

# Die Arbeit der Gesetzgebenden Versammlung der russischen Staatsduma in der Legislaturperiode 2003–2007

## ■ Executive Summary

For some time, the Russian Duma has been dominated by United Russia, the ‚party of power‘ that is faithful to Putin. Its current majority of 67.56 percent enables it to change the constitution without assistance. Acting in concert with the Fair Russia Party, the result of a merger between the Rodina and Shisn parties in 2006, United Russia largely supports the policies of the Kremlin, whereas alternative opinions are only intermittently heard in the Duma. United Russia controls legislation, acting as an instrument of the national government and particularly the Russian president.

Between 2003 and 2007, the Duma passed quite a number of important laws relating to social matters, civil society, the fight against terrorism, electoral rules, and the structure of the Russian state.

The Russian social system was – and still is – extremely complex, expensive, and inefficient. Problems are caused especially by the numerous privileges in the form of benefits in kind, such as the right of soldiers to use public transport without paying. When a bill was introduced in 2004 to monetarize these privileges by replacing them with lump-sum payments,

**Dominierende Kraft in der russischen Staatsduma ist die Putin-treue „Partei der Macht“ Einiges Russland. Gemeinsam mit der Partei Gerechtes Russland stellt sie sicher, dass die Arbeit der Gesetzgebenden Versammlung der Duma just den Weg nimmt, der der Politik des Kreml entspricht. In vielen Bereichen des öffentlichen Lebens spiegelt die Gesetzgebung der letzten vier Jahre denn auch die Regierungslinie wider: 2004 wurde das Sozialsystem des Landes gestrafft, was u.a. die Monetarisierung diverser, bislang als Sachleistungen gewährter Vergünstigungen vorsah. Seit 2005 müssen zivilgesellschaftliche Organisationen des In- und Auslands sich und ihre Aktivitäten behördlich registrieren lassen. Seit 2006 ist die Artikulationsfreiheit der russischen Medien eingeschränkt, im gleichen Jahr wurde das Repressionsinstrumentarium des Staates im neuen Terrorismusgesetz erweitert. Ein neugefasstes Wahlrecht und eine neue Parteiengesetzgebung favorisieren die großen Parteien und benachteiligen die kleinen sowie, darüber hinaus, den Föderalismus im Land. Der politische Weg Russlands unter Putin bereitet dem Westen Sorgen. Gewiss – die Wirtschaft des Landes hat sich erholt, das Land selbst ist als Großmacht zurückgekehrt. Doch die Demokratie wurde geschwächt und die Position des Präsidenten gestärkt – eine Entwicklung, die durch die Gesetzgebung der Staatsduma wohl sehr bewusst gelenkt worden ist.**

the people concerned responded with mass protests. Their concrete criticism was that the envisaged compensation did not reach the actual value of the benefits that had been granted before. Even so, the Duma passed the law in August 2004, causing the opposition parties to take action. However, a demonstration in Perm early in 2005 had no effect because the parties that organized it, which all originated in the Yeltsin era, are regarded as part of 'the system' and have by now gambled away most of the trust they once enjoyed among the population.

The mood of the Russians after the social reform is reflected in survey results: 80 percent of the country's citizens think the reform ill-considered, badly prepared, or even harmful – an opinion that becomes even more explosive when viewed against the background of the growing number of people in Russia who are afraid of falling into destitution and poverty.

At the same time, innovations were introduced in the laws relating to the civil society. In Russia, only few people belong to civil-society organizations. Late in 2005, their activities were given a new legal foundation by the Duma, officially in order to combat terrorism and money-laundering. From now on, non-governmental organizations have to report their existence and objectives to a newly-created authority, an obligation that extends to foreign NGOs. Both Russian and foreign organizations are now required to account for their finances and submit their programmes for inspection. Should the result be negative, registration may be denied, as happened to an organization dedicated to the protection of homosexuals which, according to the authorities, undermined the values of the population and accelerated the decimation of the Russian nation.

In the field of media rights and liberties, a law adopted in July 2006 restricted the freedom of speech. According to the law, slandering or denigrating government officials may now constitute an act of extremism.

Responding to the growing number of terrorist attacks by Chechnyan brigades and suicide bombers, the Duma passed a new anti-terror act which extended the range of repressive instruments available to the government but gave no consideration to preventive approaches, such as eliminating the social causes of

terrorism. The law imposes a ban on making political concessions to terrorists which is especially controversial after the liberation of hostages from a Moscow theatre late in 2002 and the storming of a school occupied by terrorists in the Caucasian town of Beslan, in which more than 400 died late in 2004. Since 2006, not only isolated objects but entire regions may be declared areas of anti-terrorist operation in the fight against terrorism. When danger threatens, aircraft and ships may be destroyed, and Russian troops are allowed to operate abroad. Critics say that at the end of the day, the restrictions of human and civil rights allowed by the law are the same as those permitted in a state of emergency.

The electoral and party laws as well as the system by which governors are elected were redesigned as well. Once again, the object was to concentrate power at the centre and strengthen the position of the head of state. The gubernatorial election system was changed inasmuch as the presidents or governors of federation subjects will henceforth be proposed by the head of state and confirmed by the regional parliament. In the opinion of its proponents, this rule ensures a double democratic legitimation for the incumbents, whereas critics believe it mainly adds to the power of the head of state, who is also entitled to dismiss any regional presidents or governors who incur his displeasure.

The party system was modified late in 2004. To register, a party now has to prove a membership of 50,000 instead of merely 10,000 as before. In addition, it must furnish evidence that it has no less than 500 enrolled members in at least half the regions of the country. Among the existing parties, the bigger ones were strengthened while the smaller ones were robbed of most of their chances. We may fairly say that federalism was weakened by all this.

The reform of the electoral laws had a similar effect. All 450 members of the Duma will now be elected under the proportional-representation system. Smaller parties are threatened by failure to jump the seven-percent hurdle, up from five percent before. And while popular but unaffiliated candidates could be elected directly before, only parties may join the contest now. The objective probably is to centralize the party system. As a side effect, the strictures of the

new party legislation tend to curb the increase in the number of parties which a change from the first-past-the-post to the proportional-representation system often entails.

There can be no doubt that the reform of the electoral law strengthened the bigger parties who are now no longer forced to make many concessions to the regions. It also strengthened the lure of party membership, without which it is practically impossible to become a member of parliament. As parties are now more strictly controlled by the Kremlin, critics suggest that conformity is being enforced in politics, as opposed to the unpredictable behaviour of unaffiliated MPs.

The reform of the electoral and party laws aims at establishing a system of two strong parties, one of which will probably be United Russia. Very likely, the Kremlin would prefer the newly-established Fair Russia party as the other half of the pair – a ‘party of power’ even today. Voting against everyone, an option that existed until 2006, was abolished together with minimum turnout quotas in elections. All in all, it is to be feared that the recent changes in Russia’s political system will enhance the alienation which the people feel towards their representatives.

Not one but several restructuring measures were directed at the country’s federal structure. Larger objects were formed of several federation subjects. Aimed at simplifying the administration, this wave of structural measures began when the district of Perm was merged with the autonomous district of the Komi-Permyaks.

A law adopted in January 2007 prohibits foreigners from offering goods on Russian markets. Next to its protectionist and nationalist character, the law is problematic also because most people who sell goods in the markets of the country are not of Russian nationality. While the rigorous enforcement of the law did not cause the market to collapse, as some had feared, foreign traders gradually trickled away, and supply bottlenecks cropped up.

Public holidays were also re-arranged. From the end of 2002, November 4<sup>th</sup> became the day of national unity, replacing November 7 which had until then been celebrated as the anniversary of the October Revolution. More and more of the old Soviet hol-

idays are being replaced by new Russian ones, although many Russians do not really know what to make of them yet.

Russia's political development under Putin is viewed with pessimism by the West, which pillories the curtailment of political and social freedoms. Yeltsin's economic policies certainly did bring the country to the brink of economic ruin and marginalized its power. Under Putin, matters were set right: the national economy recovered, and Russia reappeared as a great power – a process which demands the sacrifice of democratic ideals in the opinion of many Russians.

It is against this background that we must see the laws passed by the Russian Duma. The Kremlin's 'control' over it was strengthened, as was the power of the president. However, as most Russians show little interest in politics, the steps adopted by the Duma hardly met with any resistance. Ultimately, they serve to concentrate and strengthen the power of the state, an effect which the majority of the citizens tend to welcome as it is associated with the country's resurgence in foreign politics.

## ■ Einleitung

Die gegenwärtige Legislaturperiode der Gesetzgebenden Versammlung der Staatsduma der Russischen Föderation (im Folgenden: „Staatsduma“) geht zu Ende. In der gegenwärtigen Staatsduma hat die putintreue „Partei der Macht“<sup>1)</sup>, Einiges Russland, 67,56 Prozent<sup>2)</sup> der Sitze inne. Diese Zwei-Drittel-Mehrheit befähigt die stärkste Fraktion des russischen Unterhauses dazu, die Verfassung im Alleingang zu ändern. Wegen der hohen Fraktionsdisziplin konnte Einiges Russland in der zu Ende gehenden Legislaturperiode weitgehend ungestört regieren. Gemeinsam mit der Ende 2006 aus der Vereinigung der Parteien Rodina (Heimat) und Schisn (Leben) entstandenen neuen Partei Gerechtes Russland unterstützte Einiges Russland uneingeschänkt die Politik des Kremls. Die anderen Parteien (Fraktionen von nennenswerter Größe stellten die kommunistische KPRF und die national-populistische LDPR) erwiesen sich als mehr oder weniger schwache Opposition. Alternative Meinungen fanden somit in der Gesetzgebenden Versammlung der Staatsduma

1) Vgl. Heinrich Schwabecker, „Etablierung des Zweiparteiensystems in Russland“, in: *Analysen und Argumente aus der Konrad-Adenauer-Stiftung* 35/2006, S. 1.

2) Vgl. „Состав и структура Государственной Думы: Депутатские объединения в Государственной Думе“, <http://www.duma.gov.ru/index.jsp?t=fraction/index.html>, abgerufen am 03.07.2007.

der Russischen Föderation nur sporadisch ein Forum.

Die Fraktion Einiges Russland hatte die Arbeit an den Gesetzen unter ihrer Kontrolle. Gesetzesvorlagen wurden üblicherweise, noch bevor sie in der Duma eingebracht waren, zwischen Regierung und Parteiführung abgestimmt und danach im Schnellverfahren „abgestempelt“. Als „Partei der Macht“ handelte Einiges Russland oft als verlängerter Arm der Regierung und des im russischen politischen System starken Präsidenten. Die Gesetzgebung der Duma war somit von vornherein mit der Politik Wladimir Putins verknüpft, was auch dem Willen der Bevölkerungsmehrheit in Russland entsprechen dürfte.

Dieser Aufsatz soll, gegliedert nach Sachgebieten, Aufschluss über die Gesetzgebung in der zu Ende gehenden Wahlperiode geben, Zusammenhänge verdeutlichen und Tendenzen aufzeigen.

### ■ Gesetzgebung der Duma 2003–2007

Im Juni 2007 ergab eine Suche in der Internet-Gesetzdatenbank der Staatsduma<sup>3)</sup> für die laufende Legislaturperiode fünf neu verabschiedete Gesetzbücher und knapp 800 Gesetze. Da eine Aufzählung all dieser Gesetze nicht sinnvoll erscheint (viele Rechtsnormen stellten lediglich Änderungen bestehender Gesetze dar), werden in diesem Aufsatz nur normative Akte von entscheidender Bedeutung behandelt. Wichtige Neuerungen gab es im besagten Zeitraum bei der Sozialgesetzgebung, im Bereich Zivilgesellschaft, bei der Terrorbekämpfung, beim Wahlrecht und bei der staatlichen Gliederung Russlands.

#### *Soziales*

In Russland gab (und gibt) es ein äußerst komplexes, teures und ineffizientes Sozialsystem. Ein besonderes Problem stellten die vielen verschiedenen Vergünstigungen in Form von Sachleistungen dar, welche die Rentner, Veteranen, Invaliden und weitere Personengruppen bis 2005 erhielten. Dass z.B. Soldaten kostenlos öffentliche Verkehrsmittel nutzen konnten, sorgte dafür, dass die ohnehin chronisch defizitär wirtschaftenden Verkehrsbetriebe in vielen russischen Städten, in denen Armeeeinheiten stationiert sind, keine Chance hatten, auch nur ansatzweise die

3) <http://duma.consultant.ru/>.

Gewinnschwelle zu erreichen. Dieses Beispiel steht stellvertretend für viele andere, bei denen die Marktmechanismen außer Kraft gesetzt wurden.

Die Gesetzesinitiative, mit der 2004 die diversen Vergünstigungen monetarisiert, also durch einen pauschalen Geldbetrag ersetzt werden sollten, sorgte unter den betroffenen Leistungsempfängern für Empörung, die sich in Massenprotesten äußerte. Die Umwandlung der Sozialleistungen wurde von vielen Betroffenen als Kürzung der Leistungen empfunden, da der angesetzte Pauschalbetrag teilweise den tatsächlichen Gegenwert der zuvor empfangenen Leistungen nicht erreichte.<sup>4)</sup>

Das Thema erhielt zu Beginn wenig Aufmerksamkeit, auch weil der Gesetzestitel wenig Aufschluss über den brisanten Inhalt gab. Wichtige russische Medien berichteten später jedoch durchaus kritisch, was aber nichts daran änderte, dass das Gesetz im August 2004 von der Duma angenommen wurde. Die Betroffenen reagierten erst nach Ende der Neujahrsfeiertage. Aufgrund ihrer großen Anzahl – ca. 32 Millionen Rentner, Veteranen des Zweiten Weltkriegs, Milizionäre, Soldaten, Tschernobyl-opfer, Opfer politischer Unterdrückung u.s.w. mussten auf kostenlose Leistungen verzichten – fielen die Proteste auch für russische Verhältnisse beeindruckend aus.<sup>5)</sup>

Politische Oppositionsparteien versuchten, die Proteste für sich zu nutzen, so z.B. bei einer Demonstration am 18. Januar 2005 in Perm, an der sich auch die Partei Jabloko und Mitglieder der Union Rechter Kräfte beteiligten. Das Vertrauen der Bürger in die Parteien der Jelzin-Zeit ist jedoch so gering, dass es diesen schwer fiel, sich glaubwürdig als ehrliche Vertreter der Sorgen und Wünsche gerade der kleinen Leute darzustellen. Den so genannten liberalen Parteien haftet der Makel an, dass ihre Vertreter als „gewissenlose Kapitalisten“ sowie vom Westen unterstützte Politiker gelten. Zudem befanden sich einige ihrer führenden Köpfe einst selbst in der Regierung und sind heute reiche Geschäftsleute. Sie werden somit als „Teil des Systems“ betrachtet.

Die Skepsis der Bevölkerung spiegelte sich nach der Sozialreform in Umfragen wider. Mehr als 80 Prozent aller Russen hielten die Reform Anfang 2005 für nicht durchdacht und/oder schlecht vorbereitet, fast die

4) Vgl. Hans-Henning Schröder, „Landesweite Proteste gegen die Monetarisierung von Sozialleistungen“, in: *Russlandanalysen* Nr. 53, S. 7.

5) Vgl. *Russlandanalysen* Nr. 53, S. 8 ff.

6) Vgl. *Russlandanalysen* Nr. 53, S. 13.

7) Vgl. Федеральная служба государственной статистики: „Основные показатели пенсионного обеспечения“, [http://www.gks.ru/free\\_doc/2006/b06\\_13/06-11.htm](http://www.gks.ru/free_doc/2006/b06_13/06-11.htm), abgerufen am 02.07.2007.

Hälfte der Befragten hielt die Auswirkungen der Reform für schädlich.<sup>6)</sup> Im Zusammenhang damit steht die in dem Zeitraum wachsende Anzahl von Russen, die sich vor Verarmung oder Verelendung fürchteten. Die soziale Situation in Russland birgt somit großen politischen und gesellschaftlichen Sprengstoff. Im Jahr 2005 betrug die Altersgrundrente 954,00 Rubel<sup>7)</sup> (ca. 27 Euro), ein Betrag, der in keiner Weise zum (Über)leben reicht. Zwar erhält kaum jemand nur die Grundrente, dennoch sind die meisten alten Menschen auf Unterstützung, beispielsweise von Seiten ihrer Familien, angewiesen. Viele nicht mehr Erwerbsfähige verelenden. Die Empfänger staatlicher Hilfen bilden von daher ein großes Reservoir Unzufriedener.

### *Zivilgesellschaft*

Die Zahl der Russen, die sich zivilgesellschaftlich engagieren, ist noch relativ gering. Von staatlicher Seite werden bürgerschaftliche Eigeninitiativen, die sich der hoheitlichen Kontrolle entziehen, eher misstrauisch betrachtet – ein Reflex aus Sowjetzeiten. Dieses Misstrauen nahm nach den Revolutionen in Georgien und in der Ukraine zu.

Die Staatsduma verabschiedete im Dezember 2005 ein Gesetz, das die Arbeit „nicht kommerzieller Organisationen“ neu regelt (als „NRO-Gesetz“ in den Sprachgebrauch eingegangen). Es trat im April 2006 in Kraft. Offiziell soll es der Bekämpfung von Terrorismus und Geldwäsche dienen. Das Gesetzesprojekt war in großer Eile und unter Geheimhaltung ausgearbeitet worden und wurde trotz massiver in- und ausländischer Proteste forciert, nachdem sich Präsident Putin explizit gegen die ausländische Finanzierung politischer Tätigkeit in Russland ausgesprochen hatte.

Für Nichtregierungsorganisationen wurde es verpflichtend, eine neu geschaffene Behörde (*Rosregistratzja*) über ihre Existenz und Ziele zu informieren. Eine Registrierungspflicht wurde eingeführt.

Der ursprüngliche Gesetzentwurf sah vor, dass sich auch ausländische Stiftungen und gemeinnützigen Organisationen, die in Russland tätig sind, als juristische Personen russischen Rechts neu gründen müssen. Nach einer Intervention des Europarates veranlasste Putin unter anderem in diesem Punkt



Lockerungen. Ausländische Nichtregierungsorganisationen mussten sich lediglich neu registrieren lassen. Sie können aber weiterhin mit russischen Nichtregierungsorganisationen, Bürgerinitiativen und Einzelpersonen zusammenarbeiten. Allerdings wurden sie in größerem Maße als vorher rechenschaftspflichtig bezüglich der Herkunft und der Verwendung ihrer Finanzen. Das NRO-Gesetz erlegt in- und ausländischen Organisationen die Pflicht auf, den russischen Behörden zu bestimmten Stichtagen Bericht über deren Verwendung zu erstatten. Bei Verstößen droht der NRO die Streichung aus dem Register. Die Programme für Tätigkeiten im Folgejahr sind jeweils am 31. Oktober bei der Registrierungsbehörde vorzulegen. Programmänderungen müssen binnen zehn Tagen angezeigt werden. Über erhöhten Aufwand und gestiegene Kosten bei der Registrierung nach Inkrafttreten des neuen NRO-Gesetzes haben diverse Organisationen geklagt, so z. B. das Komitee der Soldatenmütter.<sup>8)</sup> Im Gebiet Tjumen wurde einer Organisation zum Schutz Homosexueller die Registrierung mit Verweis darauf verweigert, dass sie die Werte der Bevölkerung untergrabe und eine Dezimierung des russischen Volkes fördere.<sup>9)</sup> Aber auch deutsche Nichtregierungsorganisationen und politische Stiftungen waren bürokratischen Schwierigkeiten ausgesetzt, die den guten deutsch-russischen Beziehungen nicht angemessen waren. Das Gesetzesprojekt wurde von allen fünf Duma-Fraktionen unterstützt.

### *Medien/Freiheitsrechte*

Ein Gesetz, das nicht nur in den Medien, sondern auch allgemein die Freiheit des Wortes<sup>10)</sup> in Russland einschränkt, ist das neue Extremismugesetz vom Juli 2006, „ein Gesetz, nach dem Verleumdung oder üble Nachrede in Bezug auf Regierungsvertreter als Extremismus eingestuft werden können.“<sup>11)</sup> Je nach Auslegung ist das Gesetz ein Mittel, mit dem auch legitime Kritik an der Regierung durch die Androhung strafrechtlicher Verfolgung unterbunden werden könnte. Dennoch wäre die Behauptung, die Meinungsfreiheit in Russland sei in den letzten Jahren allein durch gesetzgeberische Initiativen eingeschränkt worden, eine unzulässige Vereinfachung. Vielmehr wurden Verlagshäuser und Medienanstalten durch vom Kreml kontrollierte Unternehmen

- 8) Vgl. Deutsche Welle: „Russland: Umstrittenes NGO-Gesetz in Kraft getreten“, <http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,1975394,00.html>, abgerufen am 02.07.2007.
- 9) Vgl. Angelika Nußberger / Carmen Schmidt, „Vereinsleben auf Russisch oder Don Quichote und die russische Bürokratie“, in: *Russlandanalysen* Nr. 138, S. 3.
- 10) Vgl. Artikel 29 I der Verfassung der Russländischen Föderation.
- 11) *Russlandanalysen*: „Politische Chronik. Juli 2006“, <http://www.russlandanalysen.de/content/index.php?option=content&task=view&cid=123&Itemid=52>, abgerufen am 02.07.2007.

oder kremltreue Oligarchen gekauft. Ferner ist zunehmend Selbstzensur zu beobachten.

### *Kampf gegen den Terror*

Ebenfalls im Zusammenhang mit Extremismus steht ein neues Terrorismusbekämpfungsgesetz aus dem Jahr 2006, welches das bis dahin geltende Gesetz von 1998 ersetzte und in das Erfahrungen aus Terroranschlägen eingeflossen sind, die Russland in der Zwischenzeit erschütterten. Russland war in den vergangenen Jahren vor allem mit dem Terror tschetschenischer Brigaden und Selbstmordattentäter konfrontiert. Das neue Gesetz verdeutlicht, dass Putin und der russische Gesetzgeber darauf vertrauen, dass man das Problem durch verschärfte Sicherheits- und Kontrollmaßnahmen in den Griff bekommen kann. Man erweiterte die Repressionsinstrumentarien der Staatsgewalt. Präventive Ansätze, die auf die Bekämpfung sozialer Ursachen setzen, bleiben im Hintergrund.

Die Kompromisslosigkeit wird beispielhaft dadurch erkennbar, dass das Gesetz politische Zugeständnisse an Terroristen verbietet.<sup>12)</sup> Das mag vernünftig klingen, denn es liegt nicht im Interesse Russlands, sich von Terroristen erpressen zu lassen. Doch die Erfolge der Weigerung russischer Sicherheitskräfte, mit Terroristen zu verhandeln und auf alternative Lösungsansätze zu verzichten, sind nicht unumstritten. Die Geiselnbefreiungen in einem Moskauer Musical-Theater (Oktober 2002) und einer Schule der nordkaukasischen Stadt Beslan (September 2004) forderten über 400 Menschenleben.

Zur Ausweitung antiterroristischer Maßnahmen können seit 2006 nicht nur einzelne Objekte, sondern ganze Territorien zum Gebiet der Durchführung antiterroristischer Operationen erklärt werden. Die Leiter antiterroristischer Operationen verfügen im Krisengebiet über weitgehende Befugnisse. Sie umfassen die „totale Kontrolle und Unterbindung privater Kommunikation, das Eindringen in Gebäude jeglicher Art zu beliebiger Zeit, die vorübergehende Umsiedlung von Personen in ungefährliche Gebiete, Quarantänemaßnahmen, Kontrolle und Schließung von Zugangswegen, Unterbindung von Handel und Produktion von gefährlichen Gegenständen“<sup>13)</sup>.

12) Vgl. Otto Luchterhandt, „Das neue Terrorismusbekämpfungsgesetz – eine Zusammenfassung“, in: *Russlandanalysen* Nr. 99, S. 5.

13) A.a.O., S. 7.

Das Gesetz erlaubt des Weiteren, gekaperte Luft- und Seefahrzeuge im Gefahrenfall abzuschießen, und ermöglicht russischen Truppen, zum Zweck der Terrorbekämpfung im Ausland zu agieren. Die Oberste Kompetenz für die Terrorbekämpfung hat, im gesamtstaatlichen Rahmen und im Gegensatz zum Gesetz von 1998, nicht mehr das Parlament, sondern der Präsident. Zudem stärkt das Gesetz von 2006 die Rolle des Inlandsgeheimdienstes FSB im Kampf gegen den Terror.

Kritiker des Terrorismusbekämpfungsgesetzes bemängeln deshalb, dass es ähnliche Beschränkungen von Menschen- und Bürgerrechten erlaubt wie der Ausnahmezustand, ohne jedoch vor dessen hohen gesetzlichen Hürden zu stehen.

### *Politisches System*

Wichtige gesetzliche Neuerungen betreffen das politische System Russlands. Das Wahlrecht, die Parteiengesetzgebung und das System der Gouverneurswahlen wurden umgestaltet. Tendenziell zeichnet sich eine Zentralisierung der Macht und eine Erweiterung der Befugnisse des Staatsoberhauptes ab.

#### Gouverneurswahlen

Während früher die Präsidenten bzw. die Gouverneure der einzelnen Föderationssubjekte (der russischen Entsprechung von Bundesstaaten bzw. -ländern) direkt von der Bevölkerung gewählt wurden, erfuhr dieses System Ende 2004 dahingehend eine Änderung, dass der Präsident bzw. der Gouverneur fortan vom Staatspräsidenten vorgeschlagen wird. Dieser Vorschlag muss dann vom Regionalparlament bestätigt werden. Befürworter dieser neuen Regelung sehen darin eine doppelte demokratische Legitimierung des Amtsinhabers. Außerdem werde dadurch verhindert, dass sich regionale Oligarchen den Präsidenten- bzw. Gouverneursposten gleichsam kaufen können. Kritiker der Gesetzesänderung monieren den Machtzuwachs für das Staatsoberhaupt, das das Regionalparlament auflösen kann, falls es seinem Kandidaten nicht zustimmt. Außerdem erhält der russische Präsident das Recht, den vom Parlament bestätigten Präsidenten bzw. Gouverneur zu entlassen, wenn er kein Vertrauen mehr in den Amtsinhaber hat. Die russische Verfassung schreibt den Föderalismus

als Staatsorganisationsprinzip fest. Ob die Ernennung der Präsidenten und Gouverneure der einzelnen russischen Republiken bzw. Regionen durch den Präsidenten der Russischen Föderation dem Wortlaut der Verfassung widerspricht (was bei der positivistischen Rechtsauslegung in Russland weitaus wichtiger ist als die bloße Verletzung des „Geistes“ der Verfassung), war nach Einführung des Gesetzes umstritten.<sup>14)</sup>

14) Vgl. a.a.O., S. 10 // Angelika Nußberger, „Verfassungsmäßigkeit der jüngsten Rechtsreformen im Russland“, in: *Russlandanalysen* Nr. 57, S. 2 ff.

15) Vgl. Grigorii V. Golosov, „Die Novellierung von Partei- und Wahlgesetz in ihren Folgen für das russische Parteiensystem“, in: *Russlandanalysen* Nr. 53, S. 2.

### Parteiengesetz

Auch hier haben Gesetzesänderungen wichtige Neuerungen gebracht. Zunächst wurde Ende 2004 das Parteiengesetz aus dem Jahre 2001 modifiziert. Um als Partei registriert und damit zugelassen zu werden, müssen nicht mehr wie bisher 10 000, sondern 50 000 Mitglieder eingeschrieben sein. Zudem muss die Partei in mindestens der Hälfte aller russischen Regionen über Regionalorganisationen von wiederum mindestens 500 Mitgliedern verfügen.<sup>15)</sup> Wurden diese Bedingungen im Laufe des Jahres 2005 nicht erfüllt, verlor die jeweilige Partei ihren Status und konnte nicht mehr an Wahlen teilnehmen. Für die verbleibenden Parteien wurden dafür staatliche Finanzausschüsse deutlich erhöht, die proportional zu den erhaltenen Stimmen bei föderalen Wahlen vergeben werden.

Die Neuregelung erschwert die Parteienbildung erheblich, denn die erhöhte Eintrittsschwelle verlangt, dass schon eine recht starke Organisation existiert. Die Gründung kleiner Parteien, die organisch wachsen, ist somit nur noch schwer möglich. Unter den bestehenden Parteien wirkte das novellierte Parteiengesetz im Sinne einer Selektion, die größten Parteien überlebten, während kleine Gruppierungen chancenlos waren. Da nur föderationsweit vertretene Parteien als solche gelten und somit Regionalparteien abgeschafft wurden, führte das neue Gesetz zu einer Zentralisierung und Straffung des Parteiensystems. Das Zentrum des politischen Lebens ist mehr denn je Moskau. Der Föderalismus wurde geschwächt.

### Wahlgesetz

Die Reform des Wahlrechts, die wenige Monate später beschlossen wurde, wirkt in eine ähnliche Richtung und korrespondiert mit der geänderten Parteiengesetzgebung. Bis 2005 galt in Russland für die Dumawahlen ein gemischtes Wahlsystem. Die eine

Hälfte der 450 Sitze wurde per Verhältniswahlrecht (Listenwahl) vergeben, die andere Hälfte über relatives Mehrheitswahlrecht (Direktwahl). Die Sitze für beide Hälften wurden unabhängig voneinander berechnet, es erfolgte keine Anrechnung eventuell vorhandener Direktmandate auf die Ergebnisse der Verhältniswahl. Nach dem neuen Gesetz weicht das System einer reinen Verhältniswahl aller 450 zu vergebenden Duma-Mandate.<sup>16)</sup>

Kleinere Parteien, die die Bedingungen des modifizierten Parteiengesetzes erfüllen, könnten an der neuen Sperrklausel von nun sieben Prozent (statt bisher fünf Prozent) scheitern. Lediglich wenn alle Parteien, die die Sperrklausel überwinden, auf weniger als 60 Prozent der abgegebenen Wählerstimmen kommen, wird die Differenz dadurch aufgefüllt, dass die nächststärksten Parteien proportional zu ihrem Stimmenanteil Sitze in der Staatsduma erhalten. Sollte nur eine Partei die Sperrklausel überwinden und gleichzeitig mehr als 60 Prozent der gesamten Wählerstimmen auf sich vereinigen, so erhält (nur) die erfolgreichste zweitstärkste Partei eine ihrem Wahlergebnis entsprechende Anzahl von Sitzen in der Duma.<sup>17)</sup>

Konnten Wähler früher populäre parteilose Kandidaten direkt in die Duma wählen, dürfen jetzt nur noch Parteien antreten. Unabhängige Kandidaten können in Parteilisten aufgenommen werden, ihre Zahl darf aber nicht die Hälfte der Kandidaten auf dieser Liste überschreiten. Zudem kann der Wähler nur für eine Partei bzw. Liste als Ganzes stimmen. Wahlbündnisse sind nicht erlaubt.

#### Auswirkungen auf das Parteiensystem

Aufgrund der Direktwahl der Hälfte der Dumakandidaten waren die Parteien früher im Parlament von den Regionen abhängig. Man musste den Wählern und Machthabern vor Ort Zugeständnisse machen, was auch innerhalb der Fraktionen zu einer Fragmentierung der Interessen führte. Ziel der Reform des Wahlgesetzes dürfte es deshalb unter anderem gewesen sein, das Parteiensystem zu zentralisieren. Der Nebeneffekt, dass diese Zentralisierung zu einer wachsenden Anzahl von Parteien führen könnte, wie man es beim Wechsel vom Mehrheitswahlrecht zu einem Verhältniswahlrecht in anderen Ländern oft

16) Vgl. Alexej Sudin, „Die neue Realität – Die ersten 100 Tage von Putins zweiter Amtszeit“, in: *Russlandanalysen* Nr. 34, S. 3.

17) Vgl. Grigorii V. Golosov, „Die Novellierung von Partei- und Wahlgesetz in ihren Folgen für das russische Parteiensystem“, in: *Russlandanalysen* Nr. 53, S. 2 f.

beobachtet, wird durch das verschärfte Parteiengesetz unterbunden.

Größere Parteien wurden durch die Wahlrechtsreform ohne Zweifel gestärkt, sie müssen den Regionen weniger Zugeständnisse machen und können auf föderaler Ebene konsistenter agieren, eine einheitlichere Politik verfolgen. Der Anreiz, Mitglied zu sein, wird dadurch verstärkt, dass man ansonsten keine reale Chance mehr hat, ins Parlament zu kommen. Ehemalige freie Kandidaten dürften also Parteien beitreten, und zwar solchen, in denen sie für sich die Möglichkeit sehen, gewählt zu werden (die meisten parteilosen Abgeordneten schlossen sich früher in der Duma der jeweils größten Fraktion an). Der Kreml erhält mehr Kontrolle über die Parteien, Kritiker sprechen von einer Art Gleichschaltung der Politik gegen die Unkalkulierbarkeit freier Abgeordneter.<sup>18)</sup>

18) Vgl. Angelika Nußberger, „Verfassungsmäßigkeit der jüngsten Rechtsreformen in Russland“, in: *Russlandanalysen* Nr. 57, S. 4.

Das Ziel der Wahl- und Parteirechtsreform soll ein politisches System mit zwei starken Parteien sein. Eine dieser beiden Parteien wird mit Sicherheit die Partei Einiges Russland sein. Allerdings bedeutet die Reform des Wahlsystems auch einen vorhersehbaren Machtverlust für Einiges Russland. Es gilt als fraglich, ob diese „Partei der Macht“ wiederum eine absolute Mehrheit in der neuen Staatsduma bekommt, die nach reinem Verhältniswahlrecht gewählt wird. Beinahe ausgeschlossen ist, dass die Partei bei der nächsten Wahl eine verfassungsändernde Mehrheit erlangt. Als zweite starke Kraft dürfte sich der Kreml die kürzlich geschaffene Partei Gerechtes Russland wünschen, die schon jetzt als zweite „Partei der Macht“ gilt.

Da die Änderungen im politischen System zu einer weiteren Entfremdung des Volkes von seinen Vertretern führen, der Fatalismus bezüglich der Entscheidungen „von oben“ zunehmen und die Wahlbeteiligung sinken dürfte, wurde zum Ausgleich eine so genannte Gesellschaftskammer geschaffen, eine Versammlung von engagierten Bürgern und herausragenden Persönlichkeiten, die die Staatsgewalt kontrollieren soll. Sie verfügt aber über recht wenige Befugnisse und erinnert zudem an scheidemokratische Organisationen aus Sowjetzeiten.

Gegen alle / Quoren

Das neue russische Wahlrecht schaffte 2006 ein Institut ab, das es noch aus sowjetischer Zeit auf die russi-

schen Stimmzettel geschafft hatte – die Möglichkeit, „gegen alle“ zu stimmen. Wer der Wahl nicht ganz fern bleiben will, obwohl er sich von keiner der politischen Parteien ausreichend vertreten fühlt, hatte die Möglichkeit, „gegen alle“ der auf dem Stimmzettel ausgewiesenen Parteien und Kandidaten zu stimmen, um so seinen Protest zu zeigen. Dies konnte im Ergebnis aber nicht von versehentlichen Ungültigmachungen unterschieden werden.

Gleichfalls im Jahr 2006 schaffte die Duma Mindestwahlbeteiligungs-Quoten ab, die zuvor für Präsidentschaftswahlen bei 50 Prozent und für andere bei nur bei 25 Prozent gelegen hatten. Wie auch der „Westen“ leidet Russland an geringer Wahlbeteiligung, vor allem bei den Parlaments- und Kommunalwahlen.

### *Föderalismus*

In den letzten zwei Jahren fanden mehrere Umstrukturierungsmaßnahmen im föderalen Aufbau Russlands statt. Verschiedene Föderationssubjekte (Gliederstaaten) wurden zu größeren Gebilden vereinigt. Den Anfang machte 2005 die Region Perm, die durch Zusammenlegung des Gebiets Perm und des Autonomen Bezirks der Komi-Permjaken gebildet wurde. Anschließend wurde Krasnojarsk mit den Autonomen Bezirken der Dolganen und Nenzen von Tamyr sowie der Ewenken zu einem neuen Subjekt (ebenfalls mit dem Namen und der Hauptstadt Krasnojarsk) vereinigt. Als nächstes Föderationssubjekt schloss sich zum 1. Juli 2007 das Gebiet Kamtschatka mit dem Autonomen Bezirk der Korjaken zusammen. Ein Ende dieses föderalistischen Konsolidierungsprozesses ist nicht in Sicht. Im nächsten Jahr wird der Autonome Kreis der Ust-Ordynsker Burjaten zu einem Teil des Gebietes Irkutsk. Mit der Region Transbaikalien wird ein neues Föderationssubjekt geschaffen werden. Es entsteht aus der Autonomen Region der Aginer Burjaten und dem Gebiet Tschita. Neun weitere Änderungen sind im Gespräch. Ziel der Neugliederung ist die Verwaltungsvereinfachung.

### *Marktwirtschaft*

Ein Gesetz, welches im Vorfeld für viel Aufmerksamkeit sorgte und das am 15. Januar 2007 in Kraft trat, verbietet Ausländern, auf russischen Märkten Waren

zu verkaufen. Abgesehen vom generell protektionistisch-nationalistischen Charakter des Gesetzes sahen viele Experten dahingehend ein Problem, dass die Mehrzahl der Verkäufer auf Russlands Märkten über keinen russischen Pass verfügt. Im europäischen Teil Russlands waren kaukasische und mittelasiatische Händler stark vertreten, im asiatischen Teil gab es viele Chinesen an den Marktständen.

Die Befürchtung war nun, dass das Marktsystem bei zu strenger Kontrolle der Einhaltung des Gesetzes zusammenbrechen könnte, was unvermeidlich ein Problem schaffen würde, da viele Russen ihre täglichen Einkäufe auf dem Markt erledigen. Billige Textilien aus Fernost sind beliebt, genauso aber Lebensmittel sowie Obst und Gemüse aus Zentralasien oder den Staaten des Kaukasus. Nach Einführung des Gesetzes wurde die Quote der zugelassenen ausländischen Händler dennoch sukzessiv verringert und schließlich auf Null heruntergefahren. Zunächst gab es verwaiste Märkte. Viele Russen wollten zu den üblichen Löhnen und Konditionen nicht auf Märkten arbeiten. Es kam in einigen Regionen zu Versorgungsengpässen.

Diese Probleme legten sich allerdings bald wieder, und bei einem Einkauf auf dem Markt sind die Auswirkungen des Gesetzes kaum mehr zu erkennen. Viele Händler scheinen immer noch keine Russen zu sein. Es bleibt zu vermuten, dass das Gesetz vor allem die Korruption unter den Aufsichtsorganen und Sicherheitskräften gesteigert haben dürfte, die aller Wahrscheinlichkeit nach bereit sind, gegen ein inoffizielles Entgelt auch ausländische Händler zu tolerieren.

#### *Arbeitsrecht / neue Feiertage*

Ende 2004 wurde der 4. November als „Tag der nationalen Einheit“ und als arbeitsfreier Feiertag eingeführt. Er ersetzt den „Tag der Oktoberrevolution“ (7. November). Es gibt in Russland viele Feiertage, und die Tendenz, sowjetische Feiertage durch neue russische Kreationen zu ersetzen, besteht schon seit einiger Zeit. Viele Russen wissen jedoch mit den neuen Feiertagen wenig anzufangen, sie sind (noch) nicht mit einer individuellen Bedeutung besetzt. Dass diese Wissenslücken auch bezüglich des neuen „Tages der nationalen Einheit“, der sich auf die Befreiung



Moskaus von polnischer Besetzung vor fast 400 Jahren bezieht, groß ausfallen, scheint damit weder verwunderlich noch besonders dramatisch.

### ■ Fazit

Die „Lenkung“ der Duma durch den Kreml hat in der zu Ende gehenden Wahlperiode deutlich zugenommen. Die Macht in Russland konzentriert sich auf den Präsidenten. Zwei „Parteien der Macht“ sowie eine (auch aus eigenem Verschulden) weitgehend einflusslose Opposition sorgen für scheinbaren Pluralismus und reale Stabilität.

Zur Festigung der Macht des Kremls dient die neue Wahl- und Parteiengesetzgebung, die Abschaffung der Direktwahl der Gebietsgouverneure sowie die schärfere Kontrolle von Nichtregierungsorganisationen, wenngleich sich bei letzterem die Frage stellt, ob die verantwortlichen politischen Strategen nicht von unrealistischen Bedrohungsszenarien ausgegangen sind. Das Terrorismusbekämpfungsgesetz befasst sich hingegen mit einer weitaus realeren Bedrohung.

Da die große Mehrheit der Russen aber eher wenig politisches Interesse zeigt, führten die beschlossenen Maßnahmen zu keinen nennenswerten Abwehrreaktionen seitens der Bevölkerung. Sie bewirkten wie geplant eine weitere Zentralisierung und Stärkung der Staatsmacht, die zusammen mit der wiedererlangten außenpolitischen Bedeutung Russlands von der Mehrheit der Russen begrüßt wird. Das einzige Thema, das in der innerrussischen Betrachtung konfliktträchtig erscheint, ist die Lage von Rentnern, Invaliden und anderen sozial benachteiligten Personengruppen. Allerdings dürfte der Staat dank seiner Einnahmen aus Rohstoffexporten über genügend Geld verfügen, um die sozialen Härten zumindest teilweise zu lindern.

Mehrere der in der ablaufenden Legislaturperiode der Duma verabschiedeten Gesetze stießen im westlichen Ausland auf teilweise harsche Kritik. Die Gesetze der endenden Duma-Wahlperiode dienen jedoch aus Kreml-Sicht der Stabilisierung Russlands in einer Übergangsphase. Aus der Sicht westlicher Staaten, die über jahrhundertalte demokratische Erfahrungen verfügen, scheinen sie problematisch. Aber sie bedeuten nicht das Ende der russischen Geschichte.