

## Föderalismus in Rußland: Kompetenzabgrenzungsverträge und Gouverneurswahlen

Schneider, Eberhard

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schneider, E. (1997). *Föderalismus in Rußland: Kompetenzabgrenzungsverträge und Gouverneurswahlen*. (Berichte / BIOst, 21-1997). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-42987>

### Nutzungsbedingungen:

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

*Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.*

### Terms of use:

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

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

Die Meinungen, die in den vom BUNDESINSTITUT FÜR OSTWISSENSCHAFTLICHE UND INTERNATIONALE STUDIEN herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

© 1997 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

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

Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln,  
Telefon 0221/5747-0, Telefax 0221/5747-110; Internet-Adresse: <http://www.uni-koeln.de/extern/biost>

ISSN 0435-7183



## Inhalt

	Seite
Kurzfassung.....	3
<b>1. Der föderale Status Rußlands</b> .....	7
<b>2. Zuständigkeit des Zentrums und der Regionen</b> .....	10
2.1 Zuständigkeit des Zentrums .....	10
2.2 Gemeinsame Zuständigkeit des Zentrums und des Föderations- subjekts .....	10
2.3 Zuständigkeit des Föderationssubjekts .....	11
<b>3. Kompetenzabgrenzungsverträge</b> .....	12
3.1 Republiken .....	13
3.2 Gebiete .....	18
<b>4. Die Gouverneurswahlen</b> .....	23
4.1 Vorgeschichte.....	23
4.2 Verlauf.....	25
4.3 Ergebnisse .....	26
Summary .....	33

6. Mai 1997



**Eberhard Schneider**

**Föderalismus in Rußland:  
Kompetenzabgrenzungsverträge und Gouverneurswahlen**

Bericht des BIOst Nr. 21/1997

**Kurzfassung**

*Vorbemerkung*

Das Verhältnis zwischen der Zentrale und den Regionen ist in der Rußländischen Föderation nicht unproblematisch. In den letzten Jahren versuchte Moskau, zwei Entwicklungen einzuleiten bzw. zuzulassen, die dazu beitragen sollten, Spannungen innerhalb der Föderation durch den Abschluß von Kompetenzabgrenzungsverträgen und die Zulassung von Gouverneurswahlen abzubauen. Diesen beiden neueren Entwicklungen auf dem Territorium der Rußländischen Föderation ist dieser Bericht gewidmet, der sich hauptsächlich auf russische Quellen stützt.

*Ergebnisse*

1. Die Föderationssubjekte Rußlands unterscheiden sich nicht nur hinsichtlich ihres rechtlichen Status, denn es gibt Republiken mit einer Verfassung und einem Präsidenten an der Spitze und Gebiete mit einem Statut, die von einem Gouverneur geleitet werden, obwohl Artikel 5 der Verfassung die Gleichberechtigung aller Föderationssubjekte deklariert. Die Regionen differieren untereinander stark auch hinsichtlich ihres Potentials, gemessen an der Bevölkerungszahl und Größe: Der Bevölkerung nach unterscheiden sich die Regionen bis zu 375mal und dem Territorium nach bis zu 387mal.
2. Die Verfassung macht in Artikel 73 über die alleinige Zuständigkeit des Föderationssubjekts nur die allgemeine Aussage, daß das Föderationssubjekt über die gesamte Fülle der Staatsmacht auf seinem Territorium verfügt außerhalb der Zuständigkeit des Zentrums und der gemeinsamen Zuständigkeit von Zentrum und Föderationssubjekt, die beide genau definiert werden. Diese pauschalen Formulierungen führten in der Praxis zu Kompetenzstreitigkeiten zwischen dem Zentrum und den Föderationssubjekten. Um den Regelungsspielraum zu füllen, wurden von Republiken und Gebieten auf der Grundlage von Verfassungsartikel 78 zwischen dem 15. Februar 1994 und dem 13. Juni 1996 mit dem Zentrum 23 Kompetenzabgrenzungsverträge geschlossen.
3. Moskau schloß bisher neun Kompetenzabgrenzungsverträge mit den folgenden Republiken (Reihenfolge chronologisch): Tatarstan, Kabardino-Balkarien, Baschkortostan, Nord-Ossetien-Alanija, Sacha (Jakutien), Burjatien, Udmurtien, Republik Komi und Tschuwa-

schien. Ausgehend vom ersten Kompetenzabgrenzungsvertrag mit Tatarstan, der eine Art Mustervertrag wurde, können folgende politisch bedeutsame Zugeständnisse Moskaus festgehalten werden, die den Republiken in unterschiedlichem Maße gewährt werden: Anerkennung und Schutz der Souveränität der Republik (Tatarstan, Baschkortostan), Recht auf Unterhaltung internationaler Beziehungen (Tatarstan, Baschkortostan, Nord-Ossetien-Alanija, Sacha [Jakutien], Republik Komi, Tschuwaschien), Nutzungsrecht auf eigene Bodenschätze (Tatarstan, Kabardino-Balkarien, Baschkortostan, Nord-Ossetien-Alanija), Recht auf einen eigenen Haushalt (Tatarstan, Kabardino-Balkarien, Baschkortostan, Nord-Ossetien-Alanija, Sacha [Jakutien], Republik Komi), eigenes Steuererhebungsrecht (Tatarstan, Kabardino-Balkarien, Nord-Ossetien-Alanija, Tschuwaschien), Errichtung einer Nationalbank (Tatarstan, Kabardino-Balkarien, Baschkortostan, Nord-Ossetien-Alanija), Außenwirtschaftstätigkeit (Tatarstan, Kabardino-Balkarien, Baschkortostan, Nord-Ossetien-Alanija, Sacha [Jakutien], Republik Komi, Tschuwaschien). Hinsichtlich der von Moskau gewährten Konzessionen bzw. des politischen und wirtschaftlichen Selbstständigkeitsgrads der Republiken ergibt sich folgende Rangfolge: (1) Tatarstan, (2) Baschkortostan, (3) Nord-Ossetien-Alanija, (4) Kabardino-Balkarien, (5) Sacha (Jakutien), Republik Komi und Tschuwaschien, (6) Burjatien und Udmurtien.

4. Ferner schloß Moskau bisher mit folgenden 14 Gebieten Kompetenzabgrenzungsverträge ab (Reihenfolge chronologisch): Swerdlowsk, Kaliningrad, Orenburg, Krasnodar, Chabarowsk, Omsk, Irkutsk mit dem Autonomen Bezirk der Ust-Ordnyer Burjaten, Sachalin, Perm mit dem Autonomen Bezirk der Komi-Permjaken, Nishnij Nowgorod, Rostow, Twer, Gebiet Leningrad und Stadt St. Petersburg. Allen genannten Gebieten – bis auf Kaliningrad, Orenburg und Krasnodar – wurden folgende Rechte zugestanden: Haushaltsrecht, Erhebung eigener Steuern und Unterhaltung internationaler sowie außenwirtschaftlicher Beziehungen. Swerdlowsk erhielt als einziges Gebiet das Recht, eine Gebietsbank zu errichten. Nach diesem Katalog ergibt sich folgende Rangfolge der Gebiete hinsichtlich ihres politischen und wirtschaftlichen Selbstständigkeitsgrads: (1) Swerdlowsk, (2) Gebiet Leningrad, Stadt St. Petersburg, Nishnij Nowgorod, Rostow, Omsk, Chabarowsk, Twer, Sachalin, Irkutsk mit dem Autonomen Bezirk der Ust-Ordnyer Burjaten, und Perm mit dem Autonomen Bezirk der Komi-Permjaken, (3) Kaliningrad, Orenburg und Krasnodar.
5. Bei den Gebieten scheint das Haushalts- und Steuerrecht sowie das Recht zur selbständigen Teilnahme an internationalen und außenwirtschaftlichen Beziehungen zum Standard der Moskauer Zugeständnisse in den Kompetenzabgrenzungsverträgen zu werden, oft mit identischen Formulierungen. Offensichtlich will der Kreml die unterschiedliche Behandlung der Föderationssubjekte aufgeben, die eigentlich verfassungswidrig ist. Verglichen mit der politischen Rangfolge der Republiken, rangiert Swerdlowsk, das die Gebietsliste anführt, nach Tatarstan und Baschkortostan. Die Rechte, die Moskau diesen beiden Republiken einräumte, hat es in diesem Umfang später keiner anderen Republik oder keinem anderen Gebiet mehr zugestanden.

6. Durch die Gouverneurswahlen in der zweiten Jahreshälfte 1996 und Anfang 1997, um deren Durchführung 1995 ein harter Streit zwischen den politischen Institutionen entbrannt war, wurde der Demokratisierungsprozeß auf der regionalen Ebene fortgesetzt. Zum ersten Mal in der russischen Geschichte wurden die Amtsinhaber auf der regionalen Ebene tatsächlich vom Volk gewählt. Der Bericht analysiert die Wahlen zwischen dem 1. September 1996 und dem 12. Januar 1997 in fünf Republiken und 47 Gebieten. Trotz zahlreicher Verstöße wurden die Gouverneurswahlen von der Zentralen Wahlkommission anerkannt.
7. Von den 52 gewählten Gouverneuren – die fünf Präsidenten sind in diesen Begriff mit eingeschlossen – wurden 24 oder 46,2% in ihrem Amt bestätigt. 28 oder 53,8% der Gouverneure wurden neu gewählt. 15 der neugewählten Gouverneure oder 28,8% aller gewählten Gouverneure wurden von der KPRF bzw. von dem den Kommunisten nahestehenden Sammelbecken "Volkspatriotische Union Rußlands" (VPUR) unterstützt. Auf dem dritten Platz rangieren mit sechs Gouverneuren oder 11,5% die Manager, die als unabhängige Kandidaten mit starker Unterstützung durch die Geschäftswelt antraten. Einige von ihnen sind selbst erfolgreiche Unternehmer und befürworten Jelzins Reformpolitik.
8. Die Ergebnisse der Gouverneurswahlen stimmen nicht unbedingt mit der jeweiligen parteipolitischen Mehrheit in den regionalen Volksvertretungen bzw. mit dem Wahlverhalten bei der Staatsdumawahl am 17. Dezember 1995 oder der Präsidentenwahl am 3. Juli 1996 überein. 13 Gouverneure von 22 oder 59,1% wurden in ihrem Amt in einem Gebiet bestätigt, dessen Wählerschaft bei der Staatsdumawahl kommunistisch und bei der Präsidentenwahl für Jelzin votiert hatte, 5 oder 22,7% gewannen in Regionen, die bei beiden Wahlen kommunistisch gewählt hatten, und 2 oder 9,1% hatten in den Gebieten Erfolg, die bei beiden Wahlen nicht kommunistisch gewählt hatten.
9. Gewählt wurde im allgemeinen der Kandidat, von dem sich die Wähler eine Verbesserung ihrer Lebensbedingungen erhoffen. Wenn die Wähler mit ihrem bisherigen Gouverneur zufrieden waren, wurde er wiedergewählt. Wenn ein Konkurrent antrat, der mehr Tatkraft erwarten ließ, wurde für diesen gestimmt. Wenn auch ein solcher nicht zur Verfügung stand, wurde dann auch ein farbloser Kandidat gewählt, wenn er mit einer starken parteipolitischen Wahlkampfunterstützung aufwarten konnte. Als Moskau die Wahltermine festsetzte, ging es davon aus, daß sich in Rußland zum Wahlzeitpunkt im Herbst 1996 die wirtschaftliche und soziale Lage verbessern würde. Statt dessen stehen die Zahlungen der Renten, Löhne und des Solds oft seit Monaten aus. Vor diesem Hintergrund betrachtet, hätte das Wahlergebnis durchaus schlechter ausfallen können.



Das Verhältnis zwischen der Zentrale und den Regionen in der Rußländischen Föderation ist nicht unproblematisch. In den letzten Jahren versuchte Moskau, zwei Entwicklungen einzuleiten bzw. zuzulassen, die dazu beitragen sollten, Spannungen innerhalb der Föderation durch den Abschluß von Kompetenzabgrenzungsverträgen und durch die Zulassung von Gouverneurswahlen abzubauen. Mit Blick auf die Präsidentschaftswahl im Sommer 1996 wurden nicht nur weitere Kompetenzabgrenzungsverträge mit Republiken, sondern auch mit Gebieten geschlossen, um deren Präsidenten und Gouverneure für die politische Unterstützung Jelzins zu gewinnen. In der zweiten Jahreshälfte 1996 mußten sich zum ersten Mal die meisten Gouverneure einer Wahl durch die Bevölkerung stellen.

## 1. Der föderale Status Rußlands

Die Möglichkeit, Kompetenzabgrenzungsverträge zwischen dem Zentrum und den Föderationssubjekten zu schließen, ist Folge des föderalen Status Rußlands, der in Artikel 1 der neuen rußländischen Verfassung von 1993<sup>1</sup> festgeschrieben wurde. Die Artikel des 1. Kapitels sowie des 2. und 9. Kapitels der Verfassung darf die Föderalversammlung (Staatsduma plus Föderationsrat) laut Artikel 135 (Kapitel 9) nicht ändern. Diese grundlegenden Artikel der neuen rußländischen Verfassung können praktisch nur auf dem Wege der Verabschiedung einer neuen Verfassung geändert werden. Ein Antrag auf Revision dieser besonders geschützten Artikel muß von drei Fünfteln der Stimmen der Gesamtzahl der Abgeordneten des Föderationsrats und der Staatsduma unterstützt werden. Dann muß eine Verfassungsversammlung einberufen werden, die entweder die bestehende Verfassung bestätigt oder eine neue Verfassung ausarbeitet. Diese neue Verfassung muß von zwei Dritteln aller Mitglieder der Verfassungsversammlung verabschiedet werden. Der andere Weg zur Annahme einer neuen Verfassung wäre die Durchführung eines Referendums. Die neue Verfassung gilt als angenommen, wenn sich mehr als die Hälfte der Wahlberechtigten am Referendum beteiligt und mehr als die Hälfte der Wähler, die am Referendum teilgenommen haben, ihr zustimmt. Das bedeutet, daß der Föderalismus in Rußland zu den Essentials der rußländischen Verfassung gehört, die auf legale Art und Weise nur sehr schwer zu beseitigen sind.

Die Rußländische Föderation besteht laut Art. 65 aus 21 Republiken, 6 Regionen (Kraj), 49 Gebieten (oblast'), 2 Städten mit föderalem Rang (Moskau u. St. Petersburg), dem Jüdischen Autonomen Gebiet und 10 Autonomen Bezirken, also insgesamt aus 89 Föderationssubjekten. Die Republiken wurden nach nicht-russischen Nationalitäten definiert, während die Gebiete in den übrigen, mehrheitlich von Russen bewohnten Teilen des Landes nach rein administrativen Gesichtspunkten gebildet wurden. Territorien, in denen kleinere nicht-russische Min-

---

<sup>1</sup> Verfassung der Rußländischen Föderation, in: Rossijskaja gazeta, 25.12.1993. Deutsch in: Osteuropa-Recht, 4, 1994, S. 296-325 oder in: Frenzke, Dietrich, Die russischen Verfassungen von 1978 und 1993. Eine text-historische Dokumentation mit komparativem Sachregister. Berlin 1995, S. 270-317.

derheiten leben, erhalten den niedrigeren Rang eines Autonomen Bezirks. Befindet sich in einem Gebiet ein Autonomer Bezirk, so wird dieses Gebiet Kraj genannt.<sup>2</sup>

Obwohl Artikel 5 der Verfassung die Gleichberechtigung aller Föderationssubjekte deklariert, sind sie in Wirklichkeit nicht gleichberechtigt, denn der Rangstufe nach stehen die Republiken höher als die übrigen Föderationssubjekte, weil die Republiken nach Art. 66 eine Verfassung haben und die übrigen Föderationssubjekte nur ein Statut. Der Status eines Föderationssubjekts kann im gegenseitigen Einvernehmen der Rußländischen Föderation und des betreffenden Föderationssubjekts geändert werden, und zwar in Form eines föderalen Verfassungsgesetzes (Art. 66, Abs. 5). Auch hinsichtlich ihrer eigenen Verfassungsregelungen bestehen zwischen den Föderationssubjekten große Differenzen. So enthält die Verfassung der Republik Sacha (Jakutien) vom 4. April 1992 in Artikel 70 die Regelung, daß der Präsident der Republik die Ordnung für die Bildung territorialer Streitkräfte festlegt.<sup>3</sup> Diesen Artikel kann man so interpretieren, daß die Verfassung Jakutiens die Bildung eigener Streitkräfte vorsieht.

Hinzu kommt, daß sich die Regionen sehr voneinander abheben. Der Bevölkerung nach unterscheiden sich die Regionen bis zu 375mal, dem Territorium nach bis zu 387mal und der Pro-Kopf-Produktion nach bis zu 4,2mal. Nur noch 10 der 89 Föderationssubjekte – angeführt von Moskau – sind Geber-Regionen, d.h. sie zahlen mehr in den föderalen Haushalt ein als sie erhalten.<sup>4</sup>

Eine Aussage über die Möglichkeit eines Austritts eines Föderationssubjekts aus der Rußländischen Föderation macht die Verfassung nicht. In Art. 65, Abs. 2, ist lediglich davon die Rede, daß die Aufnahme in die Rußländische Föderation und die Bildung eines Föderationssubjekts innerhalb der Rußländischen Föderation nach dem Verfahren erfolgt, mit dem föderale Verfassungsgesetze verabschiedet werden, also mit einer Dreiviertel-Mehrheit der Mitglieder des Föderationsrats und mit zwei Dritteln der Stimmen aller Abgeordneten der Staatsduma. Ein solches Gesetz ist dann innerhalb von 14 Tagen vom Präsidenten zu unterzeichnen und zu verkünden (Art. 108). Würde diese Regelung auch auf den Austritt eines Föderationssubjekts aus der Rußländischen Föderation angewandt, dann könnte die Republik Tschetschenien nur nach dem Durchlauf obigen Verfahrens aus der Rußländischen Föderation ausscheiden, was angesichts der bestehenden Kräfteverhältnisse in der neuen Staatsduma kaum vorstellbar ist.

Die Föderationssubjekte wirken im Rahmen des Föderationsrats, der ersten Parlamentskammer, bei zentralen politischen Entscheidungen mit. Dem Föderationsrat gehören vi muneris

---

<sup>2</sup> The International Center (eds.), *Russian Regions Today. Atlas of the New Federation*. Washington, D.C., 1994, S. ii.

<sup>3</sup> Konstitucija (Osnovnoj zakon) Respubliki Sacha (Jakutia). Prinjata Verhovnym Sovetom Respubliki Sacha (Jakutia) 4 aprelja 1992 goda s izmenenijami i dopolnenijami, vnesennymi zakonami Respubliki Sacha (Jakutija) ot 26 janvarja i 20 aprelja 1994 goda. (Text aus der Bibliothek des Föderationsrats).

<sup>4</sup> Cholodkovskij, Kirill, V kakom gosudarstve my živem? Regional'nye vybory i territorial'noe ustrojstvo Ros-sii, in: *Panorama*, 51, 1996, S. 9.

die Präsidenten bzw. Gouverneure und die Vorsitzenden der Parlamente der Föderationssubjekte an.

Der Föderationsrat hat folgende Zuständigkeiten (Art. 102):

- Bestätigung von Grenzänderungen zwischen den Föderationssubjekten;
- Bestätigung der Verhängung des Kriegs- und des Ausnahmezustandes durch den Präsidenten;
- Entscheidung über die Möglichkeit, Truppen außerhalb der Rußländischen Föderation einzusetzen;
- Anberaumung der Präsidentschaftswahl;
- Amtsenthebung des Präsidenten;
- Ernennung der Richter des Verfassungsgerichts, des Obersten Gerichts und des Obersten Schiedsgerichts der Rußländischen Föderation, die der Präsident vorschlägt;
- Ernennung und Amtsenthebung des Generalstaatsanwalts, den der Präsident vorschlägt;
- Ernennung und Amtsenthebung des stellvertretenden Vorsitzenden des Rechnungshofs sowie der Hälfte seiner Mitglieder.

Der Föderationsrat wirkt am Gesetzgebungsprozeß dergestalt mit, daß ein föderales Gesetz erst dann als beschlossen gilt, wenn der Föderationsrat ihm innerhalb von 14 Tagen mit der Hälfte aller seiner Mitglieder zugestimmt hat oder wenn es nicht innerhalb von zwei Wochen vom Föderationsrat behandelt wurde. Auf jeden Fall müssen von der Staatsduma verabschiedete Gesetze vom Föderationsrat behandelt werden, können also nicht durch das Verstreichenlassen der Zweiwochenfrist die Zustimmung der ersten Parlamentskammer erlangen, wenn sie folgende Fragen betreffen (Art. 106):

- den föderalen Haushalt;
- föderale Steuern und Abgaben;
- Regelung von Finanz-, Währungs-, Kredit- und Zollangelegenheiten sowie Fragen der Geldemission;
- die Ratifizierung und Aufkündigung internationaler Verträge;
- den Status und den Schutz der Staatsgrenze der Rußländischen Föderation;
- Krieg und Frieden.

Falls ein föderales Gesetz vom Föderationsrat abgelehnt wird, können die beiden Parlamentskammern einen Schlichtungsausschuß bilden, um die entstandenen Unstimmigkeiten zu überwinden. Anschließend muß das föderale Gesetz erneut von der Staatsduma behandelt werden. Ist die Staatsduma mit dem Beschluß des Föderationsrats nicht einverstanden und wird kein Schlichtungsausschuß gebildet, gilt das föderale Gesetz als angenommen, wenn bei einer erneuten Abstimmung zwei Drittel aller Abgeordneten der Staatsduma für dieses Gesetz stimmen (Art. 105).

## **2. Zuständigkeit des Zentrums und der Regionen**

Bei der Zuständigkeit des Zentrums und der Föderationssubjekte unterscheidet die Verfassung zwischen der Zuständigkeit des Zentrums, der gemeinsamen Zuständigkeit von Zentrum und Föderationssubjekt sowie der Zuständigkeit des Föderationssubjekts.

### **2.1 Zuständigkeit des Zentrums**

Nach Art. 71 der Verfassung hat das Zentrum folgende Zuständigkeit:

- Verabschiedung und Änderung der Verfassung sowie von föderalen Gesetzen und Kontrolle über deren Einhaltung;
- der föderative Aufbau der Rußländischen Föderation und die Kontrolle ihres Territoriums;
- Regelung und Schutz der Rechte und Grundfreiheiten;
- Festlegung des Systems der föderalen Organe der drei staatlichen Gewalten;
- das föderale Staatseigentum und dessen Verwaltung;
- Festlegung der Grundlagen der föderalen Politik auf allen Gebieten;
- Festlegung der rechtlichen Grundlagen eines einheitlichen Marktes sowie Regelung des Finanz-, Währungswesens usw., die Geldemission und die Grundlagen der Preispolitik;
- der föderale Haushalt, Steuern usw., die föderalen Fonds für Regionalentwicklung;
- föderale Energie-, Kernenergie-, Verkehrs- und Kommunikationssysteme sowie Weltraumaktivitäten;
- Außenpolitik und internationale Beziehungen sowie Fragen von Krieg und Frieden;
- Außenwirtschaftsbeziehungen;
- Verteidigung, Sicherheit und Rüstungsindustrie;
- Status und Schutz der Staatsgrenzen;
- Gerichtsordnung, Staatsanwaltschaft usw.;
- das föderale Kollisionsrecht;
- der meteorologische Dienst, Normen, Eichmaße, Zeitberechnung, Geodäsie, offizielle Statistiken usw.;
- staatliche Ehrentitel und Auszeichnungen der Rußländischen Föderation;
- der föderale Staatsdienst.

### **2.2 Gemeinsame Zuständigkeit des Zentrums und des Föderationssubjekts**

Gemeinsam sind das Zentrum und das Föderationssubjekt laut Art. 72 der Verfassung für folgende Fragen zuständig:

- Gewährleistung der Übereinstimmung der Verfassungen, Statuten und Gesetze des Föderationssubjekts mit der föderalen Verfassung usw.;

- Schutz der Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers, der Rechtsordnung und der öffentlichen Sicherheit, der Ordnung in den Grenzgebieten, der Rechte der nationalen Minderheiten;
- Abgrenzung des Staatseigentums;
- Fragen des Naturschutzes usw.;
- Fragen der Kultur, Bildung, Wissenschaft, des Sport usw.;
- Koordinierung von Fragen des Gesundheitsschutzes, Schutz der Familie, soziale Absicherung usw.;
- Katastrophenbekämpfung usw.;
- Festlegung allgemeiner Prinzipien für Besteuerung und Abgaben;
- Gesetzgebungsfragen (Verwaltung, Arbeit, Familie, Wohnung, Boden, Wasser, Forst, Bodenschätze, Umweltschutz);
- Personal der Rechtsorgane;
- Schutz von ethnischen Minderheiten;
- Festlegung allgemeiner Organisationsprinzipien für das System der Organe der Staatsgewalt und der örtlichen Selbstverwaltung;
- Koordinierung der internationalen und außenwirtschaftlichen Beziehungen der Föderationssubjekte und die Erfüllung internationaler Verträge.

### **2.3 Zuständigkeit des Föderationssubjekts**

Über die alleinige Zuständigkeit des Föderationssubjekts enthält Artikel 73 lediglich den allgemeinen Satz, daß das Föderationssubjekt außerhalb der Zuständigkeit des Zentrums und der gemeinsamen Zuständigkeit von Zentrum und Föderationssubjekt auf seinem Territorium über die gesamte Fülle der Staatsmacht verfügt. Artikel 76 bestimmt, daß das Föderationssubjekt außerhalb der Grenzen der Zuständigkeit der Rußländischen Föderation und der gemeinsamen Zuständigkeit der Rußländischen Föderation und des Föderationssubjekts seine eigenen rechtlichen Regelungen trifft, die der Verfassung und den föderalen Gesetzen nicht widersprechen dürfen. Im Zweifelsfall hat immer das föderale Recht den Vorrang. Laut Artikel 78 können die föderalen Organe zur Ausübung ihrer Vollmachten eigene territoriale Organe bilden und entsprechende Amtspersonen ernennen.

Diese pauschalen Formulierungen führten in der Praxis zu Kompetenzstreitigkeiten zwischen dem Zentrum und den Föderationssubjekten. Um den Regelungsspielraum zu füllen, haben bisher 23 Republiken und Gebiete mit dem Zentrum Kompetenzabgrenzungsverträge geschlossen. Die Rechtsgrundlage für den Abschluß solcher Abkommen enthält der Verfassungsartikel 78: Sowohl die Exekutivorgane der Rußländischen Föderation als auch des Föderationssubjekts können übereinkommen, gegenseitig einen Teil ihrer Vollmachten zu übertragen, sofern dies nicht der Verfassung und den föderalen Gesetzen widerspricht.

### 3. Kompetenzabgrenzungsverträge

Bisher schloß Moskau 23 Kompetenzabgrenzungsverträge mit den folgenden neun Republiken: Tatarstan (am 15.2.1994<sup>5</sup>), Kabardino-Balkarien (am 1.7.1994<sup>6</sup>), Baschkortostan, dem früheren Baschkirien (am 3.8.1994<sup>7</sup>), Nord-Ossetien-Alanija (am 23.3.1995<sup>8</sup>), Jakutien, das jetzt Sacha heißt (am 29.6.1995<sup>9</sup>), Burjatien (am 29.8.1995<sup>10</sup>), Udmurtien (am 17.10.1995<sup>11</sup>), Komi (am 20.3.1996<sup>12</sup>) und Tschuwaschien (am 27.5.1996<sup>13</sup>) sowie mit den folgenden 14 Gebieten: Swerdlowsk (am 12.1.1996<sup>14</sup>), Kaliningrad, dem früheren Königsberg (am 12.1.1996<sup>15</sup>), Orenburg (am 30.1.1996<sup>16</sup>), Krasnodar (am 30.1.1996<sup>17</sup>), Chabarowsk (am 24.4.1996<sup>18</sup>), Omsk (am 19.5.1996<sup>19</sup>), Irkutsk mit dem Autonomen Bezirk der Ust-Ordnyer

Gelöscht: 1

Gelöscht: acht

Gelöscht: und

Gelöscht: fünf

Gelöscht: und Leningrad (am 13.6.1996)

<sup>5</sup> Dogovor Rossijskoj Federacii i Respubliki Tatarstan "O razgraničeniei predmetov vedenija i vzaimnom delegirovanii polnomočij meždu organami gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii i organami gosudarstvennoj vlasti Respubliki Tatarstan", in: Rossijskie vesti, 22.2.1996.

<sup>6</sup> Dogovor Rossijskoj Federacii i Kabardino-Balkarskoj Respubliki "O razgraničeniei predmetov vedenija i vzaimnom delegirovanii polnomočij meždu organami gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii i organami gosudarstvennoj vlasti Kabardino-Balkarskoj Respubliki", in: Rossijskie vesti, 29.2.1996.

<sup>7</sup> Dogovor Rossijskoj Federacii i Respubliki Baškortostan "O razgraničeniei predmetov vedenija i vzaimnom delegirovanii polnomočij meždu organami gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii i organami gosudarstvennoj vlasti Respubliki Baškortostan", in: Rossijskie vesti, 22.2.1996.

<sup>8</sup> Dogovor o razgraničeniei predmetov vedenija i polnomočij meždu organami gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii i organami gosudarstvennoj vlasti Respubliki Severnaja Osetija-Alanija, in: Rossijskie vesti, 29.2.1996.

<sup>9</sup> Dogovor o razgraničeniei predmetov vedenija i polnomočij meždu organami gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii i organami gosudarstvennoj vlasti Respubliki Sacha (Jakutija), in: Rossijskie vesti, 14.3.1996.

<sup>10</sup> Dogovor o razgraničeniei predmetov vedenija i polnomočij meždu organami gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii i organami gosudarstvennoj vlasti Respubliki Burjatija, in: Rossijskie vesti, 22.2.1996.

<sup>11</sup> Dogovor o razgraničeniei predmetov vedenija i polnomočij meždu organami gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii i organami gosudarstvennoj vlasti Udmurtskoj Respubliki, in: Rossijskie vesti, 17.2.1996.

<sup>12</sup> Dogovor o razgraničeniei predmetov vedenija i polnomočij meždu organami gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii i organami gosudarstvennoj vlasti Respubliki Komi, in: Rossijskie vesti, 28.3.1996.

<sup>13</sup> Dogovor o razgraničeniei predmetov vedenija i polnomočij meždu organami gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii i organami gosudarstvennoj vlasti Čuvašskoj Respubliki, in: Rossijskie vesti, 25.7.1996.

<sup>14</sup> Dogovor o razgraničeniei predmetov vedenija i polnomočij meždu organami gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii i organami gosudarstvennoj vlasti Sverdlowskoj oblasti, in: Rossijskaja gazeta, 1.2.1996.

<sup>15</sup> Dogovor o razgraničeniei predmetov vedenija i polnomočij meždu organami gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii i organami gosudarstvennoj vlasti Kaliningradskoj oblasti, in: Rossijskaja gazeta, 31.1.1996.

<sup>16</sup> Dogovor o razgraničeniei predmetov vedenija i polnomočij meždu organami gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii i organami gosudarstvennoj vlasti Orenburgskoj oblasti, in: Rossijskie vesti, 14.3.1996.

<sup>17</sup> Dogovor o razgraničeniei predmetov vedenija i polnomočij meždu organami gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii i organami gosudarstvennoj vlasti Krasnodarskogo kraja, in: Rossijskie vesti, 17.2.1996.

<sup>18</sup> Dogovor o razgraničeniei predmetov vedenija i polnomočij meždu organami gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii i organami gosudarstvennoj vlasti Chabarovskogo kraja, in: Rossijskie vesti, 3.10.1996.

<sup>19</sup> Dogovor o razgraničeniei predmetov vedenija i polnomočij meždu organami gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii i organami gosudarstvennoj vlasti Omskoj oblasti, in: Rossijskie vesti, 25.7.1996.

Burjaten (am 27.5.1996<sup>20</sup>), Sachalin (am 9.5.1996<sup>21</sup>), Perm mit dem Autonomen Bezirk der Komi-Permjacken (am 31.5.1996<sup>22</sup>), Nishnij Nowgorod (am 8.6.1996<sup>23</sup>), Rostow (am 11.6.1996<sup>24</sup>), Twer (am 13.6.1996<sup>25</sup>), Gebiet Leningrad (am 13.6.1996<sup>26</sup>) und Stadt St. Petersburg (am 13.6.1996<sup>27</sup>) ab.

### 3.1 Republiken

Die ersten drei Machtabgrenzungsverträge, die mit Republiken geschlossen wurden, hatten den Titel "Vertrag der Rußländischen Föderation und des Föderationssubjekts N.N. 'Über die Abgrenzung der Zuständigkeiten und die gegenseitige Delegation von Kompetenzen zwischen den Staatsorganen der Rußländischen Föderation und des Föderationssubjekts N.N.'". Seit dem Vertrag mit Nord-Ossetien-Alanija, also seit 1995, wurde der Titel verkürzt in "Vertrag über die Abgrenzung der Zuständigkeit und Vollmacht zwischen den Staatsorganen der Rußländischen Föderation und dem Föderationssubjekt N.N.". Die Verträge enthalten drei Hauptbestandteile in unterschiedlicher Reihenfolge: Vereinbarungen über die Zuständigkeit des Föderationssubjekts, über die gemeinsamen Zuständigkeit der Rußländischen Föderation und des Föderationssubjekts sowie über die Zuständigkeit der Rußländischen Föderation.

Als Muster wird im folgenden der erste Kompetenzabgrenzungsvertrag genommen, den Moskau geschlossen hat, und zwar mit Tatarstan. In seinem Kampf gegen den sowjetischen Präsidenten Michail Gorbatschow hatte Boris Jelzin Tatarstan aufgefordert, sich so viel Souveränität zu nehmen, wie es verkräften kann. 1992 mußte Jelzin feststellen, daß Kasan seine frühere Aufforderung ernst nimmt und diese Souveränität vom russischen Präsidenten einfordert. Tatarstan weigerte sich 1992, den Föderationsvertrag zu unterzeichnen. Am Referendum über die neue Verfassung und an der Staatsdumawahl am 12. Dezember 1993 beteiligten sich in Tatarstan nur 17 Prozent der Wahlberechtigten, so daß das Referendum in der Republik

Gelöscht: j

<sup>20</sup> Dogovor o razgraničenii predmetov vedenija i polnomočij meždu organami gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii i organami gosudarstvennoj vlasti Irkutskoj oblasti i vchodjaščego v ee sostav Ust'-Ordynskogo Burjatskogo avtonomnogo okruga, in: Rossijskie vesti, 25.7.1996.

<sup>21</sup> Dogovor o razgraničenii predmetov vedenija i polnomočij meždu organami gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii i organami gosudarstvennoj vlasti Sachalinskoj oblasti, in: Rossijskie vesti, 25.7.1996.

<sup>22</sup> Dogovor o razgraničenii predmetov vedenija i polnomočij meždu organami gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii i organami gosudarstvennoj vlasti Permskoj oblasti i organami gosudarstvennoj vlasti Komi-Permjackogo avtonomnogo okruga, in: Rossijskie vesti, 25.7.1996.

<sup>23</sup> Dogovor o razgraničenii predmetov vedenija i polnomočij meždu organami gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii i organami gosudarstvennoj vlasti Nižegorodskoj oblasti, in: Rossijskie vesti, 26.9.1996.

<sup>24</sup> Dogovor o razgraničenii predmetov vedenija i polnomočij meždu organami gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii i organami gosudarstvennoj vlasti Rostovskoj oblasti, in: Rossijskie vesti, 25.7.1996.

<sup>25</sup> Dogovor o razgraničenii predmetov vedenija i polnomočij meždu organami gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii i organami gosudarstvennoj vlasti Tverskoj oblasti, in: Rossijskie vesti, 25.7.1996.

<sup>26</sup> Dogovor o razgraničenii predmetov vedenija i polnomočij meždu organami gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii i organami gosudarstvennoj vlasti Leningradskoj oblasti, in: Rossijskie vesti, 13.7.1996.

<sup>27</sup> Dogovor o razgraničenii predmetov vedenija i polnomočij meždu organami gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii i organami gosudarstvennoj goroda federal'nogo značenija Sankt-Peterburga, in: Rossijskie vesti, 26.9.1996.

rechtlich nicht zustande kam, weil die Mindestbeteiligung der Hälfte aller Wahlberechtigten nicht erreicht wurde. Ferner wurde kein Kandidat für die Wahl zum Föderationsrat registriert, weil die dazu erforderlichen Unterschriften nicht gesammelt wurden. Um weitere Unabhängigkeitsbestrebungen Tatarstans zu bremsen, schloß Moskau 1994 seinen ersten Kompetenzabgrenzungsvertrag mit Tatarstan.

In die alleinige Zuständigkeit Tatarstans fallen:

- Gewährleistung des Schutzes der Menschen- und Bürgerrechte;
- Haushaltsaufstellung und Steuereinnahmen;
- Entscheidung von Fragen der Rechtsanwaltschaft und des Notariats;
- rechtliche Regelung von Verwaltungs-, Familien-, Wohnungs-, Umwelt- und Naturnutzungsangelegenheiten;
- Begnadigung von Straftätern, die von Gerichten Tatarstans verurteilt worden sind;
- Nutzung von Grund und Boden, Bodenschätzen, Wasser, Holz und anderen Naturressourcen sowie von staatlichen Betrieben und sonstigem Staatseigentum auf dem Territorium Tatarstans mit Ausnahme des Eigentums der Rußländischen Föderation;
- Staatsorganisation in Tatarstan;
- Staatsangehörigkeit Tatarstans;
- alternativer Zivildienst auf dem Territorium Tatarstans;
- Beziehungen zu anderen Föderationssubjekten und Abschluß von Verträgen mit ihnen;
- Teilnahme an internationalen Beziehungen, Aufnahme von Beziehungen mit ausländischen Staaten, Abschluß von entsprechenden Abkommen, Mitgliedschaft in internationalen Organisationen;
- Gründung einer Nationalbank Tatarstans;
- selbständige Gestaltung der außenwirtschaftlichen Beziehungen;
- Konversion in Betrieben, die sich im Eigentum Tatarstans befinden;
- Herausgabe von eigenen staatlichen Auszeichnungen.

Zur gemeinsamen Zuständigkeit Tatarstans und der Rußländischen Föderation gehören folgende, wobei die *kursiv* gesetzten über die im Verfassungstext (Art. 72) genannten gemeinsamen Zuständigkeiten hinausgehen:

- Sicherstellung der Menschen- und Bürgerrechte sowie der Rechte der nationalen Minderheiten;
- *Schutz der Souveränität und territorialen Integrität;*
- *Rüstungsindustrie, Waffenverkauf und Konversion auf dem Territorium Tatarstans;*
- *allgemeine und strittige Staatsbürgerschaftsfragen;*
- Koordinierung der internationalen und außenwirtschaftlichen Beziehungen;
- *Koordinierung der Preispolitik;*

- *Bildung regionaler Entwicklungsfonds;*
- *Durchführung der Währungspolitik;*
- *Verwaltung des gemeinsamen Eigentums;*
- *Koordinierung der Tätigkeit in den Bereichen Geodäsie, Meteorologie und Zeitrechnung;*
- *Koordinierung der Verwaltung der gemeinsamen Energie-, Transport- und Kommunikationssysteme;*
- Gewährleistung der ökologischen Sicherheit usw.;
- *Durchführung einer gemeinsamen Politik in den Bereichen Soziales, Beschäftigung und Migration;*
- *Koordinierung der Tätigkeit in den Bereichen Gesundheitswesen, Schutz der Familie, Bildung, Wissenschaft, Kultur, Sport usw.;*
- *Personal der Gerichte und der sonstigen Organe der Rechtspflege;*
- *Rechtsanwaltschaft, Schiedsgerichtsbarkeit und das Notariat;*
- *Koordinierung der Rechtsschutzorgane in den Bereichen Sicherheit und Verbrechensbekämpfung;*
- *Entwicklung von Prinzipien für die Organisation des Systems der Staatsorgane und der örtlichen Selbstverwaltung;*
- *Verwaltungs- und Verwaltungsprozeßrecht, Arbeitsrecht, Wohnrecht, Grund- und Bodenrecht, Wasserrecht, Forstrecht, Recht bezüglich der Bodenschätze und Umweltrecht.*

Der Katalog mit denjenigen Kompetenzen, die zur Zuständigkeit der Rußländischen Föderation gehören, sind wörtlich mit dem Verfassungsartikel 71 identisch, der oben bereits wiedergegeben wurde.

Streitfragen sind zwischen Tatarstan und der Rußländischen Föderation einvernehmlich zu regeln. Tatarstan und die Rußländische Föderation unterhalten Bevollmächtigte Vertretungen in Moskau und in Kasan. Außerdem enthält der Vertrag vier Zusatzklauseln, die nicht veröffentlicht wurden.<sup>28</sup>

Zwischen 1992 und 1994 hatte Tatarstan mit Moskau bereits eine Reihe von Spezialabkommen auf folgenden Gebieten geschlossen:

- wirtschaftliche Zusammenarbeit (22.1.1992);
- Produktion und Transport von Öl und Produkten der Petrochemie (5.6.1993);
- Eigentumsfragen (22.6.1993);
- Zollfragen (22.6.1993);
- Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Umweltschutzes;

---

<sup>28</sup> Kirkow, Peter, Im Labyrinth russischer Regionalpolitik: Ausgehandelter Föderalismus und institutionelle Veränderungen, in: Osteuropa, 1, 1997, S. 50.

- Hochschulwesen;
- Zuständigkeitsabgrenzung bei den außenwirtschaftlichen Beziehungen (1.2.1994);
- Bankenwesen sowie Währungs-, Kredit- und Devisenpolitik (im Februar 1949);
- Haushaltsbeziehungen (im Februar 1994);
- Koordinierung der Bekämpfung der Kriminalität und der sonstigen Rechtsverstöße (im Februar 1994);
- Verteidigungsindustrie (im Februar 1994);
- Militärorganisation (im Februar 1994).<sup>29</sup>

Normalerweise haben die Verträge eine Laufzeit von fünf Jahren.

Das Abkommen über die Abgrenzung der Zuständigkeiten auf dem Gebiet der außenwirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Rußländischen Föderation und Tatarstan vom 16. Februar 1994<sup>30</sup> weist Tatarstan folgende Ausschließlichkeitskompetenzen zu:

- Abschluß von Außenwirtschaftsabkommen mit administrativen oder föderalen Subjekten anderer Staaten;
- Abschluß von Handels- und Wirtschaftsabkommen mit anderen Staaten;
- Aufnahme von staatlichen oder privaten Krediten usw. mit einer Garantie der Regierung Tatarstans einschließlich der Kontrolle über deren Verwendung;
- Entwicklung und Kontrolle eines Devisenfonds Tatarstans;
- Zulassung ausländischer Investitionen in Tatarstan;
- Gewährung staatlicher Garantien für die Beteiligten an außenwirtschaftlichen Beziehungen;
- Mitarbeit in ausländischen Finanz- und Wirtschaftsorganisationen;
- Entgegennahme von Unterstützungsleistungen ausländischer Partner sowie deren Verwendung;
- Gewährung von Krediten usw. an ausländische Partner;
- Errichtung einer Freien Wirtschaftszone auf dem Gebiet Tatarstans.<sup>31</sup>

An gemeinsamen Kompetenzen der Rußländischen Föderation und Tatarstans zählt das Sonderabkommen auf:

- Schutz der wirtschaftlichen Interessen von Unternehmern, Organisationen und Bürgern Tatarstans im Ausland;

---

<sup>29</sup> Teague, Elizabeth, Russia and Tatarstan Sign Power-sharing Treaty, in: RFE/RL Research Report, 14, 1994, S. 22f. Beliaev, Sergei A., Die neuen Rechtsgrundlagen der Beziehungen zwischen der Russischen Föderation und der Republik Tatarstan, in: Osteuropa-Recht, 2, 1995, S. 124.

<sup>30</sup> Im Kompetenzabgrenzungsvertrag mit Tatarstan wurde bereits darauf hingewiesen, zu diesen Fragen ein Sonderabkommen abzuschließen.

<sup>31</sup> Beliaev a.a.O. S. 127.

- Festlegung der Quantitätsbegrenzungen für den Export von Öl und Ölprodukten, bei denen Kontingentierungen bestehen;
- Regelung des Zahlungs- und Verrechnungsverkehrs mit dem Ausland;
- Regelung der Handelsbeziehungen mit ausländischen Staaten sowie internationalen Handels-, Währungs- und Finanzorganisationen;
- Lizenzierung von Investitionen Tatarstans im Ausland.<sup>32</sup>

In den Kompetenzabgrenzungsverträgen mit den Republiken Nord-Ossetien-Alanija und Sacha wird hinsichtlich der gemeinsamen Zuständigkeit Artikel 72 der Verfassung inhaltlich wiederholt. In den Verträgen mit den Republiken Burjatien, Udmurtien, Komi und Tschuwaschien wird nur noch auf Artikel 72 verwiesen, ohne ihn wiederzugeben.

Die alleinigen Kompetenzen der Rußländischen Föderation werden nur in den ersten vier Verträgen ausgeführt, wobei inhaltlich der Artikel 71 der Verfassung wiedergegeben wird. Im Vertrag mit Nord-Ossetien-Alanija wird Moskau – über Artikel 71 hinausgehend – zusätzlich die Zuständigkeit für das System der Hochschulbildung eingeräumt. In den späteren Verträgen werden die alleinigen Kompetenzen Moskaus nicht mehr erwähnt.

Der Vertrag mit Sacha (Jakutien) enthält einen eigenen Artikel darüber, daß sich die Rußländische Föderation und die Republik über die Produktions- und Exportquoten für Edelmetalle, vor allem von Gold, und Diamanten, geeinigt haben. Außerdem soll in Sacha eine freie Wirtschaftszone errichtet werden. Beide Seiten wollen ferner Maßnahmen zur Weiterentwicklung des Nördlichen Seewegs ergreifen. Und schließlich wollen beide die Rohstoffe des Kontinentalschelfs nutzen.

In den Vertrag mit Burjatien wurde ein Artikel über den Bajkal-See aufgenommen, der als eine ökologische Einmaligkeit besonders geschützt werden soll. Die entsprechenden rechtlichen Grundlagen und finanziellen Voraussetzungen soll Moskau schaffen.

Im Vertrag mit Udmurtien fällt auf, daß er keinen Artikel über die Kompetenz der Republik enthält. In Artikel 2 über die Kompetenz der Rußländischen Föderation und der Republik geht der Vertrag in einem Absatz auf die Frage der Vernichtung der in Udmurtien lagernden chemischen Waffen ein.

Von den Zuständigkeiten, die den Republiken gewährt werden, sind folgende politisch wichtig, weil an ihnen das Ausmaß der Zugeständnisse Moskaus an die Republik gemessen werden kann:

- Die Souveränität der Republik anerkannte Moskau nur bei Tatarstan und Baschkortostan; bei den anderen Republiken ist nur noch von Staatlichkeit die Rede. "Staatlichkeit" bekundet, daß die Republik ein staatliches Gebilde ist. Souveränität ist mehr als Staatlichkeit, denn sie drückt die Selbstbestimmung des staatlichen Gebildes aus. In den beiden Verträgen anerkannte die Rußländische Föderation nicht nur die Souveränität Tatarstans und Baschkortostans, sondern sie verpflichtete sich sogar, sie zu schützen.

---

<sup>32</sup> Beliaev a.a.O. S. 127.

- Das Recht, internationale Beziehungen zu unterhalten, räumte Moskau Tatarstan, Baschkortostan, Nord-Ossetien-Alanija, Sacha (Jakutien), Komi und Tschuwaschien ein. Gelöscht: und
- Das Nutzungsrecht der eigenen Bodenschätze erhielten Tatarstan, Kabardino-Balkarien, Baschkortostan und Nord-Ossetien-Alanija.
- Das Haushaltsrecht wurde Tatarstan, Kabardino-Balkarien, Baschkortostan, Nord-Ossetien-Alanija, Sacha (Jakutien) und Komi gewährt.
- Eigene Steuern dürfen Tatarstan, Kabardino-Balkarien, Nord-Ossetien-Alanija und Tschuwaschien erheben. Gelöscht: und
- Die Erlaubnis, eine Nationalbank zu errichten, wurde Tatarstan, Kabardino-Balkarien, Baschkortostan und Nord-Ossetien-Alanija eingeräumt – im Vertragsentwurf auch der Republik Komi<sup>33</sup>.
- Außenwirtschaftliche Tätigkeiten wurden Tatarstan, Kabardino-Balkarien, Baschkortostan, Nord-Ossetien-Alanija, Sacha (Jakutien), Komi und Tschuwaschien zugestanden. Gelöscht: und

Daran gemessen, ergibt sich folgende Rangfolge hinsichtlich der Konzessionen Moskaus bzw. des politischen und wirtschaftlichen Selbständigkeitsgrads der Republiken:

1. Tatarstan,
2. Baschkortostan,
3. Nord-Ossetien-Alanija,
4. Kabardino-Balkarien,
5. Sacha (Jakutien), Komi und Tschuwaschien,
6. Burjatien und Udmurtien. Gelöscht: 7

### 3.2 Gebiete

Mit dem Abschluß von Kompetenzabgrenzungsverträgen mit den Gebieten wurde erst 1996 begonnen. Während Tatarstan der Vorreiter für die Republiken war, übernahm bei den Gebieten Swerdlowsk diese Rolle.<sup>34</sup> Am 27. Oktober 1993 hatte der Sowjet des Gebiets Swerdlowsk die Statuserhöhung des Gebiets in Ural-Republik beschlossen, der sich die Gebiete Tjumen, Orenburg, Kurgan, Tscheljabinsk und Perm anzuschließen bereit waren. Nach einer breiten Diskussion in der Bevölkerung beschloß der Sowjet des Gebiets Swerdlowsk am 9. November 1993 die Verfassung der Ural-Republik, was dazu führte, daß Jelzin den Gebietsowjet auflöste und den Leiter der Gebietsverwaltung, Eduard Rossel, absetzte. Nun versuchte das Gebiet Swerdlowsk, eine Verbesserung seiner Situation durch den Abschluß von bilateralen Abkommen mit der Zentrale zu erreichen. Bis Mitte 1995 wurden zwanzig Vereinbarungen über Einzelfragen wie Haushalt und Finanzen, Bodenschätze, Bildung usw. ausgehandelt. Im Sommer 1995 begannen schließlich die

<sup>33</sup> Proekt "Dogovor Rossijskoj Federacii i Respubliki Komi o razgraničienii predmetov vedenija i vzaimnom delegirovanii polnomočij" (Text aus der Bibliothek des Föderationsrats).

<sup>34</sup> Hughes, James, Moscow's Bilateral Treaties Add to Confusion, in: Transition, 19, 1996, S. 42.

Verhandlungen über einen Kompetenzabgrenzungsvertrag, der nach deren Abschluß im Oktober 1995 im Januar 1996 unterzeichnet wurde.

Im Kompetenzabgrenzungsvertrag mit dem Gebiet Swerdlowsk werden zuerst unter Berufung auf Verfassungsartikel 72 die gemeinsame Zuständigkeit der Rußländischen Föderation und des Gebiets aufgeführt, dann die Kompetenz der Rußländischen Föderation und am Schluß die Vollmacht des Gebietes, während bei den ersten Verträgen mit den Republiken die Reihenfolge oft umgekehrt war. Die Anerkennung der Souveränität der Gebiete ist in keinem Vertrag zu finden, weil sie für die Gebiete nicht in Frage kommt. Das Recht auf die Nutzung der eigenen Bodenschätze wurde keinem Gebiet eingeräumt.

Besonderheiten gibt es in den Verträgen mit Krasnodar, Kaliningrad und Nishnij. In den Verträgen mit den ersten beiden Gebieten verpflichten sich jeweils die Rußländische Föderation und das Gebiet, die Bedingungen und Normen für die Regelung der Migration auf ihren Territorien zu schaffen. Diese Bestimmungen sind Ausdruck eines Problems, das in Krasnodar wohl vor allem Folge des Kriegs im nahen Tschetschenien ist und in Kaliningrad Kennzeichen der Hoffnung vieler Russen, wenn sie in den westlichsten Teil Rußlands ziehen, der früher einmal zu Deutschland gehört hat, vielleicht leichter in den Westen zu kommen. Der Vertrag mit Kaliningrad enthält ferner die Verpflichtung der vertragschließenden Seiten, in Kaliningrad eine steuerbegünstigte Freihandelszone zu schaffen. Im Vertrag mit Nishnij verpflichtet sich das Gebiet, sich an der Ausarbeitung eines Programms und dessen Realisierung zu beteiligen, das der Erhaltung der einzigartigen Umwelt am Ladoga-See, Finnischen Meerbusen und der Karelichen Landenge dient.

Allen genannten Gebieten – bis auf Kaliningrad, Orenburg und Krasnodar – wurden folgende Rechte zugestanden:

- Haushaltsrecht;
- Recht, eigene Steuern zu erheben;
- internationale Beziehungen zu unterhalten;
- außenwirtschaftliche Beziehungen zu unterhalten.

Swerdlowsk erhielt als einziges Gebiet das Recht, eine Gebietsbank zu errichten.

Nach diesem Katalog ergibt sich folgende Rangfolge der Gebiete hinsichtlich ihres politischen und wirtschaftlichen Selbständigkeitsgrads:

1. Swerdlowsk;
2. Nishnij, Stadt St. Petersburg, Nishnij Nowgorod, Rostow, Omsk, Chabarowsk, Twer, Sachalin, Irkutsk mit dem Autonomen Bezirk der Ust-Ordynyer Burjaten und Perm mit dem Autonomen Bezirk der Komi-Permjaken;
3. Kaliningrad, Orenburg und Krasnodar.

Bei den Gebieten scheint das Budget- und Steuerrecht sowie das Recht zur selbständigen Teilnahme an den internationalen und außenwirtschaftlichen Beziehungen zum Standard der Moskauer Zugeständnisse in den Kompetenzabgrenzungsverträgen zu werden, oft mit wort-

**Gelöscht:** • Das Recht, internationale Beziehungen zu unterhalten, räumte Moskau Swerdlowsk und Leningrad ein.¶

- Das Budgetrecht wurde Swerdlowsk und Leningrad gewährt.¶
- Eigene Steuern dürfen ebenfalls Swerdlowsk und Leningrad einnehmen.¶
- Die Erlaubnis, eine Gebietsbank zu errichten, wurde nur Swerdlowsk eingeräumt.¶
- Außenwirtschaftliche Tätigkeiten wurden Swerdlowsk, Kaliningrad und Leningrad zugestanden.¶

**Gelöscht:** ¶

gleichen Formulierungen. Offensichtlich will der Kreml die unterschiedliche Behandlung der Föderationssubjekte aufgeben, die eigentlich verfassungswidrig ist, denn in den wechselseitigen Beziehungen zu den föderalen Organen sind die Föderationssubjekte untereinander gleichberechtigt (Art. 5, Abs. 4). Verglichen mit der politischen Rangfolge der Republiken, rangiert Swerdlowsk, das die Gebietsliste anführt, nach Tatarstan und Baschkortostan. Kompetenzabgrenzung. Die Rechte, die Moskau diesen beiden Republiken einräumte, hat es später in diesem Umfang keiner anderen Republik und keinem anderen Gebiet mehr zugestanden.

Gelöscht: ¶

Gelöscht: svertrag zugestandenene Eigenständigkeiten auf der Stufe von Sacha einzuordnen.

Inzwischen kann man wohl davon ausgehen, daß der Abschluß eines Kompetenzabgrenzungsvertrags für ein Föderationssubjekt zur Prestigefrage geworden ist, auch wenn er inhaltlich wenig Substanz hat. Welches Föderationssubjekt als nächstes einen Kompetenzabgrenzungsvertrag abschließt, dürfte weniger von grundsätzlichen Überlegungen abhängen, als vielmehr von Zufälligkeiten und guten persönlichen Beziehungen.

#### 4. Die Gouverneurswahlen

Zur Einschätzung der russischen Gouverneurswahlen kann den Interview-Ausführungen Jelzins vom 25. Dezember 1996 zugestimmt werden, daß diese Wahlen ein wichtiger Meilenstein in der russischen Geschichte seien, weil die Führungsspitze in den Föderationssubjekten zum ersten Mal in Rußland tatsächlich vom Volk gewählt wurde. "Die russischen Länder haben ihre Führer selbst benannt. Das sind keine Heerführer und keine zaristischen Gouverneure, die aus der Hauptstadt ernannt wurden, es sind auch keine Ersten Sekretäre der Gebietskomitees, die von der Partei dorthin gesetzt wurden."<sup>35</sup>

##### 4.1 Vorgeschichte

Durch die Gouverneurswahlen wurde der Demokratisierungsprozeß auf der regionalen Ebene fortgesetzt. Um deren Durchführung war 1995 ein erbitterter Streit zwischen den politischen Institutionen entbrannt, denn die Gouverneure sind laut Verfassung kraft ihres Amtes Mitglieder des Föderationsrats. Anlaß war die zweite Staatsdumawahl am 17. Dezember 1995. Für die erste Staatsdumawahl am 12. Dezember 1993 ließ die Verfassung als notwendige einmalige Ausnahme auch die direkte Wahl der Föderationsratsmitglieder durch die Wähler zu. Nun stellte sich der neuen Staatsdumawahl die Frage der Direktwahl der Föderationsratsmitglieder von neuem, denn viele 1993 gewählte Föderationsratsmitglieder, die keine Gouverneure der Gebiete oder Präsidenten der Republiken bzw. die keine Parlamentspräsidenten ihrer Regionen waren, wollten ihr mit wichtigen Privilegien verbundenes Föderationsratsmandat gern behalten. Auf der einen Seite muß der Föderationsrat laut Verfassung demokratisch legitimiert sein. Auf der anderen Seite sieht die Verfassung für den Föderationsrat als der Regionenvertretung keine Legislaturperiode und keine direkte Wahl der Föderationsratsmitglieder vor. Deshalb wurde der vernünftige Kompromiß gefunden, die Gouverneure zu wählen. Das diesbezügliche föderale Gesetz vom

<sup>35</sup> Rossijskie vesti, 27.12.1996.

5. Dezember 1995 schreibt vor, daß bis zum Dezember 1996 die Wahl der Oberhäupter der staatlichen Exekutive, also die Präsidenten der Republiken und die Gouverneure der Gebiete, abgeschlossen sein muß.<sup>36</sup>

Nach dem Verbot der KPdSU infolge des August-Putsches 1991 hatte Jelzin die Ersten Gebietsparteiensekretäre der KPdSU als die regionalen Machthaber durch Leiter der regionalen Verwaltung, die sich gern Gouverneure nennen, ersetzt. Bereits im Dezember 1995 wurden zwölf Gouverneure gewählt. Das war aber nur mit ausdrücklicher Erlaubnis Jelzins möglich. Er erteilte sie denjenigen Gebieten, in denen starke Pro-Jelzin-Gouverneure amtierten (Moskau, Nishnij Nowgorod, Nowgorod, Tomsk, Twer, Tambow, Omsk Orenburg, Belgorod, Jaroslawl, Nowosibirsk, Primorje). Bei den Wahlen wurden neun dieser Gouverneure bestätigt und drei zugunsten kommunistischer Kandidaten abgewählt.

Jelzin zögerte sehr lange, das Machtinstrument, die regionalen "Zaren" nach Belieben ein- und absetzen zu können, generell aus der Hand zu geben. Nach dem 6. August 1996 erließ er schließlich 37 Dekrete, in denen er für jedes Föderationssubjekt einzeln die Wahl erlaubte und terminlich festlegte.

Die Bevölkerung war mit ihren Präsidenten bzw. Gouverneuren und ihren regionalen Parlamenten in unterschiedlichem Maße zufrieden. Einer Umfrage, welche das "Allrußländische Zentrum für die Erforschung der öffentlichen Meinung" (russ. abgekürzt WZIOM) Ende September 1996 unter 4.000 Personen in 102 Städten der Rußländischen Föderation durchführte, ergab folgendes Ergebnis:

*Tabelle 1: Bewertung der regionalen Exekutive und Legislative (in %)*

	Präsident/ Gouverneur	Parlament
<b>Positiv</b>	16	7
<b>Etwas ist positiv/ etwas ist negativ</b>	33	26
<b>Negativ</b>	20	21
<b>Keine Bewertung</b>	31	46

<sup>36</sup> Federal'nyj zakon o porjadke formirovanija Soveta Federacii Federal'nogo Sobranija Rossijskoj Federacii, in: Sobranie zakonodateľstva Rossijskoj Federacii, 50, 1995, Pos. 4849.

*Quelle:* Segodnja, 19.10.1996.

Die Bevölkerung war mit der Tätigkeit ihrer Präsidenten bzw. Gouverneure doppelt so häufig zufrieden als mit der Bilanz ihrer regionalen Parlamente. Doch diese Werte übersteigen nicht die 16-Prozent-Grenze, was relativ wenig ist. Die gemischte Einstellung bezüglich der regionalen Exekutive ist mit 33% ebenfalls etwas häufiger anzutreffen als bei der regionalen Legislative. Das Maß der Unzufriedenheit ist mit rund 20% bei beiden gleich groß und übertrifft die Werte der Zufriedenheit.

Jelzin versprach in seinem Interview vom 25. Dezember 1996, mit allen gewählten Gouverneuren zusammenzuarbeiten, ganz gleich welcher politischer Couleur sie angehören. Und auch die Gouverneure wissen, daß sie auf die Unterstützung Moskaus angewiesen sind, wenn sie in ihrer Region etwas erreichen wollen, und daß sie deshalb auf die Zusammenarbeit mit Präsident und Regierung nicht verzichten können.

#### **4.2 Verlauf**

Die Gouverneurswahlen fanden zwischen dem 1. September 1996 und dem 12. Januar 1997 in 52 Föderationssubjekten statt: in fünf Republiken (Adygeja, Chakassien, Kabardino-Balkarien, Marij-El und Sacha [Jakutien]) und in 47 Gebieten. Parallel dazu wurden zwischen dem 6. Oktober und dem 15. Dezember 1996 26 regionale Volksvertretungen gewählt, die sich Staatsversammlung, Oberster Sowjet, Gesetzgebende Versammlung oder Gebietsduma usw. nennen.

Nach dem 12. Januar sind für 1997 noch folgende Regionalwahlen vorgesehen: 27. Januar: Wahl von Präsident und Parlament der Republik Tschetschenien, 2. Februar: Stichwahl im Burjatischen Autonomen Kreis von Aginsk, 16. März: Wahl des Präsidenten der Republik Tuwa, 23. März: Wiederholung der Wahl des Gouverneurs von Amur, weil die Wahl vom 22. September 1996 wegen Fälschungen annulliert werden mußte, und die Wahl des Gouverneurs von Tula. Im April 1997 werden die Gouverneure von Krasnojarsk und Orjol, die bereits gewählt wurden, aber deren zweijährige Amtszeit endet, sowie die Gouverneure von Kemerowo und möglicherweise des Autonomen Kreises der Ewenken gewählt, wenn das Gericht die Annullierung der Wahl vom 22. Dezember 1996 aufrechterhält. Die Gouverneurswahl in Tula gewann im März 1997 einer der Anführer des Putschversuchs gegen den früheren Kremlchef Michail Gorbatschow: Wassilij Starodubzew.

Im allgemeinen genügte bei der Gouverneurswahl 1996 der erste Wahlgang. In 16 Fällen (30,8%) war allerdings eine Stichwahl erforderlich (Pskow, Kaluga, Stawropol, Region von Altaj, Murmansk, Kamtschatka, Kurgan, Autonomer Bezirk der Nenzen, Rjasan, Perm, Kostroma, Archangelsk, Republik Chakassien, Wolgograd, Republik Marij-El, Tjumen) weil beim ersten Wahlgang kein Kandidat mehr als 50% der Stimmen bekam.

Trotz zahlreicher Verstöße wurden die Gouverneurswahlen von der Zentralen Wahlkommission anerkannt. Eine Bewertung der Zentralen Wahlkommission vom 23. November 1996 zeigte, daß die Regionalwahlen "im Prinzip unter Einhaltung der Wahlgesetze durchgeführt wurden. Deshalb gibt es keinen Grund, ihren legitimen Charakter anzuzweifeln". Tatsächlich wurde eine Reihe von Verstößen gegen die Verfassung und das "Gesetz über die

Grundgarantien der Wahlrechte der Bürger der Rußländischen Föderation" festgestellt. In einem Gutachten der Zentralen Wahlkommission wurden folgende Verstöße angeführt:<sup>37</sup>

- Einige Föderationssubjekte hatten in ihre Wahlgesetze zusätzliche Bedingungen für den Erwerb des aktiven (die Republiken Burjatien, Marij-El und Sacha [Jakutien]) und des passiven Wahlrechts (Republik Sacha) aufgenommen.
- Ferner wurde die Zulassung von Kandidaten beschränkt, indem entweder Wählervereinigungen gänzlich (in den Gebieten Saratow und Wladimir) oder Gliederungen von gesamt-russischen und regionsübergreifenden Vereinigungen von der Nominierung von Kandidaten in Föderationssubjekten (in den Republiken Adygeja und Tuwa sowie in den Gebieten Kaliningrad, Swerdlowsk, Stawropol, Amur) ausgeschlossen wurden.
- In den Republiken Tatarstan und Kalmykien stand für die Wahl des Präsidenten nur ein Kandidat zur Verfügung.
- In den Gebieten Kamtschatka und Amur wurden nicht nur die Wahlkampfbudgets der Kandidaten, sondern auch der Wählervereinigungen zugelassen, wodurch diejenigen Kandidaten, die nicht über das Budget einer Wählervereinigung verfügen konnten, benachteiligt waren.
- Die Regeln für die Durchführung des Wahlkampfs wurden teilweise nicht eingehalten, so daß Kandidaten, die Amtspersonen sind, viele Vorteile hatten.
- In den Gebieten Kaliningrad, Nishnij und Kursk war am letzten Tag vor den Wahlen Wahlagitation zugelassen.
- Gelegentlich existierten zusätzliche Listen zur normalen Wählerliste, wobei die Eintragungen nicht präzisiert wurden.
- Bei der Bildung der Wahlkommission wurden Fristen überschritten.
- Die paritätische Entsendung von Vertretern der Exekutive und der Legislative in die Wahlkommission wurden nicht eingehalten.
- Vorschriften über die Berechnung der Ergebnisse und die Abfassung der Protokolle wurden verletzt.
- Bei Abstimmungen außerhalb des Wahllokals wurden die diesbezüglichen Vorschriften verletzt.
- In den Gebieten Amur, Kursk, Rostow und Saratow mischten sich Vertreter der Exekutive, vor allem deren Leiter, in die Arbeit der Wahlkommissionen ein, indem sie Informationen über den Ablauf der Abstimmung und Unterlagen der Wahlkommission anforderten oder bei der Berechnung des Wahlergebnisses anwesend waren.

#### **4.3 Ergebnisse**

Von den 52 gewählten Gouverneuren, wenn die fünf Präsidenten in diesen Begriff mit eingeschlossen werden (obwohl die Gouverneure die Leiter der nach administrativen Gesichtspunkten eingeteilten russischen Gebiete sind und nicht die Präsidenten der nach nationalen

---

<sup>37</sup> Tschinarichina, Galina, Wahlen in den Regionen Rußlands, in: Wostok, 1, 1997, S. 16.

Minderheiten benannten Republiken), wurden 24 oder 46,2% in ihrem Amt bestätigt. Die Analyse des Wahlergebnisses muß mit diesem Sieg der "Partei der Macht", der größten "Fraktion", beginnen.<sup>38</sup>

28 oder 53,8% der Gouverneure wurden neugewählt. 15 der neugewählten Gouverneure oder 28,8% aller gewählten Gouverneure – die zweitgrößte "Fraktion" – wurden von der KPRF bzw. von dem den Kommunisten nahestehenden Sammelbecken "Volkspatriotische Union Rußlands" (VPUR) unterstützt, deren Vorsitzender der KPRF-Chef Gennadij Sjuganow und deren Exekutivkomiteevorsitzender der letzte sowjetische Ministerpräsident Nikolaj Ryschkow ist. Von diesen 15 erfolgreichen kommunistischen Gouverneuren waren bis zu ihrer Wahl sieben Vorsitzende von regionalen oder örtlichen Volksvertretungen (Altaj, Kaluga, Krasnodar, Kurgan, Wladimir, Wolgograd, Woronesh). Vier andere sind Staatsdumaabgeordnete (Brjansk, Kirow, Stawropol, Tscheljabinsk), einer von ihnen unterstützte im Herbst 1993 als Gouverneur von Brjansk den Obersten Sowjet in seinem Kampf gegen Jelzin, der andere von ihnen war nach dem August-Putsch 1991 als Gouverneur von Tscheljabinsk abgesetzt worden. In diesem Zusammenhang muß Aleksandr Ruzkoj (VPUR) genannt werden, der als ehemaliger Vizepräsident einer der beiden Anführer des Putsches gegen Jelzin vom Oktober 1993 war und der nun mit 78,9% zum Gouverneur von Kursk gewählt wurde. In dieser Funktion ist er zugleich kraft seines neuen Amtes Mitglied des Föderationsrats und hat somit wieder eine politische Funktion in Moskau inne.

Ruzkoj sollte zunächst nicht kandidieren dürfen, denn die lokale Wahlkommission ließ ihn nicht zu, da ein Kandidat entsprechend der Wahlgesetzgebung des Gebiets seit mindestens einem Jahr vor dem Wahltag auf dem Territorium des Gebiets gelebt haben muß. Sowohl das Gebietsgericht als auch das Oberste Gericht der Rußländischen Föderation bestätigten diese Entscheidung der lokalen Wahlkommission. Die Staatsduma setzte dann die Gerichtsurteile außer Kraft, da die föderalen Gesetze die Wohndauerfrist von einem Jahr im Gebiet nicht erfordern. Ruzkoj konnte seinen Wahlkampf schließlich erst 36 Stunden vor Öffnung der Wahllokale beginnen.<sup>39</sup>

Die drittgrößte "Fraktion" bilden mit sechs oder 11,5% die Manager (Burjatischer Autonomer Kreis von Ust-Ordynsk, Gebiet Kaliningrad, Autonomer Bezirk der Korjaken, Gebiet Leningrad, Gebiet Magadan, Autonomer Bezirk der Nenzen). Sie kandidierten als unabhängige Kandidaten mit starker Unterstützung durch die Geschäftswelt. Einige von ihnen sind selbst erfolgreiche Unternehmer und unterstützen Jelzins Reformpolitik.

Zwei Gouverneure wurden in ihrem Wahlkampf von Aleksandr Lebeds Geldgebern unterstützt: Lebeds jüngerer Bruder Aleksej - ebenfalls ein Militär im Rang eines Oberst - wurde mit 71,9% zum Regierungschef der Republik Chakassien gewählt, der zugleich die Funktion des Präsidenten der Republik wahrnimmt. In Murmansk gewann der von Lebeds Bewegung "Ehre und Vaterland" aufgestellte Kandidat. Shirinowskij schaffte es in der an der Grenze zu Estland liegenden LDPR-Hochburg Pskow, an die Estland territoriale Ansprüche anmeldet,

---

<sup>38</sup> Segodnja, 26.12.1996.OMRI Russian Regional Report, 8.1.1997.

<sup>39</sup> Tschinarichina a.a.O., S. 18.

seinen Kandidaten, den 33jährigen Stellvertretenden Chefredakteur der Parteizeitung "Pravda Žirinovskogo" Jewgenij Michajlow, im zweiten Wahlgang als Gouverneur durchzubringen, was nur möglich war, weil er auch von den Kommunisten unterstützt wurde.

Die Ergebnisse der Gouverneurswahlen stimmen nicht unbedingt mit den parteipolitischen Mehrheiten in den regionalen Volksvertretungen bzw. mit dem Wahlverhalten bei der Staatsdumawahl am 17. Dezember 1995 oder der Präsidentenwahl am 3. Juli 1996 überein. 13 von 22 oder 59,1% wurden in ihrem Amt in einem Föderationssubjekt bestätigt, dessen Wählerschaft bei der Staatsdumawahl kommunistisch und bei der Präsidentenwahl für Jelzin votiert hatten, 5 oder 22,7% gewannen in Regionen, die bei beiden Wahlen kommunistisch gewählt hatte, und 2 oder 9,1% hatten in denjenigen Gebieten Erfolg, die bei beiden Wahlen nicht kommunistisch gewählt hatten.

Gewählt wurde im allgemeinen derjenige Kandidat, von dem sich die Wähler eine Verbesserung ihrer Lebensbedingungen erhoffen. Wenn die Wähler mit ihrem bisherigen Gouverneur zufrieden waren, wurde er wiedergewählt. Wenn ein Konkurrent antrat, der mehr Tatkraft erwarten ließ, wurde dieser gewählt. Wenn auch ein solcher nicht zur Verfügung stand, wurde dann derjenige, wenn auch farblose, Kandidat gewählt, der mit einer starken parteipolitischen Wahlkampfunterstützung aufwarten konnte.

Die regionalen Medien spielten bei regionalen Wahlen eine größere Rolle als die zentralen Medien. Die regionalen Medien, vor allem die regionale Presse, ist finanziell von der regionalen Administration abhängig und hat deshalb meistens den amtierenden Gouverneur unterstützt.

Wurde jemand von außen "importiert", wie z.B. Ruzkoj, um sich über das Gouverneursamt und die damit verbundene Mitgliedschaft im Föderationsrat ein politisches Comeback in Moskau zu verschaffen, so dürfte ein solcher Kandidat nach seiner Wahl zum Gouverneur keine Zeit für seine politischen Ambitionen haben, denn die gewaltigen Aufgaben, die vor Ort auf ihn warten, werden ihm dafür keine Zeit und keine Kraft lassen. Ruzkoj hat das auch schon zu spüren bekommen und deshalb hat er inzwischen seine VPUR-Mitgliedschaft suspendiert.

Das Wahlergebnis ist auch in den Zusammenhang der Interregionalen Wirtschaftsassoziationen (IWA) zu stellen<sup>40</sup>, die zwischen 1992 und 1994 entstanden sind und – bis auf Tschechien – ganz Rußland umfassen. In jeder dieser Assoziationen gibt es bestimmte wirtschaftliche Entwicklungen, die auch das Wählerverhalten bestimmt haben: Es gibt folgende acht IWA: Ferner Osten und Transbaikal, Sibirien-Abkommen, Große Wolga, Zentrales Rußland, Zusammenarbeit der Republiken und Gebiete des nördlichen Kaukasus, Schwarzerde, Uraler regionale Assoziation, Nord-West.

Die IWA "Ferner Osten und Transbaikal" umfaßt die beiden Republiken Burjatien und Sacha (Jakutien) sowie die zehn Gebiete – der Einfachheit halber werden die "Autonomen Kreise" auch unter dem Begriff "Gebiet" mit erfaßt – Primorje, Chabarowsk, Amur, Kamtschatka,

---

<sup>40</sup> Moskovskie novosti, 29.12.1996.

Magadan, Tschita, Sachalin, Autonomes Gebiet der Juden, Korjaken und Tschuktschen. Viele Subjekte dieser IWA sind reich, wie z.B. Sacha an Gold und Diamanten, Sachalin an Öl, Kamtschatka an Fischen und Chabarowsk an Holz. Vorsitzender dieser IWA ist der Gouverneur von Chabarowsk, der 48jährige Viktor Ischajew. Er ist seiner Ausbildung nach Ingenieur und leitete bis 1990 ein Unternehmen für die Aluminiumindustrie. 1991 wurde er von Jelzin als Gouverneur in Chabarowsk eingesetzt. Trotz seiner bisherigen langen Amtszeit gewann er die Wahl mit dem zehnfachen Ergebnis seines Gegners. In neun der zwölf Föderationssubjekte dieser IWA wurden Wahlen durchgeführt: In sieben Gebieten wurden die Gouverneure bestätigt, und in zwei wurden neue Gouverneure gewählt, die Moskau gegenüber loyal sind.

Die IWA "Sibirien-Abkommen" bilden die drei Republiken Altaj, Burjatien – Burjatien gehört offensichtlich zwei IWA an – und Chakassien sowie die 14 Föderationssubjekte: Altaj, Krasnojarsk, Irkutsk, Nowosibirsk, Omsk, Tomsk, Tjumen, Kemerowo, Aginisch-Burjatischer Autonomer Bezirk, Tajmyr, Ust-Ordynischer-Burjatischer Autonomer Bezirk, Chanty-Mansischer, Ewenkischer und Jamalo-Nenzischer Autonomer Bezirk. Diese Regionen werden wirtschaftlich bestimmt durch Holzindustrie, Kohle (Kemerowo), Aluminium, Schwarz- und Buntmetalle (Krasnojarsk), Erdöl und Gas (Tjumen) und Erdölverarbeitung (Irkutsk und Omsk). Vorsitzender der IWA ist der Gouverneur von Omsk, Leonid Poleschajew, wo nicht gewählt wurde. In vier rohstoffreichen Regionen wurden die Gouverneure wiedergewählt. In zwei Regionen siegten unabhängige Kandidaten. Im ärmsten Gebiet der IWA (Altaj) gewann ein Kommunist.

Zur IWA "Große Wolga" schlossen sich die vier Republiken Mordwinien, Tatarstan, Tschuwaschien und Marij-El sowie die sieben Gebiete Astrachan, Wolgograd, Nishnij Nowgorod, Pensa, Samara, Saratow und Uljanowsk zusammen. Das Durchschnittseinkommen dieser IWA übersteigt 2,5-3 mal das Existenzminimum. Gekennzeichnet ist die Wirtschaft in dieser IWA durch Öl und Gas in Astrachan, durch die Erdölchemie in Tatarstan und Samara und die Wolgograder Erdölverarbeitung. Der Vorsitzende der IWA, der Gouverneur von Samara, Konstantin Titow, wurde wiedergewählt, obwohl er bereits 1991 von Jelzin eingesetzt worden war. Wiedergewählt wurden die Gouverneure auch in Saratow, Astrachan und Uljanowsk. In den beiden ärmeren Regionen, in Wolgograd und Marij-El, gewann jeweils der kommunistische Kandidat.

Zur IWA "Zentrales Rußland" schlossen sich folgende zwölf Gebiete zusammen: Brjansk, Wladimir, Iwanowo, Kaluga, Kostroma, Moskau, Rjasan, Smolensk, Twer, Tula, Jaroslawl und die Stadt Moskau. Diese IWA wird formal vom Gouverneur von Jaroslawl, Anatolij Lisi-zyn geleitet, tatsächlich aber vom Moskauer Oberbürgermeister Jurij Lushkow. Viele Regionen dieser IWA befinden sich auf einem niedrigen wirtschaftlichen und sozialen Niveau. Nicht ohne Grund spricht man vom "roten Gürtel", weil bei den Wahlen dort meistens die Kommunisten siegten. Bis auf den Gouverneur von Iwanowo verloren alle Gouverneure dieser IWA durch die Wahl ihren Posten an kommunistische oder an Kommunisten nahestehende Kandidaten.

Die IWA "Zusammenarbeit der Republiken und Gebiete des nördlichen Kaukasus" vereinigt die sieben Republiken Adygeja, Dagestan, Inguschetien, Kabardino-Balkarien, Karatschajewo-Tscherkessien, Nordossetien und Kalmückien sowie die drei Gebiete Krasnodar, Stawropol und Rostow. Diese IWA, die über keinen eigentlichen Leiter verfügt, weist eines der niedrigsten Lebensniveaus Rußlands auf. Die ärmste Region des ganzen Landes ist die Republik Dagestan, die Nachbarrepublik zu Tschetschenien. Die Gouverneure der beiden Republiken Adygeja und Kabardino-Balkarien sowie des Gebiets Rostow wurden wiedergewählt. Stawropol und Krasnodar fielen an die Opposition.

Die IWA "Schwarzerde" umfaßt die sechs Gebiete Woronesh, Belgorod, Kursk, Lipezk, Orjol und Tambow. Sie wird vom Gouverneur von Orjol, Jegor Strojew, geleitet, der zugleich Vorsitzender des Föderationsrats ist. Abgesehen von Lipezk, das zu den wenigen Geber-Regionen gehört, und von dem Eisenerzexporteur Belgorod, sind die übrigen Regionen relativ arm. Die Kandidaten der kommunistischen Opposition gewannen in Woronesh und Kursk, wo jetzt Aleksandr Ruzkoj der neue Gouverneur ist.

Die "Uraler regionale Assoziation" erstreckt sich, wie schon der Name sagt, auf die beiden Republiken Baschkortostan und Udmurtien sowie die sechs Föderationssubjekte: Autonome Bezirk der Komi-Permjakien, die Gebiete Kurgan, Orenburg, Perm, Swerdlowsk und Tscheljabinsk. Geleitet wird sie vom Swerdlowsker Gouverneur Eduard Rossel, der vor über drei Jahren die vier Gebiete zur Ural-Republik zusammenfassen wollte und deshalb im November 1993 als Gouverneur von Jelzin abgesetzt wurde. Swerdlowsk und Baschkortostan sind Geber-Regionen. Die übrigen Regionen befinden sich in einer relativ guten wirtschaftlichen Situation. Die beiden Gouverneure von dem Autonomen Bezirk der Komi-Permjakien und des Gebiets Perm konnten ihre Posten halten, während ihre Kollegen in Tscheljabinsk und Kurgan abgewählt wurden.

Zur IWA "Nord-West" gehören die beiden Republiken Komi und Karelien sowie die zehn Gebiete Archangelsk, Wologda, Kaliningrad, Kirow, Murmansk, Nowgorod, Pskow, der Autonome Kreis der Nenzen und Stadt St. Petersburg. Die IWA "Nord-West" wird vom St. Petersburger Oberbürgermeister Wladimir Jakowlew geführt, der im Juni 1996 Anatolij Sobtschak, einen Demokraten der ersten Stunde, bei der Oberbürgermeisterwahl geschlagen hatte. Während das Industrieniveau in dieser IWA hoch ist, ist der Lebensstandard relativ niedrig, was sich im Wahlergebnis ausdrückt: Mit Ausnahme von Archangelsk verloren alle Amtsinhaber, die zur Wahl standen, ihre Funktion in Kaliningrad, Kirow, Nishnij , Murmansk, bei den Nenzen und in Pskow, wo der Gouverneur nun von der LDPR gestellt wird.

Nach Meinung des für die Gouverneurswahlen in der Präsidentialadministration zuständigen Leiters der Territorialen Verwaltung, Sergej Samojlow, haben die Gouverneurswahlen zu keinen radikalen Veränderungen im Föderationsrat geführt<sup>41</sup>, so daß die für Verfassungsänderungen erforderliche Dreiviertel-Mehrheit nicht erreicht werden kann.<sup>42</sup> 35 der 43 neuen Gouverneure seien Personen mit politischer Erfahrung, mit Erfahrung in der

---

<sup>41</sup> Segodnja, 27.12.1996.

<sup>42</sup> Belin, Laura, All Sides Claim Victory in 1996 Gubernatorial Elections, in: Transition, 3, 1997, S. 27.

Gesetzgebungsarbeit (Staatsduma, Föderationsrat, regionale Volksvertretungen) oder mit Erfahrung als Manager. Es hat auch Protestwähler gegeben, die einige erfahrene Gouverneure abgewählt haben.

Als Moskau die Wahltermine festsetzte, ging es davon aus, daß sich in Rußland zum Wahlzeitpunkt Herbst 1996 die wirtschaftliche und soziale Lage verbessern würde.<sup>43</sup> Statt dessen stehen nicht selten seit Monaten die Zahlungen der Renten, Löhne und des Soldes aus. Vor diesem Hintergrund betrachtet, hätte das Wahlergebnis durchaus schlechter ausfallen können.

---

<sup>43</sup> Segodnja, 27.12.1996.

**Eberhard Schneider**

**Federalism in Russia:  
Competence Demarcation Agreements and Governorship Elections**

Bericht des BIOst Nr. 21/1997

**Summary**

*Introductory Remarks*

The relationship between the central authorities and the regions within the Russian Federation is not unproblematic. In recent years, Moscow has in the one case tried to set in motion and in the other started to allow two trends which are intended to relieve tensions within the Federation: the conclusion of competence demarcation agreements and the holding of governorship elections. These two recent trends on the Territory of the Russian Federation are the subject of the present report, which is based primarily on Russian sources.

*Findings*

1. Russia's subjects of federation differ not only in terms of their legal status, for they include not only Republics that have their own constitution and are headed by a president but also Territories with their own statute that are headed by a governor, even though Article 5 of the Federal Constitution declares that all subjects of federation have equal rights. The regions also vary widely as regards their potential, measured in terms of population numbers and geographic size. By population, the regions differ by up to 375 times, while the difference in territorial area is by up to 387 times.
2. The only statement made in Article 73 of the Constitution on the sole competence of the subjects of federation is the general principle that the individual subject of federation exercises on its own territory the entire scope of state power that does not lie within the competence of the centre or the joint competence of the centre and the subject of federation, both of which are precisely defined. In practice, these global formulations have led to disputes over competences between the centre and the subjects of federation. To fill in this regulatory vacuum, various Republics and Territories concluded 23 competence demarcation agreements with the centre on the basis of Article 78 of the Federal Constitution between 15th February 1994 and 13th June 1996.
3. Up to now, Moscow has concluded nine such competence demarcation agreements with the following Republics (in chronological order): Tatarstan, Kabardin-Balkariya, Bashkortostan, North Ossetiya/Alaniya, Sakha (Yakutiya), Buryatiya, Udmurtiya, Komi, and Chuvashiya. Based on the competence demarcation agreement concluded with

Tatarstan which, as the first of the series, became a kind of model agreement, it is possible to identify the following politically significant concessions made by Moscow that were granted to a greater or lesser extent to the other Republics, too: recognition of and protection for the sovereignty of the Republic (Tatarstan, Bashkortostan), the right to maintain international relations (Tatarstan, Bashkortostan, North Ossetiya/Alaniya, Sakha [Yakutiya], Komi, Chuvashiya), the right to exploit their own natural resources (Tatarstan, Kabardin-Balkariya, Bashkortostan, North Ossetiya/Alaniya), the right to their own budget (Tatarstan, Kabardin-Balkariya, Bashkortostan, North Ossetiya/Alaniya, Sakha [Yakutiya], Komi), the right to raise their own taxes (Tatarstan, Kabardin-Balkariya, North Ossetiya/Alaniya, Chuvashiya), establishment of a national bank (Tatarstan, Kabardin-Balkariya, Bashkortostan, North Ossetiya/Alaniya), foreign economic activities (Tatarstan, Kabardin-Balkariya, Bashkortostan, North Ossetiya/Alaniya, Sakha [Yakutiya], Komi, Chuvashiya). In terms of the concessions granted by Moscow and of the degree of political and economic independence of the Republics, the following league table can be drawn up: (1) Tatarstan, (2) Bashkortostan, (3) North Ossetiya/Alaniya, (4) Kabardin-Balkariya, (5) Sakha (Yakutiya), Komi and Chuvashiya, (6) Buryatiya and Udmurtiya.

4. Moscow has also concluded competence demarcation agreements with the following 14 Territories (in chronological order): Sverdlovsk, Kaliningrad, Orenburg, Krasnodar, Khabarovsk, Omsk, Irkutsk with the Ust-Ordyn Buryat Autonomous Area, Sakhalin, Perm with the Komi Permyak Autonomous Area, Nizhny Novgorod, Rostov, Tver, the Territory of Leningrad, and the City of St. Petersburg. All of these entities - with the exception of Kaliningrad, Orenburg and Krasnodar - were granted the following privileges: their own budget, the right to raise their own taxes and to maintain international and foreign economic relations. Sverdlovsk was given the unique privilege of being allowed to set up its own regional bank. According to this catalogue, the following ranking of the Territories in terms of their political and economic independence can be drawn up: (1) Sverdlovsk, (2) Territory of Leningrad, City of St. Petersburg, Nizhny Novgorod, Rostov, Omsk, Khabarovsk, Tver, Sakhalin, Irkutsk with the Ust-Ordyn Buryat Autonomous Area, and Perm with the Komi Permyak Autonomous Area, (3) Kaliningrad, Orenburg and Krasnodar.
5. For the Territories, the right to draw up their own budgets and to raise their own taxes and being allowed to act independently in international and foreign economic relations appear to be the standard concessions made by Moscow, frequently with identical formulations, in the competence demarcation agreements. The Kremlin evidently intends to discontinue unequal treatment of the subjects of federation, which is actually unconstitutional. In a comparison with the political ranking of the Republics, Sverdlovsk, which is top of the Territories league, ranks immediately after Tatarstan and Bashkortostan. Moscow has never again granted any other Republic or any other Territory the same scope of rights as it conceded to these two Republics.
6. The governorship elections held in the second half of 1996 and early 1997, the plans for which had triggered off a heated dispute between the political institutions in 1995, contin-

ued the democratisation process at the regional level. This marked the first time in Russian history that the top officials at the regional level were actually elected by the people. The report analyses the elections held between 1st September 1996 and 12th January 1997 in five Republics and 47 Territories. Despite numerous irregularities, the governorship elections were approved by the Central Electoral Commission.

7. Of the 52 governors (including five presidents), 24 or 46.2 % were re-elected as incumbents. 28 or 53.8 % of the governors were elected into positions new to them. 15 of the new governors or 28.8 % of all governors elected were backed by the CPRF or by the communist-sympathising conglomerate "People's Patriotic Union of Russia" (PPUR). The third-largest group, with six or 11.5 % of the governors, are managers who stood as independent candidates with strong support from the business world. Some of them are themselves successful entrepreneurs and are in favour of Yeltsin's reform policies.
8. The results of the governorship elections do not necessarily coincide with the party majorities in the regional representative bodies nor match the outcome of the elections to the State Duma on December 17, 1995 or the presidential election held on July 3, 1996. 13 governors out of 22, or 59.1 %, were returned to office in a Territory whose electorate had voted communist in the State Duma election and for Yeltsin in the presidential election, 5, or 22.7 %, won in Regions which had voted communist in both elections, and 2, or 9.1 %, were elected in Territories which had not voted communist in either of the preceding elections.
9. As a rule, the candidate elected was the one whom the electorate thought most likely to improve their own living conditions. If the voters were satisfied with their incumbent governor, he was re-elected. If a challenger came on the scene who made a more dynamic impression, the seat changed hands. Where neither was the case, given the choice between pallid candidates, the one with the better party campaign support won. At the time Moscow set the dates for the governorship elections, it assumed that the economic and social situation in Russia would have improved by the time the elections were held in the autumn of 1996. Instead, when polling day came, payments of pensions, wages and soldiers' pay were in many cases months in arrears. Seen against this background, the result of the election could well have been worse.