

Regionale Autonomie und postsowjetischer Autoritarismus: die Republik Baschkortostan: T. 1, politischer Umbruch und Neuordnung der Institutionen

Grävingholt, Jörn

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Grävingholt, J. (1999). *Regionale Autonomie und postsowjetischer Autoritarismus: die Republik Baschkortostan: T. 1, politischer Umbruch und Neuordnung der Institutionen*. (Berichte / BIOst, 16-1999). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-44017>

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.

© 1999 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.biost.de>
E-mail: administration@biost.de

ISSN 0435-7183

Inhalt

	Seite
Kurzfassung.....	3
1. Einleitung.....	5
2. Land, Bevölkerung und Wirtschaftsstruktur.....	7
3. Der machtpolitische Umbruch 1990-1993.....	10
Der gesamtowjetische Rahmen.....	10
Die faktische Entmachtung der Kommunistischen Partei in Baschkirien.....	10
Das neue Republikoberhaupt: Murtaza Rachimov.....	12
Die Etablierung politischer Autonomie.....	13
Die Entscheidung im Machtkampf.....	16
Die Wahl Rachimovs zum Republikpräsidenten.....	18
4. Die formelle Neuordnung der politischen Institutionen.....	21
Die Verfassung vom Dezember 1993.....	21
Lokale Staats- und lokale Selbstverwaltung.....	26
Das neue Zweikammernparlament.....	27
Summary.....	33

30. April 1999

Jörn Grävingsholt

**Regionale Autonomie und postsowjetischer Autoritarismus:
Die Republik Baschkortostan**

Teil I: Politischer Umbruch und Neuordnung der Institutionen

Bericht des BIOst Nr. 16/1999

Kurzfassung

Vorbemerkung

Die Republik Baschkortostan zählt aufgrund ihrer Bevölkerungszahl und ihres Wirtschaftspotentials zu den wichtigsten Regionen der Russischen Föderation. Gestützt auf Erdölvorkommen und eine große ölverarbeitende Industrie gehört sie zu den "Nettozahlern" des föderalen Steuersystems. Innerhalb der Föderation hat sich Baschkortostan einen Status erstritten, der es der Republikführung ermöglicht, weitgehend frei von Einmischung durch die föderale Exekutive zu agieren. Republikpräsidenten Murtaza Rachimov ist zugleich in die Riege der einflußreichsten Politiker Rußlands aufgestiegen. Unter seiner Führung ist in Baschkortostan eines der autoritärsten regionalen Regime Rußlands entstanden, das sich jedoch durch eine bemerkenswerte Stabilität auszuzeichnen scheint.

Der vorliegende zweiteilige Bericht widmet sich der Herausbildung des politischen Regimes in Baschkortostan. Der erste Teil untersucht die Bedingungen, unter denen dieses Regime seit Anfang der neunziger Jahre entstehen konnte, und stellt die neue institutionelle Ordnung dar.

Der zweite Teil des Berichts analysiert die strukturellen Merkmale des politischen Systems der Republik unter ihrem gegenwärtigen Präsidenten und beleuchtet die Gestaltung der Beziehungen zum föderalen Zentrum als wesentliche Rahmenbedingung für die Stabilität der Herrschaft Murtaza Rachimovs.

Der Bericht stützt sich auf die Auswertung russischer Presseberichte und Originaldokumente, Arbeiten russischer Sozialwissenschaftler sowie Interviews des Autors.

Ergebnisse

1. Die faktische Entmachtung der kommunistischen Parteiorgane fand in der Baschkirischen ASSR im Frühjahr 1990 mit den Wahlen zum Obersten Sowjet der Autonomen Republik statt. Als neues Machtzentrum etablierte sich das Präsidium des Obersten Sowjet unter dem ehemaligen Betriebsdirektor Murtaza Rachimov.
2. Rachimov verschrieb sich der Idee der "ökonomischen Selbständigkeit" vom Moskauer Zentrum und vertrat damit die Interessen der regionalen Wirtschaftselite, die sich einen

Anteil an der beginnenden Privatisierung des Staatseigentums sichern wollte. Die Politik der sogenannten "Souveränisierung" verschaffte Rachimov auch Unterstützung aus baschkirisch-nationalistischen Kreisen. Zum Inbegriff dieser Bestrebungen wurde die Souveränitätserklärung des Obersten Sowjet der Republik vom Oktober 1990.

3. Der wichtigste Konkurrent Rachimovs im Kampf um die Macht an der baschkirischen Spitze war der langjährige Ministerpräsident Mirgazjamov. Als nach dem August-Putsch 1991 erstmals Präsidentschaftswahlen in Baschkortostan anberaumt wurden, galt auch Mirgazjamov als ernsthafter Kandidat. Angesichts seiner unklaren Siegchancen erreichte Rachimov schließlich, daß die Wahlen wieder abgesagt wurden. Erst nachdem er Mirgazjamov Ende 1992 mit einer Intrige zum Rücktritt gezwungen hatte, war für Rachimov der Weg frei, sich im Dezember 1993 zum Präsidenten Baschkortostans wählen zu lassen.
4. Unmittelbar nach den Präsidentschaftswahlen verabschiedete der Oberste Sowjet Baschkortostans eine neue Republikverfassung. Das Dokument schien auf den ersten Blick die Chance einer demokratischen Entwicklung zu bieten, diente aber in erster Linie der Zementierung der vorhandenen Machtverhältnisse. Der Zeitpunkt der Präsidentschaftswahlen und der neuen Verfassung war zwar von den Moskauer Ereignissen im Herbst 1993 bestimmt worden, in der Sache wußte Rachimov diese Umstände jedoch zur Konsolidierung seiner Macht zu nutzen.
5. Ein wesentliches institutionelles Herrschaftsinstrument in der Hand des baschkirischen Präsidenten ist dessen in der Republikverfassung verankertes Recht, lokale Verwaltungschefs eigenmächtig zu ernennen und abzusetzen. Diese Praxis wurde zwar im März 1998 vom Obersten Gerichtshof Rußlands als mit der Verfassung der Russischen Föderation nicht vereinbar beanstandet, die Gültigkeit dieses Urteils wird jedoch von den baschkirischen Behörden bestritten. In ähnlicher Weise werden auch andere demokratische Mindeststandards der russischen Rahmengesetzgebung in Baschkortostan bewußt unterlaufen.
6. Mit Hilfe eines geschickt konstruierten Zweikammernparlaments hat sich Rachimov auch die Kontrolle über die Legislative in der Republik gesichert. Die meisten Abgeordneten sind hauptberuflich in Staatsämtern tätig, in denen sie dem Präsidenten direkt unterstehen. Dem Präsidialsystem Baschkortostans fehlt damit das Gegengewicht einer unabhängigen Legislative. Das Parlament hat vielmehr vorwiegend akklamatorische Bedeutung.

1. Einleitung¹

Die Republik Baschkortostan zählt zu den wichtigsten und bevölkerungsreichsten Regionen in der Russischen Föderation. Gestützt auf eigene Erdölvorkommen und eine große ölverarbeitende Industrie gehört sie seit Jahren zu der kleinen Gruppe von weniger als zehn "Nettozahlern" des föderalen Steuersystems. Zugleich ist unter ihrem Präsidenten Murtaza Gubajdullovič Rachimov eines der autoritärsten regionalen Regime in Rußland entstanden, das sich jedoch – im Unterschied zum extravaganten Herrschaftsstil eines Kirsan Iljumžinov in Kalmykien² oder zur ethnischen Mobilisierung in Teilen des Nordkaukasus – durch eine bemerkenswerte politische Stabilität auszeichnet. Im Juni 1998 wurde Rachimov in einer umstrittenen Wahl unter fragwürdigen Umständen für eine zweite Amtszeit als Präsident Baschkortostans bestätigt. Zwar bewertete das Oberste Gericht Rußlands den Ausschluß zweier Gegenkandidaten von den Wahlen wenig später als rechtswidrig, doch gilt es allgemein als sehr unwahrscheinlich, daß es zu einer Neuwahl kommen oder Rachimov gar abgesetzt werden wird. Seit Anfang der neunziger Jahre hat sich Baschkortostan unter der Führung Rachimovs einen Status in der Russischen Föderation erstritten, der es der Republikführung ermöglicht, in "inneren Angelegenheiten" weitgehend frei von Einmischung durch die föderale Exekutive zu agieren. Zugleich hat Rachimov es verstanden, sich auch auf der gesamtrussischen Bühne als einer der einflußreichsten Politiker überhaupt zu etablieren und damit seine Position zusätzlich abzusichern.³

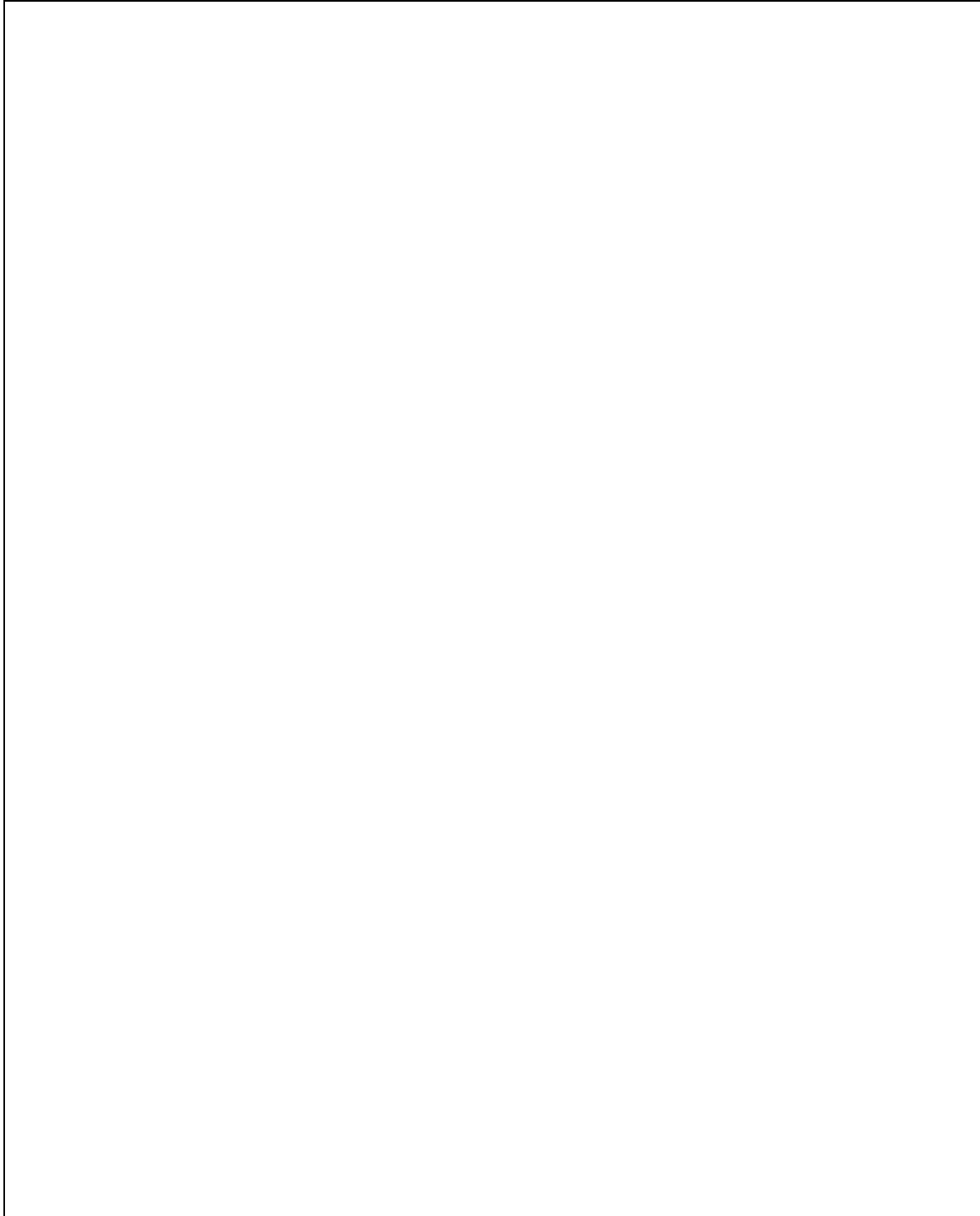
Der vorliegende Bericht beleuchtet die Bedingungen, unter denen dieses Regime zwischen Autonomiestatus und autoritärer Herrschaft entstehen und sich konsolidieren konnte. Dabei wird zunächst die innenpolitische Entwicklung in Baschkortostan vor dem Hintergrund der gesamtrussischen Ereignisse dargestellt. Auf die Phase des machtpolitischen Umbruchs von 1990 bis 1993 folgte in einer zweiten Phase bis Ende 1994 die Kodifizierung der entstandenen Machtverhältnisse in einer neuen Republikverfassung (24.12.1993) und einer Reihe von grundlegenden Gesetzen über die Staatsorgane. Diese Normen sind jedoch nur der formale Ausdruck der Herrschaftsverhältnisse in der Republik. Sie sind nur zu verstehen im

¹ Der Verfasser dankt dem DFG-geförderten Graduiertenkolleg "Transformationsprozesse" am Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin für finanzielle Unterstützung der Untersuchung, insbesondere eines Forschungsaufenthalts in Baschkortostan im Frühjahr 1996.

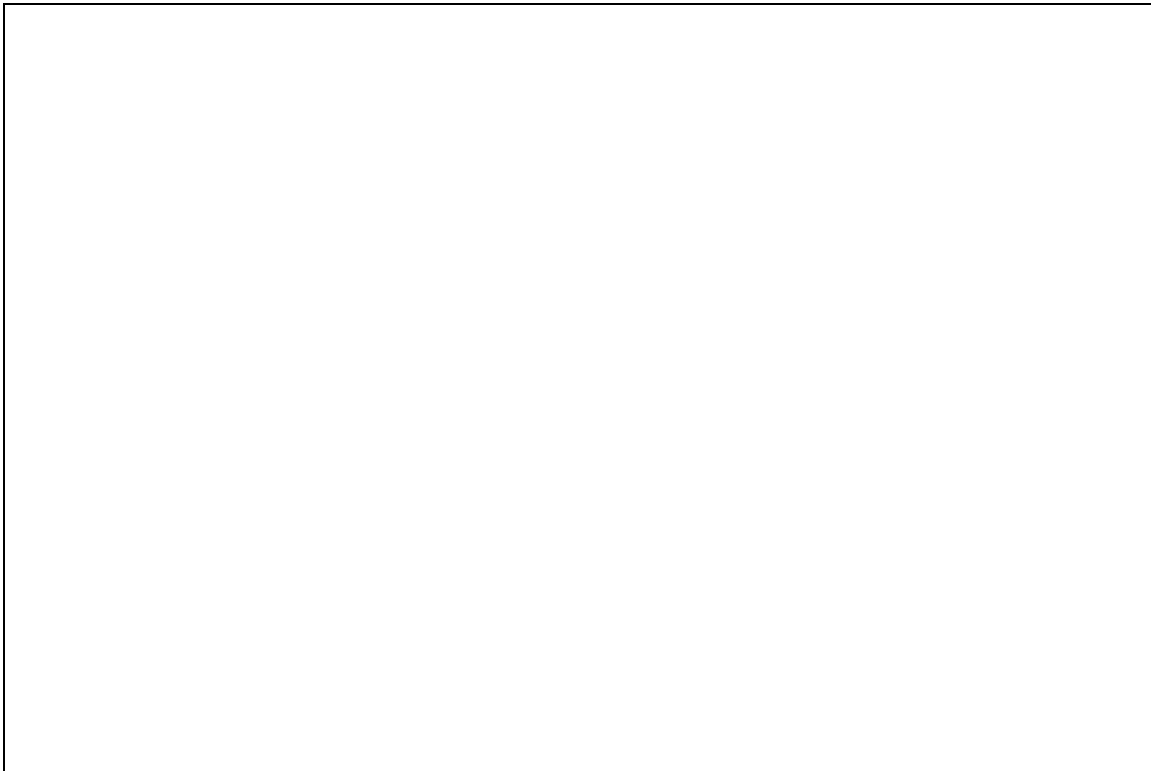
² Vgl. Rudolph Mark, Die Republik Kalmückien (Chalmg Tangtsch). Das "Unternehmen" Iljumžinov, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 35-1998.

³ In den monatlichen Expertenbefragungen der Nezavisimaja gazeta wird Rachimov seit 1995 regelmäßig zu den 100 einflußreichsten Politikern Rußlands gezählt. Unter der 1998 eingeführten Klassifizierung "Regionale Führer als Lobbyisten im Zentrum" rangierte er zudem viele Monate unter den führenden zehn Regionalpolitikern, bis er im Oktober 1998 leicht zurückfiel; zuletzt wurde er im Januar 1999 unter Platz 14 geführt (vgl. die Ausgaben der Nezavisimaja gazeta vom 14.5.1998, 4.6.1998, 4.7.1998, 15.8.1998, 9.9.1998, 2.10.1998, 28.10.1998, 10.12.1998, 19.1.1999, 4.2.1999, 11.3.1999). In der stärker nach regionalen Kriterien gewichteten Liste der "30 führenden Regionalpolitiker Rußlands", die von März bis Juli 1998 mehrmals in der Beilage NG-regiony erschien, wurde Rachimov sogar zunächst auf den zweiten Platz hinter dem Moskauer Bürgermeister Jurij Lužkov gesetzt, bis im Juni/Juli Aleksandr Lebed' als frisch gewählter Gouverneur von Krasnojarsk diese Position übernahm (NG-regiony, 5-1998, 9-1998, 10-1998, 13-1998).

Zusammenhang mit der Wirkung informeller Strukturen, die die eigentliche Basis der Macht Rachimovs darstellen. Hinzu kommt die Souveränitätspolitik Baschkortostans, die der neuen baschkirischen Elite unter ihrem Präsidenten erst die Freiräume eröffnete, die sie zur



Erreichung ihrer Ziele benötigte.



2. Land, Bevölkerung und Wirtschaftsstruktur

Die Republik Baschkortostan erstreckt sich über eine Fläche von 143.600 km² zwischen dem Südrural und dem Wolgagebiet. Sie grenzt im Westen an die Republiken Tatarstan und Udmurtien, im Norden an die Gebiete (*oblasti*) Perm und Sverdlovsk, im Osten an das Gebiet Tscheljabinsk sowie im Süden und Südwesten an das Gebiet Orenburg. Damit verfügt Baschkortostan über keinen unmittelbaren Zugang zu einem der Nachbarländer der Russischen Föderation. Allerdings trennt die Republik an ihrer südlichsten Stelle nur ein ca. 50 km schmaler Streifen des Orenburger Gebiets von der Grenze zu Kasachstan.

Mit 4,055 Mio. Einwohnern⁴ ist Baschkortostan noch vor dem bekannteren Tatarstan die bevölkerungsreichste unter den 21 Republiken Rußlands. Im Vergleich aller Föderationssubjekte steht es demographisch an siebter Stelle und zählt damit zu den "Schwergewichten" in der Russischen Föderation. 1989, bei der letzten sowjetischen Volkszählung, bildete die Titularethnie der Baschkiren mit einem Anteil von 22 % nur die drittgrößte Bevölkerungsgruppe in der Republik – nach Russen mit 39 % und Tataren mit 28 %. Russen stellen vor allem in der Hauptstadt Ufa die absolute Mehrheit der knapp 1,1 Millionen Einwohner⁵, während Tataren und Baschkiren jeweils in verschiedenen ländlichen

⁴ Stand 1993; nach *Ėkonomičeskoe položenie regionov Rossijskoj Federacii*, Moskau 1994, S. 6.

⁵ Stand 1.1.1994; nach *Rossijskij statističeskij ežegodnik. 1994. Statističeskij sbornik*, Moskau 1994, S. 23.

Regionen überwiegen. Seit den siebziger Jahren hat allerdings der Anteil der Baschkiren an der städtischen Bevölkerung in der Republik kontinuierlich zugenommen – von knapp 10 % 1970 auf 14,5 % im Jahre 1989.⁶

Die heutige "Republik Baschkortostan" ist aus der Baschkirischen Autonomen Sozialistischen Sowjetrepublik hervorgegangen.⁷ Die Baschkirische ASSR war eine von 16 Autonomen Republiken innerhalb der RSFSR. Dies gab ihr formal einen Sonderstatus gegenüber den territorialen Verwaltungseinheiten, den *oblasti* und *kraja*, der in dem speziellen Schutz begründet lag, den die einheimische Titularnation aufgrund ihrer Minderheitensituation in Rußland erfahren sollte. In den nationalen Gebietseinheiten der RSFSR, zu denen neben den Autonomen Republiken noch weitere 15 Autonome Gebiete und Autonome Kreise zählten, hatten die jeweiligen Nationalsprachen offiziellen Status, was als Ausdruck eines kulturellen Selbstbestimmungsrechts gewertet wurde, und die Republiken besaßen darüber hinaus eigene Verfassungen. Tatsächlich wurde jedoch der formal vorhandene Föderalismus in der RSFSR durch die Praxis des "demokratischen Zentralismus", d.h. der durch die Kommunistische Partei vermittelten administrativen Kommandostruktur, gegenüber den Autonomen Republiken bis zur Unkenntlichkeit ausgehöhlt.

Mehr als drei Jahrhunderte lang, seit der Ausdehnung des Zarenreiches in den Wolga-Ural-Raum im 16. Jahrhundert, standen die Baschkiren unter russischer Oberherrschaft. Als muslimisches Turkvolk, das eng mit den Tataren verwandt ist, wurden sie diesen vor der sowjetischen Zeit zumeist als Untergruppe zugerechnet. Eine Reihe von Aufständen im 17. und 18. Jahrhundert wies sie als unbequeme Untertanen der russischen Zaren aus, die darauf mit Zentralisierungsmaßnahmen reagierten. Die Einwanderung russischer Siedler zwang die Baschkiren, ihre auf weite Weideflächen angewiesene nomadische Lebens- und Wirtschaftsweise aufzugeben. Im 19. Jahrhundert brachte die beginnende Industrialisierung eine neue Einwanderungswelle in die Wolga-Ural-Region, die die Baschkiren allmählich zur Minderheit in ihrem Siedlungsgebiet werden ließ. Anfang des 20. Jahrhunderts, unter dem Einfluß der tatarischen Nationalbewegung, entstanden Ansätze eines baschkirischen Nationalbewußtseins.⁸

Im März 1919 waren die Baschkiren das erste Volk, dem eine eigene nationale Gebietskörperschaft – eine Autonome Sowjetrepublik – innerhalb der RSFSR zugebilligt wurde. Dies war die Belohnung für die Unterstützung, die nationale baschkirische Streitkräfte den

⁶ Y. Kultchik, *Ėtnopolitičeskie processy v Baškortostane (Informacionno-analičeskij obzor)*, Moskau 1992, S. 11.

⁷ In der offiziellen Sprachregelung hat die Bezeichnung "Baschkortostan" (*Baškortostan*) das russischsprachige "Baschkirien" (*Baškirija*) Anfang 1992 ersetzt, als die Baschkirische SSR (bis 1990: ASSR) in Republik Baschkortostan umbenannt wurde. Die Verwendung der beiden Bezeichnungen lehnt sich im folgenden an den russischen Sprachgebrauch an, wo "Baschkortostan" im engeren Sinne das politische Gebilde der Republik seit dieser Umbenennung meint, während "Baschkirien" ein umfassenderer Begriff ist, der auch die historische und geographische Dimension konnotiert.

⁸ Zur Geschichte der Baschkiren vgl. Roland Götz/Uwe Halbach, *Politisches Lexikon Rußland. Die nationalen Republiken und Gebietseinheiten der Rußländischen Föderation*, München 1994, S. 75-80; Kultchik, *Ėtnopolitičeskie processy*, S. 11-17.

Bolschewiki im Bürgerkrieg gegen die "Weißen" geleistet hatten. Damit ging zugleich eine kurze Periode zu Ende, die mit der Oktoberrevolution 1917 begonnen und den Baschkiren zwischen den Fronten des Bürgerkrieges ein hohes Maß an tatsächlicher Unabhängigkeit von Moskau beschert hatte. Die Grenzen der neuen Republik umfaßten auch Gebiete mit erheblichen tatarischen Bevölkerungsanteilen, was seither immer wieder territoriale Begehlichkeiten im benachbarten Tatarstan geweckt hat.

Der rasante Aufschwung der Erdöl- und Schwerindustrie brachte in den dreißiger Jahren viele Immigranten aus anderen Teilen der Sowjetunion nach Baschkirien, wodurch der Anteil der Titularnation an der Gesamtbevölkerung der Republik schließlich unter ein Viertel sank. Zugleich fielen Teile der nationalen baschkirischen Elite dem stalinistischen Terror unter dem Vorwurf nationalistisch-konterrevolutionärer Verschwörung zum Opfer. Die demographische Entwicklung brachte es in den folgenden Jahrzehnten mit sich, daß neben der politischen auch die kulturelle Autonomie weitgehende Fiktion blieb. In den Städten – zumal in der Hauptstadt Ufa, die im 16. Jahrhundert als russische Festung gegründet worden war und wo Baschkiren seit jeher eine kleine Minderheit darstellten – spielte die baschkirische Sprache keine Rolle. Und auch auf dem Lande war sie keineswegs dominant, sondern drohte vom eng verwandten Tatarischen vereinnahmt zu werden.

Gemessen an den Beschäftigtenzahlen entsprach der Industrialisierungsgrad Baschkortostans Anfang der neunziger Jahre mit 29,8 % dem Durchschnitt der Russischen Föderation (30,1 %). Erdölförderung und -verarbeitung, Chemie und Petrochemie sowie Maschinenbau – mit einem traditionell hohen Anteil an rüstungsrelevanter Produktion – waren die wichtigsten Branchen. Daneben bildete die im regionalen Vergleich sehr produktive Landwirtschaft in der Republik mit 17,6 % der Beschäftigten einen zwar zahlenmäßig nicht übermäßig großen Anteil, lag aber doch deutlich über dem gesamtrossischen Durchschnitt von 12,5 % und spielte auch im Bewußtsein der lokalen Bevölkerung, die noch überwiegend ländlicher Herkunft war, eine bedeutende Rolle (vgl. Tabelle 1).⁹

Tabelle 1: Einige Strukturdaten zur Wirtschaftslage in der Republik Baschkortostan 1993

	Industrieproduktion		Investitionen		Außenhandels-		Anteil	
	pro Kopf		pro Kopf		umsatz		ausgewählter	Wirtschaftszweige
	in 1.000	in %	in 1.000	in %	in Mrd.	in %	Industrie*	Landwirt-
	Rubel	(RF = 100)	Rubel	(RF = 100)	Rubel	(RF = 100)		schaft*
RF gesamt	813,2	100,0	182,8	100,0	25.986	100,0	30,1	12,5
Baschkortostan	1.098,8	135,1	229,4	125,5	640,4	2,5	29,8	17,6

⁹ Zum Vergleich: der Anteil der in Land- und Forstwirtschaft Beschäftigten betrug in der Bundesrepublik Deutschland (westl. Bundesländer) 1991 noch 3,2 % gegenüber 13,7 % im Jahr 1960.

Quelle: Ėkonomičeskoe položenie regionov Rossijskoj Federacii, Moskau 1994, S. 5-16; eigene Berechnungen.
* Zahlen für 1992.

3. Der machtpolitische Umbruch 1990-1993

Der gesamtsowjetische Rahmen

Die Entmachtung der kommunistischen Parteiorgane vollzog sich in der Sowjetunion ab der zweiten Hälfte der achtziger Jahre in mehreren Schritten. Galten die unter dem Schlagwort der *perestrojka* vom Generalsekretär Gorbačev verkündeten Reformen zunächst vor allem dem Aufschwung der Wirtschaft, so wurde mit *glasnost'* und *demokratizacija* alsbald der ideologische und institutionelle Monopolanspruch der KP in Frage gestellt. Nach der Parteikonferenz vom Sommer 1988 stand auf Betreiben Gorbačevs eine Reform der Staatsorgane auf der Tagesordnung, was zur vorzeitigen Wahl eines "Kongresses der Volksdeputierten der UdSSR" im Frühjahr 1989 führte. Ein Jahr später, unter weiter demokratisierten Bedingungen, wurden auch auf allen unteren Ebenen, von den Unionsrepubliken bis zur Dorfebene, neue Sowjets gewählt. Parallel ließ sich Gorbačev im März 1990 vom Volksdeputiertenkongreß der Union zum Staatspräsidenten wählen, schaffte die Verfassungsgarantie der Parteiherrschaft ("Artikel 6") ab und betrieb die Übertragung realer Kompetenzen auf die neu legitimierten Staatsorgane, die bis dahin keine von der Partei unabhängige Macht besessen hatten. Allerdings blieb er zugleich Generalsekretär der Partei und versuchte damit trotz nunmehr zugelassener Parteienpluralität die Kontinuität kommunistischer Herrschaft zu sichern. Erst der gescheiterte Putschversuch restaurativer Parteifunktionäre im August 1991 brachte das tatsächliche Ende der Herrschaft der KPdSU mit sich, ein Prozeß, der zugleich mit der Verlagerung staatlicher Kompetenzen von der Unionsebene auf die 15 Unionsrepubliken einherging und in der Auflösung der Sowjetunion zum Jahresende 1991 gipfelte.

In den meisten Regionen Rußlands vollzog sich der Übergang der Macht von der Kommunistischen Partei auf die staatlichen Organe tendenziell eher langsamer als in Moskau und bekam erst durch den Putschversuch und das darauf folgende Verbot der KPdSU seinen entscheidenden Anstoß. Baschkirien dagegen nahm diese Entwicklung frühzeitig vorweg. Dort verlor die Kommunistische Partei ihre Macht faktisch bereits eineinhalb Jahre früher mit den Wahlen zu einem neuen Obersten Sowjet der Autonomen Republik.

Die faktische Entmachtung der Kommunistischen Partei in Baschkirien

Die Wahlen zu den Sowjets aller Ebenen fanden in der Russischen Sozialistischen Föderativen Sowjetrepublik (RSFSR) am 4. März 1990 statt. Auch in den damals 16 Autonomen Republiken (ASSR) auf dem Gebiet der RSFSR konstituierten sich damit die Obersten Sowjets neu.¹⁰ In der Baschkirischen ASSR geschah dies vor dem Hintergrund eines

¹⁰ Anders als in den nicht-nationalen Gebietseinheiten *oblast'* und *kraj* trugen die Parlamente der Autonomen Sowjetrepubliken wie die der Unionsrepubliken und der UdSSR die Bezeichnung "Oberster Sowjet", was die Fiktion der Staatlichkeit dieser Territorien unterstreichen sollte.

Machtvakuum an der Spitze der kommunistischen Parteiorganisation. Anfang Februar 1990 hatte sich das baschkirische Gebietskomitee¹¹ der Kommunistischen Partei nach nur zwei Jahren von seinem Ersten Sekretär Chabibullin getrennt. Dem vorausgegangen war eine Mißtrauenserklärung der fortschrittlicher gesinnten Ufaer Stadtparteiorganisation, die in der herrschenden Demokratisierungseuphorie nicht mit dem als Apparatschik alter Prägung geltenden Funktionär an der Spitze in die bevorstehenden Wahlen gehen wollte, in denen den Kandidaten der Partei erstmals, wenn auch begrenzt, Konkurrenz drohte.

Nicht weniger wichtig war jedoch, daß der alte Gebietssekretär das Vertrauen der einflußreichen Betriebsdirektoren der baschkirischen Industrie, insbesondere der Erdölbranche, verloren hatte. Diese drängten ihre lokale Parteiführung bereits seit einigen Jahren, sich – wie einige der Unionsrepubliken – wirtschaftlich stärker von der Leitung durch die Moskauer Industrieministerien unabhängig zu machen.¹² Bemühungen in diese Richtung waren jedoch nur zaghaft betrieben worden und weitgehend erfolglos geblieben. Eine Konfrontation mit den zentralen Behörden und den übergeordneten Parteiinstanzen wollte die Gebietsparteiführung nicht riskieren. Sie geriet damit zunehmend in Konflikt mit den Bestrebungen und Interessen eines Großteils der Wirtschaftslobby in der Republik.¹³

Die Kommunistische Partei ging in Baschkirien mit einer Interimsführung in die Wahlen, und als sie Ende April 1990 einen neuen Ersten Sekretär bestellte, war die Initiative in der politischen Entwicklung der Republik bereits auf den neukonstituierten Obersten Sowjet übergegangen, der eine selbstbewußtere Haltung gegenüber Moskau vertrat. Die neuen Abgeordneten waren zwar zu über vier Fünfteln Mitglieder der KPdSU¹⁴, hatten ihre Wahl aber erstmals nicht mehr in erster Linie der Partei, sondern ihrer persönlichen Überzeugungskraft bei den Wählern zu verdanken und fühlten sich entsprechend freier gegenüber der Parteileitung. Anders als in der Nachbarrepublik Tatarstan, in der KP-Sekretär Mintimer Šajmiev mit seinen Forderungen nach regionaler Souveränität seine Machtposition innerhalb der lokalen Elite festigte und sich im Laufe des Jahres 1991 einen fließenden Übergang in das Amt eines Präsidenten Tatarstans sicherte, wurde der baschkirischen KP-

¹¹ Die regionalen Gliederungen der KPdSU hießen, anders als die Staatsorgane, auch in den Autonomen Republiken *Gebietskomitees*.

¹² Ein wesentlicher Grund für das Drängen auf mehr Unabhängigkeit bestand darin, daß die baschkirische Industrie aufgrund ihrer sogenannten "strategischen" Bedeutung für die sowjetische Wirtschaft (Rüstung und Energie) zu 97 % direkt den Moskauer Ministerien (sowjetischen und russischen) unterstand. Während überall im Land auf der Basis des Kooperativengesetzes von 1988 eine schleichende Privatisierung des "Volkseigentums" durch findige Betriebsdirektoren und ihre Vertrauensleute in den zuständigen Behörden einsetzte, sahen sich ihre baschkirischen Kollegen dieser Möglichkeit weitgehend beraubt. Zur Bedeutung dieser inoffiziellen "Privatisierungsphase" vgl. unter anderem Olga Kryshatanovskaya/Stephen White, *From Soviet Nomenklatura to Russian Élite*, in: *Europe-Asia Studies*, Bd. 48, 5-1996, S. 711-733.

¹³ Laboratorija strategičeskich issledovanij Centra social'nogo vzaimodejstvija "Kontakt plus", M. Rachimov. *Ego strategija sozdanija suverennogo Baškortostana*, Typoskript, 3 Seiten, Ufa, 23.8.1993.

¹⁴ Eine auf den ersten Blick paradoxe Folge der Wahlen von 1989 und 1990 bestand darin, daß sich der Anteil der KPdSU-Mitglieder in den Sowjets gegenüber früher zumeist erhöhte, da die bislang übliche quasi-automatische Entsendung von Abgeordneten durch Nicht-Partei-Organisationen (Gewerkschaft, Veteranenverbände usw.) entfiel und viele Parteifunktionäre angesichts des drohenden Machtverlustes der Partei nun zur Sicherung ihres Status um Mandate kandidierten.

Führung ihre Loyalität zu Moskau schon im Frühjahr 1990 zum Verhängnis. Die politische Entwicklung in Baschkirien vollzog sich fortan ohne ihr Zutun.

Dieser faktische Machtwechsel in Baschkirien von der Partei zu den Organen des Staates (Oberster Sowjet und Regierung der Republik) lag in der Logik der politischen Zeitenwende, die sich seit den achtziger Jahren in der gesamten Sowjetunion vollzog. Tempo und Richtung dieses Wechsels wurden in Ufa jedoch erheblich von den Interessen und Bedürfnissen der lokalen Elite mitbestimmt, die die Chance ergriff, aus den starren Strukturen der Vergangenheit auszubrechen und sich von der Bevormundung aus Moskau zu befreien. In den folgenden Jahren sollte sich erweisen, daß dieses Anliegen mit der demokratisch-partizipatorischen und marktwirtschaftlichen Rhetorik, die zu diesem Zeitpunkt noch in Moskau gepflegt wurde, bestenfalls in einem zufälligen zeitlichen Zusammenhang stand. Die Rhetorik der *demokratizacija* eignete sich als Instrument einer neuen regionalen Elite in der Auseinandersetzung um mehr Unabhängigkeit von Moskau. Mehr Partizipation bedeutete für die baschkirische Elite *ihre* Partizipation an dem, was der Staat in Baschkirien besaß und zu verteilen hatte – nicht die Partizipation weiter Bevölkerungsteile an wichtigen politischen und wirtschaftlichen Entscheidungen.

Das neue Republikoberhaupt: Murtaza Rachimov

Zum Inbegriff der veränderten Machtverhältnisse in Baschkirien wurde der neue Vorsitzende des Präsidiums des Obersten Sowjet, Murtaza Rachimov, der in dieser Funktion auch die immer wichtiger werdende Rolle des Republikoberhauptes einnahm und das neue Selbstverständnis der Republik nach außen und innen repräsentierte. Rachimov, Jahrgang 1934, war nach einer Karriere in der Ölbranche 1986 zum Direktor des Ölverarbeitungsbetriebs *Ufimskij neftepererabatyvajuščij zavod* aufgestiegen und gehörte damit zur obersten Wirtschaftselite in der Republik.¹⁵

Als nach der Konstituierung des neuen Obersten Sowjet im März 1990 ein neuer Vorsitzender gesucht wurde, erwies sich Rachimov als idealer Kandidat: Als Wirtschaftskader war er selbstverständlich Parteimitglied und vereinigte damit zwei wichtige Eigenschaften in sich, die ihn als glaubwürdigen Vertreter der wesentlichen Interessengruppen in der Republik erscheinen ließen: Den baschkirischen Wirtschaftsbossen galt er aufgrund seines beruflichen Hintergrunds als einer der Ihren; gleichzeitig verfügte er über den "Stallgeruch" des langjährigen Parteimitglieds, ohne sich bisher als reiner Apparatschik, als Ideologe oder als Kreatur Moskaus desavouiert zu haben. Der Masse der Abgeordneten war er als "Mann der Praxis" gut zu vermitteln. Zugleich war er im Politikgeschäft Außenseiter genug, um für eine Abkehr vom alten System der Parteiherrschaft zu stehen und einen selbstbewußteren Kurs im Umgang mit Moskau zu verheißen. Schließlich war Rachimov ethnischer Baschkire und paßte damit in den traditionellen Proporz der in Baschkirien vertretenen Nationalitäten, da der Ministerpräsident tatarischer Nationalität war und sich abzeichnete, daß ein Russe an die

¹⁵ Kto est' kto v Respublike Baškortostan. Vypusk 1. Po sostojaniju na 1 avgusta 1995g., Ufa 1995, S. 5.

Spitze des Gebietskomitees der Kommunistischen Partei gewählt werden würde. Daher lag es nahe, das dritte der traditionellen Spitzenämter mit einem Baschkiren zu besetzen.

Aufgrund seiner ethnischen Zugehörigkeit eignete sich Rachimov außerdem als Kristallisationsfigur eines allmählich (wieder-)erwachenden baschkirischen Nationalbewußtseins. Im Dezember 1989 hatten baschkirische Intellektuelle eine Organisation zur Vertretung der Interessen ihrer Nation gegründet und waren damit dem Vorbild der seit Ende 1988 vielerorts in der Sowjetunion entstehenden "Volksfronten" gefolgt. Das "Baschkirische Volkszentrum 'Ural'", wie die Vereinigung genannt wurde, verlangte die Aufwertung der ASSR zu einer souveränen Republik und eine besondere Förderung der sozialen und kulturellen Belange der Baschkiren, die in der Vergangenheit zwischen Russen und Tataren marginalisiert worden seien. Für eine Weile war 'Ural' in der Lage, einen Teil der Bevölkerung für das Bestreben der Republik nach Souveränität zu mobilisieren. Dabei trafen sich die ethnisch-nationalen Interessen des "Volkszentrums" mit den wirtschaftlichen, ökologischen und "regional-patriotischen" Bestrebungen anderer Kräfte in der Republik. Auf die Dauer provozierte 'Ural' jedoch mit seinen Forderungen nach diskriminierender Nationalitätenpolitik zugunsten der Titularnation den Widerstand tatarischer und russischer Bevölkerungsteile, die sich ebenfalls zu organisieren begannen. Rachimov bemühte sich, das Mobilisierungspotential von 'Ural' als Druckmittel in den Beziehungen zu Moskau zu nutzen, ohne sich jene Forderungen zu eigen zu machen, die innerhalb der Republik für Unruhe sorgen konnten.

Die Etablierung politischer Autonomie

Die Machtzentrale Rachimovs war das Präsidium des Obersten Sowjet. Nach sowjetischer Tradition verfügte es nicht nur über die organisatorische Gewalt in der Legislative und konnte damit erheblichen Einfluß auf die Entscheidungen des Parlaments ausüben, sondern es beanspruchte auch exekutive Kompetenzen bis hin zur Weisungsbefugnis gegenüber dem Ministerrat (der Regierung) der Republik. Ministerpräsident Marat Mirgazjamov setzte sich gegen den wachsenden Machtanspruch Rachimovs zur Wehr und versuchte seinen eigenen Führungsanspruch geltend zu machen. In Sachfragen gerieten die beiden Politiker besonders über die Gestaltung der Beziehungen zu Moskau in Konflikt. Seit 1986 im Amt, war Mirgazjamov von der Erfahrung der Einbindung der republikanischen Exekutive in die administrative Vertikale der UdSSR geprägt und befürwortete eine vorsichtigeren, weniger radikale Politik der Dezentralisierung und Regionalisierung wirtschaftspolitischer Zuständigkeiten. Rachimovs Trumpf dagegen war die Erkenntnis, daß sich "Souveränität" als neue Leitidee anstelle der abgewirtschafteten kommunistischen Ideologie eignete. Dieser Idee verschrieb er sich und machte sie zu seinem Markenzeichen.¹⁶

Chemieunfälle im Laufe des Jahres 1990, die der Nachlässigkeit der zentralen Moskauer Behörden angelastet wurden, ließen auch in der aufgebrachtten baschkirischen Bevölkerung die Forderung nach mehr Wirtschaftskompetenzen für die Behörden der Republik populär

¹⁶ Vgl. dazu das sehr gute Porträt Rachimovs von Igor' Rabinovič und Sergej Fufaev, Chozjain (štrichi k političeskomu portretu Murtazy Rachimova). Typoskript, Moskau 1997.

werden.¹⁷ Die im Sommer 1990 beginnende Auseinandersetzung in der Zentralmacht zwischen der russischen Führung um Boris El'cin und den sowjetischen Unionsorganen eröffnete den Regionen jenen Handlungsspielraum, der es der örtlichen Elite in Baschkirien ermöglichte, ihre Kontrolle über die Wirtschaft der Republik auszudehnen. Als der russische Volksdeputiertenkongreß am 12. Juni 1990 eine Souveränitätserklärung verabschiedete und damit implizit beanspruchte, auch für die Autonomen Republiken auf dem Territorium der RSFSR zu sprechen, setzte auch in Rußland die "Parade der Souveränitäten" ein. Nach einer Reihe anderer Autonomer Republiken (Karelien, Tatarstan, Sacha/Jakutien) beschloß am 11. Oktober auch der Oberste Sowjet in Ufa unter der Führung Rachimovs eine Souveränitätserklärung. In der Form einer Miniaturverfassung proklamierte die bisherige ASSR darin ihre Umbenennung in "Baschkirische Sozialistische Sowjetrepublik – Baschkortostan" und ihre Zugehörigkeit sowohl zur UdSSR als auch zu einer "erneuerten" russischen Föderation. An erster Stelle einer 10-Punkte-Liste hieß es in dem Dokument dann:

Die Erde, Bodenschätze, Naturreichtümer und anderen Ressourcen auf dem Gebiet der Baschkirischen Sozialistischen Sowjetrepublik sowie das gesamte wirtschaftliche und wissenschaftlich-technische Potential stellen das ausschließliche Eigentum ihres multinationalen Volkes dar.¹⁸

Die Erklärung entsprach sowohl den Interessen nationalistischer Kräfte wie denen der lokalen Wirtschaftselite und war dadurch mehrheitsfähig geworden; zugleich schuf sie die Basis dafür, daß der Posten des Vorsitzenden des Obersten Sowjet sich endgültig in eine politisch bedeutsame Position verwandelte. Baschkirien beanspruchte "Staatlichkeit", was immer das hieß; da lag es nahe, daß dem Vorsitzenden des einzigen legitim gewählten Organs dieses "Staates" eine besondere Rolle zukam. Rachimov betrieb die Umsetzung der in der Souveränitätserklärung propagierten Inhalte als seine persönliche Mission. Dadurch verband er sein politisches Schicksal mit der baschkirischen Souveränität – und verschaffte sich zugleich eine höhere, quasi metaphysische Legitimation für seine politischen Ambitionen.

Die russische Präsidentschaftswahl am 12. Juni 1991 demonstrierte die Spaltung der baschkirischen Bevölkerung in ihrer Haltung gegenüber Moskau. Schon beim Referendum im März hatte sich entgegen der Empfehlung des Obersten Sowjet eine Mehrheit von 54,4 % in der Republik für die Einführung eines russischen Präsidentenamtes ausgesprochen. Bei der Wahl im Juni erhielt der populäre Kandidat El'cin dann auch in Baschkortostan die meisten Stimmen, allerdings mit 45,9 % deutlich weniger als im rußlandweiten Durchschnitt

¹⁷ SWB 16.5.1990; SWB 25.8.1990; SWB 1.9.1990. Eine Untersuchung des baschkirischen KGB kam Anfang 1991 zu dem Schluß, der Republik drohe der ökologische Kollaps, wenn nicht bald wirksame Gegenmaßnahmen gegen die ungeschützte Lagerung toxischer Abfälle und die Emission giftiger industrieller Chemikalien ergriffen würden. Fünf Landkreise (*rajony*) in der Republik müßten schon jetzt zu ökologischen Katastrophengebieten erklärt werden (SWB 14.3.1991).

¹⁸ Deklaracija o gosudarstvennom suverenitete Baškirkoj Sovetskoj Socialističeskoj Respubliki, abgedruckt in: Baškortostan: vybor puti. Interv'ju, vystuplenija, stenogrammy, dokumenty, Ufa 1995, S. 108-110; Übersetzung J.G.

(57,3 %).¹⁹ Die baschkirische Republikführung, die gerade erst begonnen hatte, die Kontrolle über die Wirtschaft in der Republik zu übernehmen und noch zahllose Verteilungskämpfe mit Moskau auf sich zukommen sah, konnte kein Interesse an einer erstarkenden russischen Exekutive haben. Daher beobachtete sie den Siegeszug Boris El'cins mit einiger Skepsis. Die Bevölkerung in den Städten, insbesondere in Ufa, sah dagegen in El'cin einen glaubwürdigen Protagonisten für eine Reform des maroden alten Staatsapparates.

Der August-Putsch 1991 förderte diese Spannung in aller Deutlichkeit zutage. Während in Moskau die russische Regierung mit Präsident El'cin an der Spitze den Widerstand organisierte, hielt sich die baschkirische Führung – Präsidium des Obersten Sowjet wie Regierung – merklich zurück. Die offizielle Presse druckte die Dokumente des "Notstandskomitees", Rachimov rief die Bevölkerung über die Zeitungen zur Ruhe auf und versicherte, Demokratisierung und Wirtschaftsreformen würden fortgesetzt und der Ausnahmezustand würde in Baschkirien nicht eingeführt, ließ aber zugleich wenig Sympathie für das Verhalten des El'cin-Lagers erkennen. Eine der reformorientierten Stimmen in Baschkortostan, die Komsomolzeitung *Leninec*, wurde am Erscheinen gehindert. Nachdem der Putsch gescheitert war, sah sich die baschkirische Führung massiven Vorwürfen ausgesetzt. Der Stadtsowjet von Ufa äußerte in einer Erklärung seine vollste Unterstützung für die russische Führung unter El'cin und brachte zugleich sein Mißtrauen gegenüber dem Präsidium des Obersten Sowjet Baschkiriens, dessen Vorsitzenden Rachimov und dem Ministerrat zum Ausdruck. Die Republikführung zog sich darauf zurück, daß sie die Verfassungen der UdSSR, der RSFSR und Baschkortostans nicht verletzt und keinen Ausnahmezustand verhängt habe, wie dies von den Putschisten gefordert worden sei. Die Rechte baschkirischer Bürger seien nicht eingeschränkt worden. Die baschkirischen Staatsorgane hätten sich in ihrem Verhalten fehlerlos von den Verfassungen und Gesetzen leiten lassen und Ruhe und Stabilität in der Republik aufrechterhalten.²⁰

Mit großer Besorgnis wurden in den nächsten Wochen in Ufa die Bemühungen der russischen Führung beobachtet, wieder mehr Kontrolle über die Regionen zu erlangen. Zwar blieben die Exekutivorgane der Republiken in der RSFSR von unmittelbaren Disziplinarmaßnahmen in Form von Amtsenthebungen durch Moskau, wie sie viele andere Regionen erlebten, verschont. Doch am 11. Oktober, ausgerechnet am ersten Jahrestag der baschkirischen Souveränitätserklärung, faßte der Oberste Sowjet der RSFSR den förmlichen Beschluß, die Chefs der Exekutive in den Republiken innerhalb der RSFSR dem "einheitlichen System der Exekutive in der RSFSR" einzugliedern.²¹ Die alte administrative Vertikale drohte

¹⁹ Wahlergebnissetz nach Nacional'naja Služba Novostej (http://www.nns.ru/elects/voting/elects91_96.html, download 24.1.1998); z.T. eigene Berechnungen.

²⁰ Sovetskaja Baškiriya 21.8.1991, 24.8.1991; Postanovlenie Verchovnogo Soveta Baškirkosj SSR "O položenii v respublike i vypolnenii postanovlenija Prezidiuma Verchovnogo Soveta RSFSR ot 23 avgusta 1991 goda 'O dejatel'nosti Sovetov narodnych deputatov RSFSR vo vremja gosudarstvennogo perevorota", Ufa, 23.8.1991 (Zakony Respubliki Baškortostan, vypusk II, Ufa 1992, S. 169; zitiert nach <http://www.bashinform.ru/win>, Download 5.4.1998).

²¹ Postanovlenie Verchovnogo Soveta RSFSR "O glavach ispolnitel'noj vlasti respublik v sostave RSFSR" No. 1741-1 vom 11.10.1991, in: Rossijskaja gazeta 19.10.1991, S. 1.

wiederhergestellt zu werden. Zugleich kursierten Gerüchte, Präsident El'cin wolle nun auch in die Republiken persönliche Vertreter entsenden. Die baschkirische Führung sah sich unter Handlungsdruck. Binnen weniger Tage fiel im Parlament in Ufa die Entscheidung, nun auch in Baschkortostan ein Präsidentenamt einzuführen, um damit der baschkirischen Souveränität und ihrem höchsten Repräsentanten eine neue Legitimation zu verschaffen.²² Bis Ende Oktober hatte der Oberste Sowjet die erforderlichen gesetzlichen Grundlagen geschaffen und einen Wahltermin im Dezember ins Auge gefaßt. Schließlich waren auch die notwendigen Änderungen an der noch gültigen alten Sowjetverfassung der Republik in Vorbereitung.

Der beginnende Wahlkampf entwickelte sich indes nicht zu Rachimovs Vorteil. Neben dem bekannten Bankier Rafis Kadyrov, der mit seiner Bank *Vostok* über Finanzmittel für eine großangelegte Wahlkampagne verfügte, schälte sich auch Ministerpräsident Mirgazjamov als aussichtsreicher Kandidat für das Präsidentenamt heraus. Rachimov dagegen war in der Bevölkerung noch nicht bekannt genug, um auf einen sicheren Wahlsieg hoffen zu können.²³ Auch hatte Mirgazjamov es bislang geschafft, Rachimov den unmittelbaren Zugriff auf die lokalen Administrationen zu verwehren. Ohne deren massive Wahlkampfhilfe konnte Rachimov sich jedoch kaum eine Chance ausrechnen, das Blatt in der zur Verfügung stehenden Zeit entscheidend zu wenden. Rachimov realisierte, daß er auf einen möglichen Machtverlust zusteuerte, und riß das Ruder herum. Mit der Begründung, die Durchführung von Wahlen lähme den baschkirischen Staatsapparat zu einem denkbar ungünstigen Zeitpunkt (in Moskau wurde gerade das Schicksal der Sowjetunion besiegelt) und destabilisiere damit die Lage in der Republik, legte er dem Obersten Sowjet nahe, die Wahl wieder abzusagen. Rachimov mobilisierte seinen Einfluß im Apparat und schaffte es schließlich, eine Mehrheit im Obersten Sowjet zu einem Meinungsumschwung zu bewegen. Das Parlament beschloß ein Moratorium auf die Abhaltung von Wahlen in der Republik und legte die geplanten Verfassungsänderungen auf Eis.²⁴ Zu Hilfe kam Rachimov dabei der Umstand, daß der Rezentralisierungsdruck aus Moskau die Republiken innerhalb der RSFSR doch nicht in dem zwischenzeitlich befürchteten Ausmaß erreichte, da die russische Führung inzwischen nach einer möglichst raschen Verständigung mit allen Teilen der Föderation suchte, um für den vorgesehenen Beginn der Wirtschaftsreformen Anfang 1992 den Rücken frei zu haben. Damit blieben die Exekutivstrukturen der Republiken von Moskau praktisch unangetastet. Der Anspruch Baschkortostans auf reale politische Entscheidungs- und Handlungsautonomie vom "Zentrum" hatte einen ersten Belastungstest überstanden.

Die Entscheidung im Machtkampf

Im Laufe des Jahres 1992 kulminierte in Ufa der Machtkampf zwischen Ministerpräsident Mirgazjamov und dem Parlamentsvorsitzenden Rachimov. Zunächst boten die Verhandlungen um einen Föderationsvertrag innerhalb Rußlands Rachimov die Möglichkeit, sich politisch zu profilieren. Die Unterzeichnung des Vertrages Ende März 1992 bei

²² Zakon BSSR "Ob učreždenii posta Prezidenta Baškirkskoj SSR", Ufa, 15.10.1991.

²³ Rabinovič/Fufaev, Chozjain.

²⁴ Rabinovič/Fufaev, Chozjain; IGPI Monitoring Baškortostan, 11-1993.

gleichzeitiger schriftlicher Anerkennung baschkirischer Sonderbedingungen durch Moskau konnte Rachimov als persönlichen Erfolg für sich verbuchen.²⁵

In Ufa ging Rachimov nun auf Konfrontationskurs mit Mirgazjamov. Die Auseinandersetzung eskalierte an der Frage, wem das Recht zustehe, die Chefs der Stadt- und Kreisverwaltungen zu ernennen: der Regierung oder dem Präsidium des Obersten Sowjet. Fast ein ganzes Jahr lang versuchten beide Seiten, mit einander widersprechenden Anordnungen an die lokalen Behörden Tatsachen zu ihren Gunsten zu schaffen. Zugleich fand kaum noch direkte Kommunikation zwischen ihnen statt.²⁶ Die für viele Regionen Rußlands in dieser Zeit typische "Doppelherrschaft" (dvoevlastie) von Legislative und Exekutive kam in Baschkortostan im November 1992 zu einem jähen Ende. Rachimov hatte es geschafft, einflußreiche Regierungsmitglieder auf seine Seite zu ziehen und dazu zu bringen, demonstrativ aus der Regierung auszuziehen und dem Ministerpräsidenten öffentlich die Zusammenarbeit aufzukündigen. Nun fand sich auch im Obersten Sowjet keine Mehrheit mehr, die Mirgazjamov das Vertrauen ausgesprochen hätte. Rachimov deutete die unklare Verfassungslage so, daß damit der Ministerpräsident gestürzt war. Mirgazjamov gab entnervt auf und setzte sich gegen seine Entlassung nicht mehr zur Wehr. Rachimov hatte den Machtkampf gewonnen.²⁷ Als Nachfolger für Mirgazjamov schlug er dem Obersten Sowjet den bisherigen Chef des Energieversorgers *Baškirenergo*, Anatolij Kopsov, vor. Kopsov entstammte also wie Rachimov der Brennstoff- und Energiewirtschaft, galt aber als unabhängige Figur von eigener Autorität in der Republik und war zudem der erste Russe in einem Spitzenamt seit dem Ende der Parteiherrschaft in Baschkirien. Rachimov brauchte Kopsov, um jenen Teil der Abgeordneten zu beruhigen, der seinem Machtzuwachs mit zunehmendem Mißtrauen begegnete.²⁸

Nachdem der Machtkampf an der baschkirischen Spitze entschieden war, wurden bis zum Sommer 1993 die schon 1990 begonnenen Arbeiten an einer neuen Verfassung für Baschkortostan vorangetrieben. Bis dahin hatte eine Reihe von Problemen eine rasche Einigung der baschkirischen Elite auf einen einheitlichen Textentwurf verhindert. Die zuständige Kommission des Obersten Sowjet mußte sich erst nach und nach die notwendige juristische Expertise für das Vorhaben einer Verfassung erarbeiten, die den Ansprüchen eines

²⁵ Baschkortostan handelte als einziges Föderationssubjekt ein Zusatzprotokoll mit Moskau aus. Vgl. dazu Abschnitt 2 in Teil II dieses Berichts.

²⁶ Die beiden Staatsorgane saßen in gegenüberliegenden Flügeln desselben Gebäudes in Ufa, doch Mitarbeiter, die den hausinternen Durchgang vom einen Bereich in den anderen benutzen wollten, mußten sich dafür zuvor bei ihrem jeweiligen obersten Dienstherrn eigens eine Erlaubnis einholen (Rabinovič/Fufaev, Chozjain).

²⁷ Rabinovič/Fufaev, Chozjain.

²⁸ Während Kopsov vom Obersten Sowjet mit klarer Mehrheit akzeptiert wurde, erzielten einige der "aufständigen" Minister bei ihrer Wiederwahl nur sehr knappe Resultate. Rabinovič/Fufaev vertreten die Auffassung, Rachimov habe im Vorfeld von jederzeit möglichen Präsidentschaftswahlen eine starke Persönlichkeit wie Kopsov in seinem "Team" nötig gehabt und dies auch erkannt (vgl. Rabinovič/Fufaev, Chozjain).

demokratischen Gemeinwesens entsprechen sollte;²⁹ der Machtkampf an der Spitze hatte eine Klärung der zukünftigen Kompetenzabgrenzung zwischen den Staatsorganen nicht zugelassen; in sensiblen Fragen wie der nach dem künftigen Status der in Baschkirien vertretenen drei Hauptsprachen Russisch, Baschkirisch und Tatarisch bestand Uneinigkeit, die bis in die Bevölkerung hineinreichte; und schließlich war der föderale Verfassungsrahmen ebenfalls noch unklar. Ein erster Textentwurf, den Rachimov als Vorsitzender der Verfassungskommission des Obersten Sowjet im Juni 1992 ohne große Debatte vom Plenum zur Weiterbehandlung hatte annehmen lassen, war in Teilen der Öffentlichkeit mit scharfer Kritik aufgenommen worden.³⁰ Nach der Entlassung Mirgazjamovs wurde der baschkirischen Führung aber die Notwendigkeit immer klarer, die neuen Machtverhältnisse nun auch auf eine stabile verfassungsmäßige Grundlage zu stellen. Rachimov beherrschte zwar nunmehr de facto das gesamte politische Geschehen in der Republik.³¹ Was ihm jedoch fehlte, war eine institutionelle Bestandsgarantie seiner Macht. Außerdem stießen die in Moskau favorisierten Entwürfe für eine neue gesamtrussische Verfassung in Ufa wie in anderen Republiken auf wenig Gegenliebe und verstärkten so den Druck auf die dortigen Machthaber, den Moskauer Vorstellungen möglichst mit einer eigenen Verfassungsgebung zuvorzukommen. Schließlich hatten inzwischen andere Republiken ihre Verfassungen verabschiedet und damit auch Baschkortostan unter Zugzwang gesetzt, wollte es nicht mit seinem Souveränitätsanspruch hinter den anderen zurückbleiben.³²

Die Wahl Rachimovs zum Republikpräsidenten

Während in Ufa die Verfassungsberatungen noch nicht in ihre entscheidende Phase getreten waren, spitzte sich Ende September/Anfang Oktober 1993 in Moskau die Krise zwischen Präsident El'cin und dem Obersten Sowjet Rußlands zu. Rachimov beobachtete diese Ereignisse mit großer Besorgnis. Der gewaltsame "Befreiungsschlag", mit dem Präsident El'cin den Weg freimachte für die Dekretierung von gesamtrussischen Parlamentswahlen und für ein Referen-

²⁹ So beklagte Professor Fanis Rajanov, einer der wenigen Staatsrechtler, die der baschkirischen Verfassungskommission als Berater zur Verfügung standen, das fehlende juristische Grundverständnis vieler Kommissionsmitglieder (Interview des Verf. mit dem Staatsrechtler Prof. Fanis Rajanov, Ufa, 28.3.1996).

³⁰ In der Moskauer Presse warf der Ufaer Sozialwissenschaftler Chamid Gizatullin Rachimov vor, er sei auf dem besten Wege, mit Hilfe eines willfährigen Parlaments und gestützt auf die im Präsidium des Obersten Sowjet wie in einem Gebietspartei Komitee versammelte ehemalige Parteionomenklatura in Baschkortostan eine Diktatur zu errichten und die Separation von Rußland zu vollziehen. Das Präsidium kontrolliere inzwischen außer der Legislative auch die Gerichtsbarkeit – zumal Rachimov die Zuständigkeit höherer russischer Gerichte bestreite – sowie die Exekutive und die regionalen Medien (*Rossijskie vesti* 11.11.1992, S. 2).

³¹ Eine politische Lageanalyse aus der Feder reformorientierter Oppositioneller in Ufa konstatierte im August 1993, in Baschkortostan könne von einer Gewaltenteilung im üblichen Sinne keine Rede sein. Da die Abgeordneten des Obersten Sowjet keinerlei reale politische Kräfte verträten, werde der politische Kurs des Parlaments tatsächlich von dessen Präsidium unter Rachimov und dessen Gefolgsleuten bestimmt. Diese stellten die einzige und zugleich "regierende" Partei in dem Legislativorgan dar. Mit der Erweiterung der Ernennungskompetenzen des Präsidiums für Positionen in der Republikexekutive, den lokalen Behörden und der Justiz habe Rachimov endgültig alle Machtinstrumente in seiner Hand vereint.

³² Noch 1992 gaben sich Tschetschenien, Sacha/Jakutien und Tatarstan neue Verfassungen. Vgl. Andreas Heinemann-Grüder, *Integration durch Asymmetrie? Regionale Verfassungen und Statuten in Rußland*, in: *Osteuropa*, Bd. 48, 7-1998, S. 672-688, hier besonders S. 680-683.

dum über seine Variante eines Verfassungsentwurfs, richtete sich explizit gegen die institutionellen Überreste des Sowjetsystems und damit insbesondere gegen die Sowjets selbst. Jene regionalen Machthaber, deren Basis in erster Linie der örtliche Sowjet war, gerieten unter Handlungsdruck. Zwar waren die Republiken nicht unmittelbar betroffen, als El'cin am 9. Oktober die Auflösung der Stadt- und Kreissowjets in den *oblasti* und *kraja* dekretierte und den Gebietsowjets ihre Exekutivfunktionen entzog sowie ihr Budgetrecht durch ein Vetorecht der Administrationen beschränkte. Doch auch an sie erging die ausdrückliche "Empfehlung", ihre Organe in entsprechender Weise umzugestalten. Und Gerüchte aus der Präsidialverwaltung, El'cin wolle in alle Republiken, die nicht von einem Präsidenten, sondern noch immer von einem Sowjetpräsidium regiert wurden, Vertreter mit weitreichenden Vollmachten entsenden, um so die "Restauration der absoluten Macht der Sowjets" zu verhindern, ließen die "Empfehlung" eher als kaum verhohlene Drohung erscheinen.³³

In dieser Situation ergriff Rachimov die Flucht nach vorn. Allem Anschein nach war nur die Existenz eines gewählten Republikpräsidenten eine weitgehende Versicherung gegen Einmischung aus Moskau. Also wurden wieder die zwei Jahre alten Pläne zur Wahl eines baschkirischen Präsidenten aus der Schublade gezogen. Das 1991 verkündete "Moratorium" für Wahlen baschkirischer Staatsorgane wurde aufgehoben, die damaligen Gesetze über den Präsidenten und Präsidentschaftswahlen traten – mit unwesentlichen Veränderungen – wieder in Kraft, die geltende alte Verfassung wurde entsprechend geändert. Und auch die neue Republikverfassung durfte nicht mehr lange auf sich warten lassen, nachdem nun El'cin den 12. Dezember für das Referendum über die neue Verfassung der Russischen Föderation vorgesehen hatte.

Mit einer gezielten Medienkampagne wurde die öffentliche Meinung in Baschkortostan darauf eingestimmt, daß nun doch ein Republikpräsident gewählt werden müsse. In den Pressebeiträgen hieß es, nur so könne der Status der Republik gewahrt werden. Angesichts der Unberechenbarkeit des föderalen Präsidenten habe das Volk Baschkortostans ein Recht auf einen eigenen Präsidenten, der in der Lage sei, wenn nötig Entscheidungen des Zentrums zu neutralisieren.³⁴

Die Präsidentenwahlen wurden für den 12. Dezember 1993 angesetzt, gemeinsam mit den gesamtrussischen Parlamentswahlen und dem Verfassungsreferendum. Zugleich forcierte der Oberste Sowjet die Arbeit an einer neuen Verfassung. Ein endgültiger Entwurf sollte erst nach den Wahlen verabschiedet werden, und zwar anders als die RF-Verfassung nicht durch ein Referendum, sondern durch den noch amtierenden Obersten Sowjet.

³³ Segodnja 14.10.1993; zit. in CDPSP 45 (1993), Nr. 41. Einen Präzedenzfall mit der Entsendung eines Vertreters hatte El'cin bereits im Falle der Republik Mordwinien geschaffen, deren Oberster Sowjet das Präsidentenamt im Frühjahr 1993 nach einem Konflikt mit dem Amtsinhaber abgeschafft hatte (Nezavisimaja gazeta 13.10.1993; zit. in CDPSP 45 (1993), Nr. 41).

³⁴ IGPI Monitoring Baškortostan, 11-1993.

Das Szenario des Regimewechsels von der Sowjet- zur Präsidentialrepublik, für das das baschkirische Parlament Anfang November 1993 den Weg ebnete, war optimal auf die Machterhaltungsinteressen der Führungselite um Murtaza Rachimov zugeschnitten und berücksichtigte zugleich die Bedürfnisse der Abgeordneten. Die Risiken des Übergangs waren minimal: Zunächst konnten alle Kräfte darauf konzentriert werden, den Wahlsieg Rachimovs am 12. Dezember sicherzustellen. (Da Rachimov, gemeinsam mit Ministerpräsident Kopsov, auch der "offizielle" Kandidat für die Direktwahl zum Föderationsrat war, ließ sich der Aufwand der Wahlkampagne zudem noch aus föderalen Wahlkampfmitteln erhöhen.) Nach dem zu erwartenden Erfolg, aber noch vor seiner offiziellen Amtseinführung, würde Rachimov dann die Möglichkeit haben, als Vorsitzender des Obersten Sowjet die Verabschiedung einer ihm genehmen Verfassung zu überwachen, bevor er schließlich unter den selbstgeschaffenen Bedingungen sein neues Amt antreten würde. Der Oberste Sowjet sollte seine laufende Legislaturperiode auch unter einer neuen Verfassung bis zum Ende ausschöpfen können. Rachimov selbst verstand es, den Eindruck zu erwecken, das Präsidentenamt sei nicht sein persönliches Ziel, sondern eine der Republik Baschkortostan aufgezwungene Institution, doch er ergebe sich in das Notwendige. Damit verschaffte er sich unter den Wählern wie bei den Abgeordneten des Obersten Sowjet die erforderliche Glaubwürdigkeit für die erneute Kurskorrektur nach den Ereignissen vom Herbst 1991 und stellte sich an die Spitze jener, die eine entsprechende Verfassungsänderung nur mit ungutem Gefühl unterstützten, indem er ihnen den Eindruck vermittelte, sie alle seien von den Ereignissen Getriebene.³⁵

Als einziger Konkurrent unternahm es der Bankier Rafis Kadyrov, gegen Rachimov anzutreten. Dank seiner Bekanntheit seit dem abgebrochenen Wahlkampf von 1991 war er zumindest in der Lage, in der außerordentlich kurzen Zeit von fünf Wochen die erforderlichen Unterstützungsunterschriften zu sammeln und eine Wahlkampagne zu organisieren. Doch gegen die geballte Unterstützung praktisch aller Medien und Staatsorgane in Baschkortostan für Rachimov war Kadyrov von Anfang an chancenlos, zumal er sich seit dem Sommer öffentlichen Vorwürfen ausgesetzt sah, seine Bank auf illegalen Geldern der Kommunistischen Partei aufgebaut zu haben. Exministerpräsident Mirgazjamov trat ein Jahr nach seinem erzwungenen Rücktritt gar nicht erst gegen Rachimov an. Der Wahlkampf war ihm zu unfair, die Bedingungen für die Kandidaten zu ungleich.³⁶

Im Ergebnis erhielt Rachimov am 12. Dezember 1993 mit 64 % mehr als doppelt so viele Stimmen wie Kadyrov und ließ sich als klarer Sieger feiern. Unter den gegebenen Umständen hatte Kadyrov zwar im Grunde ein beachtliches Resultat erzielt – aber es war ein wertloser Achtungserfolg. In den Föderationsrat wählte die baschkirische Bevölkerung Rachimov und Ministerpräsident Kopsov, während bei den Wahlen zur russischen Staatsduma Agrarpartei und KPRF weit überdurchschnittlich abschnitten und die reformorientierten Blöcke überwiegend schlechtere Ergebnisse als im gesamtrossischen Durchschnitt erzielten. Im Referendum über den russischen Verfassungsentwurf stimmten 58,0 % mit "Nein" und

³⁵ Nezavisimaja gazeta 16.12.1993, S. 1, 3; zit. in SWB 20.12.1993 B/9.

³⁶ Večernjaja Ufa, 4.12.1993. Anfang 1993 war Mirgazjamov ein klarer Sieg bei einer Nachwahl in einem Wahlkreis zum Obersten Sowjet aus zweifelhaften Gründen aberkannt worden.

42,0 % mit "Ja", keine überwältigende Mehrheit gegen den El'cin-Entwurf, aber ausreichende Grundlage für die politische Aussage, "Baschkortostan habe die Verfassung abgelehnt".³⁷

Insgesamt verschaffte der 12. Dezember der baschkirischen Führung den nötigen Rückenwind, um die begonnenen Verfassungsänderungen durchzuziehen. Am 24. Dezember verabschiedete der Oberste Sowjet – ein letztes Mal unter dem Vorsitz Rachimovs – mit großer Mehrheit die neue Verfassung. Ihr Text stellte zwar formal das Ergebnis der über dreieinhalbjährigen Arbeit in dem zuständigen Ausschuß dar, war tatsächlich aber in allen wesentlichen Teilen in den Hinterzimmern von Rachimovs Apparat ("kabinetnym sposobom") entstanden.³⁸ Am nächsten Tag, dem 25. Dezember 1993, wurde Murtaza Rachimov feierlich in das Amt des Präsidenten der Republik Baschkortostan eingeführt.

4. Die formelle Neuordnung der politischen Institutionen

Die Verfassung vom 24. Dezember 1993 bildete die Grundlage für eine institutionelle Neuordnung der politischen Machtverhältnisse in Baschkortostan. Allerdings blieben in zwei Bereichen von eminenter machtpolitischer Bedeutung wesentliche Fragen zunächst offen: bei der Struktur und Funktionsweise des neuen Parlaments und bei der Organisation der lokalen Selbstverwaltung. Hier wurden erst im Laufe von zwei weiteren Jahren endgültige Festlegungen vorgenommen.

Die Verfassung vom Dezember 1993

Die neue Verfassung der Republik Baschkortostan installierte ein Präsidialregime, das in vielen Gesichtspunkten dem der neuen russischen Verfassung nachempfunden war.³⁹ Darüber hinaus enthielt auch das baschkirische Grundgesetz ein umfangreiches und ausführliches Bekenntnis zu Menschen- und Bürgerrechten, Diskriminierungsverbot, sozialen Grundrechten und ähnlichem. Auch die Republik Baschkortostan folgte dem allgemeinen Trend, mit einer neuen Verfassung das alte staatssozialistische Regime zu Grabe zu tragen, indem die individuellen Freiheitsrechte stärker in den Vordergrund gerückt wurden, als dies in den Brežnev-Verfassungen der Fall war. Die umstrittene Frage der Staatssprache war ausgeklammert worden. Die politisch besonders heiklen Punkte der neuen Verfassung betrafen dagegen in erster Linie die Organisation und Kompetenzabgrenzung der Staatsorgane und die Bestimmung des Verhältnisses der Republik zur Russischen Föderation.

Auf den ersten Blick weist die Struktur der Staatsorgane nach der neuen baschkirischen Verfassung große Ähnlichkeiten mit derjenigen der Russischen Föderation auf (Abbildung 1, S.

³⁷ Die Zahlen der Wahlergebnisse entstammen folgenden Quellen: Svodnaja schema ob itogach vyborov prezidenta Respubliki Baškortostan 12 dekabrja 1993 goda (eigene Berechnungen); Svodnaja schema o rezul'tatach po vyboram v Sovet Federacii, Baškirkij izbiratel'nyj okrug No 2, Respublika Baškortostan (eigene Berechnungen); Nacional'naja Služba Novostej/National News Service (NNS; http://www.nns.ru/elects/voting/elects91_96.html, download 24.1.1998); z.T. eigene Berechnungen.

³⁸ Interview mit Rajanov, Ufa, 28.3.1996.

³⁹ Konstitucija Respubliki Baškortostan. Prinjata Verchovnym Sovetom Respubliki Baškortostan 24 dekabrja 1993 goda, Ufa 1995. (Auch unter <http://www.region.rags.ru/texts/01.txt>.)

25): An der Spitze des Staates steht ein Präsident als Chef der Exekutive (im Unterschied zur RF auf fünf Jahre gewählt), unter ihm arbeitet eine Regierung ("Ministerkabinet") unter der Führung eines Ministerpräsidenten. Während die russische Verfassung die Zahl der Amtszeiten eines Präsidenten auf insgesamt maximal zwei beschränkt, verbietet die baschkirische Verfassung mehr als zwei Amtsperioden direkt nacheinander, setzt aber keine absolute Obergrenze. Die Legislative der Republik wird aus einem alle vier Jahr gewählten Zweikammernparlament (der "Staatsversammlung") gebildet. Der Präsident verfügt über ein Dekretrecht, das seine Grenzen in der einfachen Gesetzgebung des Parlaments findet, die wiederum einem Vetorecht des Präsidenten unterworfen ist. Die Staatsversammlung kann ein Veto mit Zwei-Drittel-Mehrheiten in beiden Kammern überstimmen und verfügt überdies über die Möglichkeit, in bestimmten Fällen ein Amtsenthebungsverfahren in Gang zu setzen, sofern das Republik-Verfassungsgericht die sachliche Grundlage dafür als gegeben ansieht. Für die Ernennung des Ministerpräsidenten bedarf der Präsident der Zustimmung des Parlaments, ebenso (anders als in der RF-Verfassung) für seine Entlassung. Alle weiteren Regierungsmitglieder werden vom Präsidenten auf Vorschlag des Ministerpräsidenten ernannt. Eine Zustimmung des Parlaments ist hierbei nicht mehr erforderlich. Ein uneingeschränktes Ernennungs- und Entlassungsrecht steht dem Präsidenten gegenüber den Chefs der Stadt- und Kreisverwaltungen zu. Außerdem verfügt er über das Vorschlagsrecht für alle Richterposten bis hin zum Vorsitzenden des Republikverfassungsgerichts, für den Republikstaatsanwalt sowie für den Leiter der baschkirischen Nationalbank. Schließlich gewährt die neue Verfassung dem Präsidenten das Recht, Mitglieder der Exekutive aus ihren Ämtern zu entlassen, wenn sie gegen Gesetze der Republik verstoßen haben, ohne daß jedoch bestimmt wäre, durch wen ein solcher Verstoß festzustellen ist.

Diese Bestimmungen bedeuteten nicht nur gegenüber der alten Sowjetverfassung eine Machtverlagerung zugunsten des Präsidenten. Auch die 1991 erstmals vorgenommenen, dann eingefrorenen und im November 1993 wieder in Kraft gesetzten Verfassungsänderungen, die ebenfalls schon ein Präsidialregime begründeten, hatten noch größere Vollmachten beim Parlament belassen.⁴⁰ Beispielsweise hatte danach bereits eine absolute Mehrheit im Parlament ausgereicht, um ein Veto des Präsidenten zurückzuweisen; jeder Minister mußte vom Obersten Sowjet einzeln ins Amt gewählt werden, und die Ernennung der lokalen Verwaltungschefs war in der alten Verfassung überhaupt nicht geregelt gewesen. Daß Rachimov imstande war, in der neuen Verfassung eine weitergehende Kompetenzverlagerung vom Parlament auf den Präsidenten durchzusetzen, belegt den Autoritätsgewinn, den er seit Ende 1991 für sich hatte verbuchen können und der ihm insbesondere durch den Wahlsieg vom 12. Dezember zugewachsen war.

Dennoch blieb dem künftigen Parlament nach der neuen Verfassung formal weitaus mehr als nur eine dekorative Funktion. Neben seiner umfassenden, die Dekretbefugnisse des

⁴⁰ Konstitucija (Osnovnoj Zakon) Respubliki Baškortostan. Prinjata na vneočerednoj vos'moj sessii Verchnogo Soveta Baškirskoj ASSR devjatogo sozyva 30 maja 1978 goda, s izmenenijami i dopolnenijami, vnesennymi Zakonomi Respubliki Baškortostan ot 12 oktjabrja i 4 nojabrja 1993 goda, Ufa 1993 (Verfassung der Republik Baschkortostan vom 30.5.1978 in der Fassung vom 4.11.1993).

Präsidenten überstimmenden Gesetzgebungskompetenz obliegt ihm die Bestätigung des Ministerpräsidenten, der vom Präsidenten vorgeschlagenen Mitglieder der Justiz und das (ausschließliche) Recht, den Ministerpräsidenten zu entlassen. Zwei wesentliche Bestimmungen unterscheiden es auch von seinem russischen Pendant: Zum einen verfügt das Parlament über die unbedingte Möglichkeit, die Regierung zu stürzen; wird ihr das Mißtrauen ausgesprochen, so muß der Präsident binnen zwei Wochen eine neue Regierung bilden. Zum anderen verfügt der Präsident über keinerlei Möglichkeit, das Parlament aufzulösen. Die Moskauer Ereignisse vom September/Oktober 1993 hatten die baschkirischen Gesetzgeber dazu bewogen, eigens einen Artikel in die Verfassung aufzunehmen, der dem Präsidenten untersagt, irgendein legal gewähltes Staatsorgan aufzulösen oder dessen Arbeit anderweitig zu unterbinden.

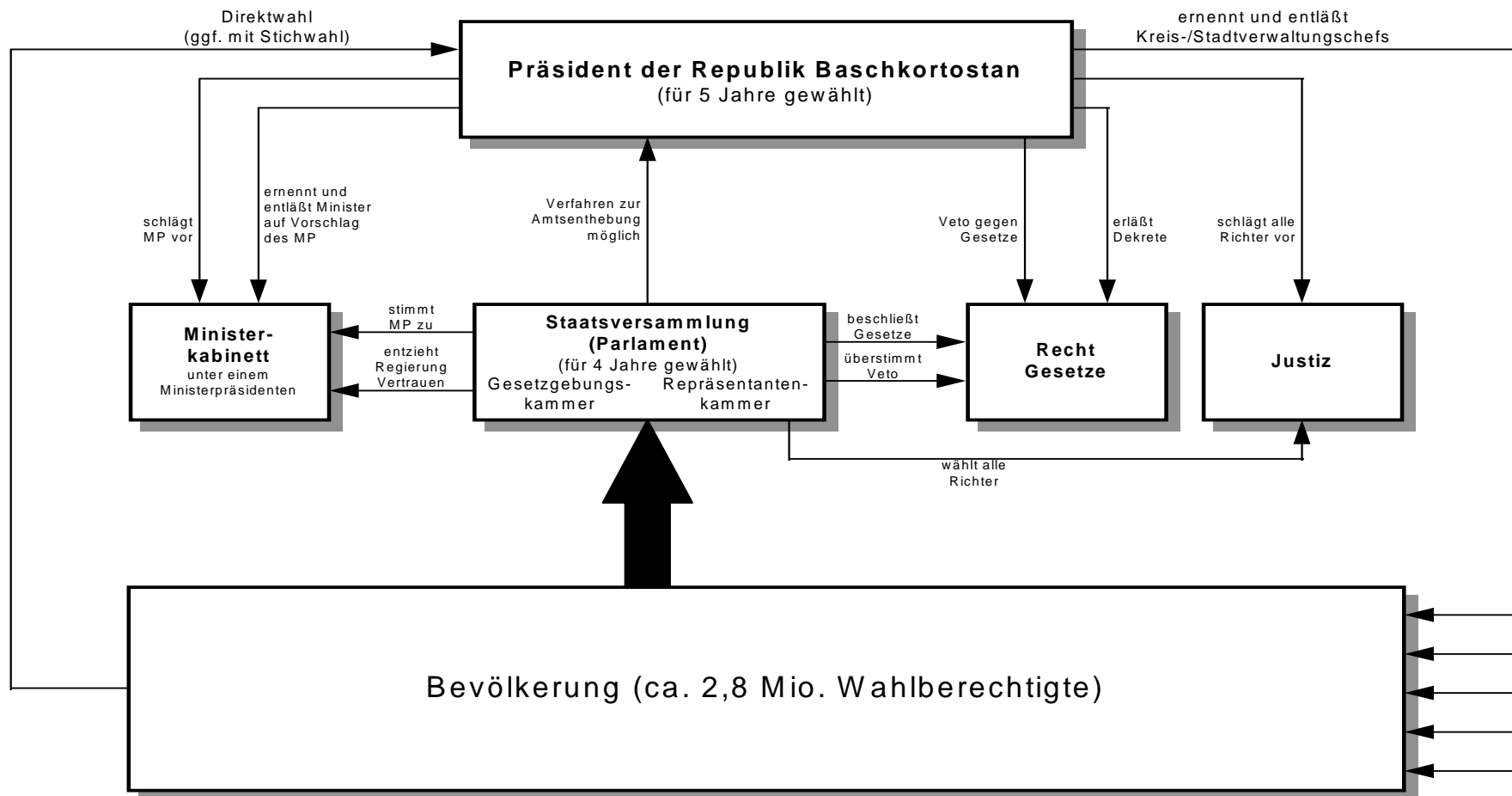
War die neue baschkirische Verfassung also doch gleichgewichtiger, das Verhältnis zwischen Präsident und Parlament ausgewogener, als man nach der politischen Kräfteverteilung Ende 1993 hatte erwarten können? Zunächst konnte es diesen Anschein haben, insbesondere wenn man die entsprechenden Passagen in der baschkirischen mit denen in der russischen Verfassung verglich. Die Verfassung Baschkortostans installierte ein System, das in sehr hohem Maße auf die Kooperation zwischen Präsident und Parlament angelegt und angewiesen war. Gerieten die beiden Seiten über Personalentscheidungen – insbesondere über den Posten des Ministerpräsidenten – in eine Sackgasse, so war kein Ausweg vorgezeichnet: Weder konnte das Parlament aufgelöst noch der Präsident seines Amtes enthoben werden. Die Regierung wiederum, einmal im Amt, war von Präsident und Parlament gleichermaßen abhängig. Die Funktionalität dieses Systems hing von der Fähigkeit beider Seiten ab, sich zu einigen. Rachimov jedoch konnte diese Aussicht nicht schrecken. In dreieinhalb Jahren als Vorsitzender des Obersten Sowjet hatte er ein Netz von Beziehungen und persönlichen Verpflichtungen in der ganzen Republik aufgebaut, das es ihm in jeder erdenklichen Situation ermöglichte, die nötige Anzahl von Abgeordneten für seine Sache zu gewinnen. Und: Rachimov hatte sich in die Verfassung zwei zusätzliche Absicherungen eingebaut. Zum einen schränkten restriktive Erfordernisse an die Person des Präsidenten die Zahl möglicher Konkurrenten erheblich ein. Bei der Wahl zwischen 35 und 65 Jahre alt, mußte ein Kandidat mindestens die letzten 10 Jahre ununterbrochen in Baschkortostan gelebt haben und sowohl Russisch als auch Baschkirisch sprechen. In der Praxis waren damit schätzungsweise drei Viertel aller wahlberechtigten Bürger der Republik von vornherein vom Amt des Präsidenten ausgeschlossen!⁴¹ Zum anderen blieb die Frage nach der Zusammensetzung, dem Funktionsunterschied und der Rollenaufteilung der beiden Parlamentskammern in der

⁴¹ Untersuchungen zufolge sprachen 1995 maximal 40 % der Bevölkerung in Baschkortostan, z.T. mit erheblichen Mühen, Baschkirisch, während mehr als 99 % das Russische beherrschten (Aleksandr I. Selivanov, Baškortostan – "Neizvestnaja zemlja" na političeskoj karte Rossii, in: Polis (Političeskie issledovanija), 6-1995, S. 138-144, hier besonders S. 143). Die Altersspanne von 35 bis 65 schließt grob geschätzt mindestens noch einmal 40 % der über Achtzehnjährigen aus. Berücksichtigt man, daß also in erster Linie der baschkirische Bevölkerungsteil als Reservoir für Präsidentschaftskandidaten in Frage kommt, dieser zugleich aber, besonders auf dem Lande, stärker als andere Bevölkerungsteile traditionsverhaftet und autoritätshörig ist, so sinkt die Wahrscheinlichkeit eines ernsthaften Gegenkandidaten weiter.

Verfassung weitgehend unbeantwortet und damit der späteren einfachen Gesetzgebung überlassen. Festgeschrieben war lediglich, daß eine "Gesetzgebungskammer" als Berufs- und eine "Repräsentantenkammer" als Freizeitparlament zusammen die Staatsversammlung bilden sollten.⁴² Der Rest blieb im dunkeln. Dies aber schuf, wie sich zeigen sollte, eine Unbekannte, durch die die vermeintliche Machtbalance an der Spitze der Republik Baschkortostan in eine erhebliche Schiefelage gebracht werden konnte und die zum Schlüssel für die Errichtung eines autoritären Regimes wurde.

⁴² Offensichtlich ging es bei dieser Unterscheidung um eine Frage von zentraler machtpolitischer Bedeutung. Denn es war absehbar, daß direkt gewählte Berufsparlamentarier, die ihr wirtschaftliches Auskommen unmittelbar aus ihrem Mandat bezogen, schwieriger unter Kontrolle zu behalten sein würden als ehrenamtliche "Freizeitparlamentarier", die womöglich im staatlichen oder staatsnahen Sektor hauptberuflich beschäftigt waren und denen nötigenfalls mit persönlichen Sanktionen gedroht werden konnte. Noch Anfang 1995 waren in Baschkortostan beispielsweise in der Industrie 40 % aller Beschäftigten in rein staatlichen Unternehmen tätig, weitere 44 % in Unternehmen mit staatlichem Anteil, nur 14 % in rein privaten Unternehmen (V.I. Fedorov, Kadrovaja politika v uslovijach uglublenija gosudarstvennogo suvereniteta Respubliki Baškortostan, in: Gosudarstvennyj suverenitet Respubliki Baškortostan: problemy stanovlenija i uglublenija, Ufa 1995, S. 65-72, hier S. 66).

Abbildung 1: Die Staatsorgane der Republik Baschkortostan gemäß der Verfassung vom 24.12.1993



Die Verfassung vom 24. Dezember 1993 scheint auf den ersten Blick die Chance einer demokratischen Entwicklung zu bieten; sie enthielt aber auch die Gefahr, angesichts der herrschenden Machtverhältnisse und bestehenden Traditionen den Weg zu einer autoritären Entwicklung zu bereiten. Mehr als der Verfassungstext selbst ließen die politischen Auseinandersetzungen der Jahre 1992 und 1993 sowie der Wahlkampf zum Präsidentenamt ahnen, welchen weiteren Verlauf die Entwicklung in der Republik nehmen würde. Das demokratische "Projekt", das in den Verfassungsartikeln über Menschen- und Bürgerrechte erkennbar zu sein schien und Demokratie als Entwicklungsaufgabe auch für die weitere Zukunft hätte begreifen lassen können, trat hinter der Zementierung vorhandener Machtverhältnisse zurück. Der Zeitpunkt und die äußere Form der neuen baschkirischen Verfassung waren zwar in hohem Maße von Ereignissen geprägt, die sich jenseits des Einflßbereichs der Akteure in Baschkortostan befanden. Dazu zählte auch das präsidentielle Regierungssystem, das in weiten Teilen dem der föderalen Ebene angeglichen war. Tatsächlich verstand es die herrschende Elite unter Rachimov jedoch, ungeachtet der gegebenen Umstände die Lage in ihrer Republik unter Kontrolle zu halten und die sich ergebende Situation optimal zu nutzen, um ihre Machtansprüche zu festigen.

Lokale Staats- und lokale Selbstverwaltung

Die Verfassung vom Dezember 1993 traf in bezug auf die Kommunalverwaltung in Baschkortostan zwei wesentliche Festlegungen: das uneingeschränkte Ernennungs- und Abberufungsrecht des Präsidenten gegenüber den Chefs der Stadt- und Kreisverwaltungen und die Trennung lokaler Verwaltung in eine "lokale Staatsverwaltung" auf Stadt- und Landkreisebene und eine "lokale Selbstverwaltung". Offensichtlich war, daß das Ernennungsrecht eine zentrale machtpolitische Bedeutung für den Präsidenten besaß. Mit ihm hatte er Zugriff auf die wesentlichen administrativen, wirtschaftlichen, finanziellen und informationellen Ressourcen vor Ort und war damit insbesondere in der Lage, auf den Ausgang von Wahlen erheblich Einfluß zu nehmen.

Fraglich war dagegen zunächst, wie sich demgegenüber die Konstruktion von "lokaler Staatsverwaltung" und die Garantie lokaler Selbstverwaltung auswirken würden. Die entsprechende Klärung brachten zwei Gesetze, die im Oktober bzw. Dezember 1994 vom noch amtierenden Obersten Sowjet verabschiedet wurden.⁴³ Die lokale Staatsverwaltung sieht danach auf der Ebene der Städte und Landkreise neben dem Amt des vom Präsidenten ernannten Verwaltungschefs einen von der Bevölkerung gewählten lokalen Sowjet vor, dem der Verwaltungschef selbst angehören kann. Zwar ist der Verwaltungschef an die budgetären Vorgaben des Sowjets gebunden, darüber hinaus untersteht er jedoch in erster Linie dem Präsidenten und hat das Funktionieren der administrativen Vertikale in der Republik sicherzustellen. Seine herausgehobene Stellung und die Möglichkeit, Personalpolitik absolut unabhängig vom Sowjet

⁴³ Zakon Respubliki Baškortostan o mestnom gosudarstvennom upravlenii v Respublike Baškortostan. Prinjat Verhovnym Sovetom Respubliki Baškortostan 12 oktjabrja 1994 goda; Zakon Respubliki Baškortostan o mestnom samoupravlenii v Respublike Baškortostan. Prinjat Verhovnym Sovetom Respubliki Baškortostan 20 dekabrja 1994 goda, Ufa 1995.

zu betreiben, sichern ihm einen erheblichen Einfluß auf alle wesentlichen Entscheidungen auch des Sowjets.

Demgegenüber stellt sich die baschkirische "lokale Selbstverwaltung" in erster Linie als bewußter Etikettenschwindel dar. Während die gesamtrussische Verfassung und die 1995 entstandene russische Rahmengesetzgebung⁴⁴ gerade die Städte und Landkreise als Träger der lokalen Selbstverwaltung im Blick haben, sind in Baschkortostan damit lediglich Gebietskörperschaften unterhalb dieser Ebene gemeint: Dörfer und Siedlungen mit oftmals nur wenigen hundert Einwohnern. Die tatsächliche Handlungsfähigkeit dieser Einheiten ist aufgrund ihrer geringen Größe und niedrigen Steuereinnahmen jedoch äußerst eingeschränkt. Als ernsthafte Akteure im Sinne einer vertikalen Gewaltenteilung fallen sie weitgehend aus.⁴⁵

Die Bestimmungen zur lokalen Staats- und lokalen Selbstverwaltung in Baschkortostan zementierten damit vor allem die umfassende Abhängigkeit der Kommunen von der Weisungsgewalt und den finanziellen Zuwendungen der Republikexekutive.

Das neue Zweikammernparlament

Die zweite wesentliche machtpolitische Aufgabe bestand für Murtaza Rachimov darin, nach der Verabschiedung der neuen Verfassung die Gesetzesgrundlagen für das neue Parlament in seinem Sinne zu gestalten. Dabei wurden wichtige Grundentscheidungen auf mehrere Etappen verteilt. Im ersten Schritt entstand am 2. März 1994 das Gesetz "Über die Staatsversammlung der Republik Baschkortostan".⁴⁶ Der knappe, in nur 23 Artikel gefaßte Text bestimmte die Größe der beiden Parlamentskammern, ihre Zuständigkeitsbereiche und grundsätzliche Geschäftsordnungsfragen. Insbesondere wurde die Größe der Repräsentantenkammer auf 154 Abgeordnete und die der Gesetzgebungskammer auf 40 Abgeordnete festgesetzt. Ein Mandat in beiden Kammern gleichzeitig wurde ausgeschlossen. Außerdem wurde Abgeordneten der Gesetzgebungskammer jegliche sonstige berufliche Tätigkeit sowie ein Mandat in anderen "Vertretungskörperschaften der Staatsgewalt" (also auf lokaler Ebene) untersagt. Für die Mitglieder der Repräsentantenkammer gab es solche Beschränkungen dagegen nicht.

Weiterhin sah der Text eine Arbeitsteilung zwischen den beiden Kammern vor. Der Gesetzgebungskammer kam dabei die Rolle eines Arbeitsparlaments zu, das wesentliche Entscheidungen vorzubereiten hatte, die in den meisten Fällen der Repräsentantenkammer zur zusätzlichen Zustimmung vorzulegen waren. Vorlagen mußten, um als beschlossen zu gelten,

⁴⁴ Federal'nyj zakon "Ob obščich principach organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii" vom 28.8.1995 (Sobranie Zakonodatel'stva RF Nr. 35-1995, Art. 3506).

⁴⁵ Die Finanzierungsschwäche lokaler Selbstverwaltung in Rußland ist schon für die Ebene der Städte und Landkreise ein Dauerthema in der russischen Politik, das sich wie ein roter Faden durch die einschlägige Literatur zieht (vgl. exemplarisch Kirk Mildner, Lokale Politik und Verwaltung in Russland. Zwischen Neuanfang, Erbe und Korruption, Basel/Boston/Berlin 1996 (= Stadtforschung aktuell, Band 60)). Vor diesem Hintergrund läßt sich ermessen, daß die Verlagerung der Selbstverwaltung auf eine noch niedrigere Ebene eine nahezu vollständige Handlungsunfähigkeit mit sich bringt.

⁴⁶ Zakon Respubliki Baškortostan o Gosudarstvennom Sobranii Respubliki Baškortostan. Prinjat Verhovnym Sovetom Respubliki Baškortostan 2 marta 1994 goda, Ufa 1994.

mit Ausnahme weniger Bereiche in beiden Kammern jeweils eine Mehrheit erzielen. Gemeinsame Sitzungen der beiden Kammern sollten nur zu besonderen Anlässen stattfinden, dennoch wurde das Amt eines gemeinsamen "Vorsitzenden der Staatsversammlung" geschaffen, dem die Vorsitzenden der beiden Kammern als Stellvertreter zur Seite gestellt wurden. Der Vorsitzende hatte die Möglichkeit, gemeinsame Sitzungen auf eigene Initiative einzuberufen und mußte außerdem einem entsprechenden Antrag eines Fünftels der Abgeordneten einer der beiden Kammern nachkommen.

Offen blieb bei alledem noch immer, wie die Abgeordneten überhaupt gewählt werden sollten: ob in nach Bevölkerungsgröße zugeschnittenen Wahlkreisen oder in den bestehenden Verwaltungseinheiten, direkt durch die Bürgerinnen und Bürger oder bestimmt durch die lokalen Parlamente. Die Zahl 154 legte jedenfalls einen Zusammenhang mit den 77 Verwaltungseinheiten der Republik (Landkreise, kreisfreie Städte und Ufaer Stadtbezirke) nahe, eine Erläuterung war dem Gesetz jedoch nicht zu entnehmen.

Erst ein Wahlgesetz, das der Oberste Sowjet Baschkortostans am 13. Oktober 1994 verabschiedete, sorgte für Klärung.⁴⁷ Während die Abgeordneten der Gesetzgebungskammer in 40 Wahlkreisen zu wählen waren, deren Zuschnitt eine Zentrale Wahlkommission festzulegen hatte, sollte die Repräsentantenkammer aus zwei direkt gewählten Abgeordneten je territorialer Verwaltungseinheit bestehen. Damit konnte sich Rachimov mit Hilfe der von ihm direkt abhängigen Verwaltungschefs einigen Einfluß auf die Zusammensetzung der Repräsentantenkammer ausrechnen. Die Zahl der Wahlberechtigten lag in den 77 Verwaltungseinheiten durchschnittlich bei etwa 35.000, ließ man die sieben Ufaer Stadtbezirke und die beiden einzigen anderen Städte mit mehr als 100.000 Wahlberechtigten (Salavat und Sterlitamak) unberücksichtigt, sogar nur bei gut 26.000.⁴⁸ Zumal auf dem Lande, wo die große Mehrzahl der Verwaltungseinheiten lag (nicht selten mit 10.000-15.000 Wahlberechtigten) und wo sich traditionelle Sozialstrukturen besonders stark erhalten hatten, war daher die Zahl der Familienclanoberhäupter und der Kolchosvorsitzenden, die ein Verwaltungschef mit Hilfe des Präsidenten zu seiner Unterstützung gewinnen mußte, relativ begrenzt. Außerdem – und noch entscheidender – war eine Orientierung an den Verwaltungsgrenzen bei der Definition der Wahlkreise gleichbedeutend mit einer erheblichen Überrepräsentation der ländlichen Bevölkerung. 37 % der Wahlberechtigten wohnten in Ufa, Salavat oder Sterlitamak. In der Repräsentantenkammer war dieser Bevölkerungsteil jedoch nur mit 18 von 154 Abgeordneten (11,7 %) vertreten. Dies bedeutete eine zusätzlichen Schwächung städtisch-liberaler Strömungen und stärkte zugleich die baschkirischen und tatarischen Bevölkerungsteile gegenüber der russischen Mehrheit. In der Hauptstadt Ufa stieß

⁴⁷ Zakon Respubliki Baškortostan o vyborach deputatov Gosudarstvennogo Sobranija Respubliki Baškortostan. Prinjat Verhovnym Sovetom Respubliki Baškortostan 13 oktjabrja 1994 goda, Ufa 1994.

⁴⁸ Diese Zahlen geben den Stand bei den Präsidentschaftswahlen am 12. Dezember 1993 wieder (nach: Svodnaja schema ob itogach vyborov prezidenta Respubliki Baškortostan 12 dekabrja 1993 goda). Danach lebten im kleinsten Landkreis (Burzjanskij rajon) 9.723 Wahlberechtigte, im Ufaer Oktjabr'skij rajon dagegen 152.163 Wahlberechtigte.

das vorgesehene Verfahren daher auf massive Kritik, die auch im Stadtsowjet laut geäußert wurde, aber keine Änderung bewirkte.⁴⁹

Problematisch war auch eine andere Regelung, derzufolge jeder Kandidat für eine der beiden Kammern zur Zulassung seiner Kandidatur Unterschriften von 5 % der Wahlberechtigten seines Wahlkreises beibringen mußte. Diese Barriere war fünfmal so hoch wie bei den Wahlen zur Staatsduma am 12. Dezember 1993 und stand im Konflikt mit einem Bundesgesetz, das nur 13 Tage später von der Staatsduma verabschiedet wurde: Dort – im Rahmengesetz "Über die Grundgarantien des Wahlrechts der Bürger der Russischen Föderation" – wurde als Obergrenze 2 % festgesetzt.⁵⁰ Die baschkirischen Gesetzgeber bestritten jedoch die Zuständigkeit der föderalen Ebene in dieser Frage und hatten nicht zufällig dafür gesorgt, daß ihr Gesetz zeitlich vor dem föderalen Rahmengesetz verabschiedet wurde. Eine höhere Barriere bedeutete vor allem für jene Kandidaten einen Vorteil, die bereits über hohes soziales Ansehen sowie über erhebliche administrative oder finanzielle Kapazitäten verfügten. Trotz dieser Einschränkungen hielt das Gesetz bis zu den Parlamentswahlen im März 1995 im großen und ganzen den Anschein demokratischer Verhältnisse aufrecht.

Am 5. März und in Nachwahlen am 17. Mai 1995 wurde dann erstmals das neue Zweikammernparlament gewählt. Der Ausgang der Wahlen bestätigte alle Vermutungen, zu denen die Gesetzgebung Anlaß gegeben hatte: Die neue Repräsentantenkammer bestand zu über 70 % aus lokalen Verwaltungschefs, Republikministern und anderen Leitern von Republikbehörden.⁵¹ Alle lokalen Verwaltungschefs hatten kandidiert und waren gewählt worden. Außerdem war praktisch die gesamte Regierungsmannschaft einschließlich des Ministerpräsidenten auf erfolgversprechende Wahlkreise verteilt worden und hatte 26 Mandate erzielt. Zusammen mit einigen weiteren Abgeordneten in staatlichen oder quasistaatlichen Führungsämtern entfielen mindestens drei Viertel aller Mandate in der Repräsentantenkammer auf Personen, die ihre berufliche Stellung unmittelbar dem Präsidenten zu verdanken hatten und von ihm auch wieder entlassen werden konnten. Nach einer Analyse des Ufaer Soziologen Rušan Galljamov betrug 1996, nachdem einige Nachwahlen stattgefunden hatten, der Anteil derjenigen Mitglieder der Repräsentan-

⁴⁹ Interview des Verf. mit Timur Vital'evič Sablin, Historiker und ehemaliger Stadtsowjetabgeordneter in Ufa, 18.3.1996.

⁵⁰ Federal'nyj zakon "Ob osnovnych garantijach izbiratel'nych prav graždan Rossijskoj Federacii" vom 6.12.1994 (Sobranie Zakonodatel'stva RF Nr. 33-1994, Art. 3406): Art. 18 Abs. 6, Art. 19 Abs. 1. Erst im Januar 1997, nach einer Entscheidung des russischen Verfassungsgerichts, beugte sich das baschkirische Parlament widerwillig dem Druck aus Moskau. Die Prozentzahl wurde aus dem Gesetz gestrichen, die Bestimmung der notwendigen Unterschriftenzahl der Einzelfallentscheidung des Parlaments anheimgestellt. Für die Nachwahlen zu drei Sitzen in der Repräsentantenkammer im März 1997 wurden zugleich konkrete Mindestzahlen an Unterschriften festgesetzt, die faktisch knapp unter der Grenze von 2 % lagen (IGPI Monitoring Baškortostan, 1-1997). Die komplizierte Prozedur ersparte den baschkirischen Gesetzgebern jedoch einen offenen Gesichtsverlust nach der vorhergegangenen langen Auseinandersetzung mit Moskau und mit der örtlichen Opposition, die die Klage angestoßen hatte.

⁵¹ Die hier und im folgenden gemachten Angaben zur Zusammensetzung der beiden Kammern der Staatsversammlung beruhen, soweit nicht anders vermerkt, auf Ergebnissen einer vom Apparat der Staatsversammlung in Auftrag gegebenen soziologischen Analyse, die dem Verfasser vorliegen.

tenkammer, die nicht direkt dienstlich vom Präsidenten abhängig waren, sogar nur 9,3 %, da auch Banken und Industrie der Republikführung direkt unterstünden.⁵² Vergleicht man die Zusammensetzung nach Berufsgruppen mit der der beiden vorherigen Parlamente (Obersten Sowjets) in Ufa, deren Abgeordnete bis auf die Mitglieder des Präsidiums ebenfalls nebenberuflich tätig waren, so ergibt sich ein eindrucksvolles Bild, das die Verschiebung vom Proporzsystem sowjetischen Typs zur verhinderten Gewaltenteilung postsowjetisch-baschkirischer Prägung deutlich belegt (Tabelle 2):

Tabelle 2: Zusammensetzung baschkirischer Parlamente 1990-1996 nach beruflicher Tätigkeit der Abgeordneten

Oberster Sowjet der Baschkirischen ASSR	%	Oberster Sowjet der RB	%	Repräsentantenkammer der Staatsversammlung der RB	%
Obkom-, Gorkom- oder Rajkomsekretäre der KP	19,7	Stadt- und Kreisverwal- tungschefs	17,0	Stadt- und Kreisverwal- tungschefs	49,7
Leiter von Organen der "Sowjetmacht" verschie- dener Ebenen	13,9	Leiter von Ministerien und Staatsbehörden	18,4	Ministerkabinett, Vor- sitzende von Staats- komitees	13,7
Direktoren der größten Industriebetriebe	28,6	Leiter von Industriebe- trieben und - vereinigungen	31,0	Leiter von Industriebe- trieben und -vereini- gungen und staatl. kontrollierten Banken	27,3
Leiter von Kolchosen und Sowchosen	9,2	Leiter von Kolchosen und Sowchosen	7,8	Leiter von Landwirt- schaftsbetrieben, Schuldirektoren	3,3
Hochschulrektoren, Leiter von Forschungsinstituten, Chefärzte	8,1	Hochschulrektoren, Leiter von Forschungsinstituten, Chefärzte	7,2	Rektoren von Hoch- schulen und Akademie- einrichtungen, Chefärzte	6,0
Arbeiter	6,4	Arbeiter	6,4		
Hochschuldozenten, Wissenschaftler	4,8	Hochschuldozenten, Wissenschaftler	3,8		
Journalisten, Bankiers, Unternehmer u. a.	9,3	Journalisten, Bankiers, Unternehmer u. a.	8,3		

Quelle: Rušan Galljamov, *Političeskie èlity rossijskich respublik: osobennosti transformacii v postsovetskij period*, in: *Polis (Političeskie Issledovanija)*, 2-1998, S. 114.

⁵² Rušan Galljamov, *Političeskie èlity rossijskich respublik: osobennosti transformacii v postsovetskij period*, in: *Polis (Političeskie Issledovanija)*, 2-1998, S. 108-115, hier S. 113.

Angesichts dieses vorhersehbaren Ungleichgewichts in der Repräsentantenkammer hatte sich so etwas wie ein ernsthafter Wahlkampf von vornherein lediglich um einige Sitze in der Gesetzgebungskammer entwickelt. Für die meisten kritischeren oder offen oppositionellen Kandidaten brachte nur ein Mandat in dem Berufsparlament die Aussicht auf eine gesicherte finanzielle Grundlage für ihre politische Tätigkeit. Außerdem war der Anteil der städtischen Wahlkreise in der Gesetzgebungskammer erheblich höher, was der Opposition ein Engagement um diese Mandate lohnender erscheinen ließ. Die bekannteren Vertreter der Opposition kandidierten jedoch nicht. Für sie bestanden kaum Aussichten, das neue Parlament als Basis für eine selbstbewußte Oppositionspolitik gegen den Präsidenten nutzen zu können, und zudem war ein Reputationsverlust durch eine Wahlniederlage nicht auszuschließen. Parteien spielten für den Ausgang der Wahlen eine untergeordnete Rolle. Außer im kommunistischen Spektrum war eine Parteizugehörigkeit eines Kandidaten kaum eine Empfehlung an die Wähler. Die herrschende Elite um Rachimov schickte vorwiegend "Fachleute", vor allem viele Juristen, und hohe Ministerialbeamte ins Rennen und dokumentierte dadurch, welche Rolle sie der Gesetzgebungskammer zugedacht hatte. Eine solche scheinbare "Entpolitisierung" des Wahlkampfes entsprach ihrem Interesse, Opposition aus dem Parlament fernzuhalten, und traf durchaus auf ein verbreitetes Gefühl in der Bevölkerung, die nicht an Debatten, sondern an spürbaren Ergebnissen interessiert war. Diese Stimmung wurde auch in den lokalen Medien gefördert, die mehr und mehr unter die Kontrolle Rachimovs geraten waren. Und schließlich schreckten Vertreter der Republikführung – wenn nötig – nicht einmal vor offenem Wahlbetrug zurück.⁵³

Am Ende waren auch in der Gesetzgebungskammer leitende Ministerialbeamte und Mitarbeiter staatlicher Organe zu mehr als einem Drittel vertreten. Die Kammer war zwar tendenziell etwas kritischer besetzt als die Repräsentantenkammer, dennoch war auch sie weit von einer klaren politischen Struktur entfernt. Nur ganz wenige der Abgeordneten waren Mitglieder einer Partei; an die Bildung von Fraktionen war nicht zu denken.

Den entscheidenden Schlußstein in sein Gebäude politischer Institutionen setzte Rachimov jedoch erst im Januar 1996, als er eine Gesetzesänderung durch die Staatsversammlung brachte, die seit der Verabschiedung der Verfassung Ende 1993 in der Luft gelegen hatte: Der Abstim-

⁵³ Aktenkundig ist der Fall einer Stellvertretenden Gesundheitsministerin, deren vermeintlicher Sieg bei Nachwahlen in einem Ufaer Wahlkreis annulliert werden mußte. Ihre Konkurrentin, die prominente und als liberal geltende Leiterin des Stadtjugendamtes von Ufa, hatte eine große Zahl junger Wahlbeobachter mobilisiert und mit deren Hilfe den Wahlbetrug aufgedeckt. Wahlkommissionen und Gerichte in der Republik zögerten zunächst, die Wahl für ungültig zu erklären, bis schließlich ein Dekret Präsident El'cins gerade recht kam, in dem strafrechtliche Konsequenzen für Wahlbetrug angedroht wurden. Die Angelegenheit war nicht wichtig genug, um darüber einen Konflikt mit Moskau zu riskieren, so daß am Ende in diesem Wahlkreis eine erneute Wahl angesetzt wurde. Die Stellvertretende Gesundheitsministerin trat gar nicht erst wieder an und überließ das Feld ihrer Konkurrentin. (Interview des Verf. mit Svetlana Rafatovna Parfenova, Abgeordnete der Repräsentantenkammer, Ufa, 21.3.1996.)

mungsmodus des Parlaments wurde revidiert.⁵⁴ Von nun an konnten gemeinsame Sitzungen der beiden Kammern auch ohne besonderen Anlaß – einfach "nach Notwendigkeit" – abgehalten werden. Fortan kamen dabei auch Gesetzesvorhaben zur Abstimmung, die vorher ein zweistufiges Abstimmungsverfahren hatten durchlaufen müssen, und Entscheidungen traf die Staatsversammlung dann mit der Mehrheit der aus beiden Kammern zusammenkommenden Stimmen, soweit die Verfassung nicht ausdrücklich getrennte Abstimmungen vorsah.⁵⁵ *Damit war das Zweikammernprinzip faktisch abgeschafft.* Die quasiinstitutionalisierte Mehrheit des Präsidenten in der Repräsentantenkammer konnte die zahlenmäßig erheblich kleinere Gesetzgebungskammer jederzeit majorisieren. Auch von Gewaltenteilung und -kontrolle war nur noch eine formale Hülle übriggeblieben. Die Gesetzgebungskammer schließlich war im Grunde auf die Funktion eines staatlichen Apparates zur Gesetzesredaktion mit symbolischem Stimmrecht reduziert worden.⁵⁶ Die Kontrolle der Exekutive ging praktisch zirkulär vonstatten. Und das hieß, sie war abgeschafft.

Am 14. März 1999, fast auf den Tag genau vier Jahre nach der Wahl der ersten Staatsversammlung unter der neuen Verfassung, wurde das baschkirische Zweikammernparlament neu gewählt. Die vorliegenden Presseberichte lassen den Schluß zu, daß sich das neue Gesetzgebungsorgan strukturell ganz ähnlich zusammensetzt wie das vorherige Parlament. Wieder wurden alle (nunmehr 72) lokalen Verwaltungschefs in die Repräsentantenkammer gewählt, deren andere Hälfte sich erneut größtenteils aus weiteren hohen Amtsträgern der Republik zusammensetzt, darunter der Ministerpräsident und alle seine Stellvertreter. Von den Kandidaten der KPRF konnte sich kein einziger durchsetzen. Außerdem ist die Gesetzgebungskammer von 40 auf 30 Abgeordnete verkleinert worden, möglicherweise als Ausgleich für die Verkleinerung der Repräsentantenkammer um ebenfalls zehn Sitze infolge einer kommunalen Neugliederung während der vergangenen Legislaturperiode. Damit ist das stimmliche Gewicht der kleineren Kammer in der baschkirischen Staatsversammlung noch weiter marginalisiert als schon in den vergangenen vier Jahren.⁵⁷

⁵⁴ Zakon Respubliki Baškortostan "O vnesenii izmenenij i dopolnenij v zakon Respubliki Baškortostan "O Gosudarstvennom Sobranii Respubliki Baškortostan". Prinjat Zakonodatel'noj Palatoj Gosudarstvennogo Sobranija Respubliki Baškortostan 11 janvarja 1996 goda. Odobren Palatoj Predstavitelej Gosudarstvennogo Sobranija Respubliki Baškortostan 12 janvarja 1996 goda, Ufa 1996.

⁵⁵ Getrennte Abstimmungen schreibt die baschkirische Verfassung insbesondere zur Amtsenthebung des Präsidenten sowie bei Verfassungsänderungen vor, für die in beiden Kammern Zweidrittelmehrheiten erforderlich sind (Art. 164).

⁵⁶ Die Charakterisierung der Tätigkeit der Gesetzgebungskammer als "apparatnye funkicii" findet sich unter anderem auch bei Galljamov, *Političeskie èlity*, S. 112).

⁵⁷ *Kommersant*, 16.3.1999, S. 3; EWI Russian Regional Report, 18.3.1999.

Jörn Grävingholt

**Regional Autonomy and Post-Soviet Authoritarianism:
The Republic of Bashkortostan**

Part I: Political Change and Institutional Reform

Bericht des BIOst Nr. 16/1999

Summary

Introductory Remarks

In terms of the size of its population and its economic potential the Republic of Bashkortostan is one of the most important regions in the Russian Federation. Oil reserves and a large oil processing industry make it one of the net contributors to the federal tax system. Within the federation Bashkortostan has carved out a position for itself that allows the republic's leadership to operate more or less free of interference from the federal executive. At the same time, the republic's president, Murtaza Rakhimov, has ascended into the ranks of Russia's most influential politicians. Under his leadership Bashkortostan has become one of the most authoritarian regional regimes in Russia; it is also, however, remarkably stable.

This two-part report examines the origins of the political regime in Bashkortostan.

Part I examines the conditions that have allowed this regime to emerge since the beginning of the 1990s and portrays the new institutional order.

Part II of the report analyses the structural features of the republic's political system under its current president and highlights the form that relations with the federal centre have taken as an important underlying condition for the stability of Murtaza Rakhimov's rule.

The report is based on analyses of Russian press reports and original documents, the work of Russian social scientists and interviews conducted by the author.

Findings

1. The communist party organs in the Bashkir ASSR were de facto deprived of power in the elections to the Supreme Soviet of the Bashkir Autonomous Republic in spring 1990. The Presidium of the Supreme Soviet under the former enterprise director Murtaza Rakhimov established itself new centre of power.
2. Rakhimov espoused the idea of "economic independence" from the centre in Moscow and thus became an advocate of the interests of the regional economic elite, who were eager to secure a share in the privatisation of state property which was beginning at that time. Rakhimov's policy of "sovereignisation" also brought him support from Bashkir nationalist

circles. These ambitions found expression in October 1990 in the declaration of sovereignty issued by the republic's Supreme Soviet.

3. Rakhimov's main rival in the struggle for supreme power in Bashkortostan was the prime minister of many years' standing, Mirgazyamov. When presidential elections were scheduled for the first time in Bashkortostan following the August putsch of 1991, Mirgazyamov was also regarded as a serious candidate. Uncertain of his own victory, Rakhimov succeeded, however, in getting the elections cancelled. It was only after he had forced Mirgazyamov to resign in 1992 by means of an intrigue that the way was clear for Rakhimov to be elected president of Bashkortostan in December 1993.
4. Directly after the presidential elections the Supreme Soviet of Bashkortostan approved a new constitution for the republic. At first glance this document seemed to open the way for democratic development, but in fact its main purpose was to consolidate existing power structures. While the date of the presidential elections and the new constitution were determined by events in Moscow in the autumn of 1993, Rakhimov was able to use these events to consolidate his own position.
5. An important institutional instrument of power in the hands of the Bashkir president is his right, as stipulated by the constitution, to appoint and remove the heads of local administrations at will. Although this practice was ruled by the Russian Supreme Court in March 1998 to be incompatible with the constitution of the Russian Federation, the validity of this ruling is disputed by the Bashkir authorities. Other minimum standards of democracy established by Russian legislation have been deliberately undermined in a similar manner in Bashkortostan.
6. With the help of a cleverly constructed two-chamber parliament Rakhimov has also secured control over the republic's legislature. Most members of parliament have jobs in state offices in which they are directly subordinate to the president. Thus, the presidential system in Bashkortostan is not counterbalanced by an independent legislature. Instead, the parliament plays primarily a rubber stamp role.