

Russland – „gelenkte Demokratie“ oder Semi-Autoritarismus?

Andreas Heinemann-Grüder

Zur Frage, ob Russland eine Demokratie, eine Demokratie mit derogativen Adjektiven, ein semi-autoritäres oder gar autoritäres Regime verkörpert, gibt es eine kaum zu überschauende Literatur. Das Klassifikationsproblem betrifft nicht nur Russland. So genannte „Grauzonen-Regimes“ oder „hybride Systeme“ bilden eine Subspezies der Demokratisierungsforschung. Vereinfacht gesprochen stehen sich zwei Sichtweisen gegenüber – die einen halten Russland für eine „Demokratie mit Adjektiven“, also für eine „instrumentelle“, „gelenkte“, „kontrollierte“, „gesteuerte“, „defekte“, „delegierte“, „illiberale“, „neo-patrimoniale“, „partielle“, „unvollständige“ oder „elektorale“ Demokratie. Andere sehen demokratische Minima nicht als gegeben an und sprechen deshalb von „Pseudodemokratie“, Semi-Autoritarismus oder Autoritarismus.

Die mannigfachen Zuschreibungen verweisen auf enge oder weite Fassungen des zugrunde liegenden Demokratiebegriffs, Probleme der Demokratiemessung, unterschiedliche Ursachenerklärungen und häufig eine Vermischung von Voraussetzungen mit Ergebnissen der Demokratie. Im großen und ganzen ist weniger die Benennung und Vermessung der Demokratiedefizite strittig, sondern deren Interpretation. Der folgende Beitrag rekapituliert zunächst Demokratiekriterien und fragt, welchen dieser Maßstäbe Russland genügt. Danach werden verschiedene Ursachenerklärungen vorgestellt, der Schlussteil spekuliert über Zukunftsszenarien. Ich argumentiere, dass Russland die formalen Institutionen einer Minimaldemokratie aufweist, die politischen Teilregimes und der politische Prozess jedoch semi-autoritär sind, das Regime gleichwohl als relativ stabil und konsolidiert anzusehen ist und die Ursachen des Demokratieproblems vor allem im patrimonialen Spätsozialismus, im Transitionsmodus („von oben“) sowie dem Fehlen organisierter Träger der Demokratie liegen.

Demokratiekriterien

Demokratie kann als institutionelles Arrangement definiert werden, in dem politische Führer ihre Entscheidungsmacht durch Wettbewerb erringen, wobei die Regeln für die Auswahl fixiert und die Wahlergebnisse offen, zugleich aber unumkehrbar sein müssen. Um Demokratie nicht mit idealistischen Erwartungen zu überfrachten, hat sich Robert Dahl bewusst für den Begriff Polyarchie entschieden. Polyarchien können unvollkommene demokratische Regimes sein, sie müssen aber zumindest drei Bedingungen erfüllen: die Möglichkeit, Präferenzen zu formulieren (Bürgerrechte), diese durch Handeln zu artikulieren (politische Wettbewerbsfreiheit) und die Gleichberechtigung dieser Präferenzen gegenüber der Regierung (Partizipationsgerechtigkeit) (Dahl, 1971, 3-5). Minimalistische Demokratiedefinitionen sind sich im Kern einig – Demokratie ist gekennzeichnet durch ergebnisoffene Wahlen, basierend auf dem allgemeinen Wahlrecht, ohne massive Wahlfälschung und verbunden mit effektiven Garantien der Bürgerrechte. Grundsätzlich gilt: Je „sparsamer“, abstrakter und voraussetzungsloser Demokratie definiert wird, umso breiter wird das Spektrum der Fälle, die sich noch oder schon als Demokratie klassifizieren lassen.

In Abgrenzung von autoritären Regimes verfügen Demokratien über einige institutionelle Grundmerkmale: die Legitimation durch Volkssouveränität, einen offenen Herrschaftszugang, das Herrschaftsmonopol demokratisch legitimierter Institutionen, eine pluralistische Herrschaftsstruktur, einen begrenzten Herrschaftsanspruch und eine rechtsstaatliche Herrschaftsweise. Da Demokratien jedoch in unterschiedlicher Güte vorliegen, werden seit einigen Jahren „defekte“ Demokratien von „konsolidierten“ Demokratien abgegrenzt. Die Debatte versucht, die institutionellen und prozessualen Merkmale von Demokratie mit vorstaatlichen Voraussetzungen zu verknüpfen. Linz und Stepan unterscheiden dabei zwischen der Verfassungs-, Verhaltens- und der Einstellungsdimension (Linz; Stepan 1996, 5-6). Die Verfassungsdimension bezieht sich auf die Akzeptanz und Stabilität der Verfassungsregeln. Mit der Verhaltensdimension ist gemeint, dass kein politischer oder institutioneller Akteur über genügend Ressourcen oder Vetomacht verfügt, um seine Ziele mit undemokratischen Mitteln oder außerhalb des demokratischen Rahmens zu erreichen. Die Einstellungsdimension wiederum bezieht sich darauf, dass die Mehrheit der Bevölkerung eine demokratische Herrschaft als angemessen ansieht und die Unterstützung für Systemalternativen in der Bevölkerung gering ist. Diamond ist noch weiter gegangen und hat den Minderheitenschutz, die Herausbildung von Parteien, Interessenverbänden und zivilgesellschaftlichen Akteuren, den Zugang zu alternativen Informationsquellen, individuelle Bürgerrechte, Rechtsgleichheit, eine nicht-diskriminierende Justiz und Rechtsstaatlichkeit zu Komponenten einer „liberalen Demokratie“ erklärt (Diamond 1999, 11-12).

Sind nun Regimes, die diese Kriterien nicht erfüllen, Demokratien mit Mängeln oder etwas qualitativ Andersartiges? Nach Merkel et al handelt es sich bei „defekten Demokratien“ um „Herrschaftssysteme, die sich durch das Vorhandensein eines weitgehend funktionierenden demokratischen Wahlregimes ...auszeichnen, aber durch Störungen in der Funktionslogik einer oder mehrerer der übrigen Teilregimes die komplementären Stützen verlieren...“ (Merkel et al 2003, 15). Trotz beträchtlicher Anstrengungen ist die Abgrenzung „defekter Demokratien“ von autoritären

oder semi-autoritären Regimes diffus geblieben. Bisher fehlt es allerdings auch an terminologischer Klarheit darüber, wodurch eine „Demokratie mit Adjektiven“ ersetzt werden könnte. Einige sprechen von „kompetitivem Autoritarismus“ oder „gelenktem Pluralismus“, andere von einer „Wahlmonarchie“, Ottaway spricht von Semi-Autoritarismus (Ottaway 2003).

Semi-Autoritarismus statt „defekter Demokratie“

Für Russlands Regime ist u.a. der Begriff „gelenkter Pluralismus“ vorgeschlagen worden, womit eine beschränkte Pluralität sozialer und ökonomischer Interessen gemeint ist. Von der Demokratie unterscheidet sich dieser „gelenkte Pluralismus“ dadurch, dass die Grenzen der Pluralität willkürlich, d.h. außerhalb eines institutionalisierten Prozesses gezogen werden. Zur Abgrenzung von offen autoritären Regimes einerseits und demokratischen andererseits plädiere ich jedoch für den Begriff Semi-Autoritarismus. Unter semi-autoritären Verhältnissen ist der Herrschaftszugang nicht ergebnisoffen, die horizontale Gewaltenteilung und -kontrolle ist ineffektiv, die vertikale Herrschaftskontrolle defizitär, d.h. die Rechenschaftspflicht der Gewählten gegenüber den Wählern, der Rechtsstaat ist defekt, es gibt „reservierte Domänen“, wo die effektive Herrschaftsgewalt bei nicht gewählten Akteuren liegt, schließlich wird der politische und gesellschaftliche Pluralismus staatlich restringiert, d.h. die zivilgesellschaftliche Autonomie beschränkt. Häufig sind zudem marktwirtschaftliche Liberalisierung und Demokratisierung entkoppelt, was wiederum zu einer Fusion wirtschaftlicher und politischer Eliten („Oligarchen“) führt.

Worin liegt dann jedoch der Unterschied zu autoritären Regimes? Angesichts der fundamentalen Demokratiedefizite könnte man einen qualitativen Unterschied zwischen dem spätsozialistischen Autoritarismus und dem postsozialistischen Autoritarismus der „hybriden“ Regimes bestreiten. Folgt man jedoch Ottaway, dann unterscheiden sich semi-autoritäre von offen autoritären Regimes durch die formale Existenz demokratischer Institutionen, begrenzte Bürgerrechte und die ideologische Herrschaftslegitimation durch Demokratie. Im Unterschied zum spätsozialistischen Autoritarismus existieren zudem konkurrierende und heterogene Machtpole. Die Herrschaftsweise wiederum erlaubt, trotz Rechtsstaatsdefiziten, einen Rekurs auf das formelle Recht.

Welche Kriterien erfüllt Russland?

Legt man die genannten Demokratiecriteria an, dann beruht die Herrschaftslegitimation formal auf dem Grundsatz der Volkssouveränität: Russland ist keine Monarchie. Gleichwohl gibt es eine Dominanz des russischen Ethnos im Vergleich zu nicht-russischen Völkern, die in ihrer „Souveränität“ nicht gleichberechtigt sind. Die Verfassungsordnung kann als weitgehend akzeptiert und stabil gelten. Der Herrschaftszugang findet über allgemeine, gleiche, geheime und freie Wahlen statt, Russland hat ein gewähltes Parlament, und es existieren mehrere Parteien. Der erste postsozialistische Machtwechsel von Jelzin zu Putin fand friedlich statt und wurde

zumindest nachträglich durch Wahlen legitimiert. Fragwürdig ist jedoch, ob selbst die elektorale Minimaldimension erfüllt ist. Zwar ist der Herrschaftszugang prinzipiell offen, kompetitiv und über Wahlen legitimiert, doch ist die Durchführung der Wahlen und die Ermittlung der Wahlergebnisse sowohl auf föderaler wie auf regionaler Ebene durch eine Vielfalt wiederkehrender und systematischer Missstände gekennzeichnet: extrem ungleicher Medienzugang und äußerst ungleiche Finanzmittel, massive Nutzung staatlich-administrativer Ressourcen zur Wahlbeeinflussung, instrumentelle Auslegung von Registrierungskriterien sowie Manipulationen bei Auszählungen. Nicht nur Regionalwahlen werden systematisch manipuliert, insbesondere die jüngsten Duma- (2003) und Präsidentschaftswahlen (2004) wurden von der OSZE aufgrund massiver Einflussnahme des Staatsapparates zur Unterstützung kreml-treuer Bewerber als „unfair“ kritisiert. Da die meisten Parteien nicht mit identifizierbaren Programmen antreten, Abgeordnete häufig nach der Wahl ihre Parteizugehörigkeit wechseln, viele Parteien bzw. Wahlbündnisse bei der nächsten Wahl schon nicht mehr antreten und gewählte Exekutivchefs gerade damit werben, unabhängig von Parteien zu sein, können Wähler die Gewählten schwerlich für die Einhaltung von Wahlversprechen bei der nächsten Wahl zur Rechenschaft ziehen (Rose, Munro 2002).

Die Herrschaftsstruktur ist nur formal als „pluralistisch“ zu bezeichnen. Zwar bescheinigen einige Autoren der Duma wachsende Professionalisierung und Effektivität. Die faktisch exklusive Regierungsbildung durch den Präsidenten, die marginale Beteiligung der Duma hinsichtlich der Bestätigung des vorgeschlagenen Premierministers, weitreichende Notstandsvollmachten, die politische Abhängigkeit der Justiz und die Möglichkeit des Präsidenten zur Parlamentsauflösung bedingen unzureichende „checks and balances“ gegenüber der Exekutive. Das Zwei-Kammer-Parlament und die Judikative können der Machtkonzentration beim Präsidenten keine wirksamen Schranken auferlegen. Betrachtet man insbesondere den Ektatismus unter Putin, dann ist der Herrschaftsanspruch nicht eng, sondern umfangreich.

Zu den Demokratiedefiziten wird gemeinhin auch das hohe Maß an Korruption gezählt, das auf rechtsstaatliche Defizite verweist. Betrachtet man den Korruptionsindex, dann kann die Herrschaftsweise nicht als rechtsstaatlich bezeichnet werden. Auf einer Skala von 0 (maximale Bestechungsneigung) bis 10 (nicht wahrnehmbare Schmiergeldangebote) rangierte Russland im Jahre 2003 mit einem Faktor von 2,7 an 86. Stelle von 133 untersuchten Ländern (www.globalcorruptionreport.org/download.htm). Neben institutionellen Defiziten wird auch die Präferenzbildung, d.h. der Pluralismus der öffentlichen Willensbildung, politisch-administrativ eingeschränkt. Die Restriktionen für die Registrierung von Parteien diskriminieren die Repräsentation herkömmlicher gesellschaftlicher Konfliktlinien („cleavages“). Als Folge dieser „Anreizstruktur“ gibt es keine konkurrierenden Programmparteien, sondern nur „Führerparteien“ und administrative Regimeparteien – sieht man von der im Niedergang begriffenen Kommunistischen Partei ab. Die staatlich-administrative Beschränkung von Pluralismus ist auch in der offiziellen Anerkennung von nur vier Religionen (Orthodoxie, Islam, Buddhismus und Judentum) erkennbar. Währenddessen werden Massenorganisationen als „Transmissionsriemen“ der Präsidentenpolitik staatlich gefördert. Darüber hinaus ist seit der Entmachtung der putin-kritischen Medienmoguln Guzinski und Berezovski das landesweite Fernsehen unter Kreml-

kontrolle. Putin-kritische Äußerungen unabhängiger Massenmedien werden mit politisch-administrativen Mitteln abgestraft. Entsprechend wird Russland durch Freedom House als nur „teilweise frei“ qualifiziert, „politische Rechte“ und „bürgerliche Freiheiten“ wurden in 2003 jeweils mit „5“ bewertet (www.freedomhouse.org/research/freeworld/2003/table.pdf; „1“ bedeutet am freiesten, „7“ am unfreiesten).

Betrachtet man die von Putin im Jahre 2000 eingerichteten sieben föderalen Bezirke, die Bevollmächtigten des Präsidenten, die zeitweilig politikentscheidende Bedeutung des Sicherheitsrates und die Handlungsautonomie der Sicherheitsapparate gegenüber demokratischer Kontrolle, dann liegt auch das Herrschaftsmonopol nicht allein bei demokratisch legitimierten, d.h. gewählten staatlichen Institutionen. Ein gravierendes Manko besteht ferner darin, dass die Sicherheitsapparate über Ressourcen verfügen, um ihre Ziele mit undemokratischen Mitteln zu erreichen. Die Streitkräfte, die Truppen des Innenministeriums und Einheiten des Inlandsgeheimdienstes FSB befinden sich außerhalb einer effektiven demokratischen Kontrolle. Unter dem Einfluss mehrerer Faktoren sind die Sicherheitsapparate („siloviki“) zu einer „reservierten Domäne“ der Innenpolitik avanciert. Der Tschetschenienkrieg, die Ende der achtziger Jahre abgebrochene Aufarbeitung stalinistischer Verbrechen und die fehlende Aufarbeitung spätsozialistischer Vergehen, die symbolische Rehabilitierung der Sowjetära unter Putin, seine Herkunft aus dem KGB, die Entmachtung führender Jelzin-Oligarchen mit Hilfe des Sicherheitsapparates, die Re-Militarisierung öffentlicher Bildung und die Einsetzung von „siloviki“ als Präsidentenvertreter in den Regionen haben das relative Gewicht dieses Teils des Staatsapparates gestärkt.

In der Debatte um den demokratischen Charakter Russlands spielt der zweite Tschetschenienkrieg (seit 1999) eine erstaunlich geringe Rolle. Die Regression unter Putin hat sich jedoch in keinem Vorgang deutlicher kristallisiert als in diesem Krieg: die Verselbständigung der Gewaltapparate, die Dominanz von Militärs bzw. Vertretern der Sicherheitsapparate in höchsten staatlichen Entscheidungsprozessen, das Fehlen von Gewaltenthemmung, eklatante Rechtsstaatsdefizite, exekutive Einschüchterung bzw. Zensur der Presse, vor allem aber die systematische Missachtung von Menschenrechten.

Demokratiedefizit durch Föderalismus?

Demokratietheorien loben Föderalismus gemeinhin als demokratieförderlich. Im Falle Russlands überwiegen jedoch negative Bewertungen. Russland, so die knappe Formel, sei eine „Föderation von Tyrannen“ (Ross 2002). In der Tat haben sich in zahlreichen Regionen semi-autoritäre Regimes herausgebildet, in denen Wahlen manipuliert werden und Rechtsstaatlichkeit systematisch missachtet wird. Die entscheidenden Machtressourcen von semi-autoritären Gouverneuren und Republikpräsidenten bestehen in exekutiver Machtkonzentration, staatlicher Medienkontrolle und Wahlmanipulationen, einer klientelistischen Politik der Begünstigungen und der Verfügung über informelle Einflusskanäle gegenüber der Zentralregierung. Es lassen sich einige allgemeine Voraussetzungen festhalten: die Schwäche regionaler Parteien und Verbände, die populistische Fähigkeit von Gouverneuren und Repu-

blikpräsidenten, sich als Sachwalter regionaler und überparteilicher Interessen zu präsentieren, geringe ökonomische Machtdiffusion und die Verfügung über Ressourcen, deren selektive Umverteilung die Akzeptanz eines „Patriarchen“ gewährleistet. Empirische Studien stellen für die Zeit bis Mitte der neunziger Jahre fest, dass die Dezentralisierung nicht mit einer Zunahme an demokratischer Rechenschaftspflicht einherging. Und selbst wenn Putins Reformen seit 2000 die Einheitlichkeit des Rechtsraumes gestärkt haben – sie bedrohen die vertikale Gewaltentrennung.

Erklärt werden kann die föderale Verstärkung des Demokratiedefizits mit der Gewaltenkonzentration qua „Superpräsidentialismus“, der schwachen Ausprägung sozialer und ökonomischer Konfliktlinien, dem majoritären Wahlsystem, dem asymmetrischen Föderalismus, der Ethnokratie und der Machtfusion bei den Regionalexekutiven. Symptomatisch ist, dass „ethnokratische“ Herrschaft in den Republiken meist mit einem geringen Wechsel vormals kommunistischer Elitenvertreter einhergeht. Der Ethnoföderalismus ist für autoritäre Vertreter der alten indigenen „Nomenklatura“ ein Mittel des Machterhalts, indem politischer Wettbewerb eingeschränkt wird, Oppositionskandidaten keine faire Chance erhalten, unabhängige Interessengruppen marginalisiert werden und anstelle einer Vielfalt von Machtzentren die Macht beim Republikpräsidenten konzentriert wird. Ethnische Elitenselektion ohne Rücksicht auf die Demographie ist vor allem ein Mittel, um einen politisch loyalen Staatsapparat aufrecht zu erhalten – Ethnokratie obsiegt über Meritokratie. Sofern Föderalismus ethnokratische Herrschaft legitimiert, tritt an die Stelle des Minderheitenschutzes der „Terror der Minderheit“.

Systematisch ließe sich die Frage nach dem anti-demokratischen Charakter des russländischen Föderalismus jedoch nur beantworten, wenn die Demokratisierung durch Föderalismus behindert würde. Ob die regionalen Regimes signifikant undemokratischer sind als das politische Regime auf zentralstaatlicher Ebene, dafür steht der empirische Nachweis bisher aus. Einzelstudien belegen eine erhebliche Ausdifferenzierung der regionalen Regimes. Die Spannbreite reicht von Autoritarismus (z.B. Moskau), über Ethnokratien (z.B. Baškortostan), hybride Regimes (z.B. Nižnyj Novgorod) bis hin zur Konkordanzdemokratie (Novgorod) bzw. pluralen Demokratie (St. Petersburg). Die Reformfreudigkeit von Novgorod ist auf die politische Kultur bzw. das „soziale Kapital“ zurückgeführt worden. Demokratisches Wahlverhalten wurde zudem mit sozio-ökonomischen Ausgangslagen erklärt. Unterschiedliche Demokratiegrade wären demnach eine Funktion der Machtdiffusion bzw. der Machtkonzentration, nicht jedoch der föderalen Machtteilung an sich. Der Ausgang von regionalen Wahlen ist trotz weit verbreiteter Manipulationen überwiegend ergebnisoffen. Die These von der „Föderation der Tyrannen“ lässt sich somit nicht undifferenziert aufrecht erhalten. Die föderale Machtteilung ist eine der wenigen, wenn auch nicht hinreichenden, Barrieren gegen autoritäre Regression.

Ursachen

An Hypothesen für die Demokratiefähigkeit von Staaten herrscht kein Mangel. Historisch-kulturelle, strukturalistische, systemtheoretisch-funktionalistische und institutionalistische Erklärungen heben auf die Voraussetzungen und Restriktionsbe-

dingungen der Demokratisierung auf der Makroebene ab. Akteurs- und prozessorientierte Ansätze betonen demgegenüber Interessen, Kalküle, Orientierungen, Leitvorstellungen und Eigenheiten des Demokratisierungsverlaufs. Einige bezweifeln, ob es überhaupt effiziente Kausalerklärungen für die Demokratiefähigkeit geben könne.

Nach einer anfänglich starken Betonung der Ergebnisoffenheit der Transformation werden zur Ausdifferenzierung postsozialistischer Entwicklungspfade zunehmend „tiefere“ Erklärungen herangezogen, welche die „Pfadabhängigkeit“ betonen. Die vergleichende Demokratieforschung hat wenigstens einige Korrelationen nachgewiesen. Zu den elementaren Voraussetzungen der Demokratie werden die Staatlichkeit, die Existenz eines Marktes und einer „Zivilgesellschaft“ sowie ein gewisser Grad der Säkularisierung des Rechts und der Herrschaft gezählt. Zum Humus der Demokratie gehören ferner eine hoch entwickelte, wachstumsorientierte Marktwirtschaft, eine hohe Anzahl freiwilliger Assoziationen, horizontal-kooperative Sozialbeziehungen statt hierarchischer Patron-Klient-Muster, soziales Vertrauen, individualistische Einstellungen und gesellschaftlich dominante Normen der Chancengleichheit. Weitaus strittiger sind hingegen Hypothesen, die ethnische Heterogenität für demokratieabträglich erklären oder bestimmten Religionen eine geringere Demokratieaffinität attestieren. Die klassischen Modernitätsdefizite treffen allerdings auf Russland nicht zu, selbst wenn das Brutto Sozialprodukt pro Kopf der Bevölkerung weit unter dem Schnitt der EU liegt.

Als historisch-kulturalistische Erklärung wird häufig auf das Fehlen vorsozialistischer Demokratieerfahrungen, die Länge der sozialistischen Systemzeit, das imperiale statt nationalstaatliche Selbstbild, den Mangel an Zivilgesellschaft, das Manko an rechtsstaatlicher Tradition und westlicher Aufklärung, das hohe Maß personalisierter Herrschaft und der Anspruch auf einen eigenständigen Zivilisationstyp angeführt. Das „Kongruenztheorem“ unterstellt, dass „russische Werte“ der Demokratie abträglich seien. Darüber hinaus sind kollektivistische Werte, eine tief verwurzelte Doppelmoral und autokratische Traditionen als negative Belastung angeführt worden, selbst wenn einige Beobachter Russlands slawophile Traditionen auch als Demokratiequelle ansehen. Das Problem der historisch „tiefen“ Erklärungen besteht allerdings darin, Kausalitäten nur zu behaupten und letztlich tautologisch zu sein.

Triftiger als die Behauptung struktureller bzw. kultureller „Überdeterminierung“ sind Erklärungen durch den spätsozialistischen Regimetypus und den politischen Transitionskontext. Russland kann dem „patrimonialen“ Typus des Sozialismus zugeordnet werden, der durch vertikale Ketten persönlicher Abhängigkeit, Patronage, Klientelismus, ineffiziente Bürokratien, eine Mischung aus Repression und Kooptation, fehlende Erinnerungen an eine urbane Mittelklasse, eine schmale Dissidentenschicht und wenig interne Opposition gekennzeichnet war. Den patrimonialen Typus charakterisiert, dass reformwillige Teile der kommunistischen Elite die organisatorischen und materiellen Ressourcen des alten Regimes für sich nutzen konnten und häufig nur das Label, die offizielle Ideologie bzw. die Machtsymbolik austauschten – dies im Unterschied zur Machtteilung bei „paktierten“ Transitionen oder dem vollständigen Machtverlust der Kommunisten im Falle eines Systemkollapses. Die exekutive Machtkonzentration im russischen Präsidialamt wäre demnach Ausdruck des Transitionsmodus „von oben“, der Selbsterhaltungsinteressen patrimonialer Eliten und der Unterdrückung neuer Mittelschichten durch das Zusammenwir-

ken von „roten Direktoren“ und Komsomol-“Oligarchen“. Hellmans Argumentation schließt sich hier an – dort, wo sich Politiker gegen Forderungen „von unten“ abschirmen konnten und es einen geringen Elitenwechsel bei postsozialistischen Wahlen gab, war die Reformwilligkeit am geringsten, die egoistische Gewinnorientierung jedoch am stärksten ausgeprägt – mit extremen Einkommensungleichheiten als Folge (Hellmann 1998). Demnach wären die „Transition von oben“ und das instrumentelle Interesse der Transformationsgewinnler an Handlungsautonomie gegenüber zivilgesellschaftlicher Mitbestimmung ausschlaggebend. Die Privatisierung wurde mithin absichtlich von demokratischer Kontrolle entkoppelt. Russlands schlechte Demokratiebilanz ist darüber hinaus durch die Effekte der „Nomenklaturprivatisierung“ verstärkt worden: Die Sozialstruktur hat sich radikal verändert, insbesondere hat die Zahl jener, die unterhalb der Armutsgrenze leben, dramatisch zugenommen. Die Wirtschaftsreformen haben zu einer polarisierten Sozialstruktur und gerade nicht zur Ausbildung einer selbstbewussten „Mittelklasse“ geführt, die Träger einer Zivilgesellschaft hätte werden können (Harter et al 2003, 78ff.). Eine Ursache scheint zudem in der Marginalisierung intellektueller Gegeneliten der Glasnost-Ära zu bestehen. Auf eine knappe Formel gebracht, besteht zwischen dem „Raubtierkapitalismus“ und dem Demokratiedefizit ein Bedingungsverhältnis.

Institutionalistisch betrachtet gibt es zwei Erklärungen – die eine sieht das Problem nicht in der formalen Verfassungsordnung, sondern der Verfassungswirklichkeit. Das Problem bestünde mithin in der defizitären Implementierung formaler Regeln, der geringen Durchsetzungsfähigkeit der Institutionen und möglicherweise dem geringen Glauben an ihre Legitimität. Eine gegenläufige Sicht hebt auf jene institutionellen Merkmale ab, die der Demokratie abträglich sind. Unbestritten ist, dass die demokratischen Partizipationsanreize durch das postsowjetische System geschwächt worden sind und Institutionenskepsis weit verbreitet ist. Institutionell ist die Hauptursache meist im „Superpräsidentialismus“ verortet worden. Die Vor- und Nachteile präsidentieller Regimes für die Demokratisierung bzw. Konsolidierung sind theoretisch seit langem debattiert worden; für den postsozialistischen Fall fällt die Demokratiebilanz empirisch eindeutig zugunsten parlamentarischer Systeme aus. Für die Demokratiedefizite ist deshalb im russischen Fall wiederholt das präsidentielle Regierungssystem verantwortlich gemacht worden. Einige Autoren halten Russlands System zwar aufgrund der Zustimmung der Duma zum Premier für ein semi-präsidentielles System. Auf dem parlamentarisch-präsidentiellen Regimekontinuum ist Russland jedoch zweifellos der präsidentiellen Seite zuzurechnen. Im kompetenzrechtlichen Vergleich hat Russland einen außerordentlich machtvollen Präsidenten mit starken legislativen und nicht-legislativen Vollmachten.

Ein präsidentielles System bedeutet nicht notwendig eine komplementäre Machtlosigkeit des Parlaments oder ein Fehlen von „checks and balances“. Entgegen dem Bild einer bedeutungslosen, abhängigen bzw. kontrollierten Duma haben verschiedene Studien ein hohes Maß an exekutiv-legislativer Kooperation festgestellt. Zugunsten des Präsidialsystems in Russland ließen sich der Putinsche Reformimpetus, die weitgehende Wiederherstellung eines einheitlichen Rechtsraumes, die Durchsetzung der Verfassungshoheit sowie das Bemühen um eine Harmonisierung und Versöhnung polarisierter Weltanschauungen anführen. Für andere Merkmale des Präsidentialismus à la russe scheint die Bilanz mehrdeutig bzw. „neutral“ zu sein. Seit Annahme der Verfassung im Dezember 1993 hat es weder unter Jelzin

noch unter Putin grundsätzlich konfliktorische Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative gegeben. Auch der „Nullsummen“-Charakter des Mehrheitswahlrechts sowie angenommene Polarisierungseffekte des Präsidentialismus haben sich nicht über den Amtswechsel von Jelzin zu Putin hinaus gehalten. Putin baut wirtschafts-, außen-, und innenpolitisch – im Vergleich zu Jelzin – eher auf programmatisch breite Bündnisse und hat revolutionäre „Alles-oder-Nichts“-Entscheidungen vermieden (Sakwa 2004). Die Nachteile des Präsidentialismus für die demokratische Konsolidierung scheinen gleichwohl im russischen Fall zu überwiegen: exekutive Machtkonzentration, defizitäre Gewaltenhemmung, geringe Anreize für Parteienbildung, exekutive Elitenselektion, hochgradige Personalisierung bis hin zum Personenkult, charismatischer und klientelistischer Führungsstil anstelle programmatischer Politikorientierung und zentralistische Trends.

Wird das Demokratiedefizit durch anti-demokratische Einstellungen gestützt? Die zahlreichen Umfragen vermitteln ein widersprüchliches Bild. Als generelle Idee genießt die Demokratie breite Unterstützung, gleichwohl nahm diese seit 1992 beständig ab. Die Demokratiebefürwortung war offenkundig nur hoch im unmittelbaren Vergleich mit dem alten Regime, brachte jedoch keine Bindung an das neue Regime zum Ausdruck. Zudem war die Enttäuschung über die – vor allem wirtschaftliche – Leistungsbilanz des neuen Regimes extrem ausgeprägt. Die Diskrepanz zwischen Russland und dem mittelosteuropäischen Durchschnitt in Bezug auf die Demokratiebindung hat jedoch weitere Ursachen: Russen erinnern sich insgesamt positiver an das sozialistische System. Das postsowjetische Regime konnte die wirtschaftliche Depression in den neunziger Jahren nicht kompensieren. Im Einklang mit generellen Demokratieerwartungen der Mehrheit der Russen – Ruhe, Ordnung, Wohlstand, soziale Sicherheit – bewertet der durchschnittliche Putin-Wähler Stabilität und Ordnung höher als persönliche Freiheiten oder demokratisches Regieren (Petukhov, Ryabov, in: McFaul 2004, 275). Der durchschnittliche Putin-Wähler unterstützt zudem den Krieg in Tschetschenien, ist für Staatseigentum und unterscheidet sich kaum von den Präferenzen kommunistischer Wähler. Unabhängig vom Länderkontext haben sich die Einschätzung der Vergangenheit, die wirtschaftliche und die politische Leistung des neuen Regimes als entscheidend für Demokratiebindungen unter den postsozialistischen Staaten erwiesen. Demokratie wird stärker ökonomisch als politisch interpretiert – letztlich scheinen der Wohlstand und prospektive Wohlstandserwartungen für die Systembewertung wichtiger als „Freiheit“ und „Repräsentation“.

Ausblick

Die Rede vom Semi-Autoritarismus ist nur gerechtfertigt, wenn sich die beschriebenen Regimemerkmale über den Transitionskontext hinaus stabilisieren – kein namhafter Russlandkenner stellt dies gegenwärtig in Frage. Trotz der Dispute, ob Russland noch eine „defekte Demokratie“ oder schon ein semi-autoritäres Regime verkörpert, sind sich beinahe alle Beobachter darin einig, dass der Machtwechsel von Jelzin zu Putin für die Demokratie einen Rückschritt bedeutete. Über die Aussichten lässt sich nur spekulieren. Treuherzige Vorschläge sehen vor, russische Politiker sollten einfach die Verfassungsordnung respektieren. Einige hoffen stattdessen auf die unsichtbare Hand der Geschichte – der Generationswechsel würde die noch sowje-

tisch sozialisierten Eliten ablösen. Folgt man der Modernisierungstheorie, dann müsste das politische System langfristig an seinem geringen Differenzierungspotential und der Kontrolle der Zugangskanäle scheitern. Dem entgegen stehen freilich die Möglichkeit einer Ungleichzeitigkeit von Markt und Demokratie und die zumindest mittelfristigen Erfolgsaussichten von autoritären Modernisierungsregimes in Fernost („asiatische Tiger“). Es ließe sich auch argumentieren, dass die Demokratisierungschancen nach der Rekonstitution staatlicher Handlungsfähigkeit wieder zunehmen, weil eine zentrale Voraussetzung durch die Putinschen Reformen geschaffen wurde (Sakwa 2004). Aus der Verknüpfung von Demokratiebindung und Wirtschaftserfolg ließe sich zudem mutmaßen, dass wirtschaftliche Prosperität langfristig der Demokratisierung förderlich ist. Allerdings dürfte dieser Effekt erst einsetzen, wenn Putins Semi-Autoritarismus die wirtschaftlichen Versprechungen nicht mehr einlösen kann und infolge dessen die öffentliche Nachfrage nach Demokratie zunähme. Freilich wäre auch hier zu bezweifeln, ob pro-demokratische Einstellungen an sich einen Demokratisierungsschub nach sich ziehen. Nach gegenwärtiger Sachlage scheiden äußere Demokratisierungsanreize aus. Bestenfalls moderate Impulse könnten durch die Vorbildwirkung der unmittelbaren EU-Anrainer entstehen.

Ist das hier offerierte Hauptargument plausibel, dann liegt der Schlüssel in der politischen Ökonomie – der Verminderung der Einkommensschere unter den Russen und der Entstehung von Mittelschichten, darunter von klein- und mittelständischen Unternehmen. Eine selbstbewusste statt servile Intelligentsia, eine aktive statt resignierte, autonome, zugleich aber an den Staatsgeschäften interessierte, organisierte und pluralistische Bürgergesellschaft, ergänzt um bedeutsame Zugangskanäle und Kontrollmechanismen für Parteien, Vereine, Verbände und Medien sind Elemente eines möglichen Demokratisierungsschubes. Erst wenn sich die russische Elite und soziale Interessen weiter ausdifferenzieren und organisatorisch konsolidieren, kann der Herrschaftskonsens über die Kontrolle der öffentlichen Sphäre bzw. die Abschottung der Exekutiven aufgebrochen werden.

Literaturangaben

- Dahl, Robert, 1971, *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven, London.
- Diamond, Larry, 1999, *Developing Democracy: Towards Consolidation*, Baltimore.
- Harter, Stefanie; Jörn Grävingholt, Heiko Pleines, Hans-Henning Schröder, 2003, *Geschäfte mit der Macht. Wirtschaftseliten als politische Akteure im Russland der Transformationsjahre 1992-2001*, Bremen.
- Hellman, Joel S., 1998, *Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions*, in: *World Politics* vol. 50, No. 2, 203-234.
- Linz, Juan J.; Alfred Stepan, 1996, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore.
- McFaul, Michael; Nikolai Petrov, Andrei Ryabov, 2004, *Between Dictatorship and Democracy. Russian Post-Communist Political Reform*, Washington, D.C..
- Merkel, Wolfgang; Hans-Jürgen Puhle, Aurel Croissant, Claudia Eicher, Peter Thiery, 2003, *Defekte Demokratie, Band 1: Theorie*, Opladen.
- Ottaway, Marina, 2003, *Democracy Challenged. The Rise of Semi-Authoritarianism*, Washington, D.C.
- Rose, Richard; Neil Munro, 2002, *Elections without Order. Russia's Challenge to Vladimir Putin*, Cambridge.
- Ross, Cameron, 2002, *Federalism and Democratisation in Russia*, Manchester, New York.

Sakwa, Richard, 2004, Putin. Russia`s Choice, London, New York.

