaments	Parlamentarisch	präsidial	präsidial-parlamentarisch	Premier-präsidial
übergeordnet	Republik Udmurtija			
autonom		St. Petersburg		
bedingt autonom			Gebiet Sverdlovsk	
untergeordnet		Gebiet Novgorod, Moskau		
vollständig untergeordnet		Gebiet Saratov, Republik Kalmykija	Republik Baškorto-stan	

Die zweiten Wahlen der Regionalparlamente (1997-1998, nach den ersten Wahlen von 1993) bedeuteten den Abschluß eines Transformationszyklus für die regionalen Machtorgane und eine Festigung der entstandenen Tendenzen in deren Entwicklung. Zu bemerken war ebenso ein Trend zu mehr hauptberuflichen Abgeordneten sowie deren zunehmende Professionalität und zur allmählichen Erweiterung der Kompetenzen der Parlamente, insbesondere in bezug auf die Gesetzgebung und das Mitwirken an wirtschaftlichen Entscheidungen. Und trotzdem gelang es, angesichts der fehlenden Möglichkeiten zur Kontrolle der Kabinette, nicht einmal den autonomen Parlamenten, Einfluß auf Entscheidungsprozesse zu erlangen. Nicht unwesentlich verstärkt wurde dieser Umstand noch durch den schwachen Einfluß politischer Parteien auf regionaler Ebene überhaupt und in den Parlamenten insbesondere. Obwohl der Anteil der einer Partei angehörenden Deputierten und somit auch deren Einfluß etwas anstieg (von 13% nach den ersten Wahlen auf 16,9% nach den zweiten Wahlen im Jahre 1996),<sup>28</sup> überwogen in den Parlamenten weiterhin die Vertreter regionaler und gesamtrossischer Finanzkreise mit politischem Einfluß. Der Wechsel von der Parteienvertretung zur korporativen Vertretung bringt in der Praxis eine geringere Bedeutung der Parlamente mit sich. Indirekter Beweis dafür ist die Verschiebung der Kernpunkte der Konflikte zwischen den einzelnen Organen der Staatsgewalt in den Regionen.<sup>29</sup> Etwa mit Beginn des Jahres 1996 haben lediglich in einigen Regionen (St. Petersburg, Gebiet Tver', Republik •uvašija) die Auseinandersetzungen zwischen den gesetzgebenden und den ausführenden Organen

<sup>28</sup> Vestnik Centralnoj izbiratel'noj komissii Rossijskoj Federacii, 1997, Nr. 5, S. 3849.

<sup>29</sup> Vgl. Afanas'ev, M.: Dinamika konfliktov v pravjaš•ich regional'nych gruppach, in: Vlast', 1997, Nr. 9, S. 36-39; Lapina, N.: Regional'nye elity Rossii, INION RAN, Moskva 1997.

entscheidenden Charakter. Dafür gewinnen die Kontroversen zwischen den regionalen Machtorganen und den Organen kommunaler Selbstverwaltung in den Provinzhauptstädten immer mehr an Bedeutung (so in den Gebieten Sverdlovsk, Volgograd, Rjazan').

Diese und andere Entwicklungen in den regionalen Einrichtungen der Staatsgewalt üben einen nicht unbedeutenden Einfluß auf die regionalen politischen Regime aus.

### 3. Regionale politische Institutionen und Regime

Ungeachtet der o.g. positiven Effekte wird der Institutionalisierungsprozeß der regionalen politischen Regime von russischen sowie von ausländischen Beobachtern eher kritisch eingeschätzt.<sup>30</sup> Von verschiedener Seite werden für etliche regionale politische Systeme folgende Merkmale genannt: Einschränkung ihrer Öffentlichkeit, Einengung der bürgerlichen und politischen Rechte und Freiheiten, vorherrschender Einfluß von Interessengemeinschaften aus der Wirtschaft, die Klientel-Charakter haben und einen direkten Einfluß auf die Legislative ausüben, auf die Politik, Unterdrückung der Opposition, sowohl einzelner Führer als auch Parteien und ebenso in den Bereichen Massenmedien und Kultur. In diesem Zusammenhang verbreitete sich der Begriff des „regionalen Autoritarismus“.<sup>31</sup> Allerdings besteht die Paradoxe der Situation darin, daß sämtliche genannten Erscheinungen mit demokratischen Verfahren einhergehen, sei es mit der Tätigkeit der Vertretungsorgane, der Durchführung von Wahlen mit mehreren Wahlbewerbern (denn Wahlen mit nur einem Bewerber oder mit fiktiver Wahlmöglichkeit waren eher die Ausnahme als die Regel), dem Bestehen einer formell unabhängigen Presse usw. Ein Grund, nicht vom „regionalen Autoritarismus“ als etabliertem System ausgehen zu müssen (obwohl in einigen Regionen autoritäre Tendenzen offensichtlich sind), ist auch die Tatsache, daß bei den Wahlen in über 50% der Regionen die Oberhäupter ihre Posten verloren.<sup>32</sup> Es ist hierbei zu beachten, daß bis jetzt weder von russischen noch von ausländischen Politologen adäquate Modelle für die Analyse derartiger Übergangsformen politischer Systeme erarbeitet worden sind.<sup>33</sup>

Eine Antwort auf die Frage „Haben Einrichtungen der Staatsgewalt Einfluß auf die Form

---

30 Vgl. Afanas'ev, M.: Klientelizm i rossijskaja gosudarstvennost', MONF, Moskva 1997; Badovskij, D./Sutov, A.: Regional'nye elity v postsovetsoj Rossii: osobennosti političeskogo učastija, in: Kestavr, 1995, Nr. 6, S. 3-23; Gel'man, V.: Regional'nye režimy: zaveršenie transformacii?, in: Svobodnaja mysl', 1996, Nr. 9, S. 13-22; Kukolev, I.: Regional'nye elity: a.a.O.; Hahn, J.: Democratization and Political Participation in Russia's Regions, in: K. Dawisha and B. Parrott (eds.), Democratic Changes and Authoritarian Reactions in Russia, Ukraine, Belarus, and Moldova. Cambridge University Press, 1997, S. 130-174.

31 Senatova, O.: Regional'nyj avtoritarizm na stadii ego stanovlenija/Kuda idet Rossija? (III). So-cial'naja transformacija postsovetsoj Rossii/pod red. T. Zaslavskoj, Aspekt Press, Moskau 1996, S. 146-151; Borisov, S.: Postojannye i peremennye veličiny regional'nogo političeskogo processa do i posle vyborov/Nižgorodskie vybory-95: novye tendencii i starye uroki/pod red. S. Borisova, Nižgorodskij issledovatel'skij fond: Nižnij Novgorod 1996, S. 34-40.

32 Für eine detailliertere Auseinandersetzung mit dem Begriff des „regionalen Autoritarismus“ vgl.: Gel'man, V.: Regional'nye režimy: zaveršenie transformacii?.

33 Für eine Übersicht über die Debatten zu diesem Thema vgl.: Gel'man, V.: Transformacija političeskogo režima i demokratičeskaja opozicija v postkommunističeskoj Rossii (analiz sovremennyh tranzitologičeskich koncepcij). Dissertation, St. Petersburg 1997.



des regionales politischen Regimes, und wenn ja, welchen?" kann auch die Analyse der Rolle, die die Transformation der regionalen Machtorgane bei der Herausbildung der regionalen politischen Regime spielte, nicht liefern. Die offensichtliche Tendenz hin zur präsidentialen Form der Gewaltenteilung in den Regionen sowie in der ehemaligen Sowjetunion insgesamt<sup>34</sup> ging einher mit antidemokratischen Strömungen bei der Entstehung der regionalen politischen Regime. Es leuchtet ein, daß die Chancen einer Demokratisierung in den Regionen abhängig sind von der Festigung der Vertretungsgrundsätze und von der Beschneidung der Kompetenzen der Oberhäupte, daß aber ein und dieselbe Form der Gewaltenteilung mit stark variierenden regionalen politischen Regimen bestehen kann (wie z.B. in St. Petersburg, und den Gebieten Novgorod und Saratov). Insgesamt haben sich die von Jüan Linz beschriebenen „Gefahren des Präsidentialismus“<sup>35</sup> besonders deutlich in Systemen wie dem Kalmückischen<sup>36</sup> oder dem Moskauer<sup>37</sup> abgezeichnet, wo das Oberhaupt die Macht auf seine Person konzentrieren konnte. Die Tätigkeit der regionalen Machtstrukturen scheint in der Praxis Linz' These vom negativen Einfluß der präsidentialen Form der Gewaltenteilung auf die Chancen der Demokratisierung zu bestätigen. Als nicht unwichtig erscheint aber auch die These Il'ja Kudrjavcevs, der die Meinung vertritt, daß die präsidentialen Systeme der ehemaligen Sowjetunion in einer politisch nicht entwickelten Gesellschaft entstünden, und daß somit die Tendenzen hin zum präsidentialen Typ der Gewaltenteilung in den Regionen nicht nur eine Folge der Bindung an gesamttrussische Entwicklungen seien, sondern auch eine Folge der Begrenztheit der regionalen politischen Ressourcen.

Eine Untersuchung der Institutionsgestaltung in den Regionen trägt wesentlich zum Verstehen des Einflusses, den die Machtorgane auf die regionalen politischen Regime haben, bei. Wie bereits erwähnt, haben in vielerlei Hinsicht die Diversifizierungs- und Föderalisierungseffekte die Nichteinmischung des Zentrums in diese Gestaltungsvorgänge, mit Ausnahme der Rechtsprechung, bedingt. Die Oberhäupter, die in den Jahren 1993-1994 die Institutionsgestaltung prägten, hatten hierbei relativ freie Hand. Es ist selbstverständlich, daß ihr Vorgehen wesentlich von dem Bestreben, die eigene Macht zu erhalten, wenn nicht gar zu maximieren, und Konkurrenten soweit als möglich auszuschalten, bestimmt war. Daher verwundert es auch nicht, daß sich in Fällen vollständiger Dominanz des Oberhauptes und fehlender Konkurrenz bei den Wahlen (wie beispielsweise in der Republik Kalmykija, in Moskau und im Gebiet Novgorod) der präsidentiale Typ der Gewaltenteilung einstellte. In Regionen, die zum Zeitpunkt der Entscheidung über die Institutionsgestaltung durch politische Unbestimmtheit infolge einer Konkurrenzsituation bei den Wahlen (Gebiet Sverdlovsk) oder die Spaltung regionaler Eliten (Republik Udmurtija) geprägt waren, führte diese Unbestimmtheit andererseits zur Etablierung von Übergangs- oder parlamentarischen Formen, die im Falle einer Niederlage des Oberhauptes dessen gänzliches Verschwinden von der politischen Bühne verhindern sollten.

---

34 Kudrjavcev, I.: Prezidentskie rešimy v SNG: pričiny ich vzniknovenija i soputstvujušie im problemy, in: Političeskij monitoring, 1996, Nr. 10; Easter, G.: Preference for Presidentialism. Post-communist Regime Change in Russia and the NIS, in: World Politics, 1997, Bd. 49, Nr. 2, S. 184-211.

35 Linz, J.: Opasnosti prezidentstva, in: Predely vlasti, 1994, Nr. 2-3, S. 3-24.

36 Magomedov, A.: Korporacija „Kalmykija“ – vyraženie ideologii pravjašej regional'noj elity, in: Mirovaja ekonomika i meždunarodnye otnošenija, 1995, Nr. 12, S. 106-113; Kolosov, V./Streleckij, V.: Kalmykija - Chal'm Tange: ekonomika, partii, lidery, in: Vlast', 1996, Nr. 1, S. 24-33, Senatova, O.: a.a.O.

37 Bric, M.: The Political Regime in Moscow - Creation of a New Urban Machine?, in: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung Arbeitspapiere, 1997, Nr. 2.



Diese Beobachtungen unterstützen die von Adam Przeworski aufgestellte These hinsichtlich der Institutionsgestaltung<sup>38</sup>, derzufolge ein Übergewicht eines politischen Akteurs (im vorliegenden Falle des Oberhauptes) die Etablierung des entsprechenden Kräfteverhältnisses auch im institutionellen Aufbau nach sich zieht, wohingegen politische Unbestimmtheit eher zu Kompromißlösungen führt. Indessen kann aber die Beendigung des Zustandes der Unbestimmtheit sowohl mit Demokratisierungseffekten einhergehen als auch mit einer Umwandlung der Machtorgane in rein formale Einrichtungen ohne politische Bedeutung. Im Falle des Gebiets Sverdlovsk (dessen Statut 1994 verabschiedet wurde) führte der Zustand der über drei Jahre bestehenden politischen Konkurrenz und die Unmöglichkeit, den Konflikt zwischen den Eliten nach dem Siegerprinzip zu lösen, nicht nur zur Stärkung der regionalen Institutionen, sondern auch zur Institutionalisierung eines regionalen Parteiensystems.<sup>39</sup> Hingegen führte im Falle der Republik Baškortostan (deren Verfassung Ende 1993 verabschiedet wurde) das Verschwinden aller Konkurrenten des Republikspräsidenten Murtaza Rachimov<sup>40</sup> aus dem politischen Leben dazu, daß der institutionelle Aufbau seine Bedeutung für die Entwicklung des regionalen politischen Regimes einbüßte.

D.h., daß der Ausgang der Transformation der regionalen politischen Systeme in erster Linie von den Eigenschaften der politischen Akteure und deren politischen Strategien bei der Lösung der politischen Unbestimmtheit abhängt.<sup>41</sup> Dies läßt folgenden Schluß zu: In den russischen Regionen beeinflußt nicht so sehr die Gestaltung der Machtorgane die Merkmale der politischen Regime, sondern es sind vielmehr die Merkmale dieser Regime an sich (Pluralismus/Monopolismus, Art und Niveau der Institutionalisierung), die die Mechanismen der Institutionsgestaltung und die Bedeutung der regionalen Machtorgane bestimmen. Allerdings bewirken die Diversifizierungseffekte, daß Einfluß und Abhängigkeit je nach Region unterschiedliche Formen aufweisen.

Alles in allem ist die Rolle der institutionellen Reformen in der regionalen politischen Entwicklung nicht überzubewerten. Abgesehen von der Abhängigkeit der regionalen politischen Entwicklung von Prozessen auf nationaler Ebene, spielen auch andere Einflüsse eine wichtige Rolle; dies sind sowohl langfristige, wie die Ressourcen einer Region, als auch situative, die mit der Transformation regionaler Eliten und deren Einwirken auf die regionalen politischen Regime zusammenhängen. Jedenfalls bleibt zu sagen, daß die Probleme der regionalen politischen Entwicklungen noch ihrer endgültigen Klärung harren.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß die Transformation der regionalen politischen Institutionen in den Jahren 1990-1997 vor allem unter dem Einfluß der nationalen

---

38 Przeworski, A.: *Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts*/J.Elster/R.Slagestad (eds.). *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988, S. 59-80; dies.: *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991. Gel'man, V./Golosov, G.: a.a.O.

39 Gel'man, V./Golosov, G.: a.a.O.

40 Temirchanov, I.: *Respublika Baškortostan*, in: *Političeskij monitoring*, 1995, Nr. 4, Teil I; Bikbulatov, I./Kasimov, A.: *Respublika Baškortostan/Rossijskij sbornik/pod red. E. Michajlovskoj*, Moskva: Panorama, 1995, S. 7-41; Rabinovič, I./Fufaev, S.: *Chozjain (Strich! k političeskomu portretu Murzaty Rachimova)*, in: *Pro et Contra*, 1997, Bd. 2, Nr. 2, S. 71-84; Šafargaleev, D./Fufaev, S.: *Liki baškirskoj gosudarstvennosti*, in: *Konstitucionnoe pravo, Vostočnoevropejskoe obozrenie*, 1997, Nr. 2, S. 79-85.

41 Vgl. Gel'man, V.: *Vychod iz neopredelennosti i perspektivy demokratizacii*, in: *Pro et Contra*, 1998, Bd. 3, Nr. 3 (im Druck).

Transformationsprozesse ablief. Schlüsselereignisse wie die politischen Reformen während der Perestrojka, der August-Putsch von 1991 und der Umsturzversuch im Herbst 1993 wurden zu Meilensteinen in der Entwicklung der Machtorgane in der Rußländischen Föderation. Die sich anschließende Institutionalisierung der regionalen politischen Regime und ihre rechtliche Verankerung in den Verfassungen und Statuten der Subjekte der RF bedeuteten den Abschluß eines Zyklus politischer Umbildungen. Obwohl der Reformprozeß der staatlichen Gestaltung in den Regionen der RF noch lange nicht beendet ist, ist in den nächsten Jahren wohl kein radikaler Wandel in den Systemen der Machtorgane der Föderationssubjekte zu erwarten; zumindest solange keine das gesamte Land erschütternden Veränderungen auftreten. Eine teilweise Demokratisierung in Kombination mit einer beträchtlichen Föderalisierung und einer umfangreichen Diversifizierung sind die grundlegenden Merkmale der regionalen politischen Regime und ihrer Rolle in der regionalen politischen Entwicklung.

*Aus dem Russischen von Stefanie Klebe.*