

# AUFSATZ

## Parlamente und Legislativen unter den Bedingungen „patronaler Politik“: Die eurasischen Fälle im Vergleich

Petra Stykow

Die Hoffnungen auf eine schnelle nachholende Entwicklung des Parlamentarismus, die zu Beginn der 1990er Jahre selbst skeptische Beobachter der postsozialistischen Transformation hegten, bezogen sich auch auf die Nachfolgestaaten der Sowjetunion – und sie wurden hier noch gründlicher enttäuscht als in den ostmitteleuropäischen Erfolgsländern der Demokratisierung. Ein Vierteljahrhundert später haben sich in den am deutlichsten autoritären Regimen Eurasiens inzwischen Legislativen etabliert, die Gesetzesvorlagen allmächtiger Präsidenten willfährig und ohne Debatte abnicken. Im günstigeren Fall, wie in der Republik Moldau und in der Ukraine, wahren die Parlamente eine gewisse Autonomie, wenngleich Unterinstitutionalisierung, Mängel im institutionellen Design und der verzögerte Abschied von sowjetischen Traditionen ihre Arbeitsweise beeinträchtigen.<sup>1</sup>

Gewählte Volksversammlungen sind kein untrüglicher Indikator für eine repräsentative Demokratie mehr. Sie gehören heute vielmehr nahezu überall auf der Welt auch zur Grundausstattung moderner autoritärer Regime. Mehr noch: Solche Regime sind stabiler und langlebiger als traditionelle Autokratien, die auf sie verzichten.<sup>2</sup> Die Analyse der post-sowjetischen Vertretungskörperschaften verspricht deshalb Erkenntnisse, die weit über die Region hinausgehen. Sie weichen mehr oder weniger, immer aber kategorial von den gleichnamigen Institutionen in liberal-demokratischen Demokratien ab, an deren Vorbild sich ihre Schaffung vor mehr als zwei Jahrzehnten orientierte. Wenn man sie am „Goldstandard“ der parlamentarischen Demokratie misst, auf den die traditionelle Parlamentarismusforschung fokussiert ist, lassen sich eindeutige Defizitbefunde erheben. Um aber zu verstehen, warum postsowjetische Parlamente „anders“ funktionieren und warum sich autoritär regierende Präsidenten überhaupt „dysfunktionale“ Legislativen leisten, sind Neuausrichtungen der Forschungsperspektive nötig: Die Blickrichtung, die sich durch die Übernahme der traditionellen Regierungssystemtypologie auf nicht-demokratische politische Systeme zwangsläufig ergibt, muss aufgegeben werden. Interessantere Erkenntnisse verspricht eine differenzierte Sichtweise, die der erstaunlichen Varianz der Legislativen und Parlamente Eurasiens Rechnung trägt.

1 Vgl. *William E. Crowther*, Second Decade, Second Chance? Parliament, Politics and Democratic Aspirations in Russia, Ukraine and Moldova, in: *David M. Olson / Gabriella Ilonszki* (Hrsg.), Post-communist Parliaments. Change and Stability in the Second Decade, London / New York 2012, S. 32 – 56, S. 32.

2 Vgl. *Joseph Wright / Abel Escribà-Folch*, Authoritarian Institutions and Regime Survival: Transitions to Democracy and Subsequent Autocracy, in: *British Journal of Political Science*, 42. Jg. (2012), H. 2, S. 283 – 309; *Carles Boix / Milan W. Svobik*, The Foundations of Limited Authoritarian Government: Institutions, Commitment, and Power-Sharing in Dictatorships, in: *Journal of Politics*, 75. Jg. (2013), H. 2, S. 300 – 316.

**Tabelle 1: Die politischen Systeme der eurasischen Länder und ihre Vertretungskörperschaften**

| Land   | Qualität des politischen Systems      |                                       | Qualität von Wahlen | Anzahl der Kammern (Legislaturperiode) | Bezeichnung   |
|--|---------------------------------------|---------------------------------------|---------------------|--|---|
|  | FIW 2014*                             | NIT 2013*                             |                     |  |   |
| <b>Typ A: „undisziplinierte Parlamente“</b>  |                                       |                                       |                     |  |   |
| MOL  | teilweise frei, elektorale Demokratie | hybrides Regime                       | 4,00                | 1 (4 Jahre)                            | Parlamentul   |
| UA   | teilweise frei, elektorale Demokratie | hybrides Regime                       | 4,00                | 1 (4 Jahre)                            | Verchovna Rada  |
| GE   | teilweise frei, elektorale Demokratie | hybrides Regime                       | 4,50                | 1 (4 Jahre)                            | Parlament'i   |
| ARM  | teilweise frei                        | semikonsolidiertes autoritäres Regime | 5,75                | 1 (5 Jahre)                            | Azgayin žołov   |
| KYR  | teilweise frei                        | semikonsolidiertes autoritäres Regime | 5,50                | 1 (5 Jahre)                            | Žogorku keneš   |
| <b>Typ B: „institutionalisierte autoritäre Legislativen“</b>   |                                       |                                       |                     |  |   |
| RUS  | unfrei                                | konsolidiertes autoritäres Regime     | 6,75                | 2 (4 Jahre)                            | Federal'noje Sobranie: Gosudarstvennaja Duma, Sovet Federacii |
| KAZ  | unfrei                                | konsolidiertes autoritäres Regime     | 6,75                | 2 (5 beziehungsweise 6 Jahre)          | Parlamenti: Mažilis, Senat                                    |
| UZ   | unfrei                                | konsolidiertes autoritäres Regime     | 7,00                | 2 (5 Jahre)                            | Oliy Majlisining: Qonunchilik Palatasi, Senati                |
| <b>Typ C: „autoritäre Legislativen“</b>  |                                       |                                       |                     |  |   |
| AZ   | unfrei                                | konsolidiertes autoritäres Regime     | 7,00                | 1 (5 Jahre)                            | Milli Medžlis   |
| BY   | unfrei                                | konsolidiertes autoritäres Regime     | 7,00                | 2 (4 Jahre)                            | Palata Pradstavnikov  |
| TAJ  | unfrei                                | konsolidiertes autoritäres Regime     | 6,75                | 2 (5 Jahre)                            | Mažlisi Olijii: Mažlisi Namoyandagon, Mažlisi Milli           |
| TURK   | unfrei                                | konsolidiertes autoritäres Regime     | 7,00                | 1 (5 Jahre)                            | Medžlis   |
| Anmerkungen: MOL = Republik Moldau, UA = Ukraine, GE = Georgien, ARM = Armenien, KYR = Kirgisistan, RUS = Russland, KAZ = Kasachstan, UZ = Usbekistan, AZ = Aserbaidshan, BY = Belarus, TAJ = Tadschikistan, TURK = Turkmenistan.<br>Qualität von Wahlen: Nations in Transit, Electoral Process Scores, Durchschnittswert für die Jahre 2005-2014, Skalenwerte von 1 (höchste Qualität) bis 7 (niedrigste Qualität).<br>* Quelle: Freedom House, Freedom in the World 2015: Discarding Democracy: Return to the Iron Fist, <a href="https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2015#.VPSWcE2aa4">https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2015#.VPSWcE2aa4</a> ; Freedom House, Nations in Transit 2014: Eurasia's Rupture with Democracy, <a href="https://freedomhouse.org/report-types/nations-transit#.VPSRBuE2aa4">https://freedomhouse.org/report-types/nations-transit#.VPSRBuE2aa4</a> (jeweils Abruf am 2. März 2015), eigene Zusammenstellung. |                                       |                                       |                     |  |   |

Mit diesem Anspruch sollen die Vertretungskörperschaften jener zwölf der 15 Nachfolgestaaten der Sowjetunion analysiert werden, in denen zu Beginn der 1990er Jahre zwar demokratische Basisinstitutionen eingeführt wurden, aber keine Demokratien entstanden (siehe Tabelle 1). Die fünf erfolgreichsten Transformationsfälle stellen hybride Regime in der Grauzone zwischen Demokratie und Autoritarismus dar. In allen anderen Ländern haben sich autoritäre Regime konsolidiert, nachdem in einigen von ihnen anfangs Phasen der politischen Öffnung zu beobachten gewesen waren. In sieben dieser zwölf Länder gibt es unikamerale Nationalversammlungen, bikamerale in den anderen fünf. Alle verstehen sich selbst als „Parlamente“, denen die jeweiligen Verfassungen die „legislative“ beziehungsweise die „repräsentative und legislative Gewalt“ zuweisen. Wie im Folgenden gezeigt wird, gibt es zwischen ihnen jedoch erhebliche Unterschiede, anhand derer drei Typen gebildet werden können: Die wichtigste Unterscheidung ist die zwischen „Parlamenten“ (Typ A), denen gegenüber Regierungen rechenschaftspflichtig sind, und „Legislativen“ (Typ B und C), die sich über die Funktion der Gesetzgebung definieren, ohne regierungsbezogene Aufgaben wahrzunehmen. Je nach ihrem Institutionalierungsgrad, der ihrer politischen Bedeutung korrespondiert, treten letztere in zwei Formen (Typ B und C) auf. Die konstitutionell bedingte Differenzierung der drei Typen postsowjetischer Vertretungskörperschaften korrespondiert auffällig mit der Qualität des politischen Systems, genauer: mit dem Grad an Pluralismus und Wettbewerb, und steht in enger wechselseitiger Bedingtheit damit.

Die Untersuchung beruht auf einem systematischen Vergleich der einschlägigen rechtlichen Regelungen (Verfassungen, Geschäftsordnungen der Körperschaften beziehungsweise nationale Gesetze), der Selbstauskünfte der Parlamente und Legislativen anhand ihrer Webseiten sowie der Auswertung des – bisher ausgesprochen spärlichen<sup>3</sup> – Forschungsstands.<sup>4</sup>

## 1. Die Konstitutionalisierung der postsowjetischen Repräsentativversammlungen

### 1.1. Verfassungswechsel: Vom Sowjetsystem zur Gewaltenteilung

Der Zusammenbruch der Sowjetunion hinterließ neue Nationalstaaten, die sich der Herausforderung gegenübersehen, Demokratie und Marktwirtschaft – und damit grundsätzlich andersartige politische und wirtschaftliche Spielregeln als zuvor – einzuführen. In der ersten Hälfte der 1990er Jahre gaben sich alle Länder der Region neue Verfassungen, in denen auch die Beziehungen zwischen den Staatsgewalten neu geregelt wurden. Dabei kam es zum Kontakt mit westlichen Beratern und dem liberal-demokratischen Konstitutionalismus, der bewährte Modelle für die Gestaltung der Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative in Aussicht stellte. Die postsowjetische Neugründung von Staatlichkeit vollzog sich aber nicht in einem außerpolitischen Raum oder als Fachdebatte unter Verfassungs-

3 Vgl. *Ora John Reuter / Graeme B. Robertson*, Legislatures, Cooptation, and Social Protest in Contemporary Authoritarian Regimes, in: *The Journal of Politics*, 77. Jg. (2015), H. 1, S. 235 – 248, S. 246.

4 Ich danke *Christian Hagemann, Fabian Burkhardt, Christian Emmerich* und *Darija Fabijanić* für ihre wertvolle Unterstützung.

juristen, sondern in oft dramatischen Auseinandersetzungen um die Macht und vor dem Hintergrund einer siebzigjährigen Tradition des sowjetischen Konstitutionalismus. Sie wurde durch Konstellationen von Akteuren und deren Strategien geprägt, die konstitutionelle Ideen aus unterschiedlichen und unvereinbaren Kontexten einbrachten.

Den verfassungstheoretischen Ausgangspunkt bildete die Auseinandersetzung mit der gescheiterten Leitidee des sowjetischen Rätensystems, dem Paradigma der Gewalteneinheit.<sup>5</sup> Als expliziter Gegenentwurf zum Prinzip der „bürgerlichen“ Gewaltenteilung konzipiert, hatten die Sowjets der Volksdeputierten alle repräsentativen, legislativen, exekutiven und Kontrollkompetenzen staatlicher Macht auf sich vereint. Sie bildeten ein hierarchisches System von der lokalen bis zur föderalen Ebene, das auf dem Prinzip des „demokratischen Zentralismus“ beruhte. Alle weiteren Staatsorgane leiteten sich von den Sowjets ab, standen formal unter ihrer Kontrolle und waren ihnen rechenschaftspflichtig. Gleichwohl stellten sie keine ständig arbeitenden Körperschaften dar, sondern tagten nur wenige Tage im Jahr. Ihre Mitglieder verstanden sich nicht als Repräsentanten ihrer Wähler, sondern als Delegierte, deren Auftrag es war, kollektive Interessen sozialer Gruppen in die Politik einzuspeisen.

Unter den Bedingungen des Machtmonopols der Kommunistischen Partei der Sowjetunion, das sich seit 1977 zwar auch in der Verfassung fand, formal-institutionell aber nie konkretisiert worden war, erwiesen sich die Sowjets als weitgehend irrelevante Staatsorgane. Ihre Gesetzgebungsfunktion erfüllten sie lediglich formal, indem sie als „rubber stamps“ für die Projekte der kommunistischen Parteiführung agierten. Zwar verfügten sie über einige Instrumente der Regierungskontrolle wie das Interpellationsrecht, aber sie machten kaum Gebrauch davon. Der theoretisch durchaus bestehenden Rechenschaftspflicht entsprachen keinerlei Disziplinierungs- und Sanktionsmechanismen. Erst Ende 1990, ein Jahr vor dem Zusammenbruch der Sowjetunion, wurde dem Obersten Sowjet das Abberufungsrecht der Regierung eingeräumt. Dennoch waren die Sowjets nicht vollständig funktionslos. Als integraler Bestandteil des politischen Systems des Staatssozialismus erfüllten sie insbesondere auf der lokalen Ebene wichtige Aufgaben für die Systemstabilität. Dort erwiesen sie sich als Instrumente der Parteikontrolle über die örtlichen Verwaltungen, dienten der Informationsgewinnung über die Bedürfnisse der Bevölkerung, eröffneten den Bürgern bei vielen Alltagsproblemen den klientelistischen Zugang zu staatlichen Ressourcen und stellten eine einheitliche institutionelle Form für den sowjetischen Staatsaufbau zur Verfügung.

Während *Michail Gorbatschows* Strategie der Entflechtung von Partei- und Staatsorganen darauf zielte, das erstarrte System der Sowjets zu revitalisieren, zerstörte sie dessen Logik. Zwar wurde mit der Verfassungsreform von 1988 eine Parlamentarisierung der Sowjets in Gang gesetzt, aber die Einführung des Amtes eines Präsidenten (März 1990) schlug eine neue Richtung ein.<sup>6</sup> Was diese institutionelle Innovation bedeutete, ist verfassungstheoretisch ambivalent. Gorbatschow selbst hatte sie noch 1989 abgelehnt, weil dadurch zu viel

5 Vgl. *Siegfried Lammich*, Grundzüge des sozialistischen Parlamentarismus, Baden-Baden 1977; *William A. Welsh*, The Status of Research on Representative Institutions in Eastern Europe, in: *Legislative Studies Quarterly*, 5. Jg. (1980), H. 2, S. 275 – 308; *Stephen White*, The USSR Supreme Soviet: A Developmental Perspective, in: *Legislative Studies Quarterly*, 5. Jg. (1980), H. 2, S. 247 – 274.

6 Vgl. *Eugene Huskey*, Presidential Power in Russia, Armonk 1999, Kapitel 2; *John Quigley*, The Soviet Presidency, in: *The American Journal of Comparative Law*, 39. Jg. (1991), H. 1, S. 67 – 93.

Macht in die Hand einer Person gelegt und der parlamentarischen Kontrolle entzogen würde. Wenige Monate später aber begründete er sie mit der Notwendigkeit einer „starken Hand“, die umfassende und ambitionierte Reformen koordinierend steuern müsse. Gleichzeitig wurde auf die französische und US-amerikanische Tradition verwiesen, die damit aufgegriffen würde.

Eine ganz andere Parallele ergab sich aber auch zum Politbüro der KPdSU, das durch die Abschaffung des Machtmonopols der Partei im Frühjahr 1990 seine Legitimation als faktisches Zentrum der gewalteneinheitlichen Macht eingebüßt hatte: An seine Stelle trat nun ein Präsident. Die neue Institution fand ihren Weg schnell in die Verfassungen aller Unionsrepubliken (außer Belarus). Weil sie, wie auch im Unionsstaat, in der Regel umstandslos durch die kommunistischen Parteichefs besetzt wurde<sup>7</sup>, erschien sie um so deutlicher als Ersatz für die kollektive Parteiführung der Sowjetära. Indem die Staatsoberhäupter im Verlaufe des Jahres 1991 durch Direktwahlen im Amt bestätigt wurden, erlangten sie dieselbe Legitimation wie die ursprüngliche Schlüsselinstitution des politischen Systems, die Obersten Sowjets. Der Dualismus beider Institutionen bildete daher in allen postsowjetischen Ländern die strukturelle Grundlage für die Reformen des politischen Systems. Sie wurden zu Gravitationszentren für rivalisierende Gruppen innerhalb der alten Eliten beziehungsweise zwischen diesen und ihren antikommunistischen Herausforderern. Die Ausgestaltung ihrer Kompetenzen stand daher im Zentrum der Verfassunggebung.

In Usbekistan und Turkmenistan, wo es den ehemaligen Vorsitzenden der Kommunistischen Partei ohne jegliche Anfeindung gelang, ihre Herrschaft fortzuführen, wurden bereits 1992 neue Verfassungen verabschiedet. Sie räumten den Präsidenten enorme Rechte ein. In allen anderen Ländern der Region aber kam es zu Auseinandersetzungen, die besonders in Russland, aber auch in Kasachstan, Kirgisistan, Belarus und der Ukraine zum Teil erbittert ausgetragen wurden. Ihre Ergebnisse schlugen sich unmittelbar in der Kompetenzverteilung zwischen den Gewalten nieder. Die Konstitutionalisierung der postsowjetischen Regime war abgeschlossen, als 1996 in der Ukraine die letzte neue Verfassung verabschiedet worden war und die Präsidenten Kasachstans und Belarus' Revisionen der erst kürzlich angenommenen Grundgesetze veranlasst hatten, mit denen sie ihre politisch durchgesetzte Dominanz konstitutionell festschrieben.

Wenngleich internationale Beobachter die formale Qualität der Verfassungstexte häufig kritisch bewerteten, galten sie allgemein als Fortschritt auf dem Weg zu demokratischen Staatswesen. In Anwendung der gebräuchlichen Typologien der vergleichenden Politikwissenschaft wurden die Muster der Exekutive-Legislative-Beziehungen als Varianten präsidentieller oder semipräsidentieller Regierungssysteme identifiziert.<sup>8</sup> Von Anfang an fiel jedoch ins Auge, dass die eurasischen Legislativen im Vergleich zu ihren Pendants in den ostmittel- und südosteuropäischen Transformationsländern mit deutlich geringeren Kompetenzen

7 Ausnahmen waren Armenien und Georgien, wo ehemalige Dissidenten gewählt wurden, sowie Kirgisistan und Belarus, in denen zwei prominente Wissenschaftler die Position des Staatsoberhauptes (in Belarus weiterhin in der Funktion des Vorsitzenden des Obersten Sowjets) einnahmen.

8 Für wichtige Beiträge zu dieser Diskussion siehe *Georg Brunner*, Präsident, Regierung und Parlament: Machtverteilung zwischen Exekutive und Legislative, in: *Otto Luchterhandt* (Hrsg.), *Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS*, Berlin 2002, S. 67 – 122; *Robert Elgie / Sophia Moestrup* (Hrsg.), *Semi-Presidentialism Outside Europe*, London 2007; *dies.*, *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*, Manchester 2008; *Jean Blondel*, 'Presidentialism' in the Ex-Soviet Union, in: *Japanese Journal of Political Science*, 13. Jg. (2012), H. 1, S. 1 – 36.

ausgestattet waren, während die Präsidenten dominierten. Als gegen Ende der 1990er Jahre unübersehbar deutlich wurde, dass die Demokratisierungsprozesse im postsowjetischen Raum blockiert, wenn nicht gescheitert waren, erlangte die konstitutionelle Schwäche der Legislativen den Rang eines zentralen Erklärungsfaktors dafür.<sup>9</sup>

## 1.2. Die konstitutionelle Rekalibrierung der „Präsidentenvertikale“

In den 1990er Jahren entstand überall in der eurasischen Region ein Regimetyp, der – *Henry E. Hale* folgend – als „patronaler Präsidialismus“ bezeichnet werden kann.<sup>10</sup> Es handelt sich um eine regionale Variante des „Neopatrimonialismus“, der sich auch auf anderen Kontinenten findet.<sup>11</sup> In Gesellschaften, deren soziale Interaktionen primär als personalisierte Austauschbeziehungen organisiert sind, beruht auch das Zusammenwirken politischer Akteure weitaus weniger als in den hochgradig rechtsförmig, bürokratisch und „unpersönlich“ verfassten Gesellschaften des Westens auf abstrakten Prinzipien wie gemeinsamen Ideologien oder sozioökonomisch definierten Zugehörigkeiten. Von entscheidender Bedeutung ist vielmehr der Tausch von politischer und persönlicher Loyalität gegen den privilegierten Zugang zu staatlichen Ämtern und Ressourcen. Politik ist daher geprägt von mitunter hochkomplexen und hierarchisch organisierten, aber überwiegend interpersonell verfassten Netzwerken, die „Pyramiden“ bilden. An ihrer Spitze stehen „Patrone“, die über die Position verfügen, solche Ressourcen zu mobilisieren und zu verteilen.

Dieses in der Forschungsliteratur ausgiebig diskutierte Phänomen legt scheinbar die Schlussfolgerung nahe, der politische Prozess im eurasischen Raum sei überwiegend informell organisiert: Formale Regelsysteme würden durch informelle Akteure, Routinen und Institutionen opportunistisch ausgehebelt und verdienten daher keine besondere Beachtung. Tatsächlich aber bestehen zwischen formalen und informellen Phänomenen komplexe Beziehungen, in denen auch Effekte der Überlagerung und gegenseitigen Verstärkung auftreten.<sup>12</sup> Formale Verfassungsregeln sind deshalb wesentlich, weil sie darüber informieren, bei welcher Institution die Machtressourcen verankert sind: Wer den Kampf um die Besetzung des Präsidentenamtes gewinnt, erobert damit eine Position, in der er nicht nur über erhebliche Kompetenzen verfügt, sondern auch auf staatliche Ressourcen zugreifen kann, mit denen sich klientelistische Unterstützungsnetzwerke versorgen lassen. Daneben geht vom Präsidentenamt auch symbolische Wirkung aus, was die Koordination innerhalb der Eliten erleichtert: Indem eine einzelne Person mit der zentralen politischen Institution identifiziert wird, wird sie zum zentralen Referenzpunkt für Individuen und interpersonelle Netzwerke, die unter potentiellen Patronen auswählen müssen. Solange der Präsident hin-

9 Vgl. *M. Steven Fish*, Stronger Legislatures, Stronger Democracies, in: *Journal of Democracy*, 17. Jg. (2006), H. 1, S. 5 – 20.

10 Vgl. *Henry E. Hale*, Patronal Politics. Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective, New York 2015.

11 Vgl. *Marlene Laruelle*, Discussing Neopatrimonialism and Patronal Presidentialism in the Central Asian Context, in: *Demokratizatsiya*, 20. Jg. (2012), H. 4, S. 301 – 324; *Gero Erdmann* / *Ulf Engel*, Neopatrimonialism Reconsidered: Critical Review and Elaboration of an Elusive Concept, in: *Commonwealth and Comparative Politics*, 45. Jg. (2007), H. 1, S. 95 – 119.

12 Ausführlicher dazu *Gretchen Helmke* / *Steven Levitsky*, Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda, in: *Perspectives on Politics*, 2. Jg. (2004), H. 4, S. 725 – 740.

reichend unbestritten amtiert, ist demnach zu erwarten, dass die relevanten Elitennetzwerke in die präsidentielle „Machtvertikale“ integriert sind.<sup>13</sup>

Daher verschaffte die konstitutionelle Ausstattung, die im Verlaufe der Verfassungsgebung festgeschrieben worden war, den Präsidenten als institutionalisierten „obersten Patronen“ überall auch machtpolitische Vorteile gegenüber Premierministern und Parlamenten – allerdings noch keine Garantie, sich auf Dauer im Amt zu halten. Die unterschiedlichen Dynamiken der postsowjetischen Regime schlugen sich folgerichtig auch in der weiteren Verfassungsentwicklung nieder, die sich zu drei Mustern zusammenfassen lässt.

In der überwiegenden Mehrheit der eurasischen Länder stellten sich die Grundsatzentscheidungen der ersten Hälfte der 1990er Jahre als längerfristig tragfähig heraus. Ihre verfassungsrechtlich fixierte Dominanz konsolidierte die faktische Macht der Präsidenten. Die Kehrseite dieses Prozesses bestand darin, dass die Legislativen nicht nur konstitutionell, sondern auch politisch nachrangig wurden. Sie konnten sich nicht als alternatives Machtzentrum etablieren und wurden zu einer Versammlung mehr oder weniger ambitionierter Einzelakteure, die ihr Handeln klientelistisch ausrichteten und keine stabilen, darunter parteipolitischen, Bindungen eingingen. Wenn die politische Liberalisierung Anfang der 1990er Jahre zwar überall außer in Turkmenistan Wellen von Parteigründungen ausgelöst hatte, so konnte sich der neue Organisationstyp dennoch nicht als zentraler Akteur des politischen Wettbewerbs durchsetzen. Die neuen Mehrparteiensysteme blieben höchst fragmentiert und fluide; alle Parteien außer den Kommunisten erwiesen sich als organisatorisch instabil, mitgliederschwach und hochgradig abhängig von ihrem Führungspersonal.

Zu Beginn der 2000er Jahre änderte sich diese Situation in einigen Ländern. In Russland und Kasachstan begannen die Präsidenten, ihre Macht mit umfassenden Reformen institutionell weiter abzusichern. Sie waren auf den intermediären Bereich gerichtet, also auf den Kontext, in den die Exekutive-Legislative-Beziehungen eingebettet sind. Um diesen zu kontrollieren, förderten sie „rationalisierte“, formale Organisationen (Parteien, Unternehmerverbände, NGOs), die sich in ihre Machtvertikale integrieren ließen. Das schlug sich auch in der unterkonstitutionellen Gesetzgebung, insbesondere zu Parteien und Wahlen, nieder und erreichte schließlich seit 2007/08 in Russland und Kasachstan, nachfolgend auch in Usbekistan und Turkmenistan die Ebene der konstitutionellen „Rekalibrierung“<sup>14</sup>. Ihre bemerkenswerteste Neuerung bestand in der Konsolidierung sogenannter „Parteien der Macht“ als einer der institutionellen Grundpfeiler der präsidentialen Dominanz. Das bekannteste Beispiel solcher „politischer Projekte“, die auf den formal-institutionellen Ausbau des autoritären Regimes zielen, ist „Einiges Russland“.

Bei diesen in der Literatur auch als „hegemonial“ oder „dominant“ bezeichneten Parteien handelt es sich um relativ mitgliederstarke Organisationen, die den Zugang zu vielen politischen und administrativen Ämtern kontrollieren und sich aufgrund der Verfügung über staatliche Ressourcen im Zentrum der Parteiensysteme etabliert haben; alle anderen Akteure müssen sich in Bezug auf sie positionieren.<sup>15</sup> Sie sind jedoch keine Staatsparteien,

13 Vgl. *Henry E. Hale*, a.a.O. (Fn. 10), S. 78 f.

14 *William E. Crowther*, a.a.O. (Fn. 1), S. 32.

15 Ausführlicher dazu *Rico Isaacs / Sarah Whitmore*, The Limited Agency and Life-cycles of Personalized Dominant Parties in the Post-Soviet Space: The Cases of United Russia and Nur Otan, in: *Democratization*, 21. Jg. (2014), H. 4, S. 699 – 721; *Ora John Reuter / Jennifer Gandhi*, Economic Performance and Elite Defection from Hegemonic Parties, in: *British Journal of Political*

wie es die KPdSU gewesen ist, sondern vollständig auf den Präsidenten und sein Netzwerk fixiert, stellen also die zentrale Institutionalisierungsform des präsidentiellen Patronagenetzwerks dar. Flankiert werden sie durch ebenfalls vom Regime gesponsorte „Satellitenparteien“, die sich gegenüber dem Präsidenten zu Loyalität bekennen und potentiell konkurrierende Eliten kooptieren sowie bestimmte Wählergruppen gezielt ansprechen, um die Regimebasis zu verbreitern. Keine dieser Parteien kann als konsistenter Kollektivakteur mit autonomer politischer Handlungsfähigkeit oder eigenständiger Programmatik beziehungsweise Ideologie angesehen werden. Bisher ist nicht zu erkennen, dass auch nur eine von ihnen politische Bedeutung reklamieren könnte, die über ihren (formellen oder faktischen) Führer hinausginge.

In den anderen autoritär regierten Ländern Eurasiens, also in Aserbaidshan, Tadschikistan und Belarus, ist eine derartige Reorganisation des politischen Systems bisher nicht zu beobachten. Diese Regime setzen kaum auf die Institutionalisierung einer loyalen Opposition und ziehen bei Bedarf repressive Strategien vor. Einen einzigartigen Fall stellt Belarus dar, wo sich das fluide Parteiensystem der 1990er Jahre inzwischen nahezu aufgelöst hat, weil die Wahl- und Parteiengesetzgebung vermeidet, Anreize für die Gründung politischer Organisationen zu setzen. Die Präsidenten der anderen beiden Länder stützen sich zwar nominell auf organisierte Gefolgschaften, die in der Literatur auch als „Parteien der Macht“ bezeichnet werden. Sie weisen jedoch weder den Institutionalisierungsgrad noch die politischen Funktionen auf, die die Präsidentenparteien in der Gruppe der institutionell ausdifferenzierten autoritären Regime auszeichnen.<sup>16</sup> Im Zusammenhang damit blieben auch die Legislativen dieser drei Länder politisch unbedeutende Körperschaften, wie sie in autoritären Regimen traditionell nicht unüblich sind (siehe Abschnitt 3).

In den autoritären Regimen der ersten Gruppe hingegen wurden im Zusammenhang mit der Reorganisation des intermediären Bereichs auch die Legislativen wieder aufgewertet, zuweilen sogar unter dem Stichwort einer „Parlamentarisierung“ des Regierungssystems. Bemerkenswert ist der gemeinsame Trend aller Reformen im Rahmen dieser konstitutionellen Rekalibrierung: Er bestand in wachsender Detailtiefe von Regulierungen und der weiteren Konzentration der Macht auf die Präsidenten; gleichzeitig wurden aber auch die Kontrollrechte der „institutionalisierten autoritären Legislativen“ gegenüber der Regierung gestärkt und mehr oder weniger starke Anreize für eine parteibasierte Binnenorganisation geschaffen (siehe die Analyse weiter unten). Der darin aufscheinende Widerspruch ist keineswegs Ausdruck eines inkonsistenten Verfassungsdenkens. Er beruht vielmehr auf einem Missverständnis, das nur dem im westlichen Konstitutionalismus sozialisierten Blick unterläuft und löst sich sofort auf, wenn man akzeptiert, dass nirgends demokratische Systeme der Gewaltenteilung intendiert waren (siehe Abschnitt 2.1.). Weil die Präsidenten nicht dem Mechanismus von „checks and balances“ unterworfen sind, konnten sie diese

Science, 41. Jg. (2011). H. 1, S. 83 – 110; *Vladimir Gel'man*, Party Politics in Russia: From Competition to Hierarchy, in: *Europe-Asia Studies*, 60. Jg. (2008). H. 6, S. 913 – 930; *Ora John Reuter / Thomas F. Remington*, Dominant Party Regimes and the Commitment Problem: The Case of United Russia, in: *Comparative Political Studies*, 42. Jg. (2009), H. 4, S. 501 – 526; *Nikolai Borisov*, Sovremennyj politicheskij process v Uzbekistane: Tendencii i perspektivy, in: *Central'naja Azija i Kavkaz*, 2. Jg. (2008), S. 162 – 171.

16 Vgl. *Shahla Sultanova*, Challenging the Aliyev Regime: Political Opposition in Azerbaijan, in: *Demokratizatsiya*, 22. Jg. (2014), H. 1, S. 15 – 37; *Parviz Mullojanov*, Party Building in Tajikistan, in: *Central Asia and the Caucasus*, 32. Jg. (2005), H. 2, S. 88 – 96.

Rekalibrierung nutzen, um die Attraktivität politischer Positionen in den Legislativen zu steigern, ohne dabei ihre eigene Macht zu verringern. Die Legislativen (beziehungsweise ihre Vorsitzenden) und die Kabinette (beziehungsweise Regierungschefs) sind konstitutionell nicht als Gegenpart des Präsidenten konzipiert, sondern nur in Bezug aufeinander, was den Präsidenten die Chance eröffnet, potentiell konkurrierende Eliten (präventiv) auszubalancieren und zu disziplinieren.

Insgesamt bilden beide Muster die erfolgreiche Integration aller wichtigen patronalen Netzwerke in die „Präsidentenvertikale“ ab. In allen bisher genannten Ländern konsolidierten sich – um mit den in der einschlägigen Forschung geläufigen Formeln zu sprechen – Regime mit „dominant power politics“ (*Thomas Carothers*<sup>17</sup>) beziehungsweise „single-pyramid systems“ (*Henry E. Hale*).

### 1.3. Konstitutionelle Flexibilität und „geteilte Exekutiven“

Armenien, besonders aber Georgien, Kirgisistan, die Republik Moldau und die Ukraine bilden ein drittes, kontrastierendes Muster. Auf die letztgenannten vier Länder entfallen fast zwei Drittel der Verfassungsänderungen in der Region seit Mitte der 1990er Jahre. Die mühsam ausgehandelten Verfassungskompromisse der Übergangszeit überstanden die in-traelitären Auseinandersetzungen der Folgejahre nicht; die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative wurden überall mindestens einmal qualitativ neu geordnet.<sup>18</sup> Dabei wurden die Parlamente gestärkt, während die Präsidenten der Kompetenz verlustig gingen, Regierungen und Premierminister eigenmächtig zu entlassen (siehe Tabelle 3 und Abschnitt 2). Erst mit diesen Verfassungsänderungen erwarben die Repräsentativversammlungen der Ukraine, Georgiens, Kirgisistans, Armeniens und Moldaus eine Identität als „Parlamente“

17 Vgl. *Thomas Carothers*, The End of the Transition Paradigm, in: *Journal of Democracy*, 13. Jg. (2002), H. 2, S. 5 – 21; *Vladimir Gel'man*, From 'Feckless Pluralism' to 'Dominant Power Politics'? The Transformation of Russia's Party System, in: *Democratization*, 13. Jg. (2006), H. 4, S. 545 – 561.

18 Details unter anderem bei *Christofer Berglund*, Georgia between Dominant-Power Politics, Feckless Pluralism, and Democracy, in: *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, 22. Jg. (2014), H. 3, S. 445 – 470; *Henry E. Hale*, The Informal Politics of Formal Constitutions: Rethinking the Effects of 'Presidentialism' and 'Parliamentarism' in the Cases of Kyrgyzstan, Moldova, and Ukraine, in: *Tom Ginsburg / Alberto Simpser* (Hrsg.), *Constitutions in Authoritarian Regimes, Comparative Constitutional Law and Policy*, Cambridge 2014, S. 218 – 244; *Serbiy Kudelia*, If Tomorrow Comes: Power Balance and Time Horizons in Ukraine's Constitutional Politics, in: *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, 21. Jg. (2013), H. 2, S. 151 – 178; *William E. Crowther*, a.a.O. (Fn. 1); *Sarah Birch*, Ukraine: Presidential Power, Veto Strategies and Democratisation, in: *Robert Elgie / Sophia Moestrup* (Hrsg.), *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*, a.a.O. (Fn. 8), S. 219 – 238; *Thomas Sedelius / Sten Berglund*, Towards Presidential Rule in Ukraine: Hybrid Regime Dynamics under Semi-Presidentialism, in: *Baltic Journal of Law & Politics*, 5. Jg. (2012), H. 1, S. 20 – 45; *Erica Marat*, Kyrgyzstan: A Parliamentary System Based On Inter-Elite Consensus, in: *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, 20. Jg. (2012), H. 4, S. 325 – 344; *Sally N. Cummings / Shairbek Juraev / Alexander Pugachev / Azamat Temirkulov / Medet Tiulegenov / Bernmet Tursunkulova*, State, Regime, and Government in the Kyrgyz Republic (1991 – 2010): Disaggregating a Relationship, in: *East European Politics*, 29. Jg. (2013), H. 4, S. 443 – 460.

im engeren Sinne<sup>19</sup> (Typ A, siehe Tabelle 1). Zentrales Element ihrer Tätigkeit wurde – zumindest konstitutionell – die Kontrolle der Regierung, die in irgendeiner Weise aus dem Parlament hervorgeht, ihm rechenschaftspflichtig ist und in ihrer Existenz von seinem Vertrauen abhängt, so dass die parlamentarische Mehrheit faktisch mitregiert, während die Minderheit vor allem die Funktion der Regierungsaufsicht wahrnimmt. Außer in der Republik Moldau wurde dieses Prinzip durch die Schaffung „geteilter Exekutiven“ umgesetzt, wobei die Macht zwischen Präsident und Premierminister stärker ausbalanciert wurde.<sup>20</sup> In der Forschung wird dies üblicherweise als Übergang von präsidentiellen und präsidentiell-parlamentarischen Regierungssystemen zum premier-präsidentiellen Mischtyp (Armenien 2005, Kirgisistan 2010, Georgien 2010, Ukraine 2004, 2014) beziehungsweise als Wechsel zu einem parlamentarischen Format (Moldau 2000) interpretiert.

Diese Reformen standen im unmittelbaren Zusammenhang mit Veränderungen im Kräfteverhältnis zwischen konkurrierenden Elitengruppen, waren also explizit von Machtinteressen geleitet und mündeten jeweils in Verfassungskompromissen.<sup>21</sup> Während die konstitutionelle Kalibrierung in den autoritären Präsidialregimen die Konsolidierung einer einzigen Machtpyramide begleitet hatte und festschrieb, fixierte der paradigmatische Wechsel in dieser Ländergruppe das Scheitern einer solchen Konsolidierung. Die interpersonellen Netzwerke der frühen 1990er Jahren hatten sich hier nicht dauerhaft in eine einzige Machtvertikale kooptieren lassen. Diese desintegrierte vielmehr, weil der Amtsinhaber an Popularität in der Bevölkerung einbüßte, während sich seine Amtszeit dem Ende näherte. Die politische Landschaft blieb daher durch die Konkurrenz mehrerer Pyramiden geprägt („competing-pyramid systems“, *Henry E. Hale*), unter denen jeweils eine zeitweilig dominierte, nie aber die anderen auf Dauer integrieren oder verdrängen konnte. Auf der politischen Ebene äußerte sich das darin, dass „Parteien der Macht“ sich in der Regel nicht länger als zwei Wahlperioden an der Macht halten konnten, wie etwa *Viktor Janukovičs* „Partei der Regionen“, *Micheil Saakashvilis* „Vereinte Nationale Bewegung“ und die Partei der Kommunisten der Republik Moldau illustrieren. Überall blieb ein lebhafter, dabei aber fragmentierter und ineffizienter „schwacher Pluralismus“ („feckless pluralism“, *Thomas Carothers*) erhalten, der sich auch in instabilen parlamentarischen Mehrheitsverhältnissen abbildete.

Die politische Dynamik in diesen Ländern erweckte bei Beobachtern den Eindruck eines – allerdings immer wieder aufhaltbaren und widerspruchsvollen – Demokratisierungsprozesses. Er täuscht jedoch, denn die Wechsel zwischen den regierenden Machtpyramiden

19 Stellvertretend dazu *Michael Laver*, Legislatures and Parliaments in Comparative Context, in: *Barry R. Weingast / Ronald A. Wittman* (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Political Economy*, Oxford 2006, S. 121 – 140; *Winfried Steffani*, Parlamentarisch-präsidentielle Mischsysteme? Bemerkungen zum Stand der Forschung in der Politikwissenschaft, in: *Otto Luchterhandt* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 8), S. 17 – 66, S. 51 f.; *Nelson W. Polsby*, Legislatures, in: *Fred I. Greenstein / ders.* (Hrsg.), *Handbook of Political Science*, Reading 1975, S. 257 – 319; *Werner J. Patzelt*, Parlamente und ihre Funktionen, in: *ders.* (Hrsg.), *Parlamente und ihre Funktionen. Institutionelle Mechanismen und institutionelles Lernen im Vergleich*, Wiesbaden 2003, S. 13 – 49.

20 Vgl. *Henry E. Hale*, a.a.O. (Fn. 10), S. 80 f.

21 In der Ukraine (2004, 2014), Georgien (2004) und in Kirgisistan (2010) führten Elitenwechsel, die unter Beteiligung mobilisierter Bevölkerungsteile zustandekamen, zu paradigmatischen Verfassungsrevisionen. Die georgische Reform von 2010, die größtenteils erst 2013 in Kraft trat, stellte hingegen eine Präventivmaßnahme des scheidenden Präsidenten dar, der erwartete, seine politische Karriere als Premierminister fortsetzen zu können.

gingen auf zyklische, aufgrund der patronalen Regimelogik sogar prinzipiell erwartbare, Regimekrisen zurück. Sie wiesen genuin nicht über die aktuelle Qualität des politischen Systems hinaus<sup>22</sup>; Verfassungsreformen schützten aber den politischen Pluralismus, indem sie keine starken Anreize zur Integration in die präsidentielle „Machtvertikale“ setzten. Die Koordination unter den Elitengruppen wurde dadurch komplizierter. Bündnisoptionen vervielfältigten sich, denn nun waren wesentliche Machtressourcen nicht mehr nur beim Präsidenten konzentriert. Es konnte sich daher unter Umständen lohnen, Loyalität auf den Premierminister zu übertragen. Die neuen konstitutionellen Arrangements ließen somit Raum für die Existenz einer größeren Zahl von Netzwerken, die miteinander konkurrieren und wechselnde Allianzen eingehen können.

Den Demokratisierungsaussichten dieser Länder bleiben dennoch enge Grenzen gesetzt. Zum einen wird der politische Wettbewerb nach wie vor patronal ausgetragen.<sup>23</sup> Zum anderen etablierten die Verfassungsrevisionen keine effizienten Beziehungsmuster zwischen Exekutiven und Parlamenten. Schließlich demonstrieren der mehrfache Verfassungsaustausch in der Ukraine (2004, 2010, 2014), die permanenten, oft mehrmals im Jahr stattfindenden Detailanpassungen in Georgien, die durch den Präsidenten (2000) beziehungsweise das Verfassungsgericht (2006) gestoppten Revisionen in Kirgisistan und die gescheiterten Referenden in Moldau (1999, 2010), dass auch diese Kompromisse umstritten bleiben. Die wichtigste Erfolgsbedingung von Demokratie im Sinne „institutionalisierter Unsicherheit“ (*Adam Przeworski*) besteht aber darin, dass die politischen Schlüsselakteure sie als „the only game in town“ akzeptieren und habitualisieren, statt opportunistisch auf nicht-demokratische Prozeduren des politischen Wettbewerbs zurückzufallen versuchen, wenn dies im Kampf um die politische Macht kurzfristig Vorteile verspricht.

## 2. Die konstitutionelle Identität von Legislativen und Parlamenten

### 2.1. Die typologische Einordnung der Exekutive-Legislative-Beziehungen

Die adäquate Klassifizierung der postsowjetischen konstitutionellen Arrangements für die Beziehungen zwischen Exekutiven und Legislativen beziehungsweise Parlamenten stellt eine Herausforderung dar. Meist wird noch immer auf die hergebrachte Typologie der vergleichenden Regierungslehre zurückgegriffen. Das verdeckt jedoch, dass die Präsidenten in den „technisch“ präsidentiellen (beziehungsweise den meisten semipräsidentiellen) Regierungssystemen real eine Dominanz entfaltet haben, die durch die traditionellen Konzepte nicht eingefangen werden kann. Auf der Suche nach einem Ausweg wird daher zuweilen von „superpräsidentiellen Systemen“ gesprochen, in denen sich die konstitutionelle Macht des Präsidenten informell potenziert.<sup>24</sup> Dies impliziert allerdings die Argumentationsfigur

22 Vgl. *Henry E. Hale*, *Regime Cycles. Democracy, Autocracy, and Revolution in Post-Soviet Eurasia*, in: *World Politics*, 58. Jg. (2005), H. 1, S. 133 – 165; ausführlich *ders.*, a.a.O. (Fn. 10), Kapitel 7.

23 Nicht zuletzt spiegelt sich das auch in einer im globalen Vergleich unterdurchschnittlichen Qualität von Wahlen wider, selbst wenn diese höher ist als in der autoritären Vergleichsgruppe (siehe Tabelle 1, Spalte 4).

24 Vgl. *M. Steven Fish*, *The Executive Deception: Superpresidentialism and the Degradation of Russian Politics*, in: *Valerie Sperling* (Hrsg.), *Building the Russian State. Institutional Crisis and the*

des permanenten Verfassungsbruchs. Vereinzelt ist auch von einem regionalspezifischen Untertyp des (Semi-)Präsidentialismus die Rede, der an die westeuropäischen Monarchien kurz vor Beginn der Demokratisierung erinnere.<sup>25</sup> Damit wiederum wird ein Entwicklungsrückstand der postsowjetischen Regime aufgerufen. Beide konzeptionellen Zugänge postulieren also eine Regionalspezifität, die lediglich als Abweichung von demokratischen „Goldstandards“ gedeutet wird.

Das methodologische Grundproblem ist jedoch ein anderes. Die Typologie der Regierungssysteme bezieht sich auf (liberale, repräsentative) Demokratien – und diese gibt es nirgends in der Region. In den autoritären Regimen lässt sich dies bei genauerem Hinsehen sogar aus den Verfassungen ablesen: Bekanntlich soll die Verfassungsdoktrin der Gewaltenteilung im Sinne von „checks and balances“ sichern, dass Legislative und Exekutive in präsidentiellen Demokratien nicht nur fähig sind, arbeitsteilig zu kooperieren, sondern sich dank einer ausbalancierten institutionellen Ausstattung auch gegenseitig kontrollieren und hemmen.<sup>26</sup> Ein erster Blick auf die postsowjetischen Verfassungen zeigt zwar, dass alle das Prinzip der Teilung in die gesetzgebende, ausführende und rechtsprechende Gewalt enthalten – gemeint ist aber lediglich Arbeitsteilung. Ein normativer Konsens über institutionelle Gewaltenhemmung lässt sich nicht daraus ablesen. Das wird deutlich, wenn man das Schicksal einer spätsowjetischen Formulierung verfolgt, die im März 1990 in der sowjetischen Unionsverfassung auftauchte und das neue Amt des Präsidenten mit der Aufgabe beschrieb, die „koordinierte Funktionsweise und Zusammenarbeit der Staatsorgane“ zu gewährleisten.

Nahezu wörtlich wurde diese Formel, die zweifelsohne die „führende Rolle (der KPdSU)“ assoziiert, auch in die ersten postsowjetischen Verfassungen Russlands, Kirgisis­tans, Tadschikistans und Belarus' übernommen. Mehr noch: Nachdem die Verfassung der Russländischen Sowjetrepublik (1991) das Amt des Präsidenten als Staatsoberhaupt und gleichzeitig Chef der Exekutive eingeführt hatte, entzog ihm die postsowjetische Verfassung Russlands (1993) letztere Funktion. Zwar wird dieser Umstand durch westliche Kommentatoren kaum beachtet, er ist jedoch zentral in der durchaus nachvollziehbaren Interpretation durch russländische Verfassungsjuristen, die den Präsidenten als eigenständige Institution „jenseits“ der drei Gewalten sehen.<sup>27</sup> Fast dieselbe Formulierung findet sich auch in der belarussischen Verfassung (1996), in der der Präsident zudem als „Vermittler“ zwischen den Staatsorganen auftritt, was seine Rolle außerhalb der Staatsgewalten beziehungsweise über diesen noch unterstreicht. Interessanterweise wanderte die spätsowjetische Koordinationsfunktion in die Verfassungen Kasachstans (1995) und Usbekistans (2007) erst im Zuge der autoritären Rekalibrierung wieder ein, wobei ebenfalls gestrichen wurde,

Quest for Democratic Governance, Boulder 2000, S. 177 – 192; *John Ishiyama / Ryan Kennedy*, Superpresidentialism and Political Party Development in Russia, Ukraine, Armenia and Kyrgyzstan, in: *Europe-Asia Studies*, 53. Jg. (2001), H. 8, S. 1177 – 1191.

25 Vgl. *Eugene Huskey*, Eurasian Semi-Presidentialism: The Development of Kyrgyzstan's Model of Government, in: *Robert Elgie / Sophia Moestrup* (Hrsg.), *Semi-Presidentialism Outside Europe*, a.a.O. (Fn. 8), S. 161 – 181.

26 Systematisch dazu *Jeremy Waldron*, Separation of Powers or Division of Power?, in: *Boston College Law Review*, 54. Jg. (2013), H. 2, S. 433 – 468.

27 Ausführlicher dazu *Petra Stykov*, Russland, in: *Hans-Joachim Lauth* (Hrsg.), *Politische Systeme im Vergleich. Formale und informelle Institutionen im politischen Prozess*, Oldenbourg 2014, S. 303 – 333, S. 307 ff.

dass der Präsident nicht nur Staatsoberhaupt, sondern auch Exekutivchef sei.<sup>28</sup> Den Relevanztest besteht diese Interpretation semantischer Nuancen bei einem Vergleich mit den „schwach-pluralistischen“ Ländern: In den postsowjetischen Verfassungen Moldaus (1994) und der Ukraine (1996) war von Anfang an keine dieser Formulierungen enthalten. Dort und in Armenien wurde der Präsident bereits in den ersten Verfassungen nur als Staatsoberhaupt konzipiert. In Georgien verlor er die Funktion als Regierungschef 2004, und in Kirgisistan wurde dem Präsidenten sowohl der Status der „höchsten Amtsperson“ als auch die Koordinationsfunktion schließlich mit der paradigmatischen Verfassungsreform von 2010 entzogen.<sup>29</sup>

Vor dem Hintergrund der sogar konstitutionell verankerten Absage an das Prinzip der „checks and balances“ in den Präsidentialregimen<sup>30</sup> kann die vieldiskutierte „superpräsidentielle“ Hegemonie der postsowjetischen Staatsoberhäupter nicht (nur) auf illegitime Machtanmaßung zurückgeführt werden. Sie ist vielmehr Bestandteil eines neu entstehenden postsowjetischen Konstitutionalismus. Die Anwendung der traditionellen Typologie demokratischer Regierungssysteme auf diese Fälle ist folglich konzeptionell verfehlt. Es handelt sich nicht um demokratiefähige präsidentielle Regierungssysteme und auch nicht – im Falle von „dualen Exekutiven“ aus Präsidenten und Kabinetten mit Premierministern wie etwa in Kasachstan und Russland – um semipräsidentielle.

Einwände lassen sich auch gegen die Anwendung der hergebrachten Regierungssystem-Typologie auf jene Länder erheben, die dem Präsidenten keine konstitutionelle Dominanz einräumen und die über pluralistische Regimemerkmale verfügen. Erstens gibt es hier zwar, formal gesehen, „duale Exekutiven“ (wie bei semipräsidentiellen und parlamentarischen Regierungssystemen), faktisch handelt es sich aber, außer in Moldau, um zwei rivalisierende Institutionen im Sinne „geteilter“ Exekutiven im oben diskutierten Sinn. Zweitens ist die Demokratiequalität dieser Länder eingeschränkt (siehe Tabelle 1). Die Funktion der postsowjetischen Verfassungen besteht vielmehr darin, darüber zu informieren, an welchen institutionellen Orten die politische Macht konzentriert ist. Die Eliten richten ihr Verhalten und ihre institutionellen Strategien in Bezug auf potentielle sowie aktuelle Rivalen aus. Diese Perspektive ermöglicht es auch, den Zusammenhang zwischen dem Verfassungstext und der patronalen Verfassungsrealität zu erfassen. Weitgehend unabhängig davon, ob die formalen Regeln im Detail eingehalten oder gebrochen werden, geben sie hinreichend genaue Auskunft, ob die Ressourcen der Macht sich auf mehrere Institutionen verteilen oder aber bei einer konzentriert sind. Unter diesem Aspekt kann man, wiederum *Henry E. Hale*

28 Lediglich in Tadschikistan ist die Koordination der Staatsorgane bis heute die Angelegenheit eines Präsidenten, der gleichzeitig Regierungschef und Staatsoberhaupt ist.

29 Bemerkenswert ist, dass dieser Bruch in zwei Ländern dieser Gruppe unvollendet blieb: In Armenien „sichert“ der Präsident weiterhin das „normale Funktionieren von legislativer, exekutiver und judikativer Gewalt“ und in Georgien „das Funktionieren der Staatsorgane“. Im Vergleich zu den Verfassungen der autoritären Präsidentialregime ist die spätsowjetische Koordinationsfunktion zwar noch vager gefasst, aber die Interpretation, der Präsident sei nicht in das System der Gewaltenteilung integriert, lässt sich nicht völlig ausschließen (siehe Tabelle 2, Spalte 3).

30 Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass die Verfassungen von Belarus, Kasachstan und Turkmenistan als einzige postsowjetische Verfassungen die Formulierung „checks and balances“ sogar wörtlich enthalten. Dies ist aber angesichts aller weiteren Verfassungsregelungen ein offensichtlicher Fall von „window dressing“ infolge eines rein formalen „constitutional borrowing“ ohne jegliche reale Bedeutung.

folgend, die eurasischen Verfassungen drei Grundmustern zuordnen (siehe Tabelle 2, Spalte 2)<sup>31</sup>: Die erste, „präsidialistische“, Variante besteht darin, dass die Regierungsgewalt bei der Institution des Präsidenten konzentriert ist, also eine einheitliche Machtvertikale bildet. Das prägt den politischen Prozess im Sinne von „dominant power politics“.

Die zweite Variante, die „geteilte Exekutive“, sieht den Präsidenten und die Legislative hingegen weitgehend unabhängig voneinander und in einem relativen Gleichgewicht. Die exekutiven Kompetenzen zwischen Präsident und Premierminister sind aufgeteilt, und der Regierungschef kann nicht einseitig vom Staatsoberhaupt ernannt oder entlassen werden. Die Verfassung der Republik Moldau (2000) steht für ein drittes, „parlamentarisches“, Muster. Nur dort ging der Machtkampf zwischen Präsident und Repräsentativversammlung, der in den frühen 1990er Jahren fast überall in der Region ausgetragen wurde, eindeutig zugunsten des Parlaments aus. Die politische Gruppierung, die es kontrolliert, verfügt nun über einen konstitutionell garantierten Zugriff auf die beiden exekutiven Schlüsselpositionen. Die Wirkung dieses „patronalen Parlamentarismus“ ist aber zweischneidig: Er fördert, wenngleich auf formal anderem Wege, ebenfalls Konzentrationstendenzen um eine monistische Machtvertikale. Allerdings wird die Machtkonzentration gleichzeitig gebremst, weil es mehrere politische Schlüsselpositionen gibt und daher ähnliche Koordinationsprobleme entstehen können wie im Format der „geteilten Exekutive“. In der Verfassungswirklichkeit zeigt sich, dass beide Arrangements mit dem Phänomen des „feckless pluralism“ zusammengehen.

## 2.2. Präsident und Parlament: Wer wen?

Diese grundsätzlichen Überlegungen lassen die Exekutive-Legislative-Beziehungen als Dreiecksverhältnis zwischen Präsident, Premierminister und Legislative erscheinen. Während im nächsten Abschnitt konstitutionelle Regelungen hinsichtlich der Regierungsbildung und -auflösung im Mittelpunkt stehen, sollen zunächst die aktuell gültigen nicht-legislativen Kompetenzen von Staatsoberhäuptern und Repräsentativversammlungen vergleichend analysiert werden. Das ermöglicht differenzierte Aussagen über die relative Machtverteilung zwischen ihnen, weil sie definieren, wem im Konfliktfall das „letzte Wort“ über die politische Existenz des anderen Organs zukommt.

Damit ein Amtsenthebungsverfahren gegen den Präsidenten angestrengt werden kann, muss – abgesehen von einer hier nicht betrachteten Amtsunfähigkeit infolge von Krankheit – ein rechtsrelevantes Vergehen vorliegen.<sup>32</sup> Das moldauische Staatsoberhaupt erweist sich als erwartungsgemäß am verwundbarsten, weil es nicht über eine autonome Legitimation verfügt. Als einziger der postsowjetischen Präsidenten wird er seit dem Jahr 2000 nicht mehr direkt, sondern mit anspruchsvollen drei Fünfteln der Stimmen durch das Parlament gewählt. Abberufen werden kann er mit Zweidrittelmehrheit der Abgeordneten. Das Verfahren ist unkompliziert, und zu konstitutionellen Verstößen darf er sich vor dem Verfassungsgericht sowie dem Parlament erklären. Am anderen Ende des Kontinuums steht der

31 Vgl. *Henry E. Hale*, a.a.O. (Fn. 10), S. 75 – 94.

32 Bei den Staatsoberhäuptern Moldaus, der Ukraine, Kirgisistans und Georgiens ist ein nicht weiter spezifiziertes „Verbrechen“ ausreichend, in den anderen Ländern bedarf es dafür hingegen des Hochverrats oder „schwerer Verbrechen“.

Präsident Usbekistans, der zwar jederzeit selbst zurücktreten, nicht aber aus seinem Amt entfernt werden kann. Dazwischen liegt ein breites Spektrum von Instrumenten und Prozeduren mit hoher Varianz in der Prozessorganisation, insbesondere hinsichtlich der Einbeziehung der höchsten Organe der Rechtspflege und der Bildung parlamentarischer Untersuchungsausschüsse, der Komplexität des Verfahrens, seiner zeitlichen Beschränkungen und der benötigten Stimmen (siehe Tabelle 2). Vielstufige Verfahren, zumal bei engen zeitlichen Rahmen, schützen die Präsidenten ebenso wie die Einbeziehung von Verfassungs- und Obersten Gerichten, insbesondere dann, wenn der Präsident deren personelle Besetzung kontrolliert.

Die Analyse bestätigt die Erwartung, dass Präsidenten in den „schwach-pluralistischen“ Ländern vergleichsweise leicht abgesetzt werden können, in keinem Fall aber aus politischen Gründen, was ihnen Autonomie gegenüber dem Parlament gewährt. In den fünf Präsidentialregimen am unteren Ende von Tabelle 2 besteht hingegen keine realistische Chance, sie auf konstitutionellem Wege zu beseitigen. Die turkmenistanische Prozedur beispielsweise ist zwar sparsam, aber massiv, denn falls sich tatsächlich eine Dreiviertelmehrheit gegen den Präsidenten im Abgeordnetenhaus finden sollte, wäre noch ein nationales Referendum zu bestehen. Am Beispiel Kasachstans wiederum kann man erkennen, dass der Amtsinhaber auch durch eine filigrane Prozessorganisation im Verbund mit prohibitiven Kosten gegen Möchtegern-Rebellen geschützt werden kann. Hier werden zwei Monate für einen Vorgang veranschlagt, der auf Initiative des Unterhauses zu einer mit zwei Dritteln der Stimmen angenommenen Anklageerhebung führt, die dann durch den Senat prozessiert wird. Auf dessen mit einfacher Stimmenmehrheit getroffene Entscheidung folgt eine gemeinsame Behandlung durch beide Kammern, deren Ergebnis dem Obersten Gericht und dem Verfassungsrat – ihre Mitglieder sind mehrheitlich faktisch durch den Präsidenten bestimmt – vorgelegt wird. Als angenommen gilt das Impeachment, wenn drei Viertel der Mitglieder beider Kammern der Amtsenthebung zustimmen. Doch damit nicht genug: Falls dieses Verfahren auf irgendeiner Stufe scheitert, verlieren seine Initiatoren, immerhin mindestens ein Drittel der Abgeordneten des Unterhauses, automatisch ihr Mandat. Im Vergleich dazu durchaus bemerkenswert ist die nicht besonders große Sicherheit der Präsidenten Russlands und Tadschikistans.

Schwerer zu beurteilen ist zunächst die Bedeutung der Regelungen für die Auflösung der gesetzgebenden Versammlung. Ausnahmen sind hier Aserbaidshan, da kein Verfahren dafür vorgesehen ist, Tadschikistan, weil sich die Legislative hier nur selbst auflösen kann, und Turkmenistan, wo neben der Selbstauflösung zwar die Entlassung per Referendum veranlasst werden kann, der Präsident aber ebenfalls nicht unmittelbar eingreifen darf. Über ein ungewöhnliches Instrument, das als Pendant zum Impeachment-Verfahren den Aspekt der institutionellen Konkurrenz unterstreicht, verfügen die Präsidenten von Usbekistan und Belarus: Sie können die Legislative auflösen, wenn diese sich des „systematischen und groben“ Verfassungsbruchs schuldig macht.

In den meisten Ländern kann das Abgeordnetenhaus durch den Präsidenten aufgelöst werden, wenn es die Bildung oder Tätigkeit der Regierung blockiert. Nur in Kirgisistan und der Ukraine spielt dabei aber explizit der unüberwindbare Misserfolg eine Rolle, eine parlamentarische Mehrheitskoalition auf Fraktionsbasis zu bilden, was darauf verweist, dass Parteien zwar hier, insgesamt aber nur sehr selten von Belang für die Regierungsbildung und -tätigkeit sind (mehr dazu weiter unten). Schließlich kann mangelnde Arbeitsfähigkeit einen Anlass für vorgezogene Neuwahlen liefern. Dieser Umstand liegt vor, wenn die Parla-

**Tabelle 2: Wichtige Dimensionen der Exekutive-Legislative-Beziehungen in den eurasischen Ländern**

| Land   | Regimtyp            | Status des Präsidenten | Regelungen für Amtsenthebungsverfahren |              |             |                      |                         |        |
|--|---------------------|------------------------|--|--------------|-------------|----------------------|-------------------------|--------|
|  |                     |                        | Mehrheitserfordernis                   | Amtsvergehen | Komplexität | zeitliche Begrenzung | beteiligte Rechtsorgane | gesamt |
| <b>Typ A: „undisziplinierte Parlamente“</b>  |                     |                        |  |              |             |                      |                         |        |
| MOL  | parlamentaristisch  | 1                      | 1                                      | 1            | 1           | 1                    | 1                       | 5      |
| ARM  | geteilte Exekutive  | 1/2                    | 1                                      | 2            | 1           | 1                    | 1                       | 6      |
| UA   | geteilte Exekutive  | 1                      | 2                                      | 1            | 2           | 1                    | 1                       | 7      |
| GE   | geteilte Exekutive  | 1/2                    | 1                                      | 1            | 1           | 3                    | 2                       | 8      |
| KYR  | geteilte Exekutive  | 1                      | 1                                      | 1            | 2           | 2                    | 3                       | 9      |
| <b>Typ B und C: „institutionalisierte autoritäre Legislativen“ und „autoritäre Legislativen“</b> |                     |                        |  |              |             |                      |                         |        |
| RUS  | präsidentialistisch | 2                      | 1                                      | 2            | 2           | 2                    | 1                       | 8      |
| TAJ  | präsidentialistisch | 2/3                    | 1                                      | 2            | 1           | 1                    | 3                       | 8      |
| BY   | präsidentialistisch | 2                      | 1                                      | 2            | 1           | 3                    | 4                       | 11     |
| AZ   | präsidentialistisch | 3                      | 2                                      | 2            | 2           | 3                    | 3                       | 12     |
| TURK   | präsidentialistisch | 3                      | 2                                      | 2            | 3           | 1                    | 4                       | 12     |
| KAZ  | präsidentialistisch | 2                      | 2                                      | 2            | 3           | 3                    | 3                       | 13     |
| UZ   | präsidentialistisch | 2                      | Verfahren nicht vorgesehen             |              |             |                      |                         | –      |

Anmerkungen: Siehe Tabelle 1 für Länderkürzel; *Regimtyp*: Exekutive-Legislative-Format nach Henry E. Hale, a.a.O. (Fn. 10); *Status des Präsidenten laut Verfassung*: 1 = Staatsoberhaupt ohne Koordinierungsfunktion, 2 = Staatsoberhaupt mit Koordinierungsfunktion, 3 = Exekutivchef und Staatsoberhaupt; *Mehrheitserfordernis für erfolgreiches Impeachment*: 1 = Zweidrittelmehrheit, 2 = Dreiviertelmehrheit; *Amtsvergehen als Impeachment-Grund*: 1 = unspezifiziert, 2 = Hochverrat; *Komplexität der Impeachment-Prozedur*: 1 = einfach, 2 = durchschnittlich, 3 = komplex: viele Schritte oder Referendum; *zeitliche Begrenzung*: 1 = keine, 2 = drei Monate und mehr, 3 = unter drei Monaten; *beteiligte Rechtsorgane*: Personelle Besetzung 1 = vom Parlament bestimmt, 2 = paritätisch, 3 = durch den Präsidenten kontrolliert, 4 = keine Rechtsorgane beteiligt.

Quelle: Eigene Zusammenstellung anhand der aktuellen Verfassungstexte.

mente über einen bestimmten Zeitraum (zwischen einem und drei Monaten) außerstande sind, sich während der regulären Sitzungsperiode zu versammeln (Ukraine, Armenien), ihrer gesetzgebenden Tätigkeit nachzukommen (Armenien, Moldau) oder sich ein halbes Jahr lang nicht auf die Besetzung ihres Leitungsgremiums einigen können (Turkmenistan).

Die konstitutionelle Verwundbarkeit der Legislativen durch die Präsidenten lässt sich folgendermaßen zusammenfassen: Sie ist in Kasachstan am höchsten, weil das präsidiale Auflösungsrecht nicht spezifiziert ist. Da es in Usbekistan und Belarus wegen der Verfassungsbruch-Klausel eine zusätzliche Dimension aufweist, stehen beide Legislativen ebenfalls unter hohem Druck. Die Repräsentativversammlung Usbekistans sieht sich überdies beträchtlichem Zwang zu Harmonie und Eintracht ausgesetzt, da das Staatsoberhaupt vorgezogene Neuwahlen ansetzen kann, wenn innerhalb oder zwischen beiden Kammern „unüberwindbare Meinungsverschiedenheiten“ auftreten, die deren „normales Funktionieren“ bedrohen. Hochriskant, aber kalkulierbar ist die Situation der Abgeordnetenhäuser in Belarus und Russland, weil dort ein erfolgreiches Misstrauensvotum (beziehungsweise ein zweites Votum innerhalb von drei Monaten), die zwei- beziehungsweise dreimalige Verweigerung der Bestätigung des vom Präsidenten nominierten Premierministers oder eine gescheiterte Vertrauensfrage dem Präsidenten die Freiheit einräumen, bei Belieben nicht etwa die Regierung zu entlassen, sondern besser die Abgeordneten. Das sind zweifelsohne wirksame Disziplinierungsmittel, die Legislativen nicht dazu ermuntern, regierungsbezogene Funktionen tatsächlich auszuüben, selbst wenn sie ihnen konstitutionell eingeräumt sind. Darüber hinaus ist ihr Überleben besonders bedroht, wenn politische Polarisierung oder die – überall notorisch geringe – Sitzungsdisziplin der Abgeordneten durch die Präsidenten sanktioniert werden kann.

### 2.3. Regierungsbildung und -auflösung: Wer hat das letzte Wort?

Die vergleichende Analyse der Regelungen für das Zusammenwirken des Präsidenten und des Abgeordnetenhauses bei der Regierungsbildung und -entlassung ergibt ein nahezu eindeutiges Bild (siehe Tabelle 3). In Tadschikistan, Turkmenistan, Aserbaidschan, Belarus, Kasachstan und Russland hängt die gesamte Existenz des Kabinetts in letzter Instanz vom Präsidenten ab. Das macht auch deutlich, warum es sich wirklich nicht um Regime handelt, die aufgrund „dualer Exekutiven“ als semipräsidentiell bezeichnet werden können: In solchen Regierungssystemen mag der Premierminister zwar formal vom Präsidenten vorgeschlagen werden, er bleibt aber stets der Kandidat der Parlamentsmehrheit. Hier jedoch gehört er zur Mannschaft des Präsidenten, dem die Legislative zustimmen darf – meist unter dem Damoklesschwert der Auflösung, sollte sie sich wiederholt verweigern.

Vor diesem Hintergrund überraschen die Folgen der Verfassungsrevision in Usbekistan (2014), weil sie eine Bewegung vom „präsidialistischen“ Muster in Richtung auf das Format der „geteilten Exekutive“ ausgelöst zu haben scheinen. Tatsächlich handelt es sich dabei aber um ein Lehrbeispiel für das Zusammenwirken von institutionellen und akteursbezogenen Faktoren im patronalen Präsidialismus. Unter den situativen Bedingungen stabiler präsidentieller Dominanz können scheinbar formal-demokratische Regeln zur Stabilisierung eines autoritären Regimes genutzt werden, weil sie in diesem Kontext nicht die Dekonzentration, sondern die Konzentration von Macht fördern.

**Tabelle 3: Zusammenwirken von Präsident und Versammlung bei Regierungsbildung und -entlassung in den eurasischen Ländern**

|                             |  | Entlassung der Regierung durch ...     |                                     |  |
|-----------------------------|--|--|-------------------------------------|--|
|                             |  | Präsident                              | Legislative                         | Legislative und Präsident unabhängig voneinander |
| Regierungsbildung durch ... | Präsident  | TAJ <sup>i</sup> , TURK,<br>UZ 1992    | –                                   | ARM 1995*  |
|                             | Präsident mit Zustimmung der Legislative für den Premierminister | AZ, BY, KAZ, RUS,<br>KYR 1993, GE 1995 | UZ 2014*                            | UA 1996/2010*,<br>GE 2004**                      |
|                             | Präsident und Legislative  |  | GE 2010*,<br>MOL*,<br>UA 2004/2014* | KYR 2010**,<br>ARM 2005*                         |

Anmerkungen: Siehe Tabelle 1 für Länderkürzel; kursiv: nicht mehr gültige Verfassungen; grau hinterlegt: „Geteilte Exekutiven“ beziehungsweise „parlamentarisches“ Regime mit Typ A („undisziplinierte Parlamente“).

<sup>i</sup> Die Legislative muss der Ernennung der Regierung durch den Präsidenten nachträglich zustimmen, für den Fall der Verweigerung sind aber keine Konsequenzen vorgesehen.

\* Erfolgreiches Misstrauensvotum führt zwingend zur Auflösung der Regierung.

\*\* Erfolgreiches Misstrauensvotum führt nur unter bestimmten Bedingungen zwingend zur Auflösung der Regierung.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach den Verfassungen der Länder.

Deutlich von dieser Ländergruppe unterscheiden sich Armenien, Georgien, Moldau, Kirgisistan und die Ukraine. Seit den paradigmatischen Verfassungsreformen müssen dort beide Staatsorgane zusammenwirken, um eine Regierung zu berufen. Anders als in den anderen Ländern nominiert der Präsident unter Rücksicht auf die parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse, nach entsprechenden Konsultationen mit dem Führungspersonal der Kammer oder sogar auf deren Vorschlag hin den Kandidaten für den Posten des Premierministers; in einigen Ländern ist auch die Investitur der neuen Regierung vorgesehen. Wichtiger aber ist, dass dem Parlament die entscheidende Rolle bei der Entlassung der Regierung zukommt. Sein Misstrauensvotum führt zwingend zum Rücktritt der Regierung – es steht dem Präsidenten also nicht frei, diesen Anlass stattdessen zur Disziplinierung der Abgeordneten zu nutzen. Machtpolitisch ist damit in Georgien und der Ukraine der Tatbestand der „geteilten Exekutive“ erfasst: Dem Premierminister kommt institutionell eigenständige Bedeutung zu, die es ihm je nach den konkreten Machtverhältnissen im Parlament erlaubt, de facto entweder als Befehlsempfänger des Präsidenten zu agieren oder – wenn es eine oppositionelle Mehrheit gibt – ein separates Gravitationszentrum der Macht zu bilden, um das sich Elitengruppen sammeln, die sich nicht in die präsidiale Machtvertikale integrieren wollen oder können. Die Präsidenten Kirgisistans und Armeniens nehmen eine formal etwas stärkere Position gegenüber dem Parlament ein als die der anderen Länder, da sie zusätzlich über ein autonomes Entscheidungsrecht verfügen, das Kabinett zu entlassen.

Als Zwischenbilanz lässt sich festhalten, dass die Repräsentativversammlungen dieser Ländergruppe inzwischen als „Parlamente“ konzipiert sind, während diejenigen Tadschikistans, Aserbaidschans und (bisher auch) Turkmenistans ihrer konstitutionellen Ausstattung nach „Legislativen“ darstellen, denen keine starken regierungsbezogenen Funktionen

zukommen. In Russland und Kasachstan wiederum, aber auch in Belarus, liegt hingegen verfassungsrechtliche Inkonsistenz vor: Ihre Volksvertretungen können einerseits „wie Parlamente“ aufgelöst werden, wenn es Konflikte zwischen ihren Mehrheiten und den Kabinetten gibt, verfügen andererseits aber „wie Legislativen“ nicht über die Macht, auf die Regierungsbildung Einfluss zu nehmen – ganz abgesehen davon, dass es sich, wie bereits gezeigt, zudem um schwache Legislativen handelt, die im Rahmen der gouvernementalen Arbeitsteilung den Präsidenten konstitutionell nachgeordnet sind. Was das für ihre Bedeutung in der Verfassungswirklichkeit heißt, ist eine empirische Frage, die sich nur systematisch aufklären lässt, wenn man sie im Kontext realer Machtkonstellationen in patronalen Regimen betrachtet.

### 3. *Legislativen und Parlamente in der Verfassungswirklichkeit*

#### 3.1. Binnenorganisation: Die Bedeutung von Parteistrukturen

In den westeuropäischen Demokratien sind Parlamente ohne politische Parteien undenkbar. Hier stehen sich die Parlamentsmehrheit, die mit der Regierung eine Handlungseinheit bildet, und die parlamentarische Opposition gegenüber, und beide sind entlang parteipolitischer Strukturen organisiert. Politik ist großenteils Parteipolitik, die nur unter den Bedingungen hoher Fraktions- und Abstimmungsdisziplin normal funktionieren kann. Wenngleich Parteien im präsidentiellen Regierungssystem der USA mit seiner institutionellen Konkurrenz und Kooperation von Legislative und Exekutive eine wesentlich andere Rolle spielen, sind sie ebenfalls die zentralen Akteure im Kongress. Vor diesem Hintergrund tendieren westliche Beobachter unbewusst zu der Vorstellung, auch die Repräsentativversammlungen der postsowjetischen Länder seien parteipolitisch strukturiert. Tatsächlich spielen politische Zugehörigkeiten hier aber nicht immer eine Rolle, und nur selten prägen sie das Erscheinungsbild (siehe Tabelle 4).

In den Oberhäusern bikameraler Legislativen sind parteipolitische Strukturen nirgends zugelassen. Auch in den Unterhäusern von Belarus und Turkmenistan sind keine Fraktionen vorgesehen. In allen anderen Ländern räumt die Rechtslage den Abgeordneten der ersten Kammern jedoch ein, sich entsprechend ihrer politischen Ansichten oder ihrer Parteizugehörigkeit zu organisieren. In Aserbaidshan sind damit allerdings keine speziellen Rechte verbunden, und die technische Hürde für die Fraktionsbildung liegt mit einer Mindestgröße von 20 Prozent der Mandatsträger sehr hoch. Als einzige Partei erfüllt die Präsidentenpartei, die über fast drei Viertel der Sitze verfügt, diese Bedingung, verzichtet aber auf den Status. In Tadschikistan ist die „Partei der Macht“ ebenfalls die einzige Organisation, welche die (viel geringere) Schwelle (circa acht Prozent der Mandate) überwindet. Sie hält die Zweidrittelmehrheit und bildet eine Fraktion, was ihr das Recht verleiht, im Leitungsgremium des Mazlis vertreten zu sein und die Tagesordnung seiner Sitzungen mitzubestimmen. Dass die Mitgliedschaft in Parteien kein ausgeprägtes Identitätsmerkmal der Abgeordneten ist, die ihre Mandate sämtlich über das Mehrheitswahlrecht als Repräsentanten ihrer territorialen Wahlkreise erhalten haben, zeigt sich auch in den Internetauftritten der Legislativen aller vier genannten Länder; nur für Aserbaidshan sind die einschlägigen Informationen leicht zu erheben. In Belarus, wo nach den Parlamentswahlen 2012 unter den 110 Abgeordneten insgesamt fünf durch Parteien nominierte Mandatsträger gewesen

| <b>Tabelle 4: Binnenorganisation der Parlamente und Legislativen in den eurasischen Ländern</b> |        |          |                          |   |             |                   |
|---|--------|----------|--------------------------|---|-------------|-------------------|
| Land  | Wahlen | Man-date | Fraktionen (und Gruppen) | „Partei der Macht“ beziehungsweise stärkste Partei(enkoalition) | Unabhängige | Proportionalität* |
| <b>Typ A: „undisziplinierte Parlamente“</b>   |        |          |                          |   |             |                   |
| MOL   | 2014   | 101      | 5                        | Regierungskoalition (zwei Fraktionen): 40                       | 2           | +                 |
| UA  | 2014   | 422      | 6 (+2)                   | Regierungskoalition (fünf Fraktionen): 298                      | 43          | -                 |
| GE  | 2012   | 150      | 11                       | „Parlamentsmehrheit“ (sieben Fraktionen): 94                    | -           | -                 |
| ARM   | 2012   | 131      | 6                        | Republikanische Partei: 70                                      | 7           | +                 |
| <b>Typ B: „institutionalisierte autoritäre Legislativen“</b>                                    |        |          |                          |   |             |                   |
| RUS   | 2011   | 450      | 4                        | Einiges Russland: 238   | -           | +                 |
| KAZ   | 2012   | 107      | 3 (+1)                   | Nur Otan: 83  | -           | -                 |
| UZ  | 2014   | 150      | 4 (+1)                   | Liberaldemokratische Partei: 52                                 | -           | +                 |
| <b>Typ C: „autoritäre Legislativen“</b>   |        |          |                          |   |             |                   |
| TAJ   | 2010   | 63       | 1                        | Demokratische Volkspartei: 39                                   | k.A.        | -                 |
| AZ  | 2010   | 125      | -                        | Partei Neues Aserbaidschan: 72                                  | 48          | -                 |
| TURK  | 2013   | 125      | -                        | Demokratische Partei: 47  | 7           | -                 |
| BY  | 2012   | 110      | -                        | -   | 110         | -                 |
| Anmerkungen: Siehe Tabelle 1 für Länderkürzel.  |        |          |                          |   |             |                   |
| * Proportionalität: proportionale Vertretung der Fraktionen in Leitungsgremien und Ausschüssen. |        |          |                          |   |             |                   |
| Quelle: Eigene Zusammenstellung nach den Webseiten, Stand: 13. Mai 2015.                        |        |          |                          |   |             |                   |

sein sollen, reklamieren aktuell lediglich sechs Personen die Mitgliedschaft in einer Partei, tun dies aber nur auf der Webseite ihrer (der Kommunistischen) Partei kund. Diese parteipolitische Unterinstitutionalisierung vervollständigt das Bild autoritärer Legislativen ohne wesentliche politische Bedeutung (Typ C).

Russland, Kasachstan und Usbekistan mit ihren institutionalisierten Legislativen (Typ B) bilden auch in dieser Hinsicht einen Kontrast zu den anderen autoritären Regimen. Hier gibt es jeweils drei bis vier personell stabile Parteifraktionen, in den beiden letztgenannten Ländern zudem jeweils eine Gruppe, die ethnische Minderheiten beziehungsweise Umwelt- und Naturschutzinteressen vertritt. Fraktionen und Gruppen erfreuen sich bestimmter Rechte, die von der technischen Ausstattung über garantierte Repräsentation in den Führungsgremien bis zu Rechten bei Gesetzeslesungen und der Nominierung des Regierungschefs reichen. Die Mindestgröße liegt bei circa sechs Prozent der Sitze, in Russland ist sie nicht geregelt, weil hier – ebenso wie in Kasachstan – Fraktionszwang herrscht. Die Abgeordneten müssen den Fraktionen der Parteien angehören, über deren Listen sie gewählt wurden; ein Fraktionsaustritt zöge unvermeidlich den Mandatsverlust nach sich. Informationen über die Parteizugehörigkeit sind in den Internetauftritten sehr gut dokumentiert.

Im Gegensatz zu dieser streng hierarchisierten und geordneten Binnenorganisation der Legislativen in den „präsidentialistischen“ Regimen mit konsolidierten „Parteien der Macht“ steht das dritte Muster, das die „undisziplinierten Parlamente“ in den verbleibenden fünf Ländern auszeichnet (Typ A). Es bildet bemerkenswert deutlich die komplizierten Institutionalisierungsprozesse von parlamentarischen Parteien ab, die nicht durch einen he-

gemonialen Präsidenten gesteuert werden und sich aufgrund der politischen Konkurrenzsituation eigendynamisch und keineswegs zielgerichtet entfalten. In Armenien, Georgien, Kirgisistan, Moldau und der Ukraine gibt es deutlich mehr Fraktionen, zuweilen auch parlamentarische Gruppen, die nicht auf Parteien beruhen, und überdies unabhängige Abgeordnete in mehr oder weniger nennenswerter Zahl. Die Fraktionsmindestgröße beträgt zwischen drei Prozent (Ukraine) und fast acht Prozent (Armenien) der Mandatsträger. Darüber hinaus haben sich – außer in Armenien – mehr oder weniger institutionalisierte mehrstufige Parlamentsstrukturen herausgebildet, die es offensichtlich erlauben, sowohl auf Regierungs- als auch auf Oppositionsseite hinreichend formalisierte interfraktionelle Allianzen zu bilden.<sup>33</sup> Die umfassenden Privilegien der Fraktionen sind detailliert geregelt. In Georgien als einzigem Land in der Region verfügen sie sogar über das Recht der Gesetzesinitiative.

Die Parteizugehörigkeit der Abgeordneten wird auf den Webseiten der Parlamente in Kirgisistan und Georgien nicht herausgestellt, ist aber ein zentrales Identitätsmerkmal in Armenien, Moldau und der Ukraine. Die Abgeordneten müssen, wenn sie über Listen in die Parlamente eingezogen sind, den Fraktionen ihrer Parteien beitreten; außer in Kirgisistan ist aber der Austritt jederzeit möglich und bleibt folgenlos. Fraktionsaustritte oder sogar -wechsel sind daher üblich oder sogar häufig. Das unterscheidet die Parlamente deutlich von den Legislativen des Typs B, in denen Fraktionen inzwischen personell sehr stabil sind, nachdem sie in den 1990er Jahren etwa in Russland eine ganz ähnliche Dynamik aufgewiesen hatten.

Wesentliche Unterschiede finden sich zwischen den drei Ländergruppen auch, wenn man nach dem Status und den Rechten der Opposition fragt. In den Geschäftsordnungen der Legislativen (beide Typen) kommt die Bezeichnung „Opposition“ nicht vor. Nur in Usbekistan kann sich eine Partei, die den Kurs der Regierung oder einzelne ihrer Tätigkeitsrichtungen nicht unterstützt, zur Opposition erklären. Darin besteht die amtliche Lösung des Problems, dass alle legalen Parteien des Landes präsidienloyal sind, dieser jedoch ausdrücklich Wert auf die Darstellung eines „echten“ Parteienwettbewerbs nach dem Vorbild parlamentarischer Demokratien legt. In drei der fünf Länder mit Parlamenten (Typ A) wird der Oppositionsstatus ebenfalls explizit definiert. Er kann durch die betreffende parlamentarische Gruppe selbst gewählt und muss offiziell erklärt werden. Die technische Voraussetzung dafür ist, dass sie nicht der parlamentarischen Mehrheit angehört (Moldau, Kirgisistan) beziehungsweise nicht personell an der Regierung beteiligt ist (Armenien).

In den Reglements aller Versammlungen, in denen es Fraktionen gibt, wird diesen das Recht auf einen stellvertretenden Vorsitz der Kammer und die proportionale Vertretung in den Leitungsgremien – meist „Büros“ oder „Räte“ genannt – zugesichert, was internationalen Standards entspricht. Das gleiche gilt, außer in Tadschikistan, auch für die Fraktionsrepräsentation in den Ausschüssen und deren Leitungsstruktur. In Armenien, Kirgisistan

33 In der Ukraine ist die Bildung interfraktioneller Gruppen erlaubt, die allerdings nicht eigenständig ausgestattet werden und sich nicht registrieren lassen müssen. In Kirgisistan können sich parteibasierte Gruppen zur Mehrheits-, Minderheits- oder Oppositionsfraktion zusammenschließen, deren Ausstattung von der jeweiligen Koalition aus Mitteln der beteiligten Gruppen zu bestreiten ist. In Georgien haben sich zusätzlich zu den Fraktionen sogar manifeste „Superstrukturen“ herausgebildet, die über eine eigene Infrastruktur verfügen. Sie koordinieren die insgesamt elf Parlamentsparteien und einige parteiungebundene Mandatsträger in Gestalt von zwei parlamentarischen Blöcken, zwischen die sich Ende 2014 eine abtrünnige Fraktion geschoben hat.

tan und Moldau ist die Einhaltung dieses Prinzips Gegenstand der parlamentarischen Aufmerksamkeit und wird gewährleistet, während in Georgien die parlamentarische Minderheit zwar proportional in den Ausschüssen repräsentiert ist, aber nirgends den Vorsitz oder stellvertretenden Vorsitz führt. Als Folge ist sie auch im Parlamentsbüro deutlich unterrepräsentiert, da dieses neben dem Sprecher und seinen Stellvertretern, den elf Fraktionsvorsitzenden sowie den Führern der Mehrheits- und Minderheitskoalitionen auch die 15 Ausschussvorsitzenden umfasst.

Das Bild der institutionalisierten autoritären Legislativen (Typ B) erweist sich als keineswegs so eindeutig, wie man erwartet. Zwar liegen in Kasachstan alle Leitungspositionen in der Legislative und ihren Ausschüssen bei der Präsidentenpartei, und die (sehr kleinen) beiden anderen Fraktionen bleiben unberücksichtigt. Das ist jedoch die Ausnahme. In Usbekistan ist das Kräfteverhältnis im Plenum exakt in der Zusammensetzung der Leitung des Unterhauses, der Ausschüsse und deren Führungen abgebildet. Auch in Russland sind alle Fraktionen proportional in der Leitung der Duma, dem Duma-Rat und den Leitungen der 30 Ausschüsse vertreten; die beiden kleineren Parteien sind sogar etwas überrepräsentiert. Beim näheren Hinsehen wird allerdings deutlich, dass dies im Zusammenhang mit der Praxis steht, alle Ausschüsse neben dem Vorsitzenden mit mehreren (Ersten und weiteren) Stellvertretern und einem Sekretär auszustatten. Das führt häufig dazu, dass etwa die Hälfte der Ausschussmitglieder Leitungspositionen bekleiden, im Extremfall sind es sogar acht von elf Mitgliedern. Möglicherweise markiert diese Praxis eine weitere Stufe in einem Prozess, in dem die Proportionalität der Ausschussbesetzung immer wieder umstritten war.<sup>34</sup> Sie hebt nicht nur das Proportionalitätsprinzip aus, sondern ist auch ein Hinweis darauf, dass die Anhäufung von Ämtern und Positionen attraktiv ist und Nutzen verspricht. Überraschenderweise ist die ukrainische Verchowna Rada, also ein „Typ A“-Parlament, der Duma in dieser Dimension zwillingsverwandt. Die Ausschüsse sind ebenso exzessiv mit Führungspositionen ausgestattet. Darüber hinaus ist die Opposition sogar formal unterrepräsentiert. Sie hat keine Posten im Leitungsgremium des Parlaments inne und hält nur in zwei Ausschüssen immerhin einen der jeweils vier beziehungsweise fünf stellvertretenden Vorsitze.

### 3.2. Defizitbefunde: Ineffiziente Parlamente, präsidentenabhängige Legislativen

Anhand der Funktionskataloge der vergleichenden Parlamentarismusforschung kann die Tätigkeit der postsowjetischen Vertretungskörperschaften einer ersten Evaluierung unterzogen werden. Die bisherigen Forschungsergebnisse sind zu lückenhaft für generalisierende Schlüsse, lassen aber Varianz erkennen, die eng mit der konstitutionellen Ausstattung der Versammlungen und ihrer Binnenorganisation zusammenhängt. Daher werden im Folgenden die stärker formalisierten Funktionen der Regierungswahl, der Gesetzgebung und Kontrolle in den Blick genommen.

*Regierungswahl und -abwahl:* Im gesamten Zeitraum der 1990er Jahre waren fast alle Regierungen in fast allen Ländern „Technokratenregierungen“, die sich nicht auf eine organisierte Unterstützung durch Parteien stützten.<sup>35</sup> Wie aufgrund der Verfassungsregeln er-

<sup>34</sup> Vgl. *Richard Sakwa*, *Russian Politics and Society*, New York 2008, S. 193 f.

<sup>35</sup> Vgl. *Petra Schleiter / Edward Morgan-Jones*, *Who's in Charge? Presidents, Assemblies, and the Political Control of Semipresidential Cabinets*, in: *Comparative Political Studies*, 43. Jg. (2010),

wartbar hat sich in der Mehrzahl der Länder seitdem nichts daran geändert, denn die Präsidialkabinette stehen kaum unter dem Druck der Legislativen. Der Rebell unter ihnen war die Staatsduma Russlands, die letztmals 2001, 2003 und 2005 drei (scheiternde) Misstrauensvoten gegen eine amtierende Regierung wagte.

Grundsätzlich anders hat sich die Situation in den „schwach-pluralistischen“ Ländern entwickelt. Eine der Folgen der Bunten Revolutionen scheint zu sein, dass sich Regierungen in der Ukraine, in Georgien und Kirgisistan seitdem explizit auf Parteienkoalitionen stützen. Parlamentsmehrheiten und wechselnde Allianzen sind zum entscheidenden Faktor für die Bildung und das Überleben von Regierungen geworden. So entspannt sich in der Ukraine zwischen 2004 und 2010 ein erbitterter Konkurrenzkampf, der zu mehreren Regierungswechseln, vorgezogenen Neuwahlen der Verchovna Rada und erneuter Regierungsinstabilität führte. Die Rückkehr zum „präsidialistischen“ Format der Exekutive-Legislative-Beziehungen im Jahr 2010 beendete diese Phase zwar zunächst, führte aber nicht zur politischen und konstitutionellen Konsolidierung.<sup>36</sup> Auch die neuerliche Wiedereinsetzung der Verfassung von 2004 nach dem konstitutionell regelwidrigen Sturz von *Viktor Janukovič* im Februar 2014 verspricht keine Lösung des Problems, das aus einem fragmentierten, hochpolarisierten und gleichzeitig stets zu opportunistischen Bündnissen neigenden Pluralismus bei extremer Regelunsicherheit erwächst.

Die Situation in Kirgisistan ist seit dem Regime- und Verfassungswechsel von 2010 zwar weniger dramatisch, aber es hat seit den Wahlen im November 2011 bereits vier Regierungswechsel gegeben, weil die parlamentarischen Koalitionen permanent miteinander verhandeln und sich reorganisieren. In Moldau hat sich nach dem Jahr 2000 die Situation der Regierung nachhaltig verändert, die seitdem klar von einer parlamentarischen (darunter auch Minderheits-)Koalition getragen wird. Als dysfunktional hat sich aber die konstitutionell vorgeschriebene Supermajorität für die Präsidentenwahl erwiesen, denn ein mehrfaches Scheitern der Prozedur erzwingt Neuwahlen des Parlaments auch dann, wenn es eine durchaus funktionsfähige Regierung gibt. Solche Neuwahlen fanden 2009 (zweimal) und 2010 statt; ein Verfassungsreferendum zur Änderung der Wahlformel scheiterte daran, dass das Quorum aufgrund des Boykotts der Kommunisten verfehlt wurde, und erst 2012 gelang endlich die Wahl eines Präsidenten.<sup>37</sup> Was die Verfassungsreform in Georgien bedeutet, bleibt abzuwarten. Bereits nach einem Jahr kam es Ende 2014 zum Bruch der Regierungskoalition, anlässlich dessen die abtrünnige Fraktion die Gefahr einer „Diktatur“ im Lande beschwor.

*Gesetzgebung:* In allen postsowjetischen Ländern sind die Repräsentativversammlungen der wichtigste, nie aber der einzige Träger der Gesetzgebungsfunktion. Ihre Ausschüsse üben unterschiedlich großen Einfluss aus. Die Situation in Moldau am Ende der 1990er

H. 11, S. 1415 – 1441, S. 1424; *Eugene Huskey*, Elite Recruitment and State-Society Relations in Technocratic Authoritarian Regimes: The Russian Case. *The New Authoritarianism in the Former Soviet Union*, in: *Communist and Post-Communist Studies*, 43. Jg. (2010), H. 4, S. 363 – 372, S. 367; *Geir Flikke*, Pacts, Parties and Elite Struggle: Ukraine's Troubled Post-Orange Transition, in: *Europe-Asia Studies*, 60. Jg. (2008), H. 3, S. 375 – 396.

36 Vgl. *Henry E. Hale*, Formal Constitutions in Informal Politics: Institutions and Democratization in Post-Soviet Eurasia, in: *World Politics*, 63. Jg. (2011), H. 4, S. 581 – 617; *Serhiy Kudelia*, Revolutionary Bargain: The Unmaking of Ukraine's Autocracy through Pacting, in: *The Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 23. Jg. (2007), H. 1, S. 77 – 100.

37 Vgl. *Henry E. Hale*, a.a.O. (Fn. 10), Kapitel 10.

Jahre dürfte eher typisch sein: Aufgrund ihrer geringen fachlichen Expertise, einer hohen Abgeordnetenfluktuation, einer geringen materiell-technischen und personellen Ausstattung sowie der Dominanz des Plenums oder aber der Fraktionen in Fragen der Politikformulierung entwickelten die Ausschüsse kaum eigenständige Positionen.<sup>38</sup> Wachsende Handlungsautonomie und ein eigenes legislatives Profil hingegen zeigten die Ausschüsse der Verchovna Rada bereits seit Ende der 1990er Jahre, was auf zwei Gründe zurückgeführt wird: Zum einen konnten sie das Machtvakuum nutzen, das aus dem Fehlen einer starken „Partei der Macht“ und der politischen Fragmentierung innerhalb des Parlaments resultierte. Zum anderen erschlossen sich Handlungsspielräume aus den konstitutionell ermöglichten Zugängen zu den Ministerien, über die nicht nur die Exekutive, sondern auch die Legislative verfügte.<sup>39</sup>

Dennoch gilt die Gesetzgebung überall als durch die Exekutive dominiert. In Usbekistan beispielsweise wurden im Zeitraum von 2004 bis 2009 etwa 93 Prozent der Gesetze von der Regierung oder dem Präsidenten initiiert, in Armenien (2007 bis 2012) waren es circa 85 Prozent. Die entscheidende Bedeutung kommt dabei den Präsidenten zu. Ihre Ausstattung mit Vetorechten und selbständigen Rechtsetzungsbefugnissen (Ukaz-Recht) variiert allerdings erheblich von Land zu Land und folgt keinen klaren Mustern.<sup>40</sup> Am besten untersucht ist die Gesetzgebung in Russland, wo sich mit der Etablierung der Partei „Einiges Russland“ die legislative Tätigkeit der Duma grundsätzlich änderte.<sup>41</sup> Statt der für die 1990er Jahre typischen Blockaden, der Bildung von ad-hoc-Koalitionen, darunter durch unverbrämten Stimmenkauf seitens der Präsidentialadministration, und häufiger Vetos ist nun ein reibungslos verlaufender Prozess zu beobachten. Dies bedeutet einerseits, dass mühsame Aushandlungen entfallen, durch die legislative Effizienz beeinträchtigt wurde, ruft aber auch den Eindruck hervor, die Duma sei zu einem „Transmissionsriemen“ des Kreml mutiert, der dessen Gesetzesvorhaben lediglich routinemäßig „abstempelt“. <sup>42</sup> Das heißt in der Konsequenz, dass es letztlich nicht die konstitutionell definierten (über)großen Kompetenzen des Präsidenten sind, mit dem er sich die Legislative gefügig macht, und auch nicht die gern strapazierten „informellen Institutionen“<sup>43</sup>, auf die er zurückgreift. Vielmehr bildet er zusammen mit der hegemonialen Partei ein „Agendakartell“, so dass Eingriffe in den Gesetzgebungsprozess unnötig werden. Diese institutionalisierte Kontrolle erlaubt es dem Präsidenten, auf eine disziplinierte Abstimmungsmaschine zu vertrauen, wie

38 Vgl. *Steven D. Roper*, The Impact of Moldovan Parliamentary Committees on the Process of Institutionalization, in: *David M. Olson / William E. Crowther* (Hrsg.), *Committees in Post-Communist Democratic Parliaments*, Columbus 2002, S. 154 – 167; ähnlich skeptisch für Kirgisistan siehe *E. K. Ilibezova / L. K. Ilibezova / S. A. Berdikoev / Z. K. Kurmanov / I. N. Bajnazarov*, Žogorku kenež: Voprosy effektivnosti i prozračnosti, Biškek 2012.

39 Vgl. *Irina S. Khmelko / Charles R. Wise / Trevor L. Brown*, Committees and Legislative Strengthening: The Growing Influence of Committees in Ukraine’s Legislative Process, in: *Journal of Legislative Studies*, 16. Jg. (2010), H. 1, S. 73 – 95.

40 Vgl. *Thomas Remington*, Presidential Decrees in Russia. A Comparative Perspective, New York 2014; *George Tsebelis / Tatiana P. Rizova*, Presidential Conditional Agenda Setting in the Former Communist Countries, in: *Comparative Political Studies*, 40. Jg. (2007), H. 10, S. 1155 – 1182.

41 Vgl. *Thomas Remington*, Patronage and the Party of Power: President-Parliament Relations under Vladimir Putin, in: *Europe-Asia Studies*, 60. Jg. (2008), H. 6, S. 959 – 987; *ders.*, a.a.O. (Fn. 40), S. 106 – 114; *Richard Sakwa*, a.a.O. (Fn. 34), S. 189 – 203.

42 Vgl. *Richard Sakwa*, a.a.O. (Fn. 34), S. 196 f.

43 Vgl. exemplarisch *M. Steven Fish*, a.a.O. (Fn. 24).

das sonst nur Regierungen in parlamentarischen Mehrheitsdemokratien möglich ist. Auch die Dominanz der Präsidenten der Ukraine und Armeniens wird mit diesem Mechanismus erklärt.<sup>44</sup>

*Regierungskontrolle:* In den Verfassungen der postsowjetischen Länder findet sich das gesamte Spektrum moderner Kontrollinstrumente der Regierungstätigkeit in je unterschiedlicher Zusammensetzung: von Abgeordnetenfragen über „Aktuelle Stunden“ bis zu Parlaments- und Untersuchungsausschüssen.<sup>45</sup> Parlamente scheinen dabei konstitutionell besser ausgestattet zu sein als Legislativen, insgesamt ist der Prozess der Definition von Kontrollkompetenzen aber mehrheitlich noch im Fluss. Sie wurden beispielsweise in Russland in den 1990er Jahren und 2004/2005 neu gefasst, wobei sie stärker reguliert und von individuellen Abgeordneten auf die Ausschüsse und Leitungsgremien der Duma übertragen wurden. Von 2000 bis 2008 sank die Zahl der Anhörungen, parlamentarischen Anfragen und Anfragen an den Rechnungshof, während die „Aktuelle Stunde“ nun verlängert und wöchentlich abgehalten wurde. Gleichzeitig erschienen diese Kontrollinstrumente den Akteuren selbst als zunehmend ritualisierte Veranstaltung, die vorrangig der Regimelegitimation und dem Lobbying von Geschäftsinteressen diene, während sie nun weniger als Kanäle der Artikulation von Wählerinteressen, der Lenkung der Aufmerksamkeit auf bestimmte Themen und als Mittel der Selbstlegitimation wahrgenommen wurden.<sup>46</sup>

Die Dominanz der Exekutive ist sicherlich zentral für die überall vergleichsweise geringe Handlungskapazität der Parlamente und Legislativen. Gleichzeitig gibt es aber auch starke Hinweise auf erhebliche Koordinationsprobleme innerhalb dieser Institutionen, die sich in fluiden Koalitionen und geringer Fraktionsdisziplin äußern. Das betrifft in erster Linie die Parlamente in den „schwach-pluralistischen“ Ländern und bestätigt damit die These, wonach die intraelitäre Koordination unter den Bedingungen „geteilter Exekutiven“ komplizierter ist als in Regimen mit einer einzigen Machtpyramide. Der Preis für den ausgeprägt offenen Wettbewerbscharakter der Politik besteht demnach in einer geringen kollektiven Handlungsfähigkeit von parteipolitischen Gruppen. In allen Parlamenten dieser Länder werden zudem Auseinandersetzungen über Wege zu mehr Professionalität und Verantwortungsbewusstsein geführt. In Kirgisistan wird beispielsweise diskutiert, wie die hohen Fehlquoten bei Plenar- und Ausschusssitzungen zu bekämpfen seien und ob sie durch das Recht auf Stimmübertragung unschädlich gemacht werden können. In der ukrainischen Rada wird im Frühjahr 2015 ein Gesetz verhandelt, das das 2001 vom Verfassungsgericht kassier-

44 Vgl. *Thomas Remington*, a.a.O. (Fn. 40, 41); *Paul Chaisty*, The Legislative Effects of Presidential Partisan Powers in Post-Communist Russia, in: *Government & Opposition*, 43. Jg. (2008), H. 3, S. 424 – 453; *Iulia Shevchenko* / *Grigori V. Golosov*, Russia: The Executive in a Leading Role, in: *Bjorn Erik Rasch* / *George Tsebelis* (Hrsg.), *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting*, Abingdon 2011, S. 201 – 221; *Paul Chaisty* / *Nic Cheeseman* / *Timothy Power*, Rethinking the Presidentialism Debate: Conceptualizing Coalitional Politics in Cross-Regional Perspective, in: *Democratization*, 21. Jg. (2014), H. 1, S. 72 – 94.

45 Details im intraregionalen Vergleich bei *G. E. Zenin*, Osnovnye konstitucionno-pravovye problemy parlamentarskogo kontrolya v stranach SNG, 4. Juli 2014, <http://lexandbusiness.ru/view-article.php?id=2083> (Abruf am 10. Februar 2015); Details für Russland bei *Sarah Whitmore*, Parliamentary Oversight in Putin's Neo-patrimonial State. Watchdogs or Show-dogs?, in: *Europe-Asia Studies*, 62. Jg. (2010), H. 6, S. 999 – 1025.

46 Vgl. *Sarah Whitmore*, a.a.O. (Fn. 45); *Thomas Remington*, Separation of Powers and Legislative Oversight in Russia, in: *Ricardo Pelizzo* / *Rick Stapenhurst* (Hrsg.), *Legislatures and Oversight*, Washington D.C. 2004, S. 9 – 16.

te sowjetische Prinzip der Abberufbarkeit durch den Wähler<sup>47</sup> wieder einführen soll, um das brisante Phänomen des „knopkodavstvo“, des reihenweisen Betätigens der elektronischen Abstimmungsgeräte anderer Abgeordneter, zu bekämpfen. Entscheidend ist, dass diese „Kinderkrankheiten“ des Parlamentarismus die Effektivität von Vertretungskörperschaften belasten, die ihrer Leitidee nach tatsächlich Parlamente sind – also Institutionen, die zwingend funktionsfähiger Parteien bedürfen, damit sie ihre Kernfunktionen der Regierungsbildung und -kontrolle erfüllen können.

Die Handlungskapazität von Abgeordnetengruppen in den Legislativen der Präsidentialregime ist keineswegs größer, die Gründe dafür sind aber andere. In den gering institutionalisierten Regimen (Typ C) fehlen sie als Akteure vollständig, weil Parteien weder außerhalb noch innerhalb der Repräsentativversammlung institutionalisiert sind, sei es aufgrund einer durchgängig ungünstigen Gelegenheitsstruktur wie in Belarus, sei es weil sie weitgehend „leere Hülsen“ bilden wie in Turkmenistan und Tadschikistan. In den Regimen mit institutionalisierten „Parteien der Macht“ (Typ B) wiederum sind sie keine autonomen Kollektivakteure, weil sie als präsidentielles Kontrollinstrument der Legislative funktionieren. Daher sind sie weit entfernt von der idealtypischen Leitidee einer „machtbewussten“ Legislative, die – im Unterschied zu einem Parlament – „ihre Gesetzgebungsbefugnisse gerade gegenüber der Regierung wie ihren Augapfel hüten“ sollte.<sup>48</sup>

### 3.3. Positivbefunde: Funktionen postsowjetischer Vertretungskörperschaften

Gemessen am parlamentarischen Funktionskatalog repräsentativer Demokratien werden bei der Bewertung von Parlamenten und Legislativen der hybriden und autoritären Regime Eurasiens überwiegend Entwicklungsrückstände und Defekte deutlich. Dies ist nicht unzutreffend, lässt aber zunächst im Dunkeln, worin die Funktionalität dieser Institutionen besteht. Wichtige Hinweise darauf finden sich in neueren Diskussionen, die im Rahmen der vergleichenden Autoritarismusforschung geführt werden. Ihr Ausgangspunkt ist, dass nominell demokratische Institutionen, wenn sie in die institutionellen Arrangements von nicht-demokratischen Regimen eingebaut werden, dort aus systematischen Gründen existieren. Gefragt wird nach den Mechanismen, die Institutionen, die scheinbar aus modernen Demokratien importiert worden sind, in „autoritäre Institutionen“ transformieren, die sodann die Reproduktion dieser Regime sichern statt sie zu destabilisieren und einen Systemwechsel einzuleiten.<sup>49</sup>

Die einfachste Annahme besteht darin, dass Repräsentativkörperschaften die Legitimität eines autoritären Regimes steigern können, weil sie einen Rückkopplungsmechanismus zwischen Eliten und Bevölkerung darstellen. Tatsächlich lassen sich dafür unter Umständen Belege finden. Sie deuten aber auch darauf hin, dass diese „linkage“ eher zeremoniell be-

47 Bezeichnenderweise ist dieses sowjetische Prinzip in den Legislativen Usbekistans, Turkmenistans und Belarus' bis heute erhalten geblieben.

48 *Winfried Steffani*, a.a.O. (Fn. 19), S. 52.

49 Vgl. *Jennifer Gandhi / Adam Przeworski*, Cooperation, Cooptation, and Rebellion under Dictatorship, in: *Economics & Politics*, 18. Jg. (2006), H. 1, S. 1 – 26; *Dawn Brancati*, Democratic Authoritarianism: Origins and Effects, in: *Annual Review of Political Science*, 17. Jg. (2014), S. 313 – 326.

müht wird<sup>50</sup> und darin an die sowjetische Formel der „Einheit von Volk und Partei“ erinnert, während die Parlamente und Legislativen tatsächlich nirgends in der Region das Vertrauen der Repräsentierten genießen. Eine zweite Annahme besteht darin, dass Legislativen von autoritären Eliten benutzt werden, um gegenüber dem Westen den Anschein von Demokratie zu erwecken – ein schwaches Argument, wenn man sich vor Augen führt, dass die meisten autoritären Regime der Welt ihr Überleben oder Scheitern innenpolitischen Gründen verdanken. Das wiederum führt zu der Überlegung, dass die Machteliten diese Institutionen verwenden, um sich gegen potentielle Bedrohungen zu schützen, die von der Bevölkerung ausgehen oder von rivalisierenden Elitengruppen innerhalb des Regimes.

Die Mechanismen, denen repräsentative Körperschaften ihre Funktionalität in nicht-demokratischen Konstellationen verdanken, sind „signaling, information acquisition, patronage distribution, credible commitment, and monitoring“<sup>51</sup>: Die Zusammensetzung von Legislativen kann der Opposition signalisieren, wie stabil das Regime ist; ihre Aktivitäten informieren die Exekutive über mögliche Quellen der Unzufriedenheit in der Gesellschaft; weil sich über ihre Kanäle Patronagegüter verteilen lassen, kann Unterstützung für das Regime erkaufte werden; die Existenz dieser Institutionen lässt sich als glaubwürdige Selbstverpflichtung des Regimes auf gemeinwohlverträgliche Politik interpretieren; alle Akteure, die in ihrem Rahmen integriert sind, können ihr Verhalten gegenseitig beobachten. Besonders vielversprechend ist eine kooptationstheoretische Argumentation, die diese Überlegungen konkretisiert: Wie andere autoritäre Institutionen, z.B. Wahlen, dienen Repräsentativversammlungen demnach dazu, individuelle Elitenakteure in das Regime zu integrieren und präventiv zu befrieden.

Umstritten ist, ob diese Integration durch politische Konzessionen erreicht wird<sup>52</sup> oder aber durch die Gewährung positionaler Patronagegüter, die mit dem Mandatsbesitz verbunden sind. Dieser gewährt Zugang zu wichtigen Netzwerken, Informationen, staatlichen Ressourcen und Gütern, die privat genutzt oder an die Wähler verteilt werden können, verleiht Verhandlungsmacht gegenüber Amtspersonen und parlamentarische Immunität.<sup>53</sup> Wahrscheinlich kommt in der Praxis beides vor, aber es gibt gute Argumente und empirische Belege dafür, dass die „persönliche Kooptation“ wegen ihres unmittelbar individuellen Nutzens das bedeutsamere Phänomen ist, zumal unter den Bedingungen geringer kollektiver Handlungsfähigkeit von Mandatsträgern und im Kontext „patronaler Politik“. Überdies handelt es sich nicht zwingend um Alternativen, wie etwa das Beispiel der russländischen Staatsduma zeigt, für die hinreichend Belege vorliegen, dass die „egoistische“ Interessenverfolgung individueller Mandatsträger oder von Abgeordnetengruppen insbesondere bei distributiven Politiken Konzessionen zugunsten mächtiger ökonomischer und bürokratischer Interessengruppen durchsetzt.<sup>54</sup> Der Mechanismus, der die Bestechlichkeit ambitionierter

50 Vgl. Sarah Whitmore, a.a.O. (Fn. 45), S. 1013 – 1018.

51 Dawn Brancati, a.a.O. (Fn. 49), S. 314.

52 Vgl. Jennifer Gandhi / Adam Przeworski, a.a.O. (Fn. 49); Edmund Malesky / Paul Schuler, Nodding or Needling: Analyzing Delegate Responsiveness in an Authoritarian Parliament, in: American Political Science Review, 104. Jg. (2010), H. 3, S. 482 – 502.

53 Vgl. Holger Albrecht / Oliver Schlumberger, ‘Waiting for Godot’: Regime Change Without Democratization in the Middle East, in: International Political Science Review, 25. Jg. (2004), H. 4, S. 371 – 392, S. 383; Ellen Lust-Okar, Elections under Authoritarianism: Preliminary Lessons from Jordan, in: Democratization, 13. Jg. (2006), H. 3, S. 456 – 471, S. 459 f.

54 Vgl. Thomas Remington, a.a.O. (Fn. 40).

Politiker ausnutzt, um das Regime zu stabilisieren, besteht darin, dass er ihnen die Motive nimmt, sich an die Spitze von sozialem Protest zu stellen, weil sie dann etwas zu verlieren hätten. Er funktioniert also nicht nur gegenüber Anhängern des Regimes, sondern auch gegenüber der sogenannten loyalen Opposition, wenn auch nicht gegenüber der „außersystemischen Opposition“. <sup>55</sup> Auch für Unternehmer bietet ein Mandat eine Reihe von Vorteilen, von Lobbychancen für eine wirtschaftsfreundliche Politik über Immunität bis zum Knüpfen von Netzwerken. <sup>56</sup>

Auf dieser Grundlage entwickeln Akteure ein persönliches Interesse an der Stabilität des Regimes. Die Funktion der Kooptation latenter Gegeneliten wird durch Legislativen und Parlamente in allen autoritären und hybriden Regimen wahrgenommen. Ob es systematische Unterschiede zwischen den einzelnen hier beschriebenen Typen gibt oder ob solche Unterschiede in erster Linie vom konkreten Ausprägungsgrad „patronaler Politik“ abhängen, kann anhand der vorliegenden spärlichen empirischen Befunde nicht beurteilt werden.

Je nach Regimetyp können die Repräsentativversammlungen auch weitere wichtige Funktionen erfüllen. In „präsidialistischen“ Regimen mit institutionalisierten Legislativen (Typ B) könnten sie unter Umständen zu Gravitationszentren der Opposition werden, weil sie einen Raum zur Verfügung stellen, in dem sich oppositionelle Akteure koordinieren und kollektives Handeln einüben können. <sup>57</sup> In den schwach-pluralistischen Ländern wiederum sind die „undisziplinierten Parlamente“ ganz offensichtlich eine Arena, in der die Strukturierung und Reorganisation der noch immer fluiden Parteiensysteme stattfindet und wo starke Anreize für die Organisationsentwicklung von Parteien wirken. In diesem Sinne gehen von den Parlamenten unmittelbar systembildende Impulse aus. Im besten Falle könnten sie „Schulen der Demokratie“ sein: Da es keinen Weg gibt, die normative Bindung politischer Schlüsselakteure an die Metaregeln des politischen Spiels zu erzwingen, kommt den konkreten Interaktionserfahrungen, die rivalisierende Eliten im parlamentarischen Rahmen wiederholt machen können, um so größere Bedeutung zu. Sie können die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass aus diesen Erfahrungen eine Haltung erwächst, die „institutionalisierte Unsicherheit“ zur Regulierung des politischen Wettbewerbs einer permanenten Regelneusetzung durch die situativ stärkere Akteursgruppe vorzieht.

#### 4. Fazit: Der Variantenreichtum postsowjetischer Vertretungskörperschaften

Die Skizze der postsowjetischen Verfassungsdynamik hat gezeigt, dass die neuen Institutionen, in denen sich die Staatsgewalten Anfang der 1990er Jahre organisierten, ambivalente und flüssige Identitäten aufwiesen. Die Vertretungskörperschaften standen ebenso in der personellen und institutionellen Kontinuität des Sowjetsystems wie sie sich an seinem Gegenmodell, dem Parlament in der repräsentativen Demokratie, ausrichteten. Die Präsi-

55 Vgl. *Ora John Reuter / Graeme B. Robertson*, a.a.O. (Fn. 3); siehe auch *Eugene Huskey / Gulnara Iskakova*, The Barriers to Intra-Opposition Cooperation in the Post-Communist World: Evidence from Kyrgyzstan, in: *Post-Soviet Affairs*, 26. Jg. (2010), H. 3, S. 228 – 262, S. 238; *Sarah Whitmore*, a.a.O. (Fn. 45), S. 1018 f.

56 Vgl. *Regine A. Spector*, Securing Property in Contemporary Kyrgyzstan, in: *Post-Soviet Affairs*, 24. Jg. (2008), H. 2, S. 149 – 176.

57 Vgl. *Steven Levitsky / Lucan A. Way*, The Rise of Competitive Authoritarianism, in: *Journal of Democracy*, 13. Jg. (2002), H. 2, S. 51 – 65, S. 55 f.

ten, meist ehemalige kommunistische Parteichefs, brachten ihrerseits Ressourcen und die Leitidee der „führenden Kraft“ (des Politbüros) der Kommunistischen Partei in eine Institution ein, die als Schlüsselakteur und Erfolgsgarant eines holistischen Reformprojekts der politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Modernisierung konzipiert war. In den ersten postsowjetischen Verfassungen setzte sich überall die Kodifizierung des Präsidentenamtes als mehr oder weniger dominanter Institution durch – und damit eines zentralen institutionellen Bezugspunkts „patronaler Politik“. Diese stellt ein charakteristisches Merkmal aller Regime in der Region dar und liefert den wesentlichen Grund, warum ihre Repräsentativversammlungen mit dem Instrumentarium der Vergleichenden Parlamentarismusforschung nicht angemessen erfasst und verstanden werden können.

Seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre haben sich nicht nur die politischen Systeme, sondern auch speziell die Repräsentativversammlungen in der Region diversifiziert. Eine Analyse, die deren konstitutionelle Ausstattung, ihre Binnenorganisation und die Elitenstruktur der Regime berücksichtigt, lässt deutlich unterschiedliche Muster erkennen. In den autoritären Präsidentialregimes der Region lassen sich seitdem zwei Typen von Legislativen unterscheiden: Wo institutioneller Wandel ausblieb, also in Belarus, Aserbaidschan, Tadschikistan (und bis vor kurzem auch Turkmenistan), bleiben die Legislativen von geringer politischer Bedeutung, stellen aber verlässliche Unterstützung für die Präsidenten zur Verfügung, ohne über korporative Autonomie oder eine ausdifferenzierte Binnenorganisation zu verfügen (Typ C). In Russland, Kasachstan und Usbekistan hingegen wurden im vergangenen Jahrzehnt großangelegte politische Projekte eines „constitutional re-engineering“ in Gang gesetzt, die auf Institutionalisierung, Modernisierung und Rationalisierung des politischen Systems zielen. Konstitutionell haben diese Reformen nicht nur den Präsidenten, sondern auch die Legislativen gestärkt und Organisationsformen des intermediären Raums geregelt. Den Kern dieser Projekte bilden „Parteien der Macht“, die die Dominanz der Präsidenten im staatlichen Raum und im vorstaatlichen Bereich sichern. Sie gewährleisten auch, dass die verfassungsrechtliche Aufwertung der Legislativen keine faktische Schwächung des Präsidenten bedeutet.

Zusammen mit dem Umstand, dass die Legislativen auch den Angehörigen anderer, darunter partiell sogar oppositioneller, Elitengruppen attraktive Ressourcenzugänge anbieten, erklärt dies, warum sie als moderne „institutionalisierte autoritäre Institutionen“ (Typ B) zur Konsolidierung autoritärer Regime beitragen können. Die patronale Organisation des politischen Prozesses schafft im Verbund mit der konstitutionellen Ausstattung Körperschaften, die zwar nominell als eigenständige Institutionen konzipiert sind, aber wie eine „parlamentarische Mehrheit“ hinter einer Regierung stehen, die als Präsidiakabinett agiert. Von den schwachen Legislativen der anderen autoritären Regime (Typ C) unterscheidet sie insbesondere, dass ihre Unterstützung für den Präsidenten gezielt mithilfe einer parteipolitisch strukturierten Binnenorganisation gemanagt wird. Der Unterschied zwischen beiden Mustern zeigt, dass mit der Einordnung eines politischen Regimes als „autoritär“ noch längst nicht alles Wesentliche über seine Funktionsweise gesagt ist. Es ist vor allem die Bedeutung formaler Institutionen und damit der Institutionalisierungsgrad, der die Varianz autoritärer Regime wesentlich bestimmt.

In denjenigen Ländern, in denen der Verfassungswandel seit Beginn des 21. Jahrhunderts zwei andere Formate der Exekutive-Legislative-Beziehungen einführte – die „geteilte Exekutive“ und das „parlamentaristische Regime“ – transformierten sich die postsowjetischen Vertretungskörperschaften in „echte“ Parlamente mit einer eigenständigen Identität

(Typ A). Sie definieren sich über ihre regierungsbildenden Funktionen. Damit wurden sie zu maßgeblichen Institutionen in Regimen, die vergleichsweise offen und pluralistisch funktionieren und daher von vielen Beobachtern in der Übergangszone zur Demokratie verortet werden. Sie sind heterogener, pluralistischer und in ihrem Verhalten unberechenbarer als die Legislativen beiderlei Typs, denn sie entziehen sich der Steuerung durch einen einzigen „Patron“. Damit ermangeln sie aber auch der Funktionsbedingungen eines effizienten, demokratischen Parlamentarismus, nämlich einer klaren, parteibasierten Binnenorganisation, disziplinierter und professioneller Abgeordneter sowie handlungsfähiger Fraktionen. Dies steht in genuinem Zusammenhang mit der anhaltenden Schwäche von Parteien und Parteiensystemen, was wiederum bedeutet, dass die Bedingungen für Fortschritte im Demokratisierungsprozess ungünstig bleiben. Das große parlamentarische Potential der Regierungswahl und -abwahl geht hier häufig mit einer akuten Gefährdung der politischen Stabilität und Regierbarkeit einher, weil es im Kontext hoher politischer Fragmentierung und der ständigen Bereitschaft zur opportunistischen Neuaushandlung von Interaktionsregeln freigesetzt wird. Die normative Bevorzugung parlamentarischer Regierungssysteme und von „power-sharing arrangements“, wie sie etwa von *Arend Lijphart* für junge Demokratien nachhaltig empfohlen wird<sup>58</sup>, lässt sich daher mit diesen „undisziplinierten Parlamenten“ nicht umstandslos legitimieren.

Dennoch ist es gerade die Instabilität der Verhältnisse und der parlamentarischen Strukturen, die der beste Indikator für die tatsächliche politische Bedeutung dieser Parlamente ist. Sie sind zu einer Arena geworden, in der sich Prozesse der Elitenkoordination und -kooperation entfalten können, was auch auf die nationalen Parteiensysteme zurückwirkt. Wenn hier bisher und trotz allem Chancen für eine erfolgreiche Demokratisierung gewahrt bleiben, liegt das – nüchtern betrachtet – insbesondere daran, dass die konstitutionelle und institutionelle Dynamik das Fortbestehen von politischem Pluralismus widerspiegelt und gleichzeitig gewährleistet. Sie sichert, dass es keiner Akteursgruppe auf Dauer gelingt, die Institutionen des politischen Systems zur Strangulierung des politischen Wettbewerbs zu verwenden. Wenn also die Demokratisierungsaussichten in den schwach-pluralistischen Ländern nicht als günstig angesehen werden können, so ist aus demselben Grunde aber auch die evolutionäre Herausbildung und Konsolidierung einer monistischen Machtpyramide nicht wahrscheinlich.

58 Vgl. *Arend Lijphart*, *Constitutional Design for Divided Societies*, in: *Journal of Democracy*, 15. Jg. (2004), H. 2, S. 96 – 109.