

Regionale Autonomie und postsowjetischer Autoritarismus: die Republik Baschkortostan: T. 2, Herrschaftspraxis und föderale Beziehungen

Grävingholt, Jörn

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Grävingholt, J. (1999). *Regionale Autonomie und postsowjetischer Autoritarismus: die Republik Baschkortostan: T. 2, Herrschaftspraxis und föderale Beziehungen*. (Berichte / BIOst, 17-1999). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-44023>

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. Die Basis der Herrschaft Rachimovs	5
Die neue baschkirische Elite	5
Kontrolle über die Wirtschaft.....	8
Ideologische Kontrolle und Informationsmonopol	9
Kontrolle über den Sicherheitsapparat.....	11
2. Die Beziehungen zum "Zentrum"	13
Die Souveränitätserklärung von 1990.....	13
Der Föderationsvertrag von 1992 und das baschkirische Zusatzprotokoll	14
Die Verfassungen vom Dezember 1993	14
Der Vertrag zwischen Moskau und Ufa von 1994.....	15
Stabilität im asymmetrischen Föderalismus.....	17
3. Rachimovs Wiederwahl 1998: Die Behauptung des Machtanspruchs.....	19
4. Ausblick	24
Anhang	25
Summary	29

30. April 1999

Jörn Grävingsholt

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

Teil II: Herrschaftspraxis und föderale Beziehungen

Bericht des BIOst Nr. 17/1999

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 Herrschaft Präsident Rachimovs ruht außer auf den formalen Absicherungen, die er sich auf dem Gesetzeswege geschaffen hat, auf vier Säulen: 1. einer ihm ergebenen neuen Elite, die zwar aus der alten Nomenklatura heraus entstanden ist, deren führende Vertreter ihre Positionen aber überwiegend dem Präsidenten persönlich verdanken und in der ethnische Baschkiren erheblich überrepräsentiert sind; 2. einer weitgehenden Kontrolle der Industrie, des Finanzsektors und der Landwirtschaft durch den Staat und den Präsidenten persönlich; 3. der Abhängigkeit nahezu aller lokalen Medien von der Republikführung und

- einem repressiven Umgang mit abweichenden Meinungsäußerungen; 4. einem umfangreichen Sicherheitsapparat, der in erster Linie baschkirischen Gesetzen unterworfen und den Weisungen der föderalen Behörden in weiten Teilen entzogen ist.
2. Zusammengenommen steht Rachimov auf diese Weise ein umfangreiches Arsenal an Ausforschungs-, Druck- und Sanktionsmitteln gegen potentielle und tatsächliche Gegner zur Verfügung, dessen er sich in vielfältiger Form bedient. Sein autoritäres Regime duldet weder ernsthafte Opposition noch kritische Töne in den eigenen Reihen.
 3. Von 1990 bis 1994 hat sich Baschkortostan unter der Führung Rachimovs systematisch eine herausgehobene Stellung in der Russischen Föderation erstritten, die vor allem eine Autonomie in wirtschaftlichen und innenpolitischen Fragen beinhaltete. Sezession stand dagegen als Option nie auf der Tagesordnung. Nach der Souveränitätserklärung von 1990 ist der besondere Status Baschkortostans durch eine Reihe weiterer Dokumente kodifiziert worden, deren Abschluß der bilaterale Vertrag zur Kompetenzabgrenzung zwischen Moskau und Ufa im August 1994 bildete. Über ein ähnlich hohes Maß an Autonomie verfügen innerhalb Rußlands – mit bestimmten Abstufungen – nur wenige andere Republiken wie Tatarstan und Sacha (Jakutien).
 4. Seitdem hat Rachimov die erlangte Autonomie dadurch abzusichern gewußt, daß er sich der Moskauer Führung als Garant für Stabilität in seiner Region angeboten hat. Die föderale Exekutive unter Präsident El'cin hat dieses Angebot – zumal in Wahlkampfzeiten und Krisensituationen – gern angenommen. Darüber war sie auch bereit, die Einheit des russischen Rechtsraumes, die Achtung verfassungsmäßig garantierter Bürgerrechte, einen einheitlichen Wirtschaftsraum oder ein allgemeinverbindliches Steuersystem hintanzustellen. Diesen Spielraum hat Murtaza Rachimov in den vergangenen, an Krisen nicht armen Jahren konsequent genutzt, um sein System autoritär-patrimonialer Herrschaft in Baschkortostan aufzubauen und zu praktizieren.
 5. Im Juni 1998 wurde Rachimov in einer umstrittenen Wahl unter fragwürdigen Umständen für eine zweite Amtszeit als Präsident Baschkortostans bestätigt. Während das Oberste Gericht Rußlands den Ausschluß zweier Gegenkandidaten als rechtswidrig bewertete, konnte sich Rachimov der Unterstützung durch die krisengeschüttelte föderale Exekutive sicher sein und das höchstrichterliche Urteil ignorieren. Wahlen zur baschkirischen Staatsversammlung im März 1999 bescherten ihm zudem erneut ein Parlament, dessen Abgeordnete weitgehend in unmittelbarer Abhängigkeit von ihrem Präsidenten stehen.
 6. Vor dem heraufziehenden russischen Präsidentschaftswahlkampf muß sich Rachimov jedoch neu orientieren. Mit dem politischen Niedergang Viktor Černomyrdins hat der baschkirische Präsident einen wichtigen Verbündeten in Moskau verloren. Während der im Dezember 1998 zurückgetretene Ministerpräsident Bakiev begonnen hat, die baschkirische Regionalgliederung von Jurij Lužkovs Partei "Vaterland" aufzubauen, scheint Rachimov sich die Option offenhalten zu wollen, gegebenenfalls noch rechtzeitig auf Evgenij Primakov oder einen anderen aussichtsreichen Kandidaten setzen zu können.

1. Die Basis der Herrschaft Rachimovs

Anfang 1996, gut zwei Jahre nach seiner Wahl zum Präsidenten Baschkortostans, hatte Murtaza Rachimov endgültig ein Gebäude politischer Institutionen errichtet, das nur auf den ersten Blick noch demokratisch erscheinen mochte. Bei genauerem Hinsehen entpuppte es sich dagegen als eine Versicherung für die unangefochtene autoritäre Herrschaft einer Person und der von ihr abhängigen Machtelite. Phantasie beim "constitutional engineering" spielte eine wesentliche Rolle in der Architektur dieses Gebäudes (vgl. dazu Teil I dieses Berichts). Zusammengehalten wurde es jedoch durch ein traditionelles Patronagesystem, das an seiner wesentlichen Stelle dafür sorgte, daß ernannte Verwaltungschefs problemlos in das Republikparlament gewählt wurden bzw. umgekehrt lokale Honoratioren, die über genügend Autorität verfügten, um Wahlen gewinnen zu können, vom Präsidenten gefahrlos zum Verwaltungschef ernannt und anschließend unter Kontrolle gehalten werden konnten. Die Möglichkeit, dieses Patronagesystem aufrechtzuerhalten, war ihrerseits auf vier Säulen gegründet, die im folgenden beleuchtet werden sollen: 1. der Bildung einer neuen, vom Präsidenten abhängigen Elite; 2. weitgehender Kontrolle über die Wirtschaft in der Republik; 3. ideologischer Kontrolle und einem Informationsmonopol; 4. der Kontrolle über den Sicherheitsapparat in der Republik.

Die neue baschkirische Elite

Wie fast überall in Rußland hat sich auch in Baschkortostan eine neue, postkommunistische Elite nicht in radikaler Abkehr von der alten kommunistischen Nomenklatura, sondern vielmehr aus dieser heraus geformt. Die Entmachtung der kommunistischen Parteiorgane Anfang der neunziger Jahre war keineswegs gleichbedeutend mit einer Entmachtung der Nomenklatura. Vielmehr drängte eine jüngere Generation pragmatischer Partei- und Wirtschaftskader an die Spitze und verdrängte eine ältere, oftmals stärker ideologisch geprägte Funktionärskohorte. Zugleich suchte diese neue Führungsschicht ihre Positionen im Zuge von Privatisierung und allgemeiner Wirtschaftstransformation in ökonomische Vorteile umzusetzen. In den nationalen Republiken innerhalb Rußlands kam in aller Regel noch eine weitere Komponente als prägend für die Entstehung einer neuen Elite hinzu: Ethnizität. Auch in Baschkortostan spielt dieser Faktor – trotz der Tatsache, daß ethnische Baschkiren nur die drittgrößte Ethnie in der Republik darstellen – bis auf den heutigen Tag eine wichtige Rolle.

Seit seiner Wahl zum Vorsitzenden des Obersten Sowjet der Baschkirischen ASSR 1990 hatte Murtaza Rachimov sich für eine besondere Förderung der Ethnizität des baschkirischen Volkes im Rahmen seiner Republik eingesetzt, zugleich aber immer auch betont, daß die gesamte "multinationale" Bevölkerung Baschkiriens gleichberechtigt sein müsse. So fand auch die Formulierung vom "multinationalen Volk" (*mnogonacional'nyj narod*) der Republik Eingang in die Präambel der Verfassung von 1993. Zugleich verpflichtet Artikel 53 die Staatsorgane auf den besonderen Schutz der Kultur des "baschkirischen Volkes" (im Sinne ethnischer Herkunft), ohne allerdings die Kultur der anderen "Völker" in Baschkortostan unerwähnt zu lassen. Die Rhetorik des Präsidenten und die Deklarationen in der Verfassung

erwecken den Eindruck, Baschkortostan habe das Ziel des russischen Föderalismus und den Zweck der Existenz von ethnisch definierten Republiken im besten Sinne verwirklicht sowie eine Balance zwischen der Förderung einer einzelnen Ethnie und ihrer Kultur einerseits und bürgerlicher Gleichheit andererseits erreicht. Tatsächlich jedoch hat Rachimov eine Tendenz zur "Ethnisierung der baschkirischen Elite" gezielt vorangetrieben. Wie sehr er Ethnizität zu einem wesentlichen Baustein seiner Herrschaft gemacht hat, wurde kürzlich von dem Ufaer Soziologen Rušan Galljamov nachgewiesen.¹ Sowohl in den Republikparlamenten (Tabelle 1) als auch noch stärker in der Exekutive (Tabelle 2) hat von 1990 bis 1995 bzw. 1997 der Anteil der Baschkiren zum Teil deutlich zu- und der der Russen durchweg erheblich abgenommen. Damit wurde die schon zu Sowjetzeiten etablierte Überrepräsentation der Titularethnie noch erheblich verstärkt. Selbst in Ufa, wo die Bevölkerung zu 57 % russisch ist, sind nur drei der sieben von Rachimov ernannten Bezirksverwaltungschefs Russen.²

Tabelle 1: Zusammensetzung der obersten Gesetzgebungsorgane Baschkortostans 1980-1995 nach Nationalitäten (in %)

Nationalität	Anteil an der Bevölkerung insgesamt	Oberster Sowjet			Staatsversammlung 1995	
		1980	1985	1990	Repräsentantenkammer 1995	Gesetzgebungs-kammer 1995
Baschkiren	21,9	38,6	40,3	33,5	41,1	55,8
Russen	39,3	33,2	32,8	35,7	23,3	20,5
Tataren	28,4	20,7	20,7	22,5	29,5	14,7
andere	10,6	7,5	5,7	8,2	6,1	8,8

Quelle: Rušan Galljamov, *Političeskie èlity rossijskich respublik: osobennosti transformacii v postsovetiskij period*, in: *Polis (Političeskie Issledovanija)*, 2-1998, S. 111.

Von den acht ranghöchsten Politikern der baschkirischen Republikführung sind 1997 laut Galljamov sogar sieben baschkirischer Nationalität, nur einer ist Russe.³ Diese Repräsentationsverhältnisse stellten die tatsächlichen Bevölkerungsanteile mehr als nur auf den Kopf. Zudem durchzieht das gleiche Muster auch die staatlicher Kontrolle unterstehenden Spitzenpositionen in den Medien, der Wirtschaft und dem Bankensektor.⁴

¹ Rušan Galljamov, *Političeskie èlity rossijskich respublik: osobennosti transformacii v postsovetiskij period*, in: *Polis (Političeskie Issledovanija)*, 2-1998, S. 108-115. Dort sind ähnliche Entwicklungen auch für die Republiken Tatarstan und Sacha beschrieben.

² Igor Rotar, *Development, Bashkir-Style: Ufa's Internal Policy Benefits The Kremlin*, in: *Prism. A Bi-Weekly On The Post-Soviet States (Internet-Ausgabe)*, Bd. 4, Nr. 2, Teil 3, 1998.

³ Zwei dieser sieben ethnischen Baschkiren sind tatarisch- und fünf baschkirischsprachig aufgewachsen (Galljamov, *Političeskie èlity*, S. 110).

⁴ Vgl. hierzu auch Rotar, *Development, Bashkir-Style*.

Tabelle 2: *Zusammensetzung der obersten Exekutivstrukturen Baschkortostans⁵ 1990-1997 nach Nationalitäten (in %)*

Nationalität	Anteil an der Bevölkerung insgesamt	Oberste Partei- und Staatsführung um 1990			Führung der Exekutive um 1997	
		Sekretäre der Kreis- und Stadtkomitees der KP	Vorsitzende der Kreis- und Stadtsowjets	Vorsitzende der Exekutivkomitees der Kreis- und Stadtsowjets	Chefs der Stadt- und Kreiswaltungen	Ministerkabinett
Baschkiren	21,9	44,8	44,7	32,9	58,5	65,5
Russen	39,3	31,3	32,9	21,1	15,0	19,0
Tataren	28,4	19,4	15,8	38,2	18,5	13,0
andere	10,6	4,5	6,8	7,8	8,0	2,5

Quelle: Galljamov, *Političeskie élitj*, S. 110.

Dennoch hat sich Rachimov immer gegen Vorwürfe gewehrt, ein baschkirischer Nationalist zu sein, und sich zum Beispiel in der Frage der Staatssprache wie auch anderer ausdrücklicher Bevorzugungen aufgrund ethnischer Zugehörigkeit lange zurückgehalten.⁶ Tatsächlich scheint der Kern ein anderer zu sein. Das ethnische Ungleichgewicht in der baschkirischen Elite (der Elite Baschkortostans) ist das nahezu logische Ergebnis einer Personalpolitik, die auf persönlicher Abhängigkeit und Verpflichtung beruht. Indem Rachimov nach und nach große Teile der alten Republikelite ersetzte, indem er ihre Nachfolger aus einer objektiven Minderheit von gut einem Fünftel der Bevölkerung rekrutierte (und sich dabei im Zweifel immer auf die besondere Verpflichtung gegenüber der Titularethnie berufen konnte), schuf er sich eine ihm persönlich ganz besonders verpflichtete Anhängerschaft. Zugleich ist die sozialökonomische Existenz dieser neuen Elite eng mit der Präsidentschaft dieser einen Person verbunden und von ihr abhängig. Unter jedem Nachfolger, der von außen käme, müßte sie schon allein aufgrund des entstandenen ethnischen Ungleichgewichts um ihre Ämter bangen. Dies gilt in besonderem Maße für die Riege der lokalen Verwaltungschefs.

Daher funktioniert in gleicher Weise auch das kollektive Patronagesystem, das Rachimov in den Beziehungen zwischen der Republik und den Kommunen etabliert hat: Zum Teil in sichtbarem Widerspruch zur konkreten sozialen und ökonomischen Lage werden durch die gezielte Bezuschussung lokaler Budgets aus dem Republikhaushalt besonders Kommunen mit hohem baschkirischen Bevölkerungsanteil in erheblichem Maße bevorzugt, wofür sich

⁵ Hier fehlen allerdings Angaben zum Ministerrat der Republik für 1990; offenbar lagen Galljamov solche Zahlen nicht vor.

⁶ Erst im Januar 1999, nach langen kontroversen Diskussionen, verabschiedete die Gesetzgebungskammer ein Gesetz über die Staatssprachen, das zwar dem Baschkirischen und dem Russischen, nicht aber dem Tatarischen diesen Status zuerkennt. Diese Entscheidung hat, wie zu erwarten, unter der tatarischen Bevölkerung wie auch im benachbarten Tatarstan selbst zu Protesten geführt (RFE/RL Newslines Part 1: 5.1.1999, 11.1.1999, 21.1.1999, 22.1.1999). Eine ernsthafte Verschlechterung der Beziehungen zwischen den beiden Republiken erscheint aber unter den Präsidenten Rachimov und Šajmiev eher als unwahrscheinlich.

Rachimov im Gegenzug in den vergangenen Jahren der erwarteten Loyalität bei Wahlen und Referenden stets sicher sein konnte.⁷

Seit 1990 hat Rachimov immer wieder personelle Revirements und Entlassungen in der politischen Führung vorgenommen, die von Beobachtern als gezielte "Säuberungen" zur Sicherung seiner Macht bezeichnet worden sind. Prominenteste Opfer dieser Strategie waren die Ministerpräsidenten Mirgazjamov (1992) und Kopsov (1994), betroffen war aber auch eine ganze Reihe lokaler Verwaltungschefs.

Kontrolle über die Wirtschaft

Von entscheidender Bedeutung für das Herrschaftssystem Rachimovs ist auch die weitgehende Kontrolle der Republikexekutive über die Wirtschaft. Die Hauptsteuerzahlerin in den Republikhaushalt, die exportfähige Erdöl- und Chemieindustrie, befindet sich überwiegend im Besitz der Republik. Die strategische Bedeutung der größten Konzentration von Raffineriebetrieben in ganz Rußland hatte der baschkirischen Führung eine Position gegenüber Moskau verschafft, die es ihr ermöglichte, zunächst auf dem Verhandlungswege die Verfügung über 51 % der Aktien der größten Unternehmen in diesem Sektor zu erlangen. Moskau wurde quasi zum "stillen Teilhaber" degradiert. Ende 1996 nahm sich die baschkirische Führung das föderale "Loan-for-shares"-Programm zum Vorbild und wandelte es in kreativer Weise für eine Renationalisierung der Ölindustrie ab: Die vier größten Ufaer Ölverarbeitungsfirmen erhielten per Präsidialukras das "Recht", zusätzliche Aktien zu emittieren, um mit ihnen ihre Schulden an das Republikbudget zu begleichen. Tatsächlich wurde ihnen keine Wahl gelassen. Die lokalen Steuerbehörden mußten die Aktien zum Nennwert (!) mit den ausstehenden Steuern verrechnen und dem Eigentumsfonds der Republik übertragen. Auf diese Weise erhöhte die Republik elegant ihre Anteile an diesen Unternehmen von 51 % auf 90%.⁸ Anschließend brachte sie diese Anteile in eine rein staatliche Holding (*Bašneftechim*) ein, die seitdem den gesamten Verarbeitungssektor, Raffinerie und Petrochemie, weitgehend kontrolliert. Außerdem verfügte die Regierung Anfang 1998 unter anderem über 67,9 % der Aktien des Erdölförderunternehmens Bašneft', des größten Einzelunternehmens in Baschkortostan, das seit 1997 auch die Staatsanteile eines weiteren Raffineriebetriebes treuhänderisch verwaltet.⁹ Weitere Aktien gehören der Belegschaft; fremde Anteilseigner spielen dagegen kaum eine Rolle. Investitionsentscheidungen, auch unter Beteiligung ausländischer Kapitaleigner oder großer russischer Unternehmen der Erdölbranche wie LUKOjl oder TNK, werden letztlich in den Amtsstuben der baschkirischen Regierung gefällt.

⁷ In den Haushaltsentwürfen für 1996 und 1997 war dies zum Beispiel an den eklatant unterschiedlichen Zuschüssen zu beobachten, die zum einen für die im Ural gelegene, überwiegend von Baschkiren bewohnte Kleinstadt Bajmak, zum anderen für industrielle Städte wie Kumertau oder Agidel' vorgesehen waren, deren soziale Lage ungleich angespannter ist. (IGPI Monitoring Baškortostan, 12-1995 und 12-1996).

⁸ Vgl. Aschat Chabibullin, Baškirskaja ékonomika: što za vitrinoj regional'nogo kapitalizma. Respublika poražena tjaželym krizisom, in: Nezavisimaja gazeta, 5.3.1998, S. 4.

⁹ Ékspert, 16.2.1998, S. 18.

Mit Hilfe massiver Interventionen staatlicher Behörden hat die baschkirische Führung auch den Bankensektor in der Republik monopolisiert. Nach der Gründung einer Landesbank (*Baškreditbank*) Anfang 1993 wurden dieser zunächst Budgetmittel und eine Reihe "außerbudgetärer Fonds" übertragen, so daß das Geldinstitut rasch über große Mengen liquider Mittel verfügte und zugleich die Operationen der Regierung mit außerbudgetären Fonds parlamentarischer Kontrolle noch weiter entzogen waren, als dies schon in der Natur dieser Fonds liegt. Ab November 1994 diente die Bank als Emittent von Geldsurrogaten, die von über 20 staatlichen Unternehmen und allen dem Agrarministerium unterstehenden Betrieben akzeptiert werden mußten. Ende 1995 wurde der Bank auch die treuhänderische Verwaltung der Aktien von 40 staatlichen Betrieben der Republik übertragen. Schließlich werden seit Anfang 1997 baschkirische Unternehmen, insbesondere im Exportsektor, gezwungen, ihre laufenden Konten bei der Landesbank zu führen und andere Konten aufzulösen. Deviseneinnahmen aus Exportgeschäften unterliegen nun nahezu der vollständigen Kontrolle durch die Republikbehörden. Inzwischen kontrolliert *Baškreditbank* mittelbar auch den Scheck- und Kreditkartenmarkt in Baschkortostan – wiederum mit direkter administrativer Unterstützung seitens der Regierung.¹⁰

Schließlich hat die Weigerung der Republikführung Anfang der neunziger Jahre, Kolchosen und Sowchosen aufzulösen, dazu geführt, daß sich auch im Agrarsektor kaum privatwirtschaftliche Initiative entwickeln konnte. Obwohl im gesamtrussischen Vergleich überdurchschnittlich produktiv, hängt die Landwirtschaft am Tropf des Republikbudgets.

Die so geschaffene Kontrolle über alle wesentlichen Bereiche der baschkirischen Wirtschaft hat Rachimov die Möglichkeit verschafft, sich politisch wie persönlich den Zugriff auf die Ressourcen der Republik zu sichern¹¹ und ähnlich wie im Staatsapparat ein System persönlicher Abhängigkeiten und willkürlicher Belohnungen zu etablieren.

Ideologische Kontrolle und Informationsmonopol

Die zunehmende Konsolidierung der Herrschaft Murtaza Rachimovs ging einher mit einem wachsenden Anspruch auf ideologische Hegemonie innerhalb der Republik. Während er baschkirischen Nationalisten und russischen Zentralisten gleichermaßen Extremismus vorwarf und sie beschuldigte, den gesellschaftlichen Frieden in Baschkortostan zu gefährden, benutzte er sie zugleich, um einerseits gegenüber Moskau mit der vermeintlichen Drohung separatistischer Tendenzen mehr Zugeständnisse zu erzielen und andererseits Moskaufreundliche Gegner im Innern als Gefahr für die baschkirische "Souveränität" darzustellen. Um das nationalistische Lager, das relativ klein war, aber eine Art politischer "Mobilisierungsreserve" für Rachimov bedeutete, ruhigzustellen, setzte er sich an die Spitze einer gemäßigten baschkirisch-nationalen "Erweckungskampagne". Diese fand ihren

¹⁰ Rustam Nazarov, *Monopolija na kapitalizm v odnom otdel'no vzjatom regione*, in: *Nezavisimaja gazeta*, 18.11.1997, S. 1, 4; vgl. auch IEWS Russian Regional Report, 8.5.1997.

¹¹ Rachimovs Sohn Ural leitet den Unternehmensbereich Export in der Staatsholding *Bašneftechim*, in dem die Exporttätigkeiten aller vier großen Tochterunternehmen zentralisiert sind, und sitzt damit an der größten Deviseneinnahmequelle der baschkirischen Wirtschaft (vgl. IGPI Monitoring Baškortostan, 1-1996).

Höhepunkt Anfang Juni 1995 in einem in Ufa veranstalteten "Weltkongreß (*Kurultaj*) der Baschkiren", mit dem sich die Republikführung zu ihrer Verantwortung für die (ethnischen) Baschkiren in aller Welt bekannte. Zur gleichen Zeit begann Rachimov von der Notwendigkeit zu sprechen, die Gesetzgebung der Republik mit der der Russischen Föderation in Einklang zu bringen¹², und ließ eine regionale Unterorganisation von Viktor Černomyrdins Bewegung "Naš dom – Rossija" (NDR) gründen – wenn auch unter einem eigenständigen Namen: "Naš Baškortostan" –, um damit die Kooperationsbereitschaft mit der russischen Regierung zu dokumentieren.¹³ Auch in ökonomischer Hinsicht spiegelt Rachimovs Rhetorik ein "Sowohl-als-auch", in dem sich Markt und Plan, Förderung persönlicher Initiative und Vorliebe für administrative Regulierung gleichermaßen ausmachen lassen.¹⁴ Mit diesem Spagat macht er sich ideologisch unangreifbar und nutzt seine Position zugleich, abweichende Meinungen als extremistische Bedrohung für die Gesellschaft Baschkortostans darzustellen. Gerade seine prominentesten innenpolitischen Gegner, die Staatsdumaabgeordneten Valentin Nikitin (KPRF) und Aleksandr Arinin (NDR), versucht Rachimov auf diese Weise seit Jahren als Gefahr für die baschkirische Souveränität erscheinen zu lassen.

Das entscheidende Instrument dabei sind die lokalen Medien. Ihre finanzielle Abhängigkeit von staatlichen Zuschüssen (aus dem Republikbudget) läßt allzu kritische Berichterstattung über die Republikführung ohnehin nicht als opportun erscheinen. Doch während diese Situation noch für viele Regionen in Rußland typisch ist, gilt Baschkortostan aufgrund einer Vielzahl von Vorkommnissen seit 1993 als ganz besonders repressiv. Persönlicher Druck auf Journalisten, politisch motivierte Entlassungen, anonyme Drohungen mit Gewalt und Anklagen wegen Verleumdung und Präsidentenbeleidigung gegen die wenigen, die es wagten, die Segnungen der Herrschaft Rachimovs in Frage zu stellen, prägen das Bild und sorgen für ein Klima, in dem Kritik immer weniger öffentlich geäußert werden kann.¹⁵ Statt dessen sorgt die offizielle Presse zusammen mit dem staatlichen lokalen Rundfunk und Fernsehen für eine makellos positive Berichterstattung über den Präsidenten und trägt damit erheblich zum Image eines Garanten der Souveränität und des sozialen Friedens in der Republik bei, mit dem sich Rachimov gern schmückt.

¹² So Rachimov vor der Staatsversammlung in seiner Jahresbotschaft 1995 (Interview des Verf. mit dem Staatsrechtler Prof. Fanis Rajanov, Ufa, 28.3.1996).

¹³ Rachimov ließ sich von Černomyrdin in die gesamtrossische Führung von NDR holen. Mit der Leitung von *Naš Baškortostan* betraute er seinen "Staatssekretär" (*Gossekretar'*) Mansur Ajupov.

¹⁴ Exemplarisch hierfür Murtaza Rachimov, O povyšenií éffektivnosti gosudarstvennoj vlasti v osuščestvlenii preobrazovanij. Poslanie Prezidenta Respubliki Baškortostan Gosudarstvennomu Sobraniju, Ufa 1996.

¹⁵ Zu den Zielen der staatlichen Verfolgung zählten seit 1993 neben einzelnen Journalisten insbesondere der private Radionsender *Titan*, die lokale Tageszeitung *Večernij Neftekamsk* sowie *Otečestvo*, das Organ der Bewegung *Rus'* von Aleksandr Arinin. Radio Titan wurde mehrfach von den Behörden abgeschaltet, insbesondere in Wahlkampfzeiten, die Chefredakteure der beiden Zeitungen sahen sich persönlichen Repressionen und strafrechtlicher Verfolgung auf der Grundlage republikspezifischer Mediengesetzgebung ausgesetzt (Interviews mit dem Journalisten Sergej Fufaev, Ufa, 15.3.1996, und Al'taf Galeev, Präsident von Radio Titan, Ufa, 21.3.1996; vgl. außerdem *Izvestija* 22.11.1996; *Novoe vremja*, 25-1998, S. 12; Anna Paretskaya, *Bashkortostan Authorities Assault the Independent Press*. OMRI Analytical Brief #428, 1.11.1996).

Kontrolle über den Sicherheitsapparat

Ein weiteres wesentliches Element für die Herrschaft Rachimovs ist die Kontrolle über den Justiz- und Sicherheitsapparat in der Republik. Zwar ist es dem baschkirischen Präsidenten nie gelungen, die vollständige Kontrolle über alle in Frage kommenden Organe zu erreichen, doch seine Position ist stark genug, eine offene Obstruktion seines Machtanspruches, auch dort wo er sich gegen Moskau richtet, weitgehend zu verhindern.

Nach der Verfassung der Russischen Föderation vom Dezember 1993 sind die sogenannten "territorialen Organe" von Staatsanwaltschaft, Polizei und Inlandsgeheimdienst in den Föderationssubjekten – wie die anderer Behörden – den jeweiligen *föderalen* Organen fachlich und dienstlich untergeordnet. Dementsprechend liegt die Ernennungskompetenz für die wichtigen Funktionen des Staatsanwalts, des Leiters der Innenbehörde (*upravlenie vnutrennich del*, die als Untergliederung des RF-Innenministeriums Polizeibehörde ist) und des Sicherheitsdienstes (*upravlenie Federal'noj služby bezopasnosti*) in den Föderationssubjekten nicht bei der regionalen, sondern bei der föderalen Exekutive, im Falle des Staatsanwaltes allerdings mit Zustimmung der Föderationssubjekte. Richter werden vom russischen Präsidenten ernannt.¹⁶ Auf der Grundlage der Souveränitätserklärung von 1990 und unter Berufung auf die Verfassung der Republik Baschkortostan vermochte es Rachimov jedoch nach 1993 zunehmend, die Besetzung dieser Posten in Ufa in seinem Sinne durchzusetzen.

Im August 1995 ernannte die baschkirische Staatsversammlung auf Vorschlag Rachimovs einen neuen Republikstaatsanwalt, Jurij Titov, nachdem sein Vorgänger in einem Verfahren von besonderem politischen Interesse nicht deutlich genug im Sinne der Republikführung agiert hatte. Die Ernennung des neuen Staatsanwalts war gemäß den Bestimmungen der Verfassung der Republik Baschkortostan vonstatten gegangen und hatte damit das Recht der Republik behauptet, Ernennungen dieser Art selbst auszusprechen. Zwar widersprach dieses Vorgehen der Verfassung der RF, derzufolge die Ernennung durch den russischen Generalstaatsanwalt mit Zustimmung der Republikführung hätte erfolgen müssen (Art. 129, Abs. 3), doch Moskau nahm das einseitige Vorgehen Baschkortostans stillschweigend hin.¹⁷

Im Bereich des Gerichtswesens weigerte sich die Republik seit der Verabschiedung der neuen Verfassung grundsätzlich, Urteile der obersten russischen Gerichte als in jedem Fall verbindlich anzuerkennen. Die obersten baschkirischen Gerichte, zuvorderst das Verfassungsgericht und der Oberste Gerichtshof, wurden vielmehr angehalten, gemäß der Republikverfassung im Falle von Normenkonflikten der baschkirischen Gesetzgebung den Vorrang zu geben. Außerdem wehrte sich Baschkortostan gegen die Ernennung lokaler Richter durch den russischen Präsidenten und wahrte so die Kontrolle der Republikexekutive auch über die Judikative.¹⁸

¹⁶ Vgl. Art. 78 und Art. 129 der Verfassung der RF vom 12.12.1993.

¹⁷ Vgl. IGPI Monitoring Baškortostan, 8-1995, 6-1996, 12-1996, 1-1997; OMRI Daily Digest, 14.9.1995.

¹⁸ Vgl. IGPI Monitoring Baškortostan, 2-1997.

Bei Polizei und Geheimdienst kam Rachimov der Umstand zu Hilfe, daß es sowjetischer Tradition entsprach, die Leiter der territorialen Untergliederungen dieser föderalen Behörden zur "Regierung" der Autonomen Republiken (wie ja auch der Unionsrepubliken) zu zählen. Der von Moskau ernannte Leiter einer Republikuntergliederung des Unionsinnenministeriums war dann beispielsweise zugleich Innenminister dieser Republik.¹⁹ Diese Konstruktion war unproblematisch, solange im alten System die Republikregierungen sowohl der Exekutive der Union als auch dem Primat der Partei in Gestalt des GebietsparteiSekretärs unterstellt und beide wiederum der einheitlichen Linie der obersten Parteiführung unterworfen waren. Innerhalb eines "souveränen" Baschkortostans waren Loyalitätskonflikte dagegen vorgezeichnet. Indem Rachimov auch nach 1993 unter der neuen baschkirischen Verfassung die sowjetische Tradition fortsetzte und die Territorialbehörden des "Innern" und der "Sicherheit" als entsprechende Ministerien der Republik Baschkortostan etablierte, verlieh er der Republik nicht nur nach außen wirksame Insignien eines wehrhaften "souveränen Staates", sondern forderte damit zugleich die besondere Loyalität der von Moskau bestellten Behördenleiter, die nicht nur Minister, sondern *ex officio* auch Mitglieder des "Sicherheitsrates" Baschkortostans waren, für die Exekutive der Republik ein.²⁰

Während das Innenministerium für Rachimov in dieser Hinsicht eine sichere Machtbasis darstellte, erwies sich der Geheimdienst als das letzte Ministerium, das er nicht völlig unter seiner Kontrolle hatte. So stellte der langjährige Leiter der Territorialabteilung des Geheimdienstes und Minister, Vladimir Naumov, seine Behörde nicht fraglos in den Dienst von Rachimovs periodischen Verunglimpfungskampagnen gegen politische Gegner. Ende 1996 wurde Naumov jedoch ohne nähere Begründung in die Geheimdienstzentrale nach Moskau abberufen. Es wurde vermutet, Rachimov habe seine Kontakte in die russische Regierung genutzt, um eine unliebsame Figur aus Ufa loszuwerden.²¹

Zusammengenommen steht Rachimov mit den Ministerien des Innern und der Sicherheit, der Staatsanwaltschaft und dem Gerichtswesen sowie dem Sicherheitsrat der Republik und einem für Wirtschaftsfragen zuständigen "Kontrollkomitee" ein umfangreiches Arsenal an Ausforschungs-, Druck- und Sanktionsmitteln zur Verfügung, dessen er sich in vielfältiger Form bedient. Insgesamt hat sich ein autoritäres Regime herausgebildet, das weder ernsthafte Opposition noch kritische Töne in den eigenen Reihen duldet.

¹⁹ Entsprechend war der bis Ende 1996 amtierende Minister für Sicherheit, Vladimir Naumov, bis 1992 Vorsitzender des KGB der Baschkirischen SSR – und damit im wesentlichen derselben Behörde – gewesen.

²⁰ Der "Sicherheitsrat der Republik Baschkortostan", der in Art. 95, Punkt 13, der Verfassung vom 24.12.1993 vorgesehen ist, wurde im April 1994 per Dekret durch den Präsidenten der Republik als achtzehnköpfiges Gremium konstituiert. Die Konstruktion ähnelt der des russischen Sicherheitsrates: Vorsitzender ist der Präsident der Republik, die laufende Arbeit versieht ein Sekretär (Viktor Antipin), und Mitglieder sind die Chefs der sicherheitsrelevanten Behörden (RIA Novosti, 13.4.1994).

²¹ Vgl. IGPI Monitoring Baškortostan, 12-1996, 1-1997.

2. Die Beziehungen zum "Zentrum"

In den vergangenen Jahren ist vielfach darauf hingewiesen worden, daß auch das politische System der Russischen Föderation nach 1993, insbesondere aufgrund der ungewöhnlich großen Vollmachten des Präsidenten sowie infolge schwach ausgeprägter zivilgesellschaftlicher Strukturen, autoritäre Züge trägt. Allerdings hat sich gerade während der zweiten Amtszeit Präsident El'cins gezeigt, daß auch andere politische Akteure (Regierung, Duma, Regionen) über erhebliche Eingriffsmöglichkeiten verfügen. Politik findet zudem in der gesamten Breite ihrer Kontroversen ihr Spiegelbild in den Medien, wie abhängig diese auch von ihren jeweiligen Geldgebern sein mögen, und demokratische Wahlen gelten als einziger Mechanismus zur legitimen Übertragung politischer Herrschaft. Angesichts dessen kann von der autoritären Herrschaft einer einzelnen Person oder einer engen Führungselite über das Land weniger die Rede sein als von einer in vielerlei Hinsicht "defekten" Demokratie. Zu diesen Defekten zählt jedoch insbesondere die Entstehung autoritärer Regime auf der Ebene einzelner Regionen. Während in der Mehrzahl der russischen Regionen die politischen Systeme zurückhaltender als "delegative Demokratien" bezeichnet worden sind²², kann Baschkortostan als ein exemplarischer Fall für ein regionales autoritäres Regime betrachtet werden.

Eine entscheidende Bedingung für die Errichtung eines solchen Regimes in Baschkortostan war die weitgehende faktische Autonomie der Republik gegenüber Moskau in allen inneren Angelegenheiten. Sie ist das Ergebnis der sogenannten "Souveränisierungspolitik", die die baschkirische Führung seit 1990 systematisch und mit großem Erfolg betrieben hat. In einer ersten Phase, von 1990 bis 1994, stand dabei die Kodifizierung der Beziehungen zwischen Moskau und Ufa durch eine Reihe von Dokumenten und Abkommen im Vordergrund. Seitdem, in der zweiten Phase, war Rachimov vor allem bemüht, die in der ersten Phase erlangte innere Autonomie dadurch abzusichern, daß er sich dem El'cin-Regime als Stabilitätsfaktor in einem insgesamt durch viele Krisen gekennzeichneten Land anbot.

Die Souveränitätserklärung von 1990

Am 11. Oktober 1990 verabschiedete der Oberste Sowjet der Baschkirischen ASSR unter dem Eindruck der russischen Unabhängigkeitserklärung vom 12. Juni eine Deklaration, in der er die "staatliche Souveränität Baschkiriens auf seinem gesamten Territorium in den bestehenden Grenzen" verkündete.²³ An erster Stelle erklärte das Dokument sämtliche Bodenschätze und andere Naturressourcen sowie das gesamte wirtschaftliche Potential auf dem Territorium der Republik zum ausschließlichen Eigentum ihres multinationalen Volkes. Weiterhin sah die Erklärung vor, die künftigen Beziehungen zur UdSSR wie zur RSFSR seien durch Verträge zu regeln; insbesondere beanspruchte Baschkortostan das Recht, bei der Unterzeichnung eines neuen Unionsvertrages, über den seit Monaten diskutiert und verhandelt wurde,

²² Vgl. Vladimir Gel'man, Regional'nye režimy: zaveršenie transformacii?, in: Svobodnaja mysl', 9-1996, S. 13-33.

²³ Deklaracija o gosudarstvennom suverenitete Baškirkoj Sovetskoj Socialističeskoj Respubliki, in: Baškortostan: vybor puti. Interv'ju, vystuplenija, stenogrammy, dokumenty, Ufa 1995, S. 108-110.

Vertragspartei zu sein. Im Unterschied zur Nachbarrepublik Tatarstan jedoch, die sich Ende August für souverän erklärt hatte, bekannte sich Baschkortostan in gleicher Weise zu seiner Zugehörigkeit zur UdSSR wie auch zu einer "erneuerten" Russischen Föderation.

Insgesamt vereinigten sich in der Souveränitätserklärung drei Strömungen, die es einer breiten Mehrheit im Obersten Sowjet ermöglichten, dem Dokument zuzustimmen. Neben dem Souveränitätsanspruch mit dem Schwerpunkt auf wirtschaftlicher Selbstbestimmung erinnerte der Text an das "unveräußerliche Selbstbestimmungsrecht der baschkirischen Nation" (ohne im gleichen Atemzug die "Gleichheit der Rechte aller Nationen auf dem Territorium Baschkiriens" zu vergessen) und äußerte ein deutliches Bekenntnis zu Menschenrechten, Rechtsstaat, Demokratie und Gewaltenteilung.

Der Föderationsvertrag von 1992 und das baschkirische Zusatzprotokoll

Der Föderationsvertrag, den das Moskauer Zentrum Ende März 1992 mit den Republiken abschloß²⁴, bot Baschkortostan die Möglichkeit, seinen Souveränitätsanspruch von einer einseitigen Erklärung auf die Ebene einer unmittelbaren Vereinbarung mit Moskau zu heben. Allerdings gingen der baschkirischen Führung die von Moskau vorgelegten Entwürfe in bezug auf die Selbstbestimmung der Republiken lange Zeit nicht weit genug. In letzter Minute wurde jedoch ein Ausweg gefunden, der es vermied, daß Baschkortostan wie Tatarstan und Tschechien der Vertragsunterzeichnung fernblieb. Die baschkirische Delegation unterbreitete der Moskauer Führung ein Zusatzprotokoll, das die Zustimmung Baschkortostans zum Föderationsvertrag unter den Vorbehalt stellte, daß eine Reihe von Sonderrechten für die baschkirische Seite davon unberührt blieben.²⁵ Dazu zählte an erster Stelle der in der Souveränitätserklärung verkündete Anspruch der Republik auf das wirtschaftliche Potential auf ihrem Territorium, des weiteren das Recht auf eigenständige Außenwirtschaftsbeziehungen, Steuerhoheit und der Anspruch auf ein eigenständiges Justizsystem. Die Übertragung dieser Rechte auf Organe der Föderation konnte durch eigene bilaterale Abkommen vereinbart werden. Mit seiner Unterschrift unter das Zusatzprotokoll erkannte Präsident El'cin die privilegierte Stellung Baschkortostans in der Föderation faktisch an. Dazu hatte sicher beigetragen, daß Ufa Anfang 1992 faktisch aus dem russischen Steuersystem ausgeschert war und seine Transfers an Moskau eingestellt hatte. Erst 1994, nach Abschluß eines bilateralen Abkommens, kehrte Baschkortostan wieder in das föderale Finanzsystem Rußlands zurück.

Die Verfassungen vom Dezember 1993

Die El'cin-Verfassung vom 12. Dezember 1993 drehte nach Auffassung vieler Politiker in den Republiken die Uhren des russischen Föderalismus wieder zurück. Stärker als die meisten Entwürfe, die im Laufe der Jahre 1992/93 gehandelt wurden, ebnete der Verfassungstext den Unterschied zwischen Republiken und anderen Regionen, der in der Konstruktion dreier

²⁴ Insgesamt wurden drei Föderationsverträge abgeschlossen, und zwar jeweils separat mit den Republiken, den Autonomen Kreisen und den übrigen, nicht ethnisch definierten Territorien.

²⁵ Прилоzenie к Федеративному Договору от Республики Башкортостан. Übersetzung abgedruckt im Anhang.

verschiedener Föderationsverträge zum Ausdruck gekommen war, wieder ein. Lediglich das Recht auf eine "Verfassung" und die Möglichkeit einer eigenen Staatssprache zusätzlich zum Russischen unterschieden die Republiken noch von den anderen Föderationssubjekten. Allerdings sah die neue Verfassung auch die Möglichkeit der Übertragung von Kompetenzen auf der Grundlage gesonderter Abkommen vor (Art. 78 Abs. 2 und 3).

Gegenüber dem Moskauer Konzept eines verhalten asymmetrischen Verfassungsföderalismus mit vertraglichen Komponenten bemühte sich die baschkirische Führung, ihre Vorstellung einer freiwilligen und theoretisch reversiblen, per Vertrag vereinbarten Integration auf der Grundlage eigener Staatlichkeit auch in der neuen baschkirischen Verfassung zu verankern. Zugleich trug man den Realitäten insoweit Rechnung, als keine unerfüllbaren Ansprüche erhoben wurden. In allen wesentlichen Teilen schrieb die Verfassung abermals jene Prinzipien fest, die schon in der Souveränitätserklärung und der Anlage zum Föderationsvertrag verankert worden waren: Staatliche Souveränität als "unveräußerlicher, qualitativer Zustand der Republik", freiwillige vertragliche Beziehungen zur Russischen Föderation, aber auch die Mitgliedschaft als "selbständiges Subjekt einer erneuerten Russischen Föderation", Anspruch auf das Wirtschaftspotential der Republik als Eigentum ihrer Bevölkerung sowie eigene Justiz- und Steuerhoheit.²⁶ Zur Begründung dieser Ansprüche beriefen sich die baschkirischen Verfassungsgeber in der Präambel unter anderem auf das Ergebnis eines Referendums, mit dem sich die baschkirische Führung im April 1993 ihre Politik gegenüber Moskau hatte bestätigen lassen.²⁷ Der Text, den der Oberste Sowjet der Republik 12 Tage nach dem russischen Verfassungsreferendum und der Wahl Rachimovs zum baschkirischen Präsidenten am 24. Dezember 1993 als neue Verfassung annahm, trug zwar einerseits alle Insignien eines souveränen Staates ("Die Verfassung eines nicht-existenten Staates", wie ein kritischer Ufaer Staatsrechtler spottete²⁸), ließ aber andererseits breiten Raum für bilaterale Abkommen Ufas mit Moskau.

Der Vertrag zwischen Moskau und Ufa von 1994

Die Verhandlungen über einen bilateralen Vertrag zwischen der Russischen Föderation und Baschkortostan hatten bereits 1992 nach der Unterzeichnung des Föderationsvertrages und des baschkirischen Zusatzprotokolls begonnen. Als erste Republik unterschrieb allerdings Tatarstan am 15. Februar 1994 einen solchen Vertrag mit dem Zentrum. Die Verhandlungen zwischen Moskau und Ufa führten dazu, daß zunächst am 25. Mai 1994 insgesamt zehn Regierungsabkommen zu einzelnen Sachbereichen abgeschlossen wurden, darunter die Frage, welche der beiden Seiten das Eigentum an welchen Staatsbetrieben zustehen und welche

²⁶ Konstitucija Respubliki Baškortostan. Prinjata Verhovnym Sovetom Respubliki Baškortostan 24 dekabrja 1993 goda, Ufa 1995, Art. 5, 10, 15, 69, 70, 71.

²⁷ In der Volksabstimmung, die gleichzeitig mit dem gesamt-russischen Referendum am 25. April 1993 stattfand, sprachen sich 75 % für eine Fortsetzung der Souveränitätspolitik aus.

²⁸ Interview Rajanov.

Bedingungen für die anstehenden Privatisierungen gelten sollten.²⁹ Schon im November 1993 hatten sich Moskau und Ufa über die Aufteilung des wichtigen Sektors der Brennstoff- und Energiewirtschaft (einschließlich des gesamten Ölsektors) geeinigt;³⁰ dieser Kompromiß floß ebenfalls in die Abkommen ein.

Abkommen zwischen der Regierung der Russischen Föderation und der Regierung der Republik Baschkortostan am 25.5.1994:

- wirtschaftliche Zusammenarbeit
- agroindustrieller Komplex
- internationale und Außenwirtschaftsbeziehungen
- Hochschul- und mittlere berufsbezogene Ausbildung
- Verteidigungsindustrie
- Staatseigentum
- Kriminalität, Recht und Ordnung, öffentliche Sicherheit
- Umweltschutz und Ressourcennutzung
- Brennstoff- und Energiekomplex
- Zollangelegenheiten

Am 3. August 1994 kam es dann schließlich in Moskau zur Unterzeichnung des Vertrages über die Kompetenzabgrenzung und Delegation von Vollmachten zwischen der Russischen Föderation und der Republik Baschkortostan.³¹ Zum feierlichen Vertragsabschluß trafen sich in Moskau Präsident El'cin und Ministerpräsident Černomyrdin mit ihren baschkirischen Amtskollegen Rachimov und Bakiev.³² Der Vertrag schrieb die Zugehörigkeit Baschkortostans zur Russischen Föderation als "gleichberechtigtes Subjekt" fest und bezeichnete die Republik zugleich als "souveränen Staat im Verband der Russischen Föderation". Im wesentlichen sicherte der Vertrag Baschkortostan noch einmal, diesmal unter den Bedingungen der geltenden neuen Verfassungen beider Vertragspartner, jene Sonderrechte zu, die die Republik seit ihrer Souveränitätserklärung eingefordert hatte. Dazu

²⁹ Postanovlenie Verchovnogo Soveta Respubliki Baškortostan "O Soglašenijach meždu Pravitel'stvom Rossijskoj Federacii i Pravitel'stvom Respubliki Baškortostan v različnych oblastjach ékonomičeskogo i social'no-kul'turnogo razvitija", Ufa, 21.6.1994; Soglašenje meždu Pravitel'stvom Rossijskoj Federacii i Pravitel'stvom Respubliki Baškortostan o razgraničenii polnomočij po gosudarstvennoj sobstvennosti. Beide Dokumente waren vorübergehend verfügbar in einer Dokumentendatenbank auf <http://www.bashinform.ru> (553.htm bzw. 560.htm, download 5.4.1998), die inzwischen nicht mehr zugänglich ist.

³⁰ Nachrichtenagentur PostFactum, 11.11.1993.

³¹ Dogovor Rossijskoj Federacii i Respubliki Baškortostan "O razgraničenii predmetov vedenija i vzaimnom delegirovanii polnomočij meždu organami gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii i organami gosudarstvennoj vlasti Respubliki Baškortostan", in: Baškortostan: vybor puti, S. 158-163; ebenfalls veröffentlicht in: Rossijskie vesti, 22.2.1996.

³² Rim Bakiev war zu diesem Zeitpunkt seit gut zwei Wochen kommissarisch anstelle des zurückgetretenen Anatolij Kopsov als Ministerpräsident Baschkortostans im Amt. Kopsov war über den Vorwurf der Vorteilsnahme im Amt gestürzt. Beobachter hielten die Affäre allerdings für konstruiert. Rachimov habe nach einem Weg gesucht, sich des zunehmend selbstbewußt agierenden Kopsov zu entledigen. Dieser habe sich zudem nach Auffassung Rachimovs im Laufe der langen Vertragsverhandlungen mit Moskau zu sehr den Standpunkten der föderalen Regierung angenähert (vgl. Igor' Rabinovič/Sergej Fufaev, Chozjain (štrichi k političeskomu portretu Murtazy Rachimova). Typoskript, Moskau 1997; Segodnja, 19.7.1994).

zählten insbesondere der Anspruch auf die Ressourcen der Republik, unabhängige Staatsorgane, eine eigene Staatsbürgerschaft (zusätzlich zur russischen), die Organisation eines alternativen Zivildienstes, ein eigenes Justiz- und ein von Moskau unabhängiges Steuerwesen, eine Nationalbank sowie selbständige Außenbeziehungen. Damit reihte sich Baschkortostan in der "Hierarchie" der Republiken – gemessen am Grad ihrer Autonomie von Moskau – knapp hinter Tatarstan an zweiter Stelle ein.³³

Allerdings enthielt der Text auch eine Reihe von Unklarheiten und offenkundigen Formelkompromissen, bei denen die praktische Ausgestaltung bewußt der Zukunft überlassen blieb. So wird die Zuständigkeit Baschkortostans für Fragen des Justizwesens unter den Vorbehalt der baschkirischen und der russischen Gesetzgebung gestellt und an anderer Stelle auch die Russische Föderation für zuständig für das Justizwesen erklärt. Ebenso bleibt die Kompetenz der RF für die Erhebung föderaler Steuern unangetastet, und in der Frage der Außenpolitik wird begrifflich fein zwischen internationalen Kontakten (*svjazi*) und der Föderation zustehenden internationalen Beziehungen (*otnošenija*) unterschieden. Im ganzen stellte der Vertrag einen Kompromiß dar, der weitgehend bereits Erreichtes kodifizierte, die Klärung mancher potentieller Streitfragen eher auf die Zukunft verschob und dessen Formulierungen es beiden Seiten ermöglichten, ihn selektiv zu interpretieren und damit als Bestätigung ihrer jeweiligen Positionen zu betrachten. Seine Bedeutung lag trotz dieser vermeintlichen Schwächen darin, daß Moskau und Ufa sich durch ihre Unterschriften gegenseitig zusicherten, den begonnenen Weg konstruktiver Zusammenarbeit in Zukunft fortsetzen zu wollen. Die damit einkehrende Planungssicherheit verhiess beiden Vertragsparteien mehr Spielraum, um sich auf andere Politikbereiche konzentrieren zu können. Deutliches Signal dafür war die Tatsache, daß Baschkortostan in der zweiten Jahreshälfte 1994 wieder begann, seinen steuerlichen Verpflichtungen gegenüber der Föderation nachzukommen. Für Moskau war dies besonders wichtig, weil damit einer der wenigen Nettozahler in das föderale Steuersystem zurückkehrte.³⁴

Stabilität im asymmetrischen Föderalismus

Mit den Verträgen, die die Föderation im Laufe der Jahre 1994 und 1995 mit den am meisten auf Autonomie vom Zentrum erpichten Republiken abschloß (Verträge mit *oblasti* und anderen Gebietseinheiten kamen erst ab 1996 hinzu), nahm die Asymmetrie im russischen Föderalismus greifbare Form an. Zugleich trugen die bilateralen Verträge dazu bei, daß zentrifugale Kräfte in den Regionen durch aktive Einbindung in das föderale System abgeschwächt wurden. Die Politik, die Murtaza Rachimov seit 1995 gegenüber Moskau verfolgt, ist ein guter Beleg für diese Logik. Ende 1994 hatte Rachimov in den Beziehungen zum Zentrum

³³ Nicht berücksichtigt bei diesem Vergleich ist Tschetschenien, da es sich de facto aus dem russischen Föderalismus verabschiedet hat und insofern eine Ausnahmeposition einnimmt. Für vergleichende Analysen der bilateralen Verträge Moskaus mit den Regionen vgl. Peter Kirkow, Im Labyrinth russischer Regionalpolitik: Ausgehandelter Föderalismus und institutionelle Veränderungen, in: Osteuropa, Bd. 47, 1-1997, S. 38-51; Eberhard Schneider, Die russischen Machtabgrenzungsverträge, in: Osteuropa, Bd. 47, 6-1997, S. 569-579.

³⁴ Vgl. M. Makfol (Michael McFaul)/N. Petrov (Hrsg.), *Političeskij al'manach Rossii 1995*, Moskau 1995, S. 136f.

alles erreicht, was bei realistischer Betrachtung erreichbar war. Nun änderte er seine Strategie. War er noch bis 1993 bei vielen Anlässen als scharfer Kritiker der Politik Präsident El'cins aufgetreten, so entwickelte er sich ab 1995 mehr und mehr zu einer wichtigen Stütze des El'cin-Regimes. Als im Vorfeld der Staatsdumawahlen vom Dezember 1995 der Wahlblock "Unser Haus Rußland" (NDR) unter Ministerpräsident Viktor Černomyrdin gegründet wurde, initiierte Rachimov nicht nur den Aufbau der baschkirischen Regionalstruktur "Unser Baschkortostan", sondern trat persönlich der politischen Führung der gesamtrussischen Organisation bei und bekundete fortan seine Loyalität zur russischen Regierung und zu Präsident El'cin. Sein Engagement trug erheblich dazu bei, daß die "Partei der Macht" in Baschkortostan bei den Wahlen einigermaßen gegenüber KPRF und Agrarpartei bestehen konnte.³⁵

In den Folgemonaten, in denen die Moskauer Führung mit allen Mitteln Verbündete für die Präsidentschaftskandidatur Boris El'cins im Juni 1996 suchte, machte sich Rachimov als Garant eines positiven Wahlergebnisses für den russischen Präsidenten in der ansonsten für diesen aussichtslos verlorenen Vier-Millionen-Republik Baschkortostan unverzichtbar. Nach wie vor hatte Rachimov ideologisch mit der marktorientierten, prinzipiell liberalen Wirtschafts- und Sozialpolitik Moskaus wenig gemeinsam. Sein Interesse bestand vielmehr darin, die Errungenschaften im asymmetrischen Föderalismus Rußlands nicht durch einen etwaigen neuen Präsidenten in Frage gestellt zu sehen. Während El'cin selbst als Gewähr für die unter seiner Herrschaft entstandene föderale Struktur gelten konnte, waren gerade aus der Kommunistischen Partei Forderungen nach einer symmetrischeren Neuordnung des Föderalismus laut geworden. Andererseits achtete Rachimov sorgsam darauf, sich nicht zu frühzeitig auf einen möglicherweise unterlegenen Kandidaten festzulegen, und stand auch mit der KPRF in Kontakt. Erst als El'cins Umfragewerte im Frühjahr 1996 stetig anstiegen, begann Rachimov eine offene und engagierte Kampagne für den Amtsinhaber. Dennoch gelang es ihm erst im zweiten Wahlgang, die ihm zur Verfügung stehenden Mittel so zu mobilisieren, daß El'cin in Baschkortostan ein besseres Ergebnis erzielte als Gennadij Zjiganov. In der ersten Runde hatte noch der KP-Vorsitzende das bessere Resultat erreicht.³⁶ Die zum Teil zweifelhaften Methoden, mit denen Rachimov diesen bemerkenswerten Umschwung zwischen den Wahlgängen bewirkte, trugen erheblich zu dem ambivalenten Echo bei, das der Wahlsieg El'cins insgesamt unter den Wahlbeobachtern erntete.³⁷ Für den baschkirischen Präsidenten war jedoch entscheidend, daß er einen Beitrag zum Wahlsieg El'-

³⁵ NDR kam auf 15,3 % gegenüber 25,5 % für die KPRF und 15,4 % für die Agrarpartei (Zahlen nach http://www.nns.ru/elects/voting/elects91_96.html, download 24.1.1998).

³⁶ El'cin kam in Baschkortostan in der Stichwahl auf 51,1 %, Zjiganov auf 43,1 %. Im ersten Wahlgang war der Ausgang noch umgekehrt gewesen mit 34,2 % für El'cin und 41,9 % für Zjiganov (Zahlen nach http://www.nns.ru/elects/voting/elects91_96.html, download 24.1.1998). Mit diesem Resultat blieb Rachimov allerdings deutlich unter seinem öffentlich formulierten Ziel, 60-70 % Zustimmung für El'cin zu organisieren.

³⁷ Vgl. IGPI Monitoring Baškortostan, 5-6/1996. Zu den Druckmitteln, die Rachimov einsetzte, um der Kommunistischen Partei ihre Basis zu entziehen, zählte unter anderem, daß der Ministerpräsident die lokalen Verwaltungschefs anwies, den offenbar besonders renitenten – und staatlich bezahlten – Vorsitzenden der Veteranenverbände ihre Gehälter nicht auszuzahlen, um ihnen zu verdeutlichen, wessen Anweisungen sie Folge zu leisten hätten (ebd.). Vgl. auch OMRI Daily Digest, 17.4.1996.

cins hatte leisten können. Außerdem konnte sein autoritärer Führungsstil in der herrschenden wirtschaftlichen Krisensituation nach Moskauer Lesart als Gewähr dafür gelten, daß der Ausbruch sozialer Unruhen in einer der bevölkerungsreichsten Regionen Rußlands ausblieb. Diese Erfolge sicherten Rachimov auf absehbare Zeit gegen Einmischungen der föderalen Exekutive in die "inneren Angelegenheiten" Baschkortostans ab. Unabhängig von allen anderen Argumenten für oder gegen eine völlige Nivellierung der Rechte aller Föderationssubjekte in Rußland war die Fortdauer der einmal entstandenen Asymmetrie auch der Preis, den Moskau für die politische Loyalität von Republikeliten und für die mit zweifelhaften Mitteln erkaufte "Stabilität" im Lande bezahlen mußte.³⁸

3. Rachimovs Wiederwahl 1998: Die Behauptung des Machtanspruchs

Trotz der Kontinuität an der russischen Staatsspitze nahm der föderale Druck auf die von Baschkortostan beanspruchte "Souveränität" in inneren Angelegenheiten ab etwa 1997 zunächst langsam zu. Das Konzept der "ökonomischen Selbständigkeit" stand auf immer wackeligeren Beinen, je mehr in der russischen Volkswirtschaft jene Branchen, die ihre Umstrukturierung aus der einstigen Staatswirtschaft erfolgreich bewältigt hatten, an Bedeutung gewannen. Der "besondere Weg" Baschkortostans erwies sich zunehmend als Sackgasse.³⁹ Zugleich begannen föderale Staatsorgane, vor allem die Legislative, auf die Einhaltung föderaler Rahmengesetzgebung auch in den Republiken zu dringen und sich dazu der Justiz zu bedienen. Nachdem das baschkirische Parlament im Januar 1997 auf ein Urteil des russischen Verfassungsgerichts hin bereits widerwillig einige Bestimmungen über das Wahlverfahren zur Staatsversammlung geändert hatte, faßte die Staatsduma in Moskau im April den Beschluß, beim russischen Verfassungsgericht Klage gegen die baschkirische Präsidentschaftswahlgesetzgebung zu erheben.⁴⁰ Zur Debatte standen insbesondere vier Streitpunkte, die sich allesamt auf die persönlichen Voraussetzungen potentieller Kandidaten und die Bedingungen für ihre Registrierung bezogen: 1. die geforderte Zweisprachigkeit des Kandidaten (russisch und baschkirisch); 2. die Altersbeschränkung auf 35 bis 65 Jahre; 3. die Residenzpflicht rückwirkend für 10 Jahre; 4. die zur Registrierung erforderliche Unterstützung durch mindestens 100.000 Unterschriften. Der erste Punkt, so die Argumentation der Dumamehrheit, verletze unmittelbar das Gleichheitsgebot der russischen Verfassung, die drei anderen Beschränkungen verstießen gegen Bestimmungen des föderalen Gesetzes "Über die grundlegenden Wahlrechte der Bürger der Russischen Föderation" vom 6. Dezember 1994, indem sie die dort vorgesehenen maximalen Grenzen bei der Einschränkung

³⁸ Für eine betont positive Sicht der Asymmetrie im russischen Föderalismus vgl. Andreas Heinemann-Grüder, *Integration durch Asymmetrie? Regionale Verfassungen und Statuten in Rußland*, in: *Osteuropa*, Bd. 48, 7-1998, S. 672-688.

³⁹ Chabibullin, *Baškirkaja ekonomika*.

⁴⁰ RFE/RL Newline, 10.4.1997.

des passiven Wahlrechtes überschritten.⁴¹ Ein Urteil wurde für den Herbst 1998 angekündigt, also rechtzeitig zu der im Dezember 1998 anstehenden Neuwahl des baschkirischen Präsidenten.

Unterdessen mußte sich ein anderes Moskauer Gericht, der Oberste Gerichtshof der RF, ebenfalls mit einer baschkirischen Angelegenheit befassen, die nicht minder bedeutend war. Ein Bürger der baschkirischen Stadt Neftekamsk hatte unter Verweis auf die föderale Gesetzgebung gegen die baschkirische Praxis der Ernennung lokaler Verwaltungschefs geklagt und Wahlen zum Amt des Bürgermeisters seiner Stadt verlangt. Vorherige Instanzen bis zum Obersten Gericht Baschkortostans hatten die Klage mit der Begründung abgewiesen, die Rechtslage sei in der baschkirischen Verfassung eindeutig geregelt. Erst vor dem Obersten Gerichtshof der RF bestanden nun Aussichten, daß dem Normenkonflikt mit der föderalen Rahmengesetzgebung Rechnung getragen würde.⁴²

Grundsätzlich stand mit den beiden Klagen der Anspruch Baschkortostans auf ein von der RF unabhängiges Rechtssystem zur Disposition. Das allein löste in der baschkirischen Führung bereits Besorgnis aus.⁴³ Doch die konkreten Gegenstände der gerichtlichen Auseinandersetzungen betrafen auch die inneren Machtverhältnisse der Republik: Zielte schon die Klage der russischen Staatsduma gegen die baschkirische Präsidentenwahlgesetzgebung auf eine Verbreiterung der potentiellen Konkurrenz für den amtierenden Republikpräsidenten, so berührte die Frage der Ernennung lokaler Verwaltungschefs einen administrativen Eckpfeiler des Rachimov-Regimes. Ohne die Kompetenz, seine lokalen Statthalter nach Belieben ernennen und wieder absetzen zu können, fehlte Rachimov ein ganz entscheidendes Instrument zur Sicherung seiner Macht. Nun begann er sich offensichtlich um seine Wiederwahlchancen zu sorgen.

Mitte März 1998, noch bevor die Moskauer Gerichte ihre Urteile verkündet hatten, wurden kurzerhand die Präsidentschaftswahlen in Baschkortostan von der Staatsversammlung um ein halbes Jahr, auf den 14. Juni 1998, vorverlegt. Schon dieser Akt, der der Opposition nur mehr drei Monate ließ, um sich zu formieren und einen Wahlkampf zu organisieren, trug den Beigeschmack der Manipulation, verschaffte er doch dem Amtsinhaber einen deutlichen Vorteil. Nahe liegt jedoch auch die Vermutung, daß die baschkirische Führung damit den

⁴¹ Federal'nyj zakon "Ob osnovnyh garantijach izbiratel'nych prav graždan Rossijskoj Federacii" vom 6.12.1994 (Sobranie Zakonodatel'stva RF Nr. 33-1994, Art. 3406). Eine genaue Darstellung der juristischen Streitpunkte findet sich im Urteil des russischen Verfassungsgerichts vom 27.4.1998 (Rossijskaja gazeta, 6.5.1998, S. 5-6).

⁴² Neben der Verfassung der RF bezog sich die Klage insbesondere auf das Rahmengesetz zur lokalen Selbstverwaltung (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).

⁴³ Vgl. das Interview mit Rachimov in der Nezavisimaja gazeta, 17.5.1997, S. 6 (auch zitiert in RFE/RL Newsline, 20.5.1997), in dem er Abgeordneten der Staatsduma vorwirft, Rußland in einen unitarischen Staat verwandeln zu wollen.

Konsequenzen der zu erwartenden Gerichtsurteile aus Moskau zuvorkommen wollte.⁴⁴ Und tatsächlich gab am 27. März der Oberste Gerichtshof der RF der Klage des Neftekamsker Bürgers recht: Die in der Verfassung der Republik vorgesehene Ernennung und Entlassung von Stadt- und Kreisverwaltungschefs durch den Präsidenten verletze die verfassungsmäßigen Wahlrechte der Bürger.⁴⁵ Genau einen Monat später folgte das Urteil des Verfassungsgerichts. Nach der Verkündung des neuen Wahltermins hatte es das Verfahren vorgezogen, damit sein Beschluß noch in die laufenden Wahlvorbereitungen Eingang finden konnte. Und auch diesmal mußte Ufa eine Niederlage hinnehmen: Die Regelungen zur Wohndauer und zur Altersbeschränkung für Präsidentschaftskandidaten wurden für verfassungswidrig erklärt. In der Sprachfrage enthielt sich das Gericht zwar einer endgültigen Entscheidung, da Baschkortostan bislang kein Gesetz verabschiedet habe, das den Status der baschkirischen Sprache und damit die Frage kläre, welche Möglichkeiten zu ihrem Erwerb bestünden; bis dahin aber sollte die beanstandete Bestimmung über die erforderliche Zweisprachigkeit der Präsidentschaftsbewerber ebenfalls keine Anwendung finden.⁴⁶

Nun war es an den baschkirischen Behörden, mit den Urteilen der obersten russischen Gerichte umzugehen. Die Staatsversammlung machte keine Anstalten, die Gesetzgebung zu ändern. Auch die von Rachimov ernannten Verwaltungschefs blieben im Amt. Faktisch wurde allerdings der Urteilspruch des russischen Verfassungsgerichts von der baschkirischen Zentralen Wahlkommission umgesetzt. Keinem Bewerber um das Präsidentenamt wurde mit Hinweis auf fehlende Zweisprachigkeit oder zu geringe Wohndauer innerhalb der Republik die Registrierung versagt.

Gut sechs Wochen hatten die Konkurrenten Rachimovs Zeit, um ihre Kampagnen zu beginnen und am 4. Mai 1998 ihre Unterlagen mit Unterschriften in Höhe von mindestens 2 % der Wahlberechtigten einzureichen. Für den Präsidenten war diese erste Hürde mit Hilfe seines administrativen Apparates leicht zu nehmen. Von seinen Gegnern mußte jedoch schon der lokale Kommunistenchef und Dumaabgeordnete Nikitin aufgeben. Seine Kampagne brachte die erforderliche Unterschriftenzahl nicht zusammen. Nikitin klagte später vor dem russischen Obersten Gerichtshof gegen die Vorverlegung des Wahltermins, konnte sich jedoch mit seinem Anliegen, die Wahlen aus diesem Grund für ungültig zu erklären, nicht durchsetzen.⁴⁷ So waren es am Ende neben Rachimov nur vier weitere Bewerber, die die

⁴⁴ Zusätzlich vermuteten einige Beobachter, ein Wahltermin an einem Sommerwochenende trage dazu bei, die Wahlbeteiligung unter der städtischen Bevölkerung relativ niedrig zu halten, da viele ihre Wochenenden im Sommer auf dem Lande verbrächten (RFE/RL Newswire, 18.3.1998). Verschiedenlich findet sich in der russischen Presse auch der Hinweis, Rachimov hätte im Dezember 1998 die Altersgrenze von 65 Jahren für das Präsidentenamt überschritten und damit nicht mehr kandidieren können (so z.B. V. Ševčuk, Vybory v Baškortostane: Rachimov načinaet i vyigryvaet, in: Vremja i den'gi (Kazan'), 18.6.1998, S. 2). Die öffentlich zugänglichen biographischen Angaben zu Rachimov weisen jedoch als Geburtstag den 7.2.1934 aus, wonach Rachimov bei einer Wahl im Dezember 1998, selbst unter Berücksichtigung eines eventuellen zweiten Wahlgangs, sein 65. Lebensjahr noch nicht vollendet hätte (vgl. das biographische Archiv von NNS unter <http://www.nns.ru/persons/rahimov.html>, download 12.12.1996).

⁴⁵ Vgl. Kommersant" Daily, 28.3.1998 (zitiert in RFE/RL Newswire, 31.3.1998).

⁴⁶ Rossijskaja gazeta, 6.5.1998, S. 5-6.

⁴⁷ Vgl. Kommersant" Daily, 25.7.1998 (zitiert in IEWS Russian Regional Report, 30.7.1998).

offizielle Registrierung als Kandidaten beantragten: der Dumaabgeordnete und schärfste Kritiker Rachimovs, Aleksandr Arinin; der Exbankier und Kandidat von 1991 und 1993 Rafis Kadyrov; der ehemalige Ministerpräsident Mirgazjamov; und der baschkirische Forstminister Rif Kazakkulov.⁴⁸ Die Liste der Kandidaten enthielt bis auf Nikitin alle langjährigen ernsthaften Opponenten Rachimovs und mit Mirgazjamov insbesondere eine Figur, die auch jenen Teil der baschkirischen Wählerschaft ansprechen konnte, dem Arinin oder Kadyrov fremd blieben: die Mitglieder der ehemaligen Nomenklatur. Lediglich die Rolle Kazakkulovs blieb zunächst rätselhaft, doch klärte sich dieses Problem binnen weniger Tage. Sowohl Arinin als auch Mirgazjamov sowie schließlich auch Kadyrov versagte die baschkirische Zentrale Wahlkommission die Registrierung. Als einziger Konkurrent Rachimovs blieb nun dessen Forstminister übrig. Damit aber war klar, daß dieser lediglich die Funktion hatte, das "Feld aufzufüllen", da das baschkirische Wahlgesetz die Mindestzahl von zwei Kandidaten erforderte.

Arinin und Mirgazjamov versuchten, nachträglich per Gericht ihre Registrierung zu erzwingen. Die Zentrale Wahlkommission warf ihnen vor, ein zu großer Teil der von ihnen vorgelegten Unterschriften habe sich als Fälschung erwiesen. Dem hielten die Betroffenen entgegen, die baschkirischen Behörden hätten nach Eingang der Unterschriftenlisten Milizionäre buchstäblich von Wohnung zu Wohnung ziehen lassen und die Bürger unter Druck gesetzt, ihre Unterschriften zurückzuziehen. Nachdem das baschkirische Oberste Gericht die Klagen erwartungsgemäß abgewiesen hatte, wies der Oberste Gerichtshof der RF die baschkirische Wahlkommission am 10. Juni, also nur vier Tage vor dem Wahltermin, an, Arinin und Mirgazjamov zu registrieren. Die Wahlkommission folgte dem Urteil am folgenden Tag, nur um wenige Stunden später den Kandidaten die Registrierung wieder zu entziehen. Diesmal wurde ihnen vorgeworfen, sie hätten ihre Wahlkämpfe illegal finanziert. Damit stand fest, daß am 14. Juni nur die Namen von Rachimov und Kazakkulov auf den Stimmzetteln zu finden sein würden.

Nach einem einseitigen Wahlkampf, in dem der administrative Apparat der Republik alles daran setzte, seinem obersten Dienstherrn ein respektables Ergebnis zu verschaffen, oppositionelle Medien drangsaliert wurden und der einzige "Gegenkandidat" den Wählern zu verstehen gab, daß er den Amtsinhaber für einen guten Präsidenten halte, kam Rachimov schließlich zu einem deutlichen Sieg mit einer Zustimmung von 70,2 % (vgl. Tabelle 3).⁴⁹ Angesichts der Umstände war dies allerdings im Grunde ein bescheidenes Ergebnis, das eher auf schwindende als auf zunehmende Autorität des alten und neuen Präsidenten bei der

⁴⁸ Bašinform, 6.5.1998.

⁴⁹ Vgl. zu den Einzelheiten des Wahlkampfes Danielle Lussier, Bashkortostan's President Reelected In Campaign Plagued By Violations, in: IEWS Russian Regional Report (Internet Edition), 25.6.1998; Tomila Lankina, Showcase of Manipulated Democracy. Elections without choice in Bashkortostan, in: Transitions, 8-1998, S. 62-64; Ševčuk, Vybory v Baškortostane; Kommersant" Daily, 7.5.1998, S. 5; Russkij telegraf, 25.7.1998, S. 2; Boston Globe, 16.6.1998 (zit. in JRL, 16.6.1998, No. 2224/#3).

Wählerschaft schließen ließ.⁵⁰ Kazakkulovs Anteil war mit 9,0 % überraschend hoch für einen Kandidaten, der deutlich zu erkennen gegeben hatte, daß er seine Bewerbung nicht ernst meinte, und die Zahl von 17,1 % Stimmen gegen alle Kandidaten bildete sogar, der Moskauer Tageszeitung *Russkij telegraf* zufolge, einen Rekord für Wahlen auf dieser Ebene in Rußland.⁵¹ Auffällig war aber besonders das Resultat in Ufa, wo die Wahlbeteiligung bei nur 53,4 % lag und mehr als ein Drittel der Wählerinnen und Wähler (34,6 %) die Rubrik "Gegen alle Kandidaten" ankreuzten.⁵²

*Tabelle 3: Wahl des Präsidenten der Republik Baschkortostan am 14. Juni 1998
Anteile in % der abgegebenen Stimmen*

Wahlbeteiligung ⁵³	78,8
Murtaza Rachimov	70,2
Rif Kazakkulov	9,0
gegen alle Kandidaten	17,1
ungültig	3,7

Quelle: <http://www.cityline.ru/politika/vybory/rre98t.html>, download 11.1.1999.

Nur fünf Wochen später gab der Oberste Gerichtshof der RF der Klage von Arinin und Mirgazjamov gegen das Vorgehen der baschkirischen Zentralen Wahlkommission recht. Ihr Ausschluß von den Wahlen sei gesetzwidrig gewesen. Um auf dieser Grundlage das Wahlergebnis anzufechten, mußten die Kläger sich wieder an die baschkirischen Gerichte wenden. Kaum ein Beobachter rechnete nach dieser vorerst letzten Episode im Kampf um das baschkirische Präsidentenamt jedoch damit, daß es zu Neuwahlen in der Republik kommen würde.⁵⁴ Bislang ist Rachimov jedenfalls unangefochten im Amt.⁵⁵

⁵⁰ Dies wird besonders deutlich, wenn man das Ergebnis mit Resultaten ähnlicher Wahlen in anderen Regionen vergleicht: Der Präsident Tatarstans, Šajmiev, erzielte im März 1996 97 %, der Moskauer Bürgermeister Lužkov im Juni 1996 88,5 % und der Föderationsratsvorsitzende Stroev als Gouverneur von Orel im Oktober 1997 rund 95 % (Zahlen nach <http://www.cityline.ru/politika/vybory/rre96t.html> und [...rre97t.html](http://www.cityline.ru/politika/vybory/rre97t.html), download 11.1.1999).

⁵¹ *Russkij telegraf*, 16.6.1998, S. 2.

⁵² Vgl. Lussier, *Bashkortostan's President Reelected*.

⁵³ Andere Quellen gaben kurz nach der Wahl Zahlen zur Beteiligung in Höhe von knapp 70 % an (vgl. RFE/RL Newline, 15.6.1998; Lussier, *Bashkortostan's President Reelected*).

⁵⁴ Vgl. IEWS *Russian Regional Report*, 30.7.1998.

⁵⁵ Sowohl Arinin als auch Mirgazjamov sind seit den Wahlen offenbar gezielt Schwierigkeiten bereitet worden. Mitte August 1998 wurde der Journalist Sergej Fufaev, der zuletzt für die Moskauer *Nezavisimaja gazeta* von den Wahlen berichtet hatte und bekanntermaßen Arinin nahestand, von Unbekannten zusammengeschlagen und aufgefordert, Baschkortostan zu verlassen (RFE/RL Newline, 17.8.1998). Gegen Mirgazjamovs Firma, die er als Direktor leitete, eröffneten die baschkirischen Behörden Ende August wegen Steuerschulden das Konkursverfahren, im November wurde er durch das baschkirische Schiedsgericht von seinem Posten abgesetzt, da er die Zusammenarbeit mit dem eingesetzten externen Management verweigert habe (Bašinform, 19.11.1998).

4. Ausblick

Während des Wahlkampfes in Baschkortostan hatte die föderale Exekutive trotz der skandalösen Umstände ihre Unterstützung für Rachimov zu verstehen gegeben. Eine Auseinandersetzung mit der Wahlkampfpraxis in der Republik überließ man den Gerichten und mischte sich ansonsten nicht ein. Zu den Besuchern in Ufa, mit denen Rachimov sich im Wahlkampf schmücken konnte, zählte auch Exministerpräsident Černomyrdin. Moskau hatte sich mit Rachimov längst arrangiert und schien durchaus nicht unglücklich zu sein mit der Perspektive, es auch künftig mit ihm, der El'cin 1996 eine Mehrheit in der Republik gesichert hatte, als Präsidenten Baschkortostans zu tun zu haben. Während sich in Moskau die politische Krise des Sommers 1998 zuspitzte, bestand in der russischen Führung wenig Neigung, zusätzlich Spannungen in den föderalen Beziehungen heraufzubeschwören. Rachimov galt vielmehr als ein Faktor, der berechenbar war und in seiner Republik für Stabilität zu sorgen wußte. Zur Vereidigung Rachimovs für seine zweite Amtszeit am 20. Juni 1998 wurden der Stellvertretende Leiter der Präsidialadministration, Egor Egorov, und der Stellvertretende Ministerpräsident Oleg Sysuev nach Ufa entsandt, um die Glückwünsche des Zentrums zu überbringen.⁵⁶

Krisen in Moskau haben sich in der Vergangenheit als Zeiten erwiesen, in denen der politischen Führung Rußlands die teuer erkaufte Loyalität bedeutender Regionalfürsten wichtiger ist als die Einheit des russischen Rechtsraumes, die Achtung verfassungsmäßig garantierter Bürgerrechte, ein einheitlicher Wirtschaftsraum oder ein allgemeinverbindliches Steuersystem. Diesen Spielraum hat Murtaza Rachimov in den vergangenen, an Krisen nicht armen Jahren konsequent für sich zu nutzen verstanden, um sein System autoritär-patrimonialer Herrschaft in Baschkortostan aufzubauen und zu praktizieren. Dabei ist er von Anfechtungen durch die föderale Ebene nie völlig verschont geblieben, hat sich aber letztenendes direkten Sanktionen immer mit einigem Geschick entziehen können. Vor allem die föderale Exekutive hat es seit 1995 weitgehend unterlassen, sich in innerbaschkirische Angelegenheiten "einzumischen", selbst wenn es darum ging, höchstrichterliche Urteile zu exekutieren.

Innenpolitisch hat Rachimovs Kurs bei zunehmender politischer Illiberalität eine fortschreitende Verhärtung der Fronten zwischen der neuen baschkirischen Elite und einer noch verhältnismäßig schwachen, aber unbeugsamen Opposition bewirkt. Für Rachimov wird alles davon abhängen, ob es ihm weiterhin gelingt, neben seinen eigenen auch die Interessen der baschkirischen Wirtschaftselite ausreichend zu bedienen. Dabei stellt die Rohstoffindustrie für ihn eine zentrale Basis dar. Mit dem Ölpreisverfall dürfte daher auch der Bewegungsspielraum Rachimovs in der jüngsten Vergangenheit abgenommen haben. Die Ernennung Evgenij Primakovs zum russischen Ministerpräsidenten im Herbst 1998 und die Bildung neuer Lager im allmählich aufziehenden föderalen Präsidentschaftswahlkampf haben zudem die politische Landschaft in Rußland so verändert, daß sich Rachimov neu orientieren muß. Wie 1996 wird er auch 2000 vor der Frage stehen, auf welchen Kandidaten er setzen soll. Vorerst scheint er nach wie vor eng mit Viktor Černomyrdin verbunden zu sein, doch gelten

⁵⁶ RFE/RL Newline, 23.6.1998.

dessen Aussichten auf einen Wahlsieg bislang als begrenzt. Auch der Moskauer Bürgermeister Jurij Lužkov ist ein möglicher Verbündeter; allerdings gehen Beobachter derzeit noch davon aus, daß Rachimov eine solche Allianz nicht recht ist, möglicherweise solange eine Kandidatur Primakovs nicht auszuschließen ist. Mitte Dezember 1998 trat der baschkirische Ministerpräsident Rim Bakiev – offiziell aus Altersgründen – überraschend zurück. Daraufhin wurde in der Moskauer Presse über ein Zerwürfnis zwischen Rachimov und Bakiev spekuliert: Bakiev beabsichtige, die Leitung der baschkirischen Unterorganisation von Lužkovs Partei "Vaterland" (otečestvo) zu übernehmen, und dies entspreche nicht Rachimovs Willen.⁵⁷ Ob darin die Anfänge einer neuen Konfliktlinie innerhalb der baschkirischen Elite zu erkennen sind, muß vorerst noch offen bleiben. Sollte dies der Fall sein, so sähe sich Rachimov möglicherweise der ernstesten Herausforderung seiner Machtposition seit 1992 gegenüber. Mit noch mehr als vier Jahren Amtszeit vor sich könnte der baschkirische Präsident dem jedoch gelassen entgegenblicken. Erste Berichte über den Ausgang der Wahlen zur Staatsversammlung und zu den lokalen Vertretungskörperschaften am 14. März 1999 lassen keine Anhaltspunkte für eine spürbare Schwächung Rachimovs erkennen. Zwar gab es in der Hauptstadt Ufa wieder eine bemerkenswert große Zahl an Proteststimmen – in vier Wahlkreisen für den Stadtrat machten mehr Wähler ihr Kreuz in der Rubrik "gegen alle Kandidaten" als bei irgendeinem der vorgeschlagenen Namen – doch zugleich gelang es Rachimov erneut, sich eine weitgehend nach seinen Vorstellungen zusammengesetzte Staatsversammlung zu sichern.⁵⁸

Anhang

Anlage zum Föderationsvertrag seitens der Republik Baschkortostan⁵⁹

Wir, die bevollmächtigten Vertreter der Republik Baschkortostan, geben den föderalen Staatsorganen zur Kenntnis, daß es bei der Prüfung des paraphierten Föderationsvertrages und im weiteren bei seiner Unterzeichnung unabdingbar ist, die Entscheidung des Obersten Sowjet der Republik Baschkortostan vom 28. März 1992 zu berücksichtigen.

⁵⁷ RFE/RL Newline, 13.1.1999; Nezavisimaja gazeta, 13.1.1999, S. 3. Bakievs Nachfolger, Rafaël Bajdavletov, war erst im November 1998 als Erster Stellvertreter Bakievs in die Regierung gekommen und hatte zuvor den Energiekonzern *Baškirenergo* geleitet. Diese rasche Beförderung in Etappen deutet eher auf einen von Rachimov und Bakiev einvernehmlich vorbereiteten und vollzogenen Übergang hin.

⁵⁸ Die verfügbaren Informationen deuten darauf hin, daß sich die Zusammensetzung der neugewählten Staatsversammlung von der ihrer Vorgängerin qualitativ nicht unterscheidet (Kommersant", 16.3.1999, S. 3; EWJ Russian Regional Report, 18.3.1999). Vgl. dazu Abschnitt 4 in Teil I dieses Berichts.

⁵⁹ Originaltitel: "Priloženie k Federativnomu Dogovoru ot Respubliki Baškortostan". Der Text dieses "Zusatzprotokolls" zum Föderationsvertrag ist dem Verfasser vom Apparat der Staatsversammlung der Republik Baschkortostan als Fotokopie des Originals zur Verfügung gestellt worden. Die Übersetzung ist bewußt nah am russischen Text gehalten, um die protokollarischen und juristischen Nuancen des Dokuments nach Möglichkeit zu erhalten (Übers. aus dem Russ.: J.G.).

1. Es ist zu bekräftigen, daß die Republik Baschkortostan ein selbständiges Subjekt einer erneuerten Russischen Föderation ist.

Dabei ist auszugehen von den Bestimmungen der Erklärung über die staatliche Souveränität und der Gesetzgebung der Republik Baschkortostan in bezug darauf, daß:

die Erde, Bodenschätze, Naturreichtümer und anderen Ressourcen auf dem Gebiet der Republik Baschkortostan Gemeingut (Eigentum) seines [!] multinationalen Volkes darstellen. Fragen des Besitzes, der Nutzung und Verfügung über dieses Eigentum werden durch die Gesetzgebung der Republik und entsprechende Abkommen mit den föderalen Staats- und Verwaltungsorganen der Russischen Föderation geregelt.

2. Die Republik Baschkortostan ist ein selbständiger Teilnehmer an internationalen und außenwirtschaftlichen Kontakten [*svjazej*], außer jenen, die freiwillig per Vertrag der Russischen Föderation übertragen worden sind.

3. Die Republik Baschkortostan bestimmt selbständig die allgemeinen Prinzipien der Steuererhebung und Abgaben für das Budget unter Berücksichtigung der in der Republik verabschiedeten Gesetze und zusätzlicher Abkommen über diese Frage mit den entsprechenden föderalen Organen.

4. In der Republik Baschkortostan werden selbständige Gesetzgebungs- und Rechtsprechungssysteme, Staatsanwaltschaft, Rechtsanwaltschaft und Notariat geschaffen, die die rechtliche Regulierung aller Fragen gewährleisten, mit Ausnahme derer, die freiwillig den entsprechenden Organen der Staatsgewalt der Russischen Föderation übertragen worden sind.

5. Die bevollmächtigte Delegation der Republik Baschkortostan, streng geleitet von der Entscheidung des Obersten Sowjet der Republik Baschkortostan, unterzeichnet den Föderationsvertrag in allen Bestimmungen mit Ausnahme der in diesem Dokument erläuterten, bezüglich derer Übereinstimmung erzielt und ein zusätzliches Abkommen unterzeichnet werden muß.

Das vorliegende Dokument hat bindende juristische Kraft für die unterzeichnenden Parteien.

Für die Republik Baschkortostan

Für die Russische Föderation

(gez.) M. Rachimov
(gez.) M. Mirgazjamov

(gez.) B. El'cin

Moskau, 31. März 1992

Jörn Grävingholt

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

Part II: Political Power in Practice and Federal Relations

Bericht des BIOst Nr. 17/1999

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. In addition to the formal legal provisions that he has created to secure his position, President Rakhimov's power rests on four main pillars: 1) a new, loyal elite that originated in the old nomenklatura, whose leading members, however, owe their positions mainly to the president personally; among this elite ethnic Bashkirs are considerably over-represented; 2) broad control of industry, the financial sector and agriculture by the state and by the president personally; 3) dependence of practically all local media organs on the republican leadership and repressive treatment of expressions of divergent opinion; 4) an extensive security apparatus that is accountable primarily to Bashkir law and for the most part ignores the orders of the federal authorities.

2. Thus, altogether Rakhimov has a wide range of instruments for investigating, putting pressure on or imposing sanctions on potential and actual opponents, which he uses in many different ways. His authoritarian regime tolerates neither serious opposition nor critical voices in its own ranks.
3. Between 1990 and 1994 Bashkortostan under Rakhimov's leadership systematically fought to carve out an advantageous position for itself within the Russian Federation. This was characterised above all by autonomy in economic and domestic political affairs. Secession, however, was never on the agenda. Following the declaration of sovereignty in 1990, Bashkortostan's special status was codified in a number of other documents, culminating in the conclusion of a bilateral power-sharing treaty between Moscow and Ufa in August 1994. Within Russia there are only a few other republics, such as Tatarstan and Sakha (Yakutia), that enjoy a similar degree of autonomy – though the extent of that autonomy varies.
4. Since then Rakhimov has sought to preserve the republic's newly-won autonomy by presenting himself to the Moscow leadership as a guarantor of stability in the region. The federal executive under President Eltsin has responded enthusiastically, particularly during election campaigns or times of crisis, and has been willing to disregard such principles as the Russian Federation as a single legal and economic entity, the observance of civil rights stipulated by the constitution or the binding nature of federal taxation laws. In the recent crisis-ridden years, Murtaza Rakhimov has systematically used this latitude to build up and enforce his authoritarian patrimonial rule in Bashkortostan.
5. In June 1998 Rakhimov was re-elected president of Bashkortostan for a second term in controversial elections that took place under dubious circumstances. Although the Russian Supreme Court declared the exclusion of two opposing candidates from the election to have been illegal, Rakhimov knew he could count on the support of the crisis-ridden federal executive and was thus able to ignore the ruling. In addition the elections to the Bashkir state assembly in March 1999 once again provided him with a parliament most of whose members are directly dependent on their president.
6. Rakhimov will, however, have to reorient himself before the forthcoming Russian presidential election campaign. With the political downfall of Viktor Chernomyrdin the Bashkir president lost an important ally in Moscow. While former prime minister Bakiev, who resigned in December 1998, has begun to establish a Bashkir regional branch of Yurii Luzhkov's "Fatherland" party, Rakhimov appears to be keeping his options open in order to be able to stake his odds on Evgenii Primakov or some other promising-looking candidate when the time is ripe.