

# Die subversive Kraft des Informalen: Verfassungsdynamik im föderalen System Russlands

von Sabine Kropf

*Das föderale System Russlands war in den vergangenen 20 Jahren von einer beträchtlichen Verfassungsdynamik gekennzeichnet. Nach 2000 kam es sogar zu einem Typenwechsel, ohne dass auch nur eine einzige Verfassungsänderung vorgenommen wurde. Stattdessen wurden über einfache Gesetze und informale Regeln umfassende Spill-Over-Effekte auf das föderale Teilsystem erzielt. Diese Entwicklung trug dazu bei, dass Russland heute die Gestaltungsprinzipien des kompetitiven Autoritarismus und des Föderalismus miteinander verbindet. Der Beitrag untersucht auf der Grundlage einer Kombination von neoinstitutionalistischen Theorien und kognitionstheoretischen Überlegungen, welche Konstanten trotz fortlaufenden Wandels in der Entwicklung des föderalen Systems erkennbar sind. Tatsächlich haben sich in Russland klientelistische Muster im Verhältnis zwischen Zentrum und Regionen stabilisiert, die nahe legen, dass eine pfadabhängige Entwicklung wesentlich über informale Institutionen verstärkt wird. Die Bindung an formale Regeln bleibt angesichts des instrumentellen Umgangs mit der föderalen Ordnung einstweilen gering.<sup>1</sup>*

*The Russian federal system is being characterised by an outstanding dynamic development during the last 20 years. After 2000, even the type of federalism has changed without any amendment of the Russian constitution. We can instead observe substantial spillovers on the federal system caused by laws and informal rules. As a result, the principles of competitive authoritarianism and federalism are coupled in today's Russia. Based on a combination of new institutionalism and elements of cognitive theory, this article outlines constant features of federal interactions which occurred in spite of federal dynamics. In Russia, clientelism has become a remarkable characteristic in the relationship between the federation and its constituent units. This way, path-dependence may be reinforced by informal institutions while the compliance of formal federal institutions remains underdeveloped.*

1 Für hilfreiche Anregungen dankt die Verfasserin Andrej Stuchlik sowie den anonymen Gutachtern.

Russland spielt in der vergleichenden Föderalismusforschung bis heute eine untergeordnete Rolle. Zwar gibt es inzwischen eine kaum mehr überschaubare Menge von Einzelstudien zur Entwicklung der Russländischen Föderation (*Rossijskaja Federacija*; im Folgenden RF) und zur Politik in einzelnen russischen Regionen. Diese Studien sind meistens jedoch nicht in einen expliziten Vergleich eingebettet.<sup>2</sup> Der russische Fall erweist sich als sperriges Objekt: Das föderale System hat seit 1990 – zunächst der Dynamik der Transformation geschuldet, aber auch aus machtstrategischen Erwägungen der Akteure heraus – unzählige Veränderungen durchlaufen und gibt keinen auch nur halbwegs stabilen Untersuchungsgegenstand ab. Russland zählt nicht zu den etablierten demokratischen Föderalstaaten und ist seit etwa 2000 aus dem Kreis der „defekten“ Wahldemokratien wieder in den der (semi-)autoritären Systeme zurückgekehrt. Damit liegt Russland quer zu normativen Theorien<sup>3</sup>, die Demokratie und Föderalismus häufig als untrennbare Strukturelemente betrachten: Demzufolge seien mit der föderalen Ordnung Elemente der Gewaltenteilung und eine gewisse Autonomie der Gliedstaaten untrennbar verbunden;<sup>4</sup> Merkmale also, die sich mit autokratischer Herrschaft schwerlich vertrügen.

Die nachfolgende Untersuchung des russländischen Föderalismus umfasst zwar keinen expliziten Vergleich unterschiedlicher föderaler Systeme. Sie legt jedoch insofern eine komparative Perspektive zugrunde, als sie Bezug auf eine vergleichend angelegte Debatte über Verfassungsreformen in Föderalstaaten nimmt.<sup>5</sup> Aspekte der Verfassungsdynamik von föderalen Staaten werden im Folgenden am Beispiel eines nicht konsolidierten, (semi-)autoritären Regimes untersucht. Russland ist als Fall in diesem Zusammenhang insofern von Bedeutung, als sich die Verfassung der RF nach ihrer Verabschiedung im Jahre 1993 zwar als äu-

2 Vgl. aber z.B. *Stepan, A.*: Russian Federalism in Comparative Perspective, in: *Post-Soviet Affairs*, 16/2 (2000), 133–176.

3 Vgl. im Überblick: *Braun, D.*: Föderalismus, in: Helms, L./Jun, U. (Hg.), *Politische Theorie und Regierungslehre. Eine Einführung in die politikwissenschaftliche Institutionenforschung*, Frankfurt a.M., 130–162.

4 Vgl. für viele *Watts, R.*: Comparing Federal Systems, Montreal, 2008, 170 ff.; hierzu kritisch: *Benz, A.*: Ein gordischer Knoten der Politikwissenschaft? Zur Vereinbarkeit von Föderalismus und Demokratie, in: *Politische Vierteljahrsschrift*, 50/1 (2009), 3–22; *Lane, J.-E./Ersson, S.*: The Riddle of Federalism: Does Federalism Impact on Democracy?, in: *Democratization*, 12/2 (2005), 163–182.

5 Vgl. für viele: *Behnke, N.*: Towards a New Organization of Federal States? Lessons from the Processes of Constitutional Reform in Germany, Austria, and Switzerland, polis Nr. 66, Hagen, 2009; *Benz, A.*: German Dogmatism and Canadian Pragmatism? Stability and Constitutional Change in Federal Systems, polis Nr. 65, Hagen, 2008; *Vatter, A.*: Die Kantone als mächtige Vetospieler im Bundesstaat? Der Wandel föderativer Institutionen in der Schweiz, in: *Jahrbuch des Föderalismus*, 7 (2006), 420–429.

Berst stabil erwiesen, der Typus des föderalen Systems sich seither aber binnen nur zweier Jahrzehnte erheblich gewandelt hat – und zwar ohne jegliche Verfassungsänderung.

Um dieses Phänomen konzeptionell erfassen zu können, werden in einem ersten Schritt Theorien des Neoinstitutionalismus mit kognitionstheoretischen Ideen und Befunden der vergleichenden Föderalismusforschung zu konzeptionellen Überlegungen zusammengeführt. Die auf dieser Grundlage hergeleiteten Hypothesen sollen schließlich in einem zweiten Abschnitt anhand des russischen Falles so weit plausibilisiert werden, dass sie künftigen vergleichenden Studien zugänglich gemacht werden können. In diesem Teil werden anhand einer Sekundäranalyse des Schrifttums zur Entwicklung der RF sowie unter Heranziehung der Ergebnisse von im Jahr 2008 in russischen Regionen geführten Interviews<sup>6</sup> zwei diachron angeordnete kurze Fallstudien präsentiert, die zeigen, dass die Machtverhältnisse zwischen Zentrum und Regionen seit 1993 so umfassend verändert worden sind, dass man von einem Wechsel des Föderalismustyps sprechen kann. Abschließend wird diskutiert, welche Bedeutung den Befunden für die vergleichende Föderalismusforschung zukommt.

## I. Föderale Entwicklungsdynamik ohne Verfassungsreform: Konzeptionelle Überlegungen und Hypothesen

Das Verhältnis zwischen Zentrum und Regionen in Russland war während der vergangenen zwei Jahrzehnte im Wesentlichen Ergebnis konfliktreicher Verhandlungsprozesse. Dabei entstanden institutionelle Lösungen, die jeweils die situationsabhängige Machtverteilung zwischen konkurrierenden Akteursgruppen widerspiegeln. Seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion hat sich der Typus des föderalen Systems in Russland zwei Mal umfassend gewandelt. Der *erste Wechsel* des föderalen Typs war mit der Auflösung der UdSSR und dem Verfassungsprozess von 1993 verbunden und hängt eng mit der Transformation zusammen. Zwischen 1989 und 1993 wurde der russländische Föderalismus aus dem sowjetischen Erbe herausgelöst, umgeformt und 1993 schließlich verfassungsrechtlich institutionalisiert. Der *zweite Wechsel* wurde unter den Bedingun-

6 In einem von der Verf. geleiteten und von der METRO-Stiftung finanzierten Forschungsprojekt „Politische Steuerung durch Recht und soziale Normen in Russland“ wurden durch E. Masetkina, K. Mikirova, K. Müller und J. Schuhmann während des Jahres 2008 in verschiedenen russischen Regionen bisher rund 90 Experteninterviews u.a. mit Vertretern staatlicher Institutionen und zivilgesellschaftlicher Organisationen durchgeführt.

gen der schon etablierten Verfassung vollzogen. Nach seinem Amtsantritt im Jahr 2000 leitete *Vladimir Putin* schrittweise Maßnahmen ein, die auf eine Rezentralisierung politischer Macht zielten. Dieser letzte Wechsel des föderalen Typus wurde ohne jegliche Verfassungsänderungen erzielt: ein Befund, der zunächst eine institutionentheoretische Einordnung nahe legt.

Die Analyse föderaler Institutionen und ihrer Entwicklungsdynamik wurde nicht selten vor der Folie des „Pfadabhängigkeitstheorems“<sup>7</sup> vorgenommen. Bezugspunkt ist der historische Institutionalismus,<sup>8</sup> der auf die langfristigen Effekte einer einmal getroffenen Institutionenwahl abhebt: Ist ein institutioneller Pfad einmal eingeschlagen, sind Anreize und Machtstrukturen festgelegt, die zur Folge haben, dass Institutionen nur mit beträchtlichem Aufwand wieder neu justiert werden können. Institutionen sind relativ beständig, da sie *sunk costs*, d. h. geteilte Erwartungen und Interpretationen sowie einen Vorrat an Informationen in sich bergen. Die Chancen, dass eine Institutionenpolitik völlig neue Wege beschreitet, wären demzufolge eher gering – zumal wenn, wie bei Verfassungen, hohe Zustimmungshürden überwunden werden müssen. Die Anforderungen für eine Veränderung der Kap. 3–8 der Verfassung der RF sind hoch: Änderungen der föderalen Ordnung erfordern nicht nur Zweidrittelmehrheiten in beiden Kammern, sondern auch die Zustimmung von mindestens zwei Dritteln aller Regionalparlamente. Angesichts dieser überaus hohen Hürden galt die Verfassung bis dato als fast unveränderbar.<sup>9</sup>

Wird eine institutionelle Ordnung auch nur in Teilen reformiert, müssen sich Akteure in aufwendigen Verfahren auf neue Institutionen einigen, wofür sie hohe Transaktionskosten für Koordinierung und Lernen investieren sowie zeitliche Investitionen eingehen müssen. Erschwerend kommt hinzu, dass nicht sicher prognostiziert werden kann, wie institutionelle Neuordnungen tatsächlich wirken. In komplexen politischen Systemen ist die Wirkungskette zwischen einer Entscheidung und dem *outcome* aufgrund vielfältiger intervenierender Einflüsse oft kaum erkennbar. Politische Akteure scheuen deshalb, der Theorie des historischen Institutionalismus zufolge, die Kosten und die Unsicherheit weitreichender

7 Vgl. z.B. *Lehmbruch, G.*: Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Wiesbaden, 2000.

8 Vgl. für viele: *Pierson, P.*: Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis, Princeton, NJ, 2004; *Thelen, K.*: Historical Institutionalism in Comparative Politics, in: Annual Review of Political Science 2 (1999), 369–404.

9 Im November 2008 wurde schließlich die erste Verfassungsänderung beschlossen. Die Amtszeit des russischen Präsidenten verlängert sich damit nach der nächsten Wahl von vier auf sechs Jahre.

Reformen und vermeiden radikale institutionelle Pfadwechsel: Institutionen bleiben – durchaus im Einklang mit ihrer eigentlichen Funktion, Berechenbarkeit und Beständigkeit herzustellen – zählebig und schwer veränderbar. Sie stellen nachhaltige *lock-in*-Effekte her; Akteure richten demzufolge ihre Handlungen von vornherein an gegebenen Institutionen aus und verstetigen so bereits eingetretene Pfade. Richtungswechsel entstehen ehestens an *critical junctures*, also an entscheidenden Umschlagpunkten, wenn etwa krisenhafte Zusitzungen oder neue Umweltbedingungen die Fortführung eines eingeschlagenen Wegs unterbrechen. Der politische Normalfall sei deshalb davon geprägt, dass institutioneller Wandel in der Regel inkrementell, d.h. schrittweise und nicht in großen Sprüngen erfolge.

Zwar betont auch der historische Institutionalismus, dass ein historischer Pfad zu Beginn seiner Existenz noch vergleichsweise viele Entwicklungsoptionen zulässt und erst zu einem späteren Zeitpunkt „einrastet“.<sup>10</sup> Wie lange diese erste, von Offenheit geprägte Sequenz etwa anhält, bleibt jedoch unbeantwortet. Jedenfalls würde es eine analytische Verengung bedeuten, würde man die Geschichte des russländischen Föderalismus in den vergangenen 20 Jahren von vornherein nur als eine dichte Abfolge von „Umschlagpunkten“ oder, einfacher noch, als Ausfluss des übermächtigen autoritären Erbes und als Geschichte der Unausweichlichkeit lesen.<sup>11</sup> Allzu leicht übersähe man auch wichtige Wirkungsmechanismen, würde man den raschen Wandel von Institutionen in Russland schematisch mit der ersten Sequenz eines noch offenen Entwicklungspfades gleichsetzen, ohne gleichzeitig andere theoretische Erwägungen heranzuziehen. Ist die überaus dynamische Entwicklung in Russland also wirklich nur darauf zurückzuführen, dass die Institutionen sich im Zuge der Transformation noch nicht verfestigt haben? Wäre es demzufolge nur eine Frage der Zeit, bis dieser Effekt eintritt? Und allgemein: Wie sind die umfassenden Wechsel des Föderalismustyps erkläbar?

Ein erster analytischer Hinweis ergibt sich aus der möglichen dichten Abfolge von Reformen bzw. Korrekturen der „kleinen Form“. Auch Verfassungsreformen finden zwar häufiger statt, als die skizzierten Annahmen es nahe legen, aber

<sup>10</sup> Pierson, P., a.a.O., 51.

<sup>11</sup> Pointiert zusammengefasst bei: Gel'man, V.: The Unrule of Law in the Making: the Politics of Informal Institution Building in Russia, in: Europe-Asia Studies, 56/7 (2004), 1021–1040, hier 1023: If “the legacy of the past, once established, matters forever, lazy scholars might repeat the same banal interpretations without considering a progression beyond such a legacy”; ähnlich North, D. C.: Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge, 1990, hier 98 f.

nicht zuletzt „einfache“ Institutionen werden oft verändert, selbst unter den Bedingungen starker Vetopositionen.<sup>12</sup> Zudem würde das Konzept der Pfadabhängigkeit überdehnt, würden die Langlebigkeit von Institutionen oder historische Kontinuitäten stets und ausschließlich auf seiner Grundlage erklärt.<sup>13</sup> Institutionelle Veränderungen bieten durchaus kurzfristige Gewinne, die von Akteuren – schon aufgrund von zeitlich begrenzten Wahlzyklen – nicht mit möglichen langfristigen Effekten verrechnet werden: *Institutional designers „[...] would often seem most interested in the short-term consequences of their actions, long-term effects may be heavily discounted“*.<sup>14</sup> Langfristige Auswirkungen von Reformen sind aufgrund der Komplexität politischer Prozesse schwer vorhersehbar, weshalb man davon ausgehen kann, dass Akteure häufig nur kurzfristig wirksame Effekte anstreben.

Viele Regeln, die weitreichende Konsequenzen für die Funktionsweise föderaler Systeme haben, benötigen zu ihrer Änderung keine qualifizierten, sondern lediglich einfache Mehrheiten. Gesetzesänderungen, etwa Reformen des Wahl- oder Parteienrechts, wirken sich in erheblichem Umfang auf andere institutionelle Teilsysteme wie das föderale aus, so dass Akteure die hohen Kosten einer Verfassungsänderung nicht notwendig auf sich nehmen müssen: Es können mithin große Effekte erzielt werden, indem *institutional designers* an den beweglicheren „Stellschrauben“ drehen und so systematische *spill-over*-Effekte auf die föderalen Institutionen auslösen. Dass Verfassungen – gerade die russische, die neben der Zweidrittelmehrheit in beiden Kammern auch noch die Zustimmung von zwei Dritteln der Regionalparlamente benötigt – zur Sicherung fundamentaler Verfassungsprinzipien hohe Hürden aufbauen, kann Akteure erst recht dazu motivieren, Institutionenreformen mit einfacher Mehrheit durchzusetzen, um die Koordinaten der Machtverteilung zum eigenen Vorteil zu verschieben.<sup>15</sup> In Russland wäre demzufolge zu erwarten, dass sich eine umfassende Institutionenpolitik insbesondere nach 1993 vor allem auf die Regeln bezieht, die einfacher veränderbar sind als die Verfassung und die dennoch erhebliche Effekte auf die föderale Machtverteilung ausüben (*Hypothese 1*).

12 Lorenz, A.: Stabile Verfassungen? Konstitutionelle Reformen in Demokratien, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 35/3 (2004), 448–468; Alexander, G.: Institutions, Path Dependence, and Democratic Consolidation, in: Journal of Theoretical Politics, 13/3 (2001), 249–270, hier 252.

13 Thelen, K., a.a.O., 391.

14 Pierson, P., a.a.O., 113.

15 Alexander, G., a.a.O., 259.

Angesichts der raschen Abfolge institutioneller Veränderungen und geringer „lock-in-Effekte“ des russischen Föderalismus spricht forschungsstrategisch viel dafür, einen Pfad auf der Zeitachse in voneinander abgrenzbare Sequenzen zu zerlegen – ein Vorgehen, das auch die Pfadabhängigkeitstheorie zulässt. Eine solche Vorgehensweise bietet den Vorteil, dass bei schnellen institutionellen Wechseln das in einer Entscheidungssituation gegebene Regelwerk jeweils als unabhängige Variable konzeptualisiert werden kann, die sich aus dieser Verhandlungssituation ergebenden veränderten Institutionen in der nächsten Sequenz wiederum als abhängige Variable.<sup>16</sup> Diese Forschungsperspektive lässt grundsätzlich eine andere analytische Einschätzung zu als das häufig bemühte Bild, dass Russland lediglich – nach einem „versehentlichen“ Intermezzo der „spontanen“ Dezentralisierung in den 1990er Jahren – wieder auf den eingefahrenen Pfad des autoritären Zentralismus sowjetischen Typs zurückgekehrt sei. Die sequentielle Betrachtungsweise geht davon aus, dass die Akteure in den Entscheidungssituationen, in denen die Weichen für die weitere föderale Entwicklung neu gestellt wurden, grundsätzlich unterschiedliche Handlungsoptionen zur Verfügung hatten. Vor diesem Hintergrund ist es plausibel anzunehmen, dass die Gestalt des föderalen Systems in Russland während der engeren Transformationsphase von der je nach Situation variiierenden Ressourcenverteilung der Akteure im Bund und den Föderationssubjekten geprägt war und dass institutionelle Gleichgewichte fragil waren (*Hypothese 2*).

In den vergangenen Jahren sind zudem vermehrt Studien erschienen, welche – mitunter in Anlehnung an *Douglass C. North* – die institutionelle Unbeständigkeit von Politik, nicht zuletzt in Russland oder Lateinamerika, auf das Zusammenspiel von formalen und informalen Institutionen bzw. sozialen Regeln zurückgeführt haben.<sup>17</sup> Zu Recht gehen solche Analysen davon aus, dass der politische *outcome*, sofern er auf Institutionen als erklärende Variable zurückge-

16 Krasner, S. D.: Approaches to the State, in: Comparative Politics, 16/2 (1984), 223–246.

17 North, D. C., a. a. O.; Lauth, H.-J.: Informal Institutions and Democracy, in: Democratization, 7/4 (2000), 21–50; Helmke, G./Levitsky, S.: Informal Institutions and Comparative Politics, in: Perspectives on Politics, 2/4 (2004), 725–740; Gel'man, V., a. a. O.; Azarova, A.: Formal Institutions and Informal Politics in Russia, in: Meyer, G. (Hg.): Formal Institutions and Informal Politics in Central and Eastern Europe, Opladen, 2006, 238–273; zur Begriffsklärung von „formal“, „formell“, „informal“ und „informell“ vgl. etwa schon früh Schulze-Fielitz, H.: Der informale Verfassungsstaat. Aktuelle Beobachtungen des Verfassungsliebens der Bundesrepublik Deutschland im Lichte der Verfassungstheorie, Berlin, 1984, 15 ff.: Alles Informelle, nicht Offizielle ist demzufolge informal, i. S. von nicht formal gesetzt, aber nicht alles Informale (i. S. von nicht gesetzten Regeln) ist dabei informell. Einen Überblick gibt Pleines, H.: Autoritäre Tendenzen in formal demokratischen Regimen. Russland und die Ukraine in der vergleichenden Politikwissenschaft, in: Politische Vierteljahresschrift, 49/2 (2008), 363–377.

führt wird, beide Dimensionen des Institutionenbegriffs einbeziehen sollte. Informale Institutionen werden definiert als „*socially shared rules, usually unwritten, that are created, communicated, and enforced outside officially sanctioned channels*“.<sup>18</sup> Formalisierung bedeutet demzufolge im Wesentlichen „Satzung“ im Weber'schen Sinne; einen „formellen“ Charakter können demgegenüber auch informale Institutionen annehmen,<sup>19</sup> und gesetzte Regeln können in informelle Tauschgeschäfte einbezogen werden. Der Regelbegriff setzt voraus, dass auch informale Elemente eine wechselseitige Erwartbarkeit erzeugen und sich verstetigen. Für die empirische Operationalisierung hat dies zur Folge, dass sich eine Untersuchung über einen längeren Zeitraum – im hier gegebenen Falle stehen immerhin 20 Jahre zur Verfügung – erstrecken muss, um überhaupt Ergebnisse liefern zu können.

Informalität ist keineswegs von vornherein als Beeinträchtigung formaler Institutionen zu verstehen, vielmehr sind auch funktionierende liberale Verfassungsstaaten davon geprägt, dass gesetztes Recht durch informale bzw. soziale Regeln abgestützt und durch diese erst wirksam in Kraft gesetzt wird. Das Zusammenwirken beider Typen von Regeln kann davon geprägt sein, dass informale „Kanäle“ die formalen Regeln effektiver gestalten, dass jene ineffektive formale Institutionen teilweise ersetzen oder Anpassungsleistungen erbringen. Ebenso sehr ist es aber denkbar, dass informale Regeln die Wirkungs- und Bindekraft formaler Institutionen und den Aufbau rechtstaatlicher Demokratien unterminieren, etwa, wenn jene in einem Wettbewerbsverhältnis zu diesen stehen.<sup>20</sup> Manche Autoren gehen in diesem Zusammenhang davon aus, dass Akteure insbesondere dann auf informale Routinen und Austauschbeziehungen ausweichen, wenn die formalen rechtlichen Rahmenbedingungen nicht genügend Sicherheit produzieren und damit ihrer Aufgabe, Transaktionskosten zu senken, nicht gerecht werden.<sup>21</sup> Diese Annahme beschreibe zumal dann ein realistisches Szenario, wenn – wie in Russland – während eines Systemwechsels ganze Regelwerke ausgetauscht werden.

18 Vgl. Helmke, G./Levitsky, S., a.a.O., 727.

19 Schulze-Fielitz, H., a.a.O., 16.

20 Vgl. Helmke, G./Levitsky, S., a.a.O., 729; Smyth R./Lowry, A/Wilkening, B.: Engineering Victory: Institutional Reform, Informal Institutions, and the Formation of a Hegemonic Party Regime in the Russian Federation, in: Post-Soviet Affairs, 23/2 (2007), 118–137, hier 119.

21 Merkel, W./Croissant, A.: Formale und informale Institutionen in defekten Demokratien, in: Politische Vierteljahrsschrift, 41/1 (2000), 3–30, hier 17f.

Die hier entfaltete Argumentation schließt sich dem an, ergänzt diese aber um einen weiteren Aspekt. Nicht immer kann aber der Rückgriff von Akteuren auf informale Regeln und Netzwerke, die formales Recht untergraben, mit der Senkung von Transaktionskosten hinreichend erklärt werden. Es ist vielmehr plausibel, dass Akteure formale Regeln dann absichtsvoll verletzen, wenn ihnen der Rückzug auf konkurrierende informale Institutionen im Kampf um Macht und Ressourcen größeren Erfolg verspricht (*Hypothese 3*). Sie werden sich bei föderalen Konflikten insbesondere dann entsprechend verhalten, wenn sie die einem funktionsfähigen Föderalismus notwendig zugrunde liegenden „Ideen“<sup>22</sup> nicht verinnerlicht haben, sondern einen instrumentellen Umgang mit gesetztem Recht verfolgen. Föderale Ideen dienen in diesem Zusammenhang als Koordinationsmechanismus, der die Akteure in Bund und Gliedstaaten auf eine effektive bundesstaatliche Ordnung verpflichtet. Dazu gehören Solidarität und Fairness, Kooperationswilligkeit, die Selbstbeschränkung bei der Machtausübung oder, ganz allgemein, ein bundesfreundliches Verhalten. Politische Akteure müssen zudem, damit eine Verfassung funktionieren kann, insonderheit die Regeln, welche die Übertragung von Macht sowie die Kontrolle von Personen, welche die Regeln für die Herrschaftsunterworfenen bestimmen, selbst befolgen<sup>23</sup> – und zwar nicht nur dem Buchstaben, sondern auch dem Geiste nach. Hierfür müssen Akteure jedoch solche den Institutionen korrespondierenden Ideen bzw., allgemeiner, „Heuristiken“ verinnerlicht haben.

Unterschiedliche Wissenschaftsdisziplinen und, enger, politikwissenschaftliche Teildisziplinen bedienen sich seit längerer Zeit schon kognitionstheoretischer Elemente, um das Verhalten von Akteuren punktgenauer in Untersuchungsdesigns integrieren zu können, die, dem neoinstitutionalistischen Paradigma folgend, Institutionen *und* Akteure operationalisieren.<sup>24</sup> Die Vielfalt dieser Debatte, in der selbst gleiche Begriffe konzeptionell unterschiedlich gefüllt werden, kann an dieser Stelle nicht im Detail ausgebreitet werden. Ideen sind, im hier verwendeten analytischen Sinne, noch keine Institutionen, auch keine informalen. Dies wären sie erst dann, wenn sie wechselseitige Erwartungshaltungen hervorrufen und dergestalt soziale Interaktionen stabilisieren. Ideen können somit durchaus zu Institutionen werden; so hat etwa das deutsche Bundesverfassungsgericht die

22 Vgl. etwa *Elazar, D. J.: Exploring Federalism*, Tuscaloosa, AL, 1987.

23 Siehe hierzu *Hart, H. L. A.: The Concept of Law*, 2<sup>nd</sup> ed., Oxford/New York, 1994, 79 ff.

24 Vgl. exemplarisch für diese Debatte: *Schärf, F. W.: Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder, CO, 1997.

Bundestreue zum ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz entwickelt. Im hier untersuchten Kontext werden „Ideen“ bzw. Heuristiken jedoch zunächst verstanden als kognitive Instrumente, die es Individuen erleichtern, Informationen zu verarbeiten und handlungsleitende Präferenzen auszubilden. Ideen verringern den individuellen Aufwand, der bei einer komplexen wechselseitigen Verrechnung verschiedener Handlungsoptionen in der Phase der Präferenzbildung entsteht,<sup>25</sup> indem sie den Spielraum möglicher Handlungen einengen. Auf ein föderales System bezogen, bestimmen „föderale Ideen“ darüber mit, wie Akteure in Zentrum und Regionen mit – formalen wie informalen – Institutionen umgehen und wie Zielkonflikte<sup>26</sup> aufgelöst werden. Auch die Frage, welcher Typus von informalen Regeln sich ausbildet – die föderale Ordnung stützende oder mit ihr konkurrierende und sie schädigende – dürfte durch die Wirksamkeit föderaler Ideen wesentlich bestimmt werden (*Hypothese 4*). Diese können somit dazu beitragen, das für Bundesstaaten typische opportunistische Verhalten von Amtsinhabern und Anreize zum Trittbrettfahren einzudämmen.<sup>27</sup> Für die Analyse des russischen Falls ist jedoch nicht damit zu rechnen, dass Ideen wirksam sind, welche opportunistische Strategien einhegen. Vielmehr wird der Umgang mit (föderalen) Rechtsnormen einhellig als eine Art institutionelles „Nomadentum“<sup>28</sup> oder als Rechtsnihilismus, d.h. als weitgehend instrumentell beschrieben.

Spaltet man den Institutionenbegriff in die Dimensionen der formalen und informalen (sozialen) Regeln auf und verbindet man diese Trennung mit dem Pfadabhängigkeitstheorem, erschließt sich eine zusätzliche analytische Perspektive. Pfadabhängigkeiten werden in der Regel, schon weil ihre Untersuchung zwingend einen längeren Zeitraum abdecken muss und sich informale Regeln nur mit erheblicher Mühe, wenn überhaupt, *ex post* ermitteln lassen, anhand formaler Institutionen untersucht. Es ist jedoch ebenso möglich, dass Pfadabhängigkeiten auch durch informale Institutionen bzw. soziale Regeln hergestellt

25 Vgl. für viele: *Lodge, M./Taber, C.*: Three Steps toward a Theory of Motivated Political Reasoning, in: Lupia, A./McCubbins, M.D./Popkin, S.L. (Hg.): Elements of Reason. Cognition, Choice, and the Bounds of Rationality, Cambridge, 2000, 183–213; mit rechtswissenschaftlichen Bezügen Engel, C./Gigerenzer, G. (Hg.): Heuristics and the Law, Cambridge, MA, 2006.

26 Tetlock, P. E.: Coping with Trade-Offs: Psychological Constraints and Political Implications, in: Lupia, A./McCubbins, M. D./Popkin, S. L. (Hg.): Elements of Reason. Cognition, Choice, and the Bounds of Rationality, Cambridge, MA, 2000, 239–263.

27 Bednar, J.: Federalism as a Public Good, in: Constitutional Political Economy, 16/2 (2005), 189–205, hier 196.

28 Rüb, F. W.: Die Herausbildung politischer Institutionen in Demokratisierungsprozessen, in: Merkel, W. (Hg.): Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzeptionen, Opladen, 1994, 111–137.

werden (*Hypothese 5*), zumal beide Spielarten von Institutionen gleiche Funktionen abdecken, etwa wechselseitige Berechenbarkeit, die Senkung von Transaktionskosten etc. In nicht wenigen Gesellschaften entfalten informale sogar eine größere Bindekraft als formale, gesetzte Institutionen<sup>29</sup> – zumal dann, wenn Letztere fortlaufend verändert werden und sich – im Sinne des oben angeführten Transformationsarguments – eine formalrechtliche Regelbindung von Akteuren schon deshalb schwer einstellen kann.

Die bislang entwickelten Hypothesen wurden von neoinstitutionalistischen und Kognitionstheorien hergeleitet. Die vergleichende Föderalismusforschung bietet darüber hinaus weitere Anknüpfungspunkte für die Formulierung forschungsleitender Annahmen. Bestand und Wandel föderaler Institutionen hängen nicht nur von der Bindekraft formaler und informaler Regeln ab, sondern auch davon, ob die föderale Ordnung in entsprechende gesellschaftliche Strukturen und föderal aufgebaute Organisationen eingebettet ist.<sup>30</sup> Föderal organisierte und lokal verankerte Parteien helfen einerseits, einer Zentralisierung vorzubeugen, und können andererseits das Auseinanderfallen von Föderationen verhindern. Bei einem schwachen Zentrum und kaum organisierten Parteien sind hingegen eher zentrifugale Tendenzen zu erwarten.

Diese These eröffnet die Möglichkeit, weitere forschungsleitende Überlegungen zum russischen Fall anzustellen. Bis in die jüngere Vergangenheit hinein waren die meisten intermediären Organisationen (Parteien, Verbände) – eine Ausnahme sind die Kommunistischen Nachfolgeorganisationen – nicht föderal verankert, so dass der Föderalismus „institutionell aufgesetzt“ blieb.<sup>31</sup> Anders als der Kommunistischen Partei Russlands (KPRF) fehlte den neu gegründeten Parteien, die lediglich Elitenkartelle darstellten, ein flächendeckender regionaler Unterbau. Sie vermochten somit bei föderalen Konflikten kaum als Bindeglied zwischen den bundesstaatlichen Ebenen zu fungieren. Da die Russländische Föderation trotz zentrifugaler Tendenzen in den 1990er Jahren Bestand hatte, ist zu erwarten, dass funktionale Äquivalente diese Lücke zumindest vorübergehend gefüllt haben (*Hypothese 6a*). Umgekehrt liegt es nahe, dass das Wahl- und Parteirecht dann zum Gegenstand von Akteursstrategien, insonderheit des russischen Präsidenten, wird, wenn beabsichtigt ist, die Kompetenzverteilung zwischen

29 Helmke, G./Levitsky, S., a.a.O.

30 Riker, W.: *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, 1964.

31 Ordeshook, P. C.: *Russia's Party System: Is Russian Federalism Viable?*, in: *Post-Soviet Affairs*, 12/3 (1996), 195–217.

Zentrum und Regionen ohne Verfassungsänderungen neu zu justieren (*Hypothese 6b*).

Für die beiden nachfolgenden, diachron angeordneten Fallstudien ist somit Folgendes zu vermuten: Die erhebliche Verfassungsdynamik des russändischen Föderalismus wird angesichts hoher verfassungsrechtlicher Hürden voraussichtlich wesentlich über *spill-over*-Effekte erzielt, die von veränderten einfachen Gesetzen ausgehen. Angesichts der engen Wechselbeziehung zwischen Wahl- und Parteiensystem ist zu erwarten, dass eine systematisch betriebene Institutionenpolitik insbesondere darauf zielt, diese Regelwerke zu verändern. Da informale Institutionen in Russland mitunter stabiler sind als formal gesetzte Regeln, werden Pfadabhängigkeiten mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit auch durch erstere begründet. Dabei ist davon auszugehen, dass Akteure auch auf die formale Verfassung schädigende informale Regeln zurückgreifen, wenn sie sich davon Vorteile versprechen. Das Fehlen von „Ideen“, die föderale Systeme stabilisieren, trägt voraussichtlich dazu bei, dass Akteure in Bund und Gliedstaaten Praktiken anwenden, welche die Verfassung und demokratische Grundregeln unterminieren. Im Ergebnis dürften sich so institutionelle föderale Arrangements ergeben, welche von der je nach Situation variierenden Ressourcenausstattung der Akteure auf der bundes- und gliedstaatlichen Ebene geprägt sind. Institutionelle Gleichgewichte bleiben angesichts dieser Gesamtkonstellation voraussichtlich fragil.

## II. Föderale Institutionenpolitik als Instrument zur Gestaltung von Machtverhältnissen

### 1. Vom zentralisierten Sowjetföderalismus zum dezentralisierten Vertragsföderalismus unter *Ei'cin* – Dezentralisierung als Tauschgeschäft

Der Föderalismus sowjetischer Provenienz galt in der vergleichenden Föderalismusforschung als besonderer Fall (Phase vor 1989, vgl. *Tabelle 1*): Ihn kennzeichnete ein allumfassender Zentralismus, der durch die horizontale und vertikale Anleitungskompetenz der Kommunistischen Partei gegenüber allen territorialen Einheiten gekennzeichnet war. Die KPdSU war geltendem Recht nur bedingt unterworfen. Der Föderalismus war zwar Teil des formalen Staatsrechts, tatsächlich wurde er aber geprägt durch einen zentralistischen Haushalts- und Planungsmodus, einen Finanzausgleich, der als wirtschaftlicher Hebel des Zentralismus eingesetzt wurde, sowie durch das sog. „*Matreška-Prinzip*“ (*métod*

*matreški*), das formal autonome territoriale Einheiten zu Bestandteilen anderer föderaler Einheiten definierte: Es lagen beispielsweise autonome Kreise auf dem Territorium von „Gebieten“. Somit lässt sich die Sowjetunion wohl treffend als autokratisch-zentralistischer Staat mit föderaler Gliederung charakterisieren.

Prägend war die Verbindung von ethnisch-nationalen und territorialen Gliederungskriterien; die ethnische Heterogenität des Staatsvolkes zog dabei weitreichende staatsorganisatorische Konsequenzen nach sich. Nur die RSFSR war als Sowjetrepublik selbst föderal gegliedert. Verschiedene territoriale Einheiten wurden unterschiedlichen Statusgruppen zugeordnet.<sup>32</sup> So sollten die autonomen Republiken, die Staatsqualität besaßen, die Nationwerdung kleiner, im zaristischen Russland unterdrückter Völker fördern.<sup>33</sup> Die autonomen Bezirke wiederum waren für kleine Völker vorgesehen, welche der ständigen Hilfe des Zentrums bedurften. Die „Verrechtlichung der ethnischen Differenz [...] [hat] die Bedeutung des ethnischen Unterschiedes im politischen und gesellschaftlichen Bewusstsein außerordentlich gestärkt“<sup>34</sup>. Die asymmetrische Grundstruktur wurde zusätzlich vertieft durch die im Rahmen der Planwirtschaft verordnete „strategische“ Ansiedlung von Monopolunternehmen in bestimmten Regionen und der damit einhergehenden ungleichen territorialen Allokation ökonomischer Ressourcen.

Die ohnedies bestehenden Disparitäten wurden durch die ökonomischen Reformen der 1990er Jahre noch vertieft (Phase 1990–1999, vgl. *Tabelle 1*).<sup>35</sup> Der von Zufallskonstellationen und Kontingenzen geprägte Transformationsprozess hat Asymmetrien und ungleichmäßige Verteilungseffekte nicht beseitigen können – es trat sogar das Gegenteil ein. Zwar bestimmt die 1993 verabschiedete Verfassung, dass allen Föderationssubjekten ein gleicher Status zukomme. Jedoch ist es den 21 ethnischen, nationbildenden Republiken – die als ehedem autonome Republiken zwischen 1989 und 1991 zu Unionsrepubliken aufgewertet wurden und

32 Die Sowjetunion bestand aus 15 Sowjetrepubliken, den autonomen Republiken mit Staatsqualität, autonomen Gebieten und nationalen Kreisen. Darunter befand sich ein mehrstufiger Aufbau lokaler Gebietskörperschaften (darunter den Gebieten). Die RSFSR bestand aus 21 Republiken, 6 Regionen (*kraj*), 49 Gebieten (*oblasti*), einem autonomen jüdischen Gebiet, zehn autonomen Bezirken und den zwei bundesbedeutsamen Städten Moskau und Leningrad.

33 Vgl. hierzu Jahn, E.: Staatlichkeit und Nationalbewusstsein. Die Russländische Föderation: russländischer Multinationalstaat oder russischer Nationalstaat?, in: Beer, M. (Hg.): Auf dem Weg zum ethnisch reinen Nationalstaat?, Tübingen, 2007, 159–195.

34 Ebd., 175.

35 Filippov, M./Shevtsova, O.: Asymmetric Bilateral Bargaining in the New Russian Federation. A Path-Dependence Explanation, in: Communist and Post-Communist Studies, 32/1 (1999), 61–76.

dabei die Privilegien der nicht-russischen Titularethnie bewahren konnten – vorbehalten, sich eine „Verfassung“ zu geben; die Gebiete (*oblasti*) haben hingegen lediglich „Statuten“.<sup>36</sup> Nun ist es durchaus keine Besonderheit, dass eine multinationale Föderation einen asymmetrischen Charakter aufweist; auch in Kanada, Indien oder Spanien ist dies der Fall. Im russländischen Föderalismus wurde die bestehende Asymmetrie jedoch durch den Abschluss von bilateralen Verträgen zwischen Zentrum und Regionen erheblich vertieft. Russland entwickelte sich nach 1990 somit zum Vertragsföderalismus, der sich zudem durch eine weitreichende, aber nicht nach allgemein anerkannten Regeln vorgenommene spontane Dezentralisierung von Kompetenzen auszeichnete.

Die Genese dieses Föderalismustyps gibt Aufschluss darüber, wie sich aus Verhandlungsprozessen heraus binnen nur weniger Jahre eine gänzlich andere Machtverteilung im föderalen System entwickelt hat. Die Entstehung des russländischen Föderalismus war zunächst geprägt vom Zerfall der Sowjetunion und der KPdSU, welche die unterschiedlichen föderalen Ebenen zentralistisch verklammert hatte, mithin von den Bedingungen der Transformation. Die heutige RF hat dabei die ethno-föderale Struktur der RSFSR geerbt, die aus der „Konkursmasse“ der Sowjetunion hervorgegangen war. Noch vor dem Zerfall der UdSSR bildeten sich in Russland bereits bilaterale Vertragsbeziehungen zwischen Zentrum und Regionen aus.<sup>37</sup> Präsident *El'cin* begann noch vor 1991, mit den auf dem Territorium der RSFSR liegenden autonomen Republiken Verträge auszuhandeln, um ein Auseinanderbrechen des russischen Staates abzuwenden. Dieses Vorgehen wurde seinerzeit insbesondere von den Gebieten kritisiert, gehörten doch die Republiken damit bereits einer echten Föderation an, während die Gebiete noch immer in den Geltungsbereich des zentralistischen Staates eingebunden waren.<sup>38</sup> Innerhalb des Staatsgebietes der RSFSR existierten seinerzeit somit vorübergehend föderale Beziehungen zwischen dem Bund und einigen der späteren „Föderationssubjekte“ sowie Rudimente des autoritär-zentralisti-

36 Die Russländische Föderation bestand zunächst aus 21 ethnischen Republiken, einem Autonomen Gebiet, 10 Autonomen Kreisen, 57 russischen territorialen Einheiten, darunter sechs Gauen, 49 Gebieten und zwei Städten von föderaler Bedeutung, nämlich St. Petersburg und Moskau. Heute sind es noch 84 Subjekte, weitere Fusionen sind geplant. Damit gibt es heute drei Typen von Föderationssubjekten: die Republiken mit dem Status eines (nationalen) Staates, die Autonomen Gebiete und Kreise mit einem nationalterritorialem Status sowie die Gebiete, Regionen und Städte St. Petersburg und Moskau mit nur territorialem Status.

37 Solnick, S. L.: The Political Economy of Russian Federalism, in: Problems of Post-Communism, 43/6 (1996), 13–25, hier 14.

38 Ders.: Federal Bargaining in Russia, in: East European Constitutional Review, 4/4 (1995), 52–58, hier 52.

schen Staates gleichzeitig nebeneinander. Im März 1992 unterschrieben bis auf Tschetschenien – Tatarstan machte seine Zustimmung erfolgreich von Sonderprivilegien abhängig – alle Subjekte sowie der Bund den Föderationsvertrag, der den zuvor verabschiedeten Souveränitätserklärungen der Republiken einen rechtlichen Rahmen gab.

Die Regionen gerieten im Jahre 1993 in den Sog des Konflikts um die neue Verfassung, der zwischen dem Präsidenten und dem noch immer kommunistisch dominierten Sowjet erbittert ausgefochten wurde. Der Verfassungsentwurf, den die von Präsident *Boris El'cin* eingesetzte Verfassungskommission ausgearbeitet hatte, war Gegenstand der Auseinandersetzung um die föderale Machtverteilung. Er wurde von den Republiken abgelehnt, die angesichts der ihnen bereits zustehenden ökonomischen und politischen Privilegien nicht akzeptieren wollten, dass allen Föderationssubjekten gleiche Rechte zustehen sollten. Zentrifugale Tendenzen wurden erkennbar, als nicht einmal die Hälfte der Bevölkerung in den Republiken im April 1993 in einem Referendum über das Amt des Präsidenten diesem das Vertrauen ausgesprochen hatte.<sup>39</sup> Am Verfassungsreferendum 1993 nahm zwar nur Tschetschenien nicht teil; die Verfassung erhielt aber bezeichnenderweise in 17 Föderationssubjekten keine Mehrheit. Für die Zentralmacht war die Lage insbesondere in den Föderationssubjekten prekär, in denen sich ethnisches Selbstbewusstsein und ökonomische Ressourcen zu einer separatistischen Grundhaltung verbanden. Entsprechend hart fiel der Zugriff des Präsidenten auf die regionale Ebene aus. Die reformfeindlichen regionalen Sowjets wurden von der Zentralmacht aufgelöst. Zwischen 1993 und 1994/95 blieben die „Gebiete“ somit ohne parlamentarische Vertretung; die Gouverneure wurden in den russischen Regionen bis zur Präsidentenwahl 1996 überwiegend von *El'cin* eingesetzt. Die Politik der harten Hand währte bis etwa 1996, dem Jahr, in dem der erste Tschetschenienkrieg mit einem Rückzug der russischen Truppen endete. Die Zentralmacht ging aus diesem Konflikt gegenüber den Republiken und Regionen zunächst geschwächt hervor, verdeutlichte er den Föderationssubjekten doch, dass der Zentralstaat vorerst nicht mehr glaubhaft mit der *ultima ratio* eines militärischen Einsatzes drohen konnte.

39 Vgl. hierzu *Solnick, S. L.*: The Political Economy, a. a. O., 15. Insgesamt gaben 58,7 % der Befragten an, dem Präsidenten zu vertrauen. Einen detaillierten Überblick über die Entwicklung des Föderalismus gibt *Heinemann-Grüder, A.*: Der heterogene Staat. Föderalismus und regionale Vielfalt in Russland, Berlin, 2000.

Föderal organisierte Parteien, die als Verhandlungskorridore Zentrum und Gliedstaaten hätten verkoppeln und ein Mindestmaß an geteilten Einstellungen herstellen können, existierten in dieser Entwicklungsphase nicht. Nachdem das Parteimonopol der Kommunistischen Partei 1990 abgeschafft worden war, trat in den föderalen Beziehungen gleichsam ein „intermediäres Vakuum“ ein. Unter dem Druck der politischen und wirtschaftlichen Krise und angesichts einer latenten Erosion der Staatsmacht versuchte *El'cin* deshalb seit Februar 1994, die regionalen Eliten – zunächst in Tatarstan – durch bilaterale Verträge an das Zentrum zu binden. Die Verfassung lässt solche Vertragslösungen zu. Im Ergebnis wurden bis 1998 46 Verträge mit den Republiken und Gebieten abgeschlossen. Darüber hinaus sind mehr als hundert Zusatzabkommen unterzeichnet worden, die Kompetenzübertragungen zum Gegenstand hatten.<sup>40</sup> Diese Verträge und Abkommen stehen in engem Zusammenhang mit dem Präsidentschaftswahlkampf *El'cins*; bis heute wird der Wahlausgang von Präsidentschafts- und Dumawahlen wesentlich durch die Loyalität der regionalen Machthaber, die Wählerstimmenpakete zusichern können, und Bestrebungen des Präsidenten, die regionalen Eliten unter Kontrolle zu bringen, bestimmt.<sup>41</sup> Angesichts der reformskeptischen Bevölkerung in der Provinz benötigte *El'cin* die Unterstützung der regionalen Eliten, die er sich gegen vertraglich zugesicherte Vergünstigungen erstand. Die Verträge dienten somit durchaus als funktionales Äquivalent für nicht existierende föderal organisierte Parteien, die solche vertikalen Verhandlungskorridore darstellen (siehe *Hypothese 6a*).

Mit Privilegien bedachte der Kreml insbesondere die verhandlungsstarken Republiken, die besonders rohstoffreich sind und eine starke nicht-russische Minderheit oder sogar Bevölkerungsmehrheit aufweisen.<sup>42</sup> Hierzu zählten u.a. die Republiken Tatarstan und Baschkortostan, wo secessionistische Bewegungen existieren, darüber hinaus auch einige Gebiete. In den Verträgen wurden Steuerhebungsrechte, Fragen der Souveränität der Republiken, die Staatsangehörigkeit, das Recht auf Unterhaltung von Außenhandelsbeziehungen, die Nutzung der

40 Vgl. *Rossijskaja Federacija*, 19 (1996), 17.

41 *Marsh C./Albert, H./Warhola, J. W.*: The Political Geography of Russia's Presidential Election in 2004, in: *Eurasian Geography and Economics*, 45/4 (2004), 188–205; *Gilka-Bötzow, A./Kropp, S.*: Regionale Aspekte der Institutionenentwicklung in Russland und der Ukraine, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 37/4 (2006), 778–794.

42 *Dowley, K.M.*: Striking the Federal Bargaining in Russia: Comparative Regional Government Strategies, in: *Communist and Post-Communist Studies*, 31/4 (1998), 359–379; *Filippov, M./Shevtsova, O.*, a.a.O.

Bodenschätzungen u. v. m. geregelt.<sup>43</sup> Bestehende Asymmetrien wurden weiter vertieft: Die Republiken konnten Mitte der neunziger Jahre offiziellen Angaben zufolge etwa durchschnittlich 82 % der eingenommenen Steuern behalten, die Gebiete indes nur 63 %.<sup>44</sup> Zwischen den Föderationssubjekten entstanden so große Unterschiede in der Abhängigkeit vom Bund bzw. in der autonomen Aufgabenwahrnehmung und der Intensität der Aufgabenverflechtung. Noch 2002 verfügten die sechs Regionen mit dem höchsten Pro-Kopf-Einkommen über 40 % des BIP; sie erhoben 34 % aller Steuereinnahmen und 67 % der Staatseinkünfte, die aus der Förderung natürlicher Ressourcen stammten.<sup>45</sup> Im Zeitraum von 1996 bis 2003 erhielten die Regionen, die bereits überdurchschnittliche Steuereinnahmen aufwiesen, im Rahmen des Finanzausgleichs sogar noch zusätzliche Mittel.<sup>46</sup> Russische Verfassungskommentare verneinten in diesem Zusammenhang aus strategischen Gründen, dass die existierenden Verträge tatsächlich einen Vertragsföderalismus begründeten, der zwischenstaatliche Beziehungen zwischen dem Bund und den Republiken abgebildet hätte.<sup>47</sup>

Der föderalen Ebene gelang es im Gegenzug, latenten Sezessionsbestrebungen vorzubeugen. Durch den Abschluss von Verträgen wurden die föderalen Beziehungen über konsekutiv gestaltete Verhandlungen, in denen einzelne Regionen den eigenen Vorteil zu Lasten anderer Subjekte zu sichern suchten, bilateralisiert. *El'cin* vergab Privilegien mit Hilfe von zwar simultan vorbereiteten, aber nacheinander geschalteten Vertragsverhandlungen mit den Regionen, ohne dabei klare und nachvollziehbare Regeln aufzustellen. Dieses Verfahren ermöglichte es ihm, ein potentielles kollektives Handeln der Föderationssubjekte durch selektive Anreize von vornherein zu unterbinden. Wo bereits territoriale Assoziationen entstanden waren, etwa in Sibirien, versuchte der Kreml diese durch finanzielle Dotationen aufzubrechen. Die Einstellungen der regionalen Eliten, die keineswegs als einheitlicher Akteur auftraten, zum erwünschten Ausmaß der Dezentralisation ergeben dabei ein differenziertes Bild. Die von vielen regionalen Eliten bevorzugte „Idee“ einer (kon-)föderalen Staatskonstruktion war einer Auswertung von über 1400 Verlautbarungen regionaler Amts- und Mandatsträger zufol-

43 Vgl. *Gobuglo, M. N.*: Federalizm vlasti i vlast' federalizma, Moskva, 1997.

44 *Solnick, S. L.*: The Political Economy, a. a. O., 17.

45 *Thiessen, U.*: Fiscal Federalism in Russia: Theory, Comparisons, Evaluations, in: Post-Soviet Affairs, 22/3 (2006), 189–224, hier 200 f.

46 *Thiessen, U.*, a. a. O., 206, 211.

47 *Institut zakonodatel'stva i srovnitel'nogo pravovedenija pri pravitel'stve RF*: Kommentarij k konstitucii Rossijskoj Federacii, Moskva, 1997, 346.

ge die einer losen Konföderation, die dem Zentralstaat Befugnisse etwa in der Währungspolitik einräumt. Dabei offenbarten sich beträchtliche Unterschiede: Insbesondere die russischen Gebiete, die finanziell vom Zentrum abhängig waren, befürworteten eher eine Unitarisierung als die auf ihrer Unabhängigkeit beharrenden Republiken mit nicht-russischer Titularnation.<sup>48</sup> Mehr Autonomie forderten insbesondere jene Regionen, deren Eliten unter dem alten Regime privilegiert waren, die einer nicht-russischen Ethnie angehören und deren Region ökonomisch wenig entwickelt ist, obwohl natürliche Ressourcen vorhanden sind.

Die Auswirkungen der Vertragspolitik unter *El'cin* waren zwiespältig. Entgegen anfänglichen Befürchtungen trugen sie dazu bei, durch eine flexible Ausgestaltung der Beziehungen zwischen Zentrum und Gliedstaaten einem Auseinanderbrechen des russischen Staates vorzubeugen und den Übergang der RF zu einer Konföderation zu verhindern. Der Grund hierfür ist insbesondere darin zu sehen, dass der starke Grad an Dezentralisierung – an sich für multiethnische Föderationen mit starken territorialen Disparitäten typisch<sup>49</sup> – den regionalen Eliten den von ihnen gewünschten Handlungsspielraum garantierte. Dies hat die Anreize, die Föderation zu verlassen, gesenkt. Die Kehrseite bestand in dieser Phase in einer föderalen Institutionenentwicklung, die maßgeblich auf die gerade gegebene Ressourcerverteilung zwischen den Föderationssubjekten sowie zwischen diesen und dem Zentrum zurückzuführen war (*vgl. Hypothese 2*). Die derart verhandelte Politik brachte es ferner mit sich, dass Asymmetrien abermals vertieft wurden. Ziele der Macht Sicherung und des Machtausbaus standen im Vordergrund föderaler Verhandlungsstrategien auf beiden Seiten, des Zentrums und der Föderationssubjekte. Besonders schwer wog, dass sich die Vertragsregelungen häufig im Widerspruch zu geltenden Gesetzen und Verfassungsnormen befanden. Dem hat die Verfassung allerdings selbst Vorschub geleistet, da in ihr manche Ungenauigkeiten in der Kompetenzabgrenzung – z.B. im weit angelegten Katalog der Gemeinschaftsaufgaben (Art. 72 Verf. RF) – angelegt sind; Verwaltungskompetenzen und Finanzverfassung sind im Detail ungeregelt und werden bundesgesetzlichen Regelungen überlassen. Einer Auswertung regionaler Rechtsakte zufolge standen letztlich beinahe 50 % im Widerspruch zur Bundesverfassung oder zu Bundesgesetzen;<sup>50</sup> einige Republikverfassungen legten gar ihren Vorrang vor der Bundesverfassung fest.

48 Dowley, K.M., a.a.O., 364–377.

49 Vgl. Erk, J./Swenden, W.: Explaining Federalism. State, Society and Congruence in Austria, Belgium, Canada, Germany and Switzerland, London/New York, 2008.

50 Stepan, A., a.a.O., 144.

Veränderungen des Föderalismus wurden somit in der Tat durch einfachgesetzliche Vorhaben und die formal institutionalisierten Verträge erzielt (vgl. *Hypothese 1*). Gleichzeitig jedoch trugen auch informale Institutionen dazu bei, dass sich der Typus des Föderalismus wandelte. Beide Seiten, Zentrum und insbesondere die Republiken, profitierten – zumindest in dieser föderalen Entwicklungsphase – erheblich davon, eine klientelistische Tauschbeziehung einzugehen: Loyalität der regionalen Eliten gegenüber dem Zentrum gegen dezentrale, vertraglich und damit formal zugesicherte Kompetenzen, selektive Begünstigungen und eine weitgehend freie Hand der Machthaber in den Regionen, ungebunden durch demokratische Standards<sup>51</sup> – so lautete der Kern des informellen Elitenpakts. Seit 1996 wurden die Gouverneure bzw. Republikpräsidenten zudem direkt gewählt und verfügten damit über eine beträchtliche Legitimation und Rückhalt in der regionalen Bevölkerung. Seit 1995 qua Amt im Föderationsrat, dem Oberhaus der RF, vertreten und mit Immunität ausgestattet, übten sie nicht nur einen beträchtlichen Einfluss auf die Bundespolitik aus, sondern blieben selbst bei offenen Rechtsverstößen weitgehend unantastbar.

Im Zuge der „spontanen Dezentralisierung“ des russischen Föderalstaats wurden in den 1990er Jahren in einem hohen Maße informale Regeln in das sich erst entwickelnde formale, wenig effektive Institutionengefüge eingepasst; autokratische Regime in den Föderationssubjekten wurden dabei vom Kreml toleriert. Noch während sich die 1993 verabschiedete Verfassung, die selbst Ergebnis föderaler Machtverhältnisse war, etablierte, ist jene sowohl durch formale Verträge als auch durch klientelistische Beziehungsmuster und Patronage unterlaufen worden. Beide Mechanismen trugen zu einer Dezentralisierung und Schwächung des präsidialen Machtzentrums in den Föderationssubjekten bei; dabei waren auch die formalen Verträge Komponenten eines informellen klientelistischen Tauschs. Auch wenn es in der Sowjetunion durchaus regionale Freiheitsgrade gegeben haben mag, so stellt sich die RF ausgangs der 1990er Jahre dennoch als gänzlich anderer föderaler Typus dar (vgl. *Tabelle 1*).

<sup>51</sup> Vgl. für viele: Blakkisrud, H.: The Rise and Fall of the Russian Governor: Institutional Design vs. Patron/Client Relationships, in: Steen, A./Gel'man, V. (Hg.): Elites and Democratic Development in Russia, New York, 2003, 71–91, hier 82 ff.

## 2. Vom dezentralisierten Vertragsföderalismus zum rezentralisierten „Föderalstaat“? Rezentralisierung als Tauschgeschäft

Das für die erste Fallstudie beschriebene Zusammenspiel von Verfassung und „konkurrierender“ informaler Institution des Klientelismus kann auch für die zweite Fallstudie als prägendes Merkmal beschrieben werden. Auch Präsident *Putin* griff auf Netzwerke und klientelistische Beziehungsmuster zurück; diesmal jedoch nicht, um einer Dezentralisierung stattzugeben, sondern um auf der Grundlage einer geschwächten Position der Föderationssubjekte die Rezentralisierung der Föderation voranzutreiben.

Seit seinem Amtsantritt im Jahr 2000 hat Präsident *Vladimir Putin* mithilfe einer gradualistischen Strategie eine Reihe von aufeinander bezogenen Maßnahmen durchgesetzt, die den Typus des Föderalismus in beträchtlichem Umfang verändert haben (Phase seit 2000, vgl. *Tabelle 1*). Mit Erfolg: Heute ist Russland stärker zentralisiert als in 1990er Jahren. Die Liste der zahlreichen Veränderungen, die in den vergangenen neun Jahren vorgenommen wurden, ist kaum überschaubar. Sie enthält Maßnahmen zur fiskalischen Zentralisierung und zur Staatspatronage, die oppositionellen Organisationen die Unterstützung der Wähler entziehen sollten, sowie den gezielten Aufbau einer die föderalen Ebenen verspannenden Hegemonialpartei, „Einiges Russland“ (*Edinaja Rossija*).<sup>52</sup> Die bilateralen Verträge wurden durch den Präsidenten gekündigt, das föderale Recht sollte unter Androhung von Sanktionen in den Regionen durchgesetzt werden. Flankiert wurden diese Maßnahmen u. a. durch eine vom Präsidenten eingesetzte Kommission („Kozak-Kommission“), welche die Harmonisierung der Gesetzgebung vorbereitete und den Finanzausgleich neu ordnen sollte. Der Wahlmodus der Gouverneure wurde verändert, die Einrichtung einer weiteren föderalen Ebene, der sieben föderalen Bezirke mit *polpredy* (Bevollmächtigten des Präsidenten) an der Spitze, diente dazu, die Koordinierung der Regionen innerhalb eines Großbezirks sicherzustellen und dort die mangelhafte Umsetzung des föderalen Rechts zu überwachen. Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich angeichts der Fülle von institutionenpolitischen Maßnahmen exemplarisch auf zwei bedeutsame Bausteine dieser präsidentiellen Strategie: auf die Beschneidung der Macht der Gouverneure sowie auf die systematisch betriebene Entregionalisierung des Parteiensystems.

52 Smyth, R./Lowry, A./Wilkening, B., a. a. O.

a) *Die Schwächung der Gouverneursmacht als Teil der Rezentralisierungsstrategie*

Den regionalen Regierungschefs war es gelungen, ihre politische und wirtschaftliche Macht während der Amtszeit *El'cins* erheblich auszubauen. Rund ein Drittel der Gouverneure und Republikpräsidenten war der regional stark verankerten Wirtschaftselite zuzurechnen, deren Einfluss auf die Bundespolitik *Putin* ein Dorn im Auge war. Die Gouverneure waren häufig parteiunabhängige und damit für das Zentrum nur schwer kontrollierbare Einzelkandidaten. Einmal ins Amt gewählt, waren sie weder der regionalen Legislative noch der föderalen Regierung gegenüber verantwortlich, im Föderationsrat, der zweiten Kammer, jedoch qua Amt an der Bundesgesetzgebung beteiligt. Angesichts ihrer Machtfülle, welche die Durchsetzungskraft des Präsidenten in den Regionen erheblich eingeschränkt, zielte *Putin* nach seinem Amtsantritt darauf, das Verhältnis zwischen Bund und Gliedstaaten zu rezentralisieren und es auf eine berechenbarere Grundlage zu stellen. *Putin* ergriff dabei zwar, wie erwähnt, eine Reihe von Maßnahmen, um Verfassungs- und Bundesrecht in den Regionen durchzusetzen. Die Ironie dieses Unterfangens, das *Putin* mit dem in sich schon widersprüchlichen Begriff der „Diktatur des Rechts“ ummäntelte, bestand darin, dass sich die Präsidialadministration, um ihre Institutionenpolitik voranzutreiben, neben einfach gesetzlichen Maßnahmen und zur Durchsetzung derselben erneut den Hebel klientelistischen Tauschs zunutze machte, der im Widerspruch zu rechtsstaatlichen Prinzipien steht. Klientelistische Beziehungen mit den regionalen Machthabern wurden somit verstetigt, um Rezentalisierung und Rechtsvereinheitlichung durchzusetzen. Dabei wurde das Kräfteverhältnis im Verhältnis zwischen Zentrum und Föderationssubjekten jedoch deutlich wieder in Richtung des Zentrums verschoben.

Die Palette der seither eingeleiteten Maßnahmen ist in ihren Teilen systematisch aufeinander bezogen und zudem mit Sanktionen bewehrt. Die föderale Regierung kann nun beispielsweise einen Gouverneur bei „unsachgemäßer Verwendung“ von Haushaltsmitteln absetzen, ebenso, wenn die Verschuldung einer Region 30 % des Haushalts übersteigt. Eine Entlassung ist auch dann möglich, wenn ein Gouverneur Rechtsakte erlässt, die der Verfassung widersprechen. Gleichzeitig wurde die Stellung der regionalen Regierungschefs im Föderationsrat, der im internationalen Vergleich eine mittelstarke Vetoposition einnimmt, deutlich geschwächt. Bis 2001 waren die Vertreter im Föderationsrat mit einer starken Position ausgestattet, da Gouverneur und Parlamentspräsident *ex officio* als Vertreter des jeweiligen Föderationssubjekts einzogen. Seit 2002 schickt ein

„Subjekt“ nur noch zwei Vertreter aus der Legislative und der Exekutive in den Föderationsrat, nicht mehr aber den Gouverneur selbst. Die Präsidialadministration schlug dabei rund 75 bis 80 % der Kandidaten aus den Regionen selbst vor.<sup>53</sup> Seit 2005, in unmittelbarer Folge der Geiselnahme von Beslan mit mehreren hundert Toten und dem Versagen von offenbar korrupten lokalen und regionalen Amtsträgern, ist zudem die Direktwahl der Gouverneure abgeschafft und durch eine Ernennung durch den Präsidenten – aber mit Zustimmung der regionalen Dumen – durchgesetzt worden. Der Präsident kann somit ihm loyale Kandidaten in den Regionen installieren und diese mit Privilegien bedenken. Noch im selben Jahr waren bereits 44 Regierungschefs nach diesem Modus bestimmt.<sup>54</sup> Die regionalen Parlamente unterstützten die Kandidaten des Präsidenten mit durchschnittlich 97 Prozent der Stimmen; in 23 von 47 ausgewerteten Abstimmungen gab es sogar einstimmige Voten.<sup>55</sup>

Nun sollte man meinen, dass eine solche weitreichende Machtverschiebung im föderalen System, wie sie Präsident *Putin* mit diesem Maßnahmenpaket innerhalb nur weniger Jahre erreicht hat, angesichts des Institutionen zugeschriebenen Beharrungsvermögens und vorhandener Vetopositionen auf erheblichen Widerstand insbesondere der Republikpräsidenten und Gouverneure sowie ihrer Gefolgschaften hätte stoßen müssen. Institutionen legen dem historischen Institutionalismus zufolge eigentlich schwer veränderbare Machtverteilungen fest. Tatsächlich aber nahmen diese Veränderungen ihren legalen Weg durch das russische Institutionensystem; sie sind also auf formal korrektem Wege zustande gekommen. Wie lässt sich die Kapitulation der regionalen Machthaber erklären? Auch die institutionelle Umgestaltung föderaler Machtbeziehungen fußte, wie erwähnt, nicht zuletzt auf Mechanismen des politischen Tauschs und auf dem Einsatz von Elitenpakten. Mit einer möglichen dritten Amtszeit hatte *Putin* den zuvor direkt gewählten Gouverneuren zudem im Juli 2003 ein Tauschgeschäft angeboten, von dem schließlich ein Großteil der Amtsinhaber Gebrauch machte: Obschon sie eigentlich nur zwei Mal in Folge ihr Amt bekleiden durften, wurde ihre Amtszeit nun vom Oktober 1999 an gerechnet. In der Praxis konnten damit

53 Remington, T.: Majorities without Mandates: The Russian Federal Council since 2000, in: Europe-Asia Studies, 55/5 (2003), 667–691, hier 674.

54 Kamyšev, D.: Na vstrej predvyboram, in: Kommersant-Vlast', 16.01. 2006.

55 Vgl. Wegren, S./Konitzer, A.: Prospects for Managed Democracy in Russia, in: Europe-Asia Studies, 59/6 (2007), 1025–1047, hier 1034.

69 Gouverneure ein drittes Mal gewählt werden. Weitere 17 durften sogar ein viertes Mal amtieren.<sup>56</sup>

Die Gouverneure erwiesen sich nach dem Amtsantritt Putins erneut nicht in der Lage, Strategien kollektiven Handelns zu entwickeln. Viele von ihnen hatten zuvor offen den Gouverneursblock „Vaterland“ (*Otečestvo-Vsja Rossija*) von *Evgenij Primakov*, dem ehemaligen Premierminister (September 1998 bis Mai 1999) unter *El'cin*, unterstützt – eine Partei, die im Präsidentschaftswahlkampf gegen die den Kandidaten *Putin* unterstützende Partei „Einheit“ (*Edinstvo*) angereten war.<sup>57</sup> Die Gouverneure blieben bekanntermaßen ohne Erfolg. Nun waren sie bemüht, den Schaden dieser Fehleinschätzung nach dem Wahlsieg Putins zu begrenzen. Diese Fehlkalkulation verunsicherte und schwächte die Gruppe der Gouverneure. Die Einrichtung föderaler Großbezirke unterließ zudem existierende horizontale Strukturen eines kooperativen Föderalismus, etwa interregionale Assoziationen wie Groß-Wolga (*Bol'saja Volga*) oder Schwarzerde (*Černozeml'je*). Der Kreml gründete ferner regionale Ableger föderaler Ministerien, die das Gewaltmonopol des Zentralstaats vor Ort durchsetzen helfen (z.B. Innen, Justiz, Steuerpolizei); die ergiebigsten Steuern, und damit die wichtigsten Finanzquellen, stehen ausschließlich dem Zentrum zu, das damit Umverteilungen vornehmen und Patronage betreiben kann.<sup>58</sup> Als Hebel fungierte zudem das beschriebene Angebot der dritten Amtszeit, das die Gouverneure auf Wohlverhalten und Loyalität verpflichtete: Letztlich war es den meisten Gouverneuren als *office seeker* wichtiger, die eigene Position abzusichern, als die Rechte einer abstrakten Institution wie des Gouverneursamtes oder des Föderationsrates zu wahren. Im Ergebnis blieb die personelle Kontinuität, auch nachdem der Wahl in einen Ernennungsmodus umgewandelt worden war, ausgesprochen hoch.<sup>59</sup>

Die Formierung eines neuen Föderalismustyps ruht somit auf selektiven Anreizen und einem Tauschgeschäft zwischen Zentrum und Regionen, das die Präferenzen beider Seiten – wenn gegenüber den 1990er Jahren auch auf der Basis neu verteilter Machtressourcen und einer geschwächten Position der Gouverne-

56 Vgl. *Chebankova, E.*: Putin's Struggle for Federalism: Structures, Operations, and the Commitment Problem, in: *Europe-Asia Studies*, 59/2 (2007), 279–302, hier 294.

57 Beide Parteien fusionierten im Dezember 2001 zu *Edinaja Rossija*. *Putin* folgte *Primakov* als Premierminister nach und unterstützte, anders als sein Vorgänger, im zweiten Tschetschenienkrieg eine harte Linie.

58 Vgl. *Taylor, B.D.*: Force and Federalism. Controlling Coercion in Federal Hybrid Regimes, in: *Comparative Politics*, 39/4 (2007), 421–440; *Thiessen, U.*, a.a.O., 216f.

59 *Söderlund, P.J.*: The Russian Subnational Executives as Institutional Veto Players, in: *Regional and Federal Studies*, 15/1 (2005), 41–57; *Wegren, S./Konitzer, A.*, a.a.O., 1033.

re – berücksichtigt: Die auf formalrechtlichem Wege betriebene Rezentralisierung und die Sicherung von Wählerstimmenpaketen, beides genuine Interessen des Zentrums, wurden im Tausch gegen eine ebenfalls formal vertraglich zugesicherte individuelle Verlängerung der Amtszeit regionaler Machthaber eingelöst. Dieser Tausch enthält zwar durchaus formale Regeln als Tauschkomponenten, ist aber dennoch informeller Natur, da jene nicht explizit aneinander gekoppelt sind. Die regionalen Eliten vermochten so als typische *office seeker* durch einen Pakt mit der Präsidialmacht ihren individuellen Nutzen zu steigern – und zwar sogar mehr, als dies durch kollektives Handeln gegenüber dem Zentrum möglich gewesen wäre.

Klientelismus, selektive Begünstigungen einzelner Regionen und Patronage als Führungsprinzip wurden somit über den Präsidentenwechsel hinaus als föderaler Koordinationsmechanismus verstetigt. Zwar wurden die bilateralen Verträge nach dem Amtsantritt Putins gekündigt. Föderale Programme und Finanztransfers blieben aber – ähnlich wie in den 1990er Jahren – nur an die Regionen mit „strategischer Bedeutung“, etwa an Baschkortostan oder Tatarstan, Kaliningrad oder den Süden Russlands, adressiert,<sup>60</sup> auch wenn diese Programme dem Willen des Zentrums zufolge zurückgefahren werden sollen, um Asymmetrien nicht noch weiter anwachsen zu lassen. Daneben zeigt das regionalisierte Wahlverhalten, dass der Wahlerfolg Putins (und nun auch Dmitrij Medvedevs) positiv mit einem überdurchschnittlichen Stimmenanteil für den Amtsinhaber in den Regionen, die autokratisch regiert werden, korreliert.<sup>61</sup> Die regionalisierten Wahlergebnisse der Duma- und Präsidentschaftswahlen belegen die klientelistische Tauschbeziehung insbesondere zwischen den Eliten „ethnischer“ Föderationssubjekte und dem Kreml: Erstere demonstrieren ihr Wohlverhalten gegenüber dem Amtsinhaber, indem sie die erwarteten Wahlergebnisse beibringen; im Gegenzug lässt der Kreml sie in den Föderationssubjekten gewähren. Auffallend ist dieser Zusammenhang insbesondere in den kaukasischen Republiken, die autokratisch regiert werden. Die Variable „ethnisches“ versus „russisches“ Föderationssubjekt erklärt somit einen beträchtlichen Anteil der Varianz im Wahlergebnis: So entfielen auf Putin bei den Präsidentschaftswahlen im März 2004 in den ethnischen Regionen durchschnittlich 80,6 % der Stimmen, in den „russischen“ nur 67,8 %. Selbiges Muster ließ sich schon bei der Dumawahl 2003 beobachten,

60 Chebankova, E., a.a.O., 289.

61 Vgl. Mikhailov, V.: Regional Elections and Democratisation in Russia, in: Ross, C. (Hg.): Russian politics under Putin, Manchester/New York, 2004, 198–220, hier 201 ff.; Gilka-Bötzow, A./Kropp, S., a.a.O., 784 ff.

als *Edinaja Rossija* in den Republiken rund 60 Prozent der Stimmen erhielt, in den Regionen jedoch nur 30 %.<sup>62</sup> Die mitunter anomal hohe Wahlbeteiligung zeugt zudem von der Bereitschaft regionaler Machthaber, die Wahlbevölkerung unter Druck zu setzen; notfalls werden die Ergebnisse manipuliert.<sup>63</sup>

Dieses Beispiel zeigt mit Blick auf die eingangs dargelegten theoretischen Überlegungen dreierlei: *Erstens* hängt die Art und Weise, wie Akteure mit den ein föderalen System konstituierenden – formalen wie informalen – Institutionen umgehen und wie sie diese Regeln weiterentwickeln, tatsächlich nicht unwe sentlich davon ab, welche „Ideen“ einer föderalen Ordnung sie verinnerlicht haben (vgl. *Hypothese 4*).<sup>64</sup> Föderalismusstudien nennen in diesem Zusammenhang als dem Föderalismus angemessene Ideen u.a. die Selbstbeschränkung bei der Machtausübung, ein bundesfreundliches Verhalten, Kompromissfähigkeit und Solidarität.<sup>65</sup> Solche Ideen sind bis heute in Russland in Zentrum und Föderationssubjekten tatsächlich kaum akzeptiert, auch wenn es inzwischen Ansätze eines kooperativen Föderalismus gibt. Während beispielsweise Vertreter der Zentralmacht immer wieder den noch aus der Sowjetzeit stammenden, häufig angeführten Topos der „Einheitlichkeit der Staatsmacht“ bemühen, welcher der Idee einer (föderalen) Gewaltenteilung diametral entgegensteht, stellten sich die regionalen Akteure insbesondere in den „ethnischen“ Republiken, wie gezeigt, eher eine stärker dezentralisierte, mitunter sogar konföderale Lösung vor. Dass somit selbst die Frage umstritten war, welche Art der föderalen bzw. quasi-föderalen Ordnung man auf der Grundlage der Verfassung anstreben soll, hat einer föderalen Entwicklungsdynamik Vorschub geleistet, in der die konkrete institutionelle Ausgestaltung der Föderation nicht zuletzt vom zum jeweiligen Zeitpunkt gegebenen Kräfteverhältnis zwischen Zentrum und Föderationssubjekten und von opportunistischen Strategien abhing. Im Ergebnis entstand so eine Art „paktierter“ Föderalismus, dessen Gestalt formbar geblieben ist (vgl. *Hypothese 2*).

<sup>62</sup> Chebankova, E., a.a.O., 292. Dieses Muster wiederholt sich bei einer Auswertung der Wahlen von 2007/08.

<sup>63</sup> Vgl. Marsh, C./Albert, H./Warhola, J. W.: The Political Geography of Russia’s Presidential Election in 2004, in: Eurasian Geography and Economics, 45/4 (2004), 188–205; Gilka-Bötzow, A./Kropp, S., a.a.O., 784; Mikhailov, V.: Regional elections and democratisation in Russia, in: Ross, C. (Hg.): Russian politics under Putin, Manchester/NewYork, 2004, 198–220, hier 201 ff.

<sup>64</sup> Vgl. Elazar, D.J., a.a.O., 247.

<sup>65</sup> Siehe etwa Chebankova, E., a.a.O., 282.

Dieser informelle Pakt stellte zunächst einen Gleichgewichtszustand dar; die Beteiligten hatten vorerst wenig Anreiz, davon wieder abzuweichen. Seine Dauer ist freilich an die mit einem Verfallsdatum versehene verlängerte Amtszeit der Gouverneure und des Präsidenten – und somit an Personen – gebunden. Deshalb droht ein solcher Pakt ohne organisatorische Verfestigung, beispielsweise über eine Partei, instabil zu bleiben. Regionale Akteure wurden jedoch zunächst erfolgreich in den Machtbereich des Zentrums inkludiert – für den Preis, dass autokratische Tendenzen durch die betriebene und auf der Zeitachse gestaltbare *Machtteilung* zwischen Eliten, die wenig mit föderaler *Gewaltenhemmung* zu tun hat, letztlich auf beiden föderalen Ebenen verstärkt wurden.

Zweitens schwächt der Rückgriff auf klientelistischen Tausch im konkreten russischen Fall die Verfassung, indem die Geltung freier und fairer Wahlen als Kernelement von Demokratie empfindlich eingeschränkt wird. Regionale und föderale Positionseliten greifen damit auf informale Regeln zurück und nehmen die Beschädigung formaler Verfassungsnormen zumindest billigend in Kauf (vgl. *Hypothese 3*). Diese Spielart der Institutionenpolitik dürfte somit schon deshalb längerfristige negative Folgen nach sich ziehen, weil sich die Erfahrung verstetigt, Regeln je nach aktueller Machtverteilung zum eigenen Vorteil ausgestalten zu können.

Trotz des historisch kurzen Zeitraums von etwa 20 Jahren liefern die hier sequenziell angeordneten Fallbeispiele aber drittens zumindest Indizien dafür, dass sich die beschriebenen klientelistischen Muster zu pfadabhängigen Entwicklungen verstetigen könnten (vgl. *Hypothese 5*). Patronage sowie klientelistische Politik sind einstweilen über den Wechsel des föderalen Typus hinaus Konstanten föderaler Interaktionen geblieben. In beiden Fallstudien finden wir das für Klientelismus typische informelle und auf wechselseitigen Vorteil gerichtete Machtverhältnis zwischen Personen oder Gruppen in ungleicher Position. Es deutet somit einiges auf die Existenz von *lock-in*-Effekten hin; diese Befunde müssen allerdings in Zukunft empirisch noch weiter erhärtet werden. Mit einem nur plakativen Rückgriff auf das – auf formale Regeln bezogene – Pfadabhängigkeitstheorem ist die Rezentralisierungspolitik Putins jedenfalls nicht zu verstehen. Es sind eben nicht die *lock-in*-Effekte bestehender formaler Institutionen, welche die Machtverlagerung hin zum Zentrum erklären können; vielmehr sind diese selbst Gegenstand fortlaufender Revirements gewesen. Werden Regeln jedoch ständig verändert, liefern sie keine Informationen über vorhersehbares

Verhalten mehr, und ihre Befolgung wird unwahrscheinlich.<sup>66</sup> In theoretische Überlegungen übersetzt, ergibt sich somit ein Bild, in dem Pfadabhängigkeiten durch informale Institutionen entstehen, während die Verfassung unaufgetastet bleibt und die Verfassungswirklichkeit gleichzeitig über einfache Gesetze – vorangetrieben über den Hebel informellen Tauschs – sprunghafte Veränderungen durchlebt (*vgl. Hypothesen 1 und 5*).

*b) Wahl- und Parteiensystem als Hebel für die Neugestaltung föderaler Machtbeziehungen*

Ein schwaches Zentrum und nur regional bzw. nicht föderal organisierte Parteien, wie sie in Russland um das Jahr 2000 existierten, leisten zentrifugalen Entwicklungen in einem Föderalstaat tendenziell Vorschub. Die oben beschriebenen Maßnahmen zur Entmachtung der Gouverneure zielen zwar auf die Wiederherstellung eines starken Zentralstaates. Nur neue formale Regeln zu etablieren reichte indessen nicht aus, um diesem dauerhaft wieder Geltung zu verschaffen. Informelle Elitenpakte wiederum, wie der oben beschriebene, profitieren von einer organisatorischen Verfestigung, wenn sie über den Wechsel der handelnden Personen hinaus Berechenbarkeit sichern wollen. Eine solche Verfestigung kann beispielsweise über Parteiorganisationen erzielt werden. Da die Amtsdauer des russischen Präsidenten bis zur ersten Verfassungsänderung von 2008 zunächst an zwei aufeinanderfolgende vierjährige Amtsperioden gebunden war, lag es aus Sicht der Präsidialadministration nahe, zügig mit dem Aufbau einer dem Präsidenten gegenüber loyalen Hegemonialpartei zu beginnen, welche die regionalen Machthaber dauerhaft an das Zentrum zu binden vermochte. Diese Partei, *Edinaya Rossija*, wird hierarchisch geführt und ist dabei durch föderal unterstützte Parteiorganisationen abgestützt (*vgl. Hypothesen 1 und 6b*).

Wie stark Bundes- und gliedstaatliche Ebene zuvor auseinandergefallen waren, verdeutlichten die Wahlergebnisse zu den regionalen Parlamenten 1995–97: Von 15.656 Kandidaten hatten nur 11,6 % einer nationalen Partei angehört,<sup>67</sup> bei den Wahlen von 1998 lag die Quote bei 18 %.<sup>68</sup> Bei den Gouverneurswahlen, die

66 Brennan, G./Buchanan, J. M.: *The Reason of Rules. Constitutional Political Economy*, Cambridge u. a., 1985, 10.

67 Ross, C.: Federalism and democratization in Russia, in: Communist and Post-Communist Studies, 33/4 (2000), 403–420, hier 413.

68 Moses, J. C.: Voting, regional legislatures and electoral reform in Russia, in: Europe-Asia Studies, 55/7 (2003), 1049–1075.

zwischen 1992 bis 2002 stattfanden, kandidierten insgesamt zwar 36,8 % der Bewerber über eine Parteiliste, aber nur sieben Prozent der erfolgreichen Gouverneure waren parteigebunden.<sup>69</sup> Dass der Föderalismus gesellschaftlich nur schwach verankert war, belegt auch die innere Struktur der Parteien. Diese waren oft lediglich Wahlkampfzirkel regional bekannter Persönlichkeiten.<sup>70</sup> Eine Reihe von Initiativen der Präsidialadministration bezog sich folgerichtig auf das Wahl- und Parteienrecht, das in mehreren Stufen geändert wurde, um das Parteiensystem zu entregionalisieren und die Vorherrschaft der Präsidentenpartei *Edinaja Rossija* auch in den Regionen abzusichern.

Hegemonialparteien können sich typischerweise auf ein Patronagesystem stützen, mit dem die eigene Klientel begünstigt und um ehemalige Konkurrenten erweitert werden kann, auf eine Koalition mit „befreundeten“ Oppositionsparteien, auf eine Wählerschaft, welche die Umverteilung staatlicher Mittel zugunsten einer gezielten Vorteilsvergabe akzeptiert, und auf eine überzeugende, in sich stimmige Ideologie.<sup>71</sup> Die Konfiguration des Parteiensystems seit 2000 erwies sich in allen Dimensionen als erfolgreich, mit Ausnahme der Herstellung einer solchen Ideologie.

Ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur Etablierung der Hegemonialpartei bestand zunächst in der Reform des Wahlrechts.<sup>72</sup> In Russland wurde bis einschließlich der Dumawahlen von 2003 ein Grabenwahlssystem angewandt. Dieses Wahlsystem, mit dem die Hälfte der Mandate über die relative Mehrheitswahl, die andere über die Verhältniswahl mit Fünfprozent-Sperrklausel – ohne wechselseitige Verrechnung beider Komponenten – vergeben wurden, bot eine beinahe experimentelle Anordnung, mit deren Hilfe sich die Effekte verschiedener Wahlsysteme auf die Fragmentierung des Parteiensystems überprüfen ließen.

Tatsächlich lag der Fragmentierungsgrad, entgegen den ursprünglichen Annahmen *Maurice Duvergers*, im Teilsystem der relativen Mehrheitswahl deutlich höher.<sup>73</sup> Über diesen Anteil waren zuvor zahlreiche Interessenvertreter in die

69 Golosov, G. V.: Electoral Systems and Party Formation in Russia. A Cross-Regional Analysis, in: Comparative Political Studies, 36/8 (2003), 912–935; ders.: Political Parties in the Regions of Russia: Democracy Unclaimed, Boulder/London, 2003, 71 ff.

70 Azarova, A., a. a. O., 256.

71 Tarrow, S.: The Italian Party System Between Crisis and Transition, in: American Journal of Political Science, 21/2 (1977), 193–224.

72 Zum aktuellen Stand vgl. Central'naja izbiratelnaja komissija Rossijskoj Federacij, <http://cikrf.ru/>.

73 Vgl. Moser, R. G.: The Impact of Parliamentary Electoral Systems in Russia, in: Post-Soviet Affairs 13/3 (1997), 284–302; ders.: Electoral Systems and the Number of Parties in Postcommunist States, in: World Politics, 51/3 (1999), 359–384.

Duma eingezogen. Im 1999 gewählten Parlament waren beispielsweise allein 105 unabhängige Abgeordnete vertreten, die sich zumeist auf eine regionale Machtbasis stützen konnten. Die Strategie des Kreml zielt darauf, diese regionale Komponente zu eliminieren, den Einfluss lokaler Wirtschaftseliten auf die Wahlen einzudämmen, die Anzahl der Parteien zu verringern und auch oppositionelle Kräfte an die Hegemonialpartei zu binden. Das Grabenwahlrecht wurde zur Dumawahl von 2007 abgeschafft, es gibt seither nur noch die Verhältniswahl (*vgl. Hypothese 6b*).

Diese Reform mag auf den ersten Blick nicht in sich schlüssig anmuten, würde doch eine starke Hegemonialpartei von der relativen Mehrheitswahl profitieren. Das Ziel der Präsidialadministration bestand jedoch vornehmlich darin, das Verfahren berechenbarer zu gestalten. Eine Simulationsstudie ergab zwar, dass *Edinaja Rossija* bei einer reinen Verhältniswahl zunächst durchaus mit weniger Sitzen zu rechnen hatte. Dennoch kann eine Staatspartei nach dem Übergang zur Listenwahl den Prozess der Registrierung anderer Parteien leichter kontrollieren, und die finanzielle Unterstützung von Kandidaten durch Spender kommt bei der Verhältniswahl eher Parteien – und insbesondere der Hegemonialpartei –, nicht aber Einzelkandidaten zugute: Spender investieren kaum in sichere Verlierer, wenn sie ihre Anliegen umgesetzt sehen wollen. Daneben erschwert es das Verhältniswahlrecht, dass prominente Einzelkandidaten aus dem Parlament heraus eine Parteiorganisation gründen oder Mehrheiten gegen die Regierung organisieren.<sup>74</sup>

Ferner wurde die Sperrklausel für die Dumawahlen 2007 von fünf auf sieben Prozent angehoben, was das oppositionelle Spektrum, das in sich stark zersplittet ist, benachteiligt. Diese Strategie, ein Zwei- oder Dreiparteiensystem zu „verordnen“, wird allerdings ergänzt durch eine Bestimmung, die einen Kern von Pluralismus wenigstens oberflächlich sichern soll: Für den Fall, dass nur eine einzige Partei die Hürde überwindet oder die qualifizierten Parteien zusammen nicht mindestens 60 Prozent der Wähler repräsentieren, ziehen so viele Parteien mit geringeren Stimmanteilen ins Parlament ein, bis diese Schwelle erreicht ist. Das Parteiengesetz von 2001 sah zudem vor, dass Parteien jeweils mindestens 10.000 Mitglieder zu umfassen hatten. Eine Partei musste, der Entregionalisierungsstrategie entsprechend, in der Hälfte der Föderationssubjekte mindestens je 100 und in der anderen Hälfte je 50 Parteimitglieder nachweisen. Damit schloss

<sup>74</sup> So die Argumentation auf der Grundlage einer Monte Carlo-Simulation bei *Smyth, R./Lowry, A./Wilkering, B.*, a. a. O., 130.

das Gesetz lediglich in einer oder wenigen Regionen vertretene Parteien von den Wahlen aus. 2004 wurde diese Regelung abermals verschärft: Nun mussten die Parteien sogar 50.000 Mitglieder in ihren Reihen zählen, dabei in der einen Hälfte der Föderationssubjekte jeweils mindestens 500 Mitglieder, in der anderen 250.

Der Kreml hat somit eine regionale Verankerung der präsidenzialen Macht sowie eine Zweidrittelmehrheit in der Duma und im Föderationsrat erzielt, mit deren Hilfe nun auch verfassungsändernde Mehrheiten konfiguriert werden können. Die meisten regionalen Eliten und Gouverneure sind inzwischen zur Präsidentenpartei übergewechselt,<sup>75</sup> insbesondere im Gegenzug zur Verlängerung der eigenen Amtszeit.<sup>76</sup> In Baschkortostan legte die Partei beispielsweise in den Parlamentswahlen von 0 auf 82 % zu – ein Zuwachs, der damit erklärt werden kann, dass regionale Eliten ihre Kandidaten unter dem Dach der Erfolg versprechenden Partei antreten lassen. Regionale und föderale Eliten sind somit inzwischen über die Parteiorganisation verkoppelt. Die Hegemonialpartei wird für ihre Mitglieder zum kollektiven Gut, indem sie eine langfristig angelegte Kooperation ermöglicht und den Elitenpakt in eine Organisation gießt und zeitlich entgrenzt: Sie ersetzt die Person des Präsidenten durch eine Partei, die Karrierewege und Posten über seine Amtszeit hinweg zu garantieren vermag und angesichts des vorhersehbaren Wahlerfolgs die mit Wahlen einhergehenden Unsicherheiten für die Kandidaten minimiert. Mit anderen Worten: Der Elitenpakt wird tendenziell entpersonalisiert; jedoch für den Preis, dass der Klientelismus als informale Institution noch verfestigt wird.<sup>77</sup> Der Kreml wiederum profitiert, indem potentielle Gegner durch Patronage kooptiert werden. Spieltheoretisch interpretiert, verhindert eine Hegemonialpartei die Wahrscheinlichkeit, dass der Pakt verletzt wird und die Akteure „defektieren“, indem sie die Anreize für ein solches Verhalten senkt, als Staatspartei Sanktionen in Aussicht stellen kann und gleichzeitig den aus der Kooperation erzielten Gewinn erhöht.<sup>78</sup>

Es wäre jedoch verfehlt zu glauben, dass die geschilderten Maßnahmen automatisch zu den gewünschten Effekten führen. Ob sich mit ihnen tatsächlich eine effektive Rezentralisierung, die Kontrolle der Regionen durch das föderale Zentrum und eine zentripetale Entwicklung des föderalen Systems herbeiführen las-

75 Wegren, S./Konitzer, A., a. a. O., 1032 ff.

76 Chebankova, E., a. a. O., 293.

77 Putin hat jedoch – inzwischen als Premier – im Mai 2008 den Vorsitz der Partei übernommen.

78 Vgl. Smyth, R./Lowry, A./Wilkening, B., a. a. O., 131 ff.

sen, sei dahingestellt.<sup>79</sup> Vorläufige Ergebnisse von Fallstudien zeigen, dass der faktische Grad der Rezentralisierung nicht nur von Region zu Region unterschiedlich ausfällt, sondern auch von der Struktur des Politikfelds und der in ihm gegebenen Akteurs- und Interessenkonstellation abhängt.<sup>80</sup> Gleichzeitig deutet einiges darauf hin, dass der Parteibeitritt häufig nur formal und aus Karrieregründen geleistet wird und regionale Eliten ihre Interessen, bei gleichzeitiger Beibehaltung ihrer regionalistischen Grundorientierung, weiterhin unter dem Dach der Partei verfolgen. Es gibt Grund anzunehmen, dass die faktische innerparteiliche Fragmentierung der Hegemonialpartei zunehmen wird. Entsprechende Effekte sind bereits beobachtbar, da die Wirtschaftskrise distributiven Politiken Grenzen setzt und die Bindung der Eliten an die Hegemonialpartei eher instrumenteller Natur und angesichts mangelnder Programmatik als lose zu bezeichnen ist. Der Elitenpakt bleibt fragil: Er lebt von der Zusicherung von Privilegien und Ämtern im Gegenzug zur Legitimationsbeschaffung in Wahlen und Loyalität der regionalen Eliten. Eine ideologisch-programmatische Bestimmung, die über eine pragmatische, im Wesentlichen aus Rohstoffvermögen finanzierte Wachstumspolitik hinausgeht und die als Integrationsmechanismus für den Zusammenhalt beider Ebenen wirken könnte, fehlt der Partei jedenfalls nach wie vor.<sup>81</sup> Auch dürfte die Tatsache, dass nach wie vor eine Elitenzirkulation von der regionalen auf die Bundesebene kaum stattfindet, zentrifugale Tendenzen nicht eindämmen helfen.<sup>82</sup> Rezentralisierung könnte damit mehr ein Oberflächenphänomen bleiben, als dies der Blick ausschließlich auf die formale Gesetzgebung vermuten lässt.<sup>83</sup> Die Wähler, in Russland nicht durch Parteiideologie, sondern durch wirtschaftspolitische Erfolge an die Partei gebunden, akzeptieren diesen Elitenpakt – zumindest solange sie von der Verteilung von Wirtschaftszuwächsen ebenfalls profitieren können.

Die Hegemonie von *Edinaja Rossija* wurde schließlich durch den gleichzeitigen Aufbau befreundeter Oppositionsparteien arrondiert.<sup>84</sup> Mit Unterstützung des

79 Azarova, A., a.a.O., 256.

80 So eine Auswertung der rund 90 Interviews im Bereich der Sozialpolitik, der Ethnopolitik und der Umweltpolitik im Rahmen des METRO-Projekts.

81 Vgl. Wegren, S./Konitzer, A., a.a.O.

82 Chebankova, E., a.a.O., 297.

83 Auch die vom Kreml derzeit betriebene Personalpolitik ist in den Regionen nicht unumstritten. Mithilfe einer Liste, die aus der Sicht des Kreml geeignete Kandidaten für Führungsämter umfasst, sollen Gouverneure und lokale Machthaber ausgewechselt werden. Konflikte zeichnen sich bereits ab.

84 Zur Parteienentwicklung vgl. Hale, H.H.: *Why Not Parties in Russia? Democracy, Federalism, and the State*, Cambridge, 2006.

Kreml wurde beispielsweise die sozialpopulistische und nationalistische Partei „Heimat“ (*Rodina*) im Vorfeld der Dumawahlen von 2003 ins Leben gerufen. Der Kommunistischen Partei, der derzeit einzigen stärkeren Oppositionspartei, sollten durch eine dem Präsidenten gegenüber loyale, im Parteispektrum links von *Edinaja Rossija* platzierte Partei Wählerstimmen abgeworben werden. Beide Parteien wenden sich an eine ähnliche Wählerklientel. Ähnlich verhält es sich mit der 2006 gegründeten Partei „Gerechtes Russland“ (*Spravedlivaja Rossija*) unter Sergej Mironov, die ebenfalls eine Schöpfung des Kreml ist und sich dem Präsidenten gegenüber im Wahlkampf von 2007/08 loyal verhalten hat. Sie stellt eine Vereinigung der drei als kremlnah geltenden Parteien Heimat, der Russischen Rentnerpartei und der Russischen Partei des Lebens dar. Auch ihr Ziel ist die Bindung von Wählerstimmen zu Lasten von kremlkritischen linken und populistischen Parteien. Bei den Dumawahlen konnte die Partei immerhin 7,8 % der Stimmen erzielen. Das Parteisystem kannte vor den Wahlen von 2007 und 2008 somit keine stärkeren oppositionellen Parteien mehr. Parteienpluralismus *à la russe* ist deshalb heute ein Oberflächenphänomen und hat eine eher dekorative Funktion.

Die föderale Entwicklung Russlands kann – ungeachtet einer je nach Fragestellung durchaus sinnvollen kleinteiligeren Periodisierung – seit 1989 auf der Zeitachse im Wesentlichen somit in drei voneinander abgrenzbare Phasen und zwei typologische Übergänge eingeteilt werden (vgl. *Tabelle 1*).

*Tabelle 1:* Entwicklungstendenzen des Föderalismus in Russland seit 1989

	Asymmetrie	Dezentralisierung	Zentrifugale Tendenzen
vor 1989	groß	sehr gering	gering
1990–1999	sehr groß ↑	groß ↑	groß ↑
<i>formal</i> 2000–2008	groß ↓	gering ↓	geringer ↓
<i>informal</i>	groß (steigend) ↑	gering ↑	geringer ↓*

*Quelle:* Eigene Darstellung.

*Anmerkungen:* Die Pfeile geben die Entwicklungsrichtung gegenüber dem jeweils vorangegangenen Zeitabschnitt an. Die Phase 2000–2008 wurde exemplarisch in formale und informale Institutionen geteilt. An den Pfeilrichtungen wird erkennbar, dass die informalen Institutionen den tatsächlichen Grad der Dezentralisierung beeinflussen und die Wirkung der formalen Regeln verändern; so wird der Grad der Dezentralisierung z.B. graduell abgeflacht. Weitere, auf die Einzelfälle bezogene Erläuterungen befinden sich im Text.

\* Entwicklungsperspektive nicht eindeutig.

### III. Theoretische Schlussfolgerungen und Einordnung der Ergebnisse in die Föderalismusforschung

Die hier auf den russischen Fall angewandten Hypothesen haben Erklärungspotential auch für die vergleichende Föderalismusforschung. Die vorgestellte Analyse zeigt, dass in föderalen Systemen eine erhebliche Verfassungsdynamik entstehen kann, ohne dass dabei Veränderungen der Verfassung vorgenommen werden (vgl. *Tabelle 1*). Über einfache Gesetze und indem informale Regeln genutzt und verstetigt werden, lässt sich sogar ein Wechsel des Föderalismustyps herbeiführen. Akteure, die Institutionen vornehmlich machtstrategisch interpretieren und ihre Ressourcen planvoll nutzen, können auf diese Weise systematische *spill-over*-Effekte auf das föderale System herstellen und dieses auf einem Kontinuum zwischen Demokratie und Autokratie sowie zwischen Dezentralisierung und Rezentralisierung hin- und herbewegen: Der russische Fall bietet damit reichhaltiges Anschauungsmaterial für Föderalismusreformen ohne Verfassungsreform.

Im Mittelpunkt der planvollen institutionellen Umbauten stand in Russland nicht zufällig das Wahl- und Parteiensystem. Die Verfassungsdynamik des russländischen Föderalismus verdeutlicht, dass der Föderalismustyp wesentlich von der Parteienstruktur abhängt. Dies ist in der vergleichenden Föderalismusforschung an sich zwar kein neuer Befund. Obige Fallstudien legen jedoch erneut und mit Nachdruck nahe, dass es sich lohnt, bei föderalen Systemen, die mit nicht-föderal organisierten Parteien verbunden sind, vergleichend nach funktionalen Äquivalenten zu suchen, welche die föderalen Ebenen verkoppeln. Im gegebenen Fall waren dies Verträge, aber auch informale Tauschgeschäfte. Die von der Kremladministration ins Leben gerufene Hegemonialpartei kann in diesem Zusammenhang wiederum als Instrument zur föderalen Koordinierung von Eliten betrachtet werden, mit dessen Hilfe Tauschgeschäfte in eine organisatorisch verfestigte Form gegossen werden.

Der russländische Föderalismus gibt ferner Aufschluss darüber, dass pfadabhängige Entwicklungen im Föderalismus nicht nur durch formale, sondern auch durch informale, soziale Regeln hergestellt werden können. Die tatsächliche Beschaffenheit föderaler Systeme kann tatsächlich nur anhand des konkreten Zusammenspiels von formalen Regeln und informalen Institutionen treffend beurteilt werden. In Russland klaffen beide Arten von Regelwerken auf eklatante Weise auseinander: Demokratische Verfassungsregeln werden durch klientelistische Beziehungsmuster zwischen Bund und Gliedstaaten unterminiert. Solche mit der Verfassung konkurrierende informale, soziale Regeln sind außerdem

schwerer planvoll veränderbar als die einfacher konfigurierbaren formalen Institutionen. Untersuchungen föderaler Systeme sollten den nicht-formalen Komponenten von Bundesstaaten und ihrem Zusammenwirken mit gesetzten Regeln deshalb in Zukunft vermehrt Bedeutung beimessen – sowohl bei konzeptionell-theoretischen Betrachtungen des Föderalismus als auch für einen systematisch zu operationalisierenden Vergleich.

In Russland sind zwar formale Regeln demokratischen Wettbewerbs installiert, die geschilderten informalen Regierungstechniken im föderalen System heben diesen jedoch aus. Sie tragen damit wesentlich zur Ausbildung eines „kompetitiven Autoritarismus“<sup>85</sup> bei. Die Befunde der hier vorgelegten Studie unterfüttern damit die wachsende Skepsis der vergleichenden Föderalismusforschung, die Demokratie und Föderalismus, entgegen früheren normativen Theorien, nicht länger als notwendig kongruente Prinzipien betrachtet. Auch in zweifelsfrei demokratischen Bundesstaaten lassen sich negative Effekte der Ebenenverflechtung beobachten. Im Einzelfall kommt es darauf an, welche Formen der Demokratie mit welchen föderalen Institutionen kombiniert wird.<sup>86</sup>

Nicht zuletzt sollen die oben beschriebenen Ergebnisse ein Plädoyer dafür sein, die ein föderales System abstützenden – oder ihm zuwiderlaufenden – handlungsleitenden Ideen bzw. Heuristiken systematisch in vergleichende Untersuchungen von Bundesstaaten einzubeziehen. Heuristiken bestimmen in der Phase der Präferenzbildung wesentlich, wie Akteure formale föderale Institutionen und die mit ihnen korrespondierenden informalen Regeln verstehen. Hegen solche Prinzipien, die auf eine föderale Staatsarchitektur gerichtet sind, wie Kooperationswilligkeit und Selbstbeschränkung bei der Machtausübung, kurzfristig angelegte individuelle Nutzenkalküle nicht ein, bleibt ein föderales System tendenziell instabil. Es ist anfällig für kurzfristige, strategisch motivierte Veränderungen. Nicht nur die RF bietet für diesen Zusammenhang reichhaltiges Anschauungsmaterial; auch in anderen Bundesstaaten sind handlungsleitende Ideen eine zentrale Stellgröße, die Beständigkeit und Dynamik eines föderalen Systems erklären helfen.

85 Levitsky, S./Way, L.A.: The Rise of Competitive Authoritarianism, in: *Journal of Democracy*, 13/2 (2002), 51–65; Ottaway, M.: *Democracy Challenged: The Rise of Semi-Authoritarianism*, Washington, 2003; Way, L.: Authoritarian State-Building and the Sources of Regime Competitiveness in the Fourth Wave: The Cases of Belarus, Moldova, Russia, and Ukraine, in: *World Politics*, 57/2 (2005), 231–261. In einem kompetitiven Autoritarismus findet zwar ein formaler Wettbewerb statt, die informalen Regeln und *governance*-Techniken heben diesen jedoch aus.

86 Zur Diskussion vgl. jüngst Benz, A.: Ein gordischer Knoten, a.a.O., 4.