

## Probleme des Föderalismus in Rußland

Schneider, Eberhard

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schneider, E. (1999). *Probleme des Föderalismus in Rußland*. (Berichte / BIOst, 24-1999). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-44098>

### 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](mailto:administration@biost.de)

ISSN 0435-7183



## Inhalt

	Seite
Kurzfassung.....	3
Einführung.....	7
1. Rechtliche Probleme.....	7
1.2 Der Föderalverfassung widersprechende Republikverfassungen.....	9
1.3 Ungleiche Kompetenzabgrenzungsverträge.....	10
2. Politische Entwicklungen.....	11
2.1 Zu viele Föderationssubjekte.....	11
2.2 Vertretung regionaler Interessen auf zentraler Ebene.....	13
2.3 Unterschiedliche regionale Beziehungsmodelle "Politik – Business".....	13
2.4 Entstehen von Parteien in den Regionen.....	14
2.4.1 "Stimme Rußlands".....	14
2.4.2 "Ganz Rußland".....	15
3. Finanzprobleme.....	15
4. Außenpolitische Ambitionen.....	19
4.1 Interessenlage der Regionen.....	19
4.2 Typen von Regionen.....	19
4.3 Die rechtliche Begrenzung außenpolitischer Aktivitäten.....	20
4.4 Außenpolitische Praxis.....	21
4.5 Koordinierung mit Moskau.....	23
4.6 Alleingänge in der Sicherheitspolitik?.....	24
5. Fällt Rußland auseinander?.....	25
Summary.....	27

6. Juli 1999



**Eberhard Schneider**

## **Probleme des Föderalismus in Rußland**

Bericht des BIOst Nr. 24/1999

### **Kurzfassung**

#### *Vorbemerkung*

Die politische und wirtschaftliche Transformation in Richtung parlamentarische Demokratie und Marktwirtschaft muß in Rußland, wenn sie dauerhaft sein will, auch auf der regionalen Ebene stattfinden. Die Machtaufteilung zwischen Gesamtstaat und Gliedstaaten verstärkt als zusätzliches, vertikales Element der Gewaltenteilung die Machtkontrolle in einer Demokratie. Wie ist es um den Föderalismus in Rußland bestellt? Wird die Rußländische Föderation in ihre föderalen Bestandteile zerfallen?

#### *Ergebnisse*

1. Obwohl die russische Verfassung in Art. 5 die Gleichberechtigung aller Föderationssubjekte deklariert, sind sie in Wirklichkeit nicht gleichberechtigt, denn in der Rangfolge stehen die Republiken höher als die übrigen Föderationssubjekte: Die Republiken sind Staaten und die übrigen Föderationssubjekte nur staatsähnliche Gebilde; die Republiken haben eine eigene Verfassung und die übrigen Föderationssubjekte nur ein Statut; die Republiken werden von einem Präsidenten geführt und die übrigen Föderationssubjekte von einem Gouverneur; die Republiken verfügen – im Gegensatz zu den übrigen Föderationssubjekten – über eine eigene Staatsbürgerschaft und haben das Recht, ihre Staatssprache festzulegen; schließlich verfügen die Republiken über einen größeren Entscheidungsspielraum in manchen Politikfeldern als die übrigen Föderationssubjekte.
2. Ein weiterer Widerspruch zwischen Verfassungstext und Verfassungsrealität betrifft die Autonomen Bezirke. Auf der einen Seite sind sie gleichberechtigte Föderationssubjekte, auf der anderen Seite sind sie aufgrund ihrer geographischen Lage innerhalb eines Kraj (Region) der Kraj-Verwaltung, also einem anderen Föderationssubjekt, untergeordnet.
3. 19 der 21 Verfassungen von Republiken enthalten Bestimmungen, die im Widerspruch zu Artikeln der föderalen Verfassung stehen. Der Kern dieser Verfassungswidersprüche besteht darin, daß viele Verfassungen die Beziehungen der Republiken zu Moskau grundsätzlich nicht im föderalen, sondern konföderalen Sinn gestalten, wenn die Verfassungen diese Beziehungen von unten nach oben definieren, indem sie dem föderalen Zentrum Kompetenzen nur auf Vertragsbasis zuweisen, so daß ein solcher Vertrag Vorrang vor der föderalen Verfassung Rußlands hat.

4. 1994 ging Moskau dazu über, mit abspaltungswilligen Republiken Verträge über die Abgrenzung ihrer Kompetenzen gegenüber den Vollmachten der Zentrale zu schließen. Später wurden solche Verträge auch mit Gebieten geschlossen. In diesen Verträgen machte Moskau anfangs den Republiken und den Gebieten unterschiedliche Zugeständnisse. Gegenüber den Gebieten scheint inzwischen das Haushalts- und Steuerrecht sowie das Recht zur selbständigen Teilnahme an internationalen und außenwirtschaftlichen Beziehungen zum Standard der Moskauer Zugeständnisse in den Kompetenzabgrenzungsverträgen zu werden, oft mit identischen Formulierungen. Offensichtlich will der Kreml die unterschiedliche Behandlung der Föderationssubjekte aufgeben, die eigentlich verfassungswidrig ist. Die Rechte, die Moskau den Republiken Tatarstan und Baschkortostan einräumte, hat es in diesem Umfang später keiner anderen Republik oder keinem anderen Gebiet mehr zugestanden.
5. Im Januar 1999 erklärte Ex-Premier Jewgenij Primakow, daß 89 Föderationssubjekte zuviel seien und daß die Bedeutung der acht Interregionalen Wirtschaftsassoziationen (IWA) nicht überschätzt werden könne. In Moskau werden Diskussionen geführt, die 89 Föderationssubjekte auf acht zu reduzieren, die dann mit den acht IWAs übereinstimmen könnten. Doch unter Jelzin wird es keine derartige administrative Reform geben.
6. In der Regierung Primakow vom Herbst 1998 nahmen erstmals acht den Ministern gleichgestellte Gouverneure an der Regierungsarbeit teil. Bei den Gouverneuren handelt es sich um die acht IWA-Vorsitzenden. Somit wurden zum ersten Mal regionale Führer in ein zentrales Exekutivorgan aufgenommen, was Ausdruck der gewachsenen Bedeutung der Regionen ist. Außerdem hat diese Maßnahme eine weitere Bedeutung: Die Aufnahme der IWA-Vorsitzenden in das Regierungspräsidium manifestiert die Akzeptanz dieser größeren regionalen Einheiten durch die Zentralgewalt. Verfassungsrechtlich wirft diese neue Entwicklung freilich Probleme auf, weil die IWA-Vorsitzenden auf der zentralen Ebene sowohl in der Legislative, im Föderationsrat, als auch in der Exekutive, im Regierungspräsidium, vertreten sind, was in Rußland nicht erlaubt ist.
7. In den Regionen haben sich völlig unterschiedliche Beziehungen zwischen Politik und Business entwickelt. Folgende Beziehungsmodelle können unterschieden werden: das Patronagemodell, das Partnerschaftsmodell, das Modell des Kampfes aller gegen alle und das Modell der Privatisierung der Macht.
8. Als Ausdruck des gewachsenen politischen Gewichts der Regionen kann die Bildung der beiden neuen politischen Bewegungen in den Föderationssubjekten "Stimme Rußlands" und "Ganz Rußland" betrachtet werden. Während die erste für "weniger Staat" ist, tritt die zweite unter der Losung "Familie, Eigentum, Staat" an. "Ganz Rußland" unterstützt eine sozial orientierte Marktwirtschaft mit sozialer Ausrichtung durch den Staat. Man wolle keine westlichen Modelle kopieren, sondern setze sich für eine "optimale Balance in den Wechselbeziehungen zwischen West und Ost" ein.
9. In Rußland fehlen die wichtigsten Prinzipien des Fiskalföderalismus: adäquater Ausgleich der Steuereinnahmen zwischen den Regionen und die Finanzierung nationaler Programme in den strukturschwachen Gebieten. Allerdings gibt es neben dem (unzureichenden) verti-

kalen Finanzausgleich mittels Zuweisungen, Hilfsprogrammen und Privilegiengewährung zwischen Moskau und den Föderationssubjekten einen internen, in Einzelheiten unbekanntem horizontalen Finanzausgleich innerhalb der IWAs.

10. Die Regionen Rußlands können heute in einem Maß international agieren wie niemals zuvor. Für ihr außenpolitisches Interesse sind verschiedene Bereiche maßgebend: Wirtschaft, Politik, Ethnie, Migration, Geopolitik und Infrastruktur. Bei den Regionen kann zwischen "Toreinfahrt"-Regionen (sie liegen an großen Häfen bzw. bilden deren Hinterland), Rohstoffexportregionen und Grenzregionen unterschieden werden. Verfassungsrechtlich ist die einzige institutionalisierte Vertretung der Interessen der Regionen auf zentraler Ebene der Föderationsrat, dem die Präsidenten bzw. Gouverneure und die Vorsitzenden der Volksvertretungen der 89 Föderationssubjekte kraft Amtes angehören. Der Föderationsrat hat über alle außen- und sicherheitspolitisch relevanten Fragen abzustimmen, wenn sie in die Form eines Gesetzes gekleidet werden. Die konkreten außenpolitischen Aktivitäten verschiedener Regionen sind nicht nur kaum mit dem russischen Außenministerium abgestimmt, sondern sie konterkarieren sogar manchmal die Außenpolitik Moskaus. Diese Entwicklung könnte u.a. dazu führen, daß Rußland in Zukunft mit noch mehr Stimmen auf der internationalen Bühne vertreten ist. Und in umgekehrter Richtung gilt: Die zunehmenden außenpolitischen und außenwirtschaftlichen Kontakte und Verbindungen der Föderationssubjekte werden wohl auf Dauer nicht ohne Einfluß auf die russische Außenpolitik bleiben
11. In seiner ersten Rede vor der Staatsduma warnte Ex-Premier Primakow Mitte September vergangenen Jahres vor der Gefahr eines Auseinanderfallens der Rußländischen Föderation. Auf der "Allrussischen Versammlung zu Fragen der Entwicklung der föderalen Beziehungen" räumte er vier Monate später ein, daß es Angaben gebe über 30 territoriale Ansprüche der Subjekte der Föderation gegeneinander. Werden die drei Risikofaktoren Geopolitik, Nationalität und Wirtschaft zu einer Resultante zusammengefaßt, ergeben sich folgende drei Desintegrationsregionen in Rußland: erstens der Nord-Kaukasus mit dem Kern Tschetschenien, zweitens die Föderationssubjekte an der Wolga und im Ural mit dem De-facto-Führer Tatarstan und drittens die Föderationssubjekte im südlichen Sibirien mit der Anführerschaft der Republik Tuwa.
12. Mittelfristig ist wohl mit einem Ausscheiden Tschetscheniens sowie der von Moskau aus kaum noch zu kontrollierenden übrigen kaukasischen Republiken aus der Föderation zu rechnen. Darüber hinaus könnte sich die angespannte sozio-ökonomische Lage, die Finanzkrise und die in den Regionen vorhandenen ökologischen sowie militärischen Gefährdungspotentiale so aktivieren, daß ein Zerfall der Rußländischen Föderation in mehrere Teile nicht mehr völlig auszuschließen ist. Solche Auflösungstendenzen wären wohl nur auffangbar, wenn es Moskau gelänge, die wirtschaftliche und soziale Situation im Land zu verbessern und einen vernünftigen sowie von allen Seiten akzeptierten Föderalismus aufzubauen, wenn nötig auch mit konföderativen Elementen.





## Einführung

Die politische und wirtschaftliche Transformation in Richtung parlamentarische Demokratie und Marktwirtschaft muß in Rußland, wenn sie dauerhaft sein will, auch auf der regionalen Ebene stattfinden. Die Machtaufteilung zwischen Gesamtstaat und Gliedstaaten verstärkt als zusätzliches, vertikales Element der Gewaltenteilung die Machtkontrolle in einer Demokratie. Sie ist zugleich ein Instrument zur Sicherung der Funktionsfähigkeit eines demokratischen Gesamtstaats.<sup>1</sup> Der Aufbau eines föderalen Staats, der bisher sowohl im Zarenreich als auch in der Sowjetunion zentralistisch gesteuert wurde und nur zu Sowjetzeiten über eine gewisse formale ethnische Föderalisierung verfügte, ist nicht einfach und kann sich nur allmählich vollziehen. Bemerkenswert ist dabei, daß Rußland, das sich beim Aufbau seines Föderalismus auf keine föderalistische Tradition stützen kann, als Staatswesen nicht auseinandergefallen ist, während andere osteuropäische Föderationen in einem friedlichen oder gewaltsamen Prozeß in Teile zerbrochen sind, wie z.B. die Tschechoslowakei oder Jugoslawien. Der Grund ist wohl darin zu suchen, daß durch den Zerfall der formalen Großföderation "Sowjetunion" in ihre ethnisch bestimmten Teilrepubliken der Föderalismus im Sinn der Vorgabe von "Sollbruchstellen" als Instrument zur Erlangung von Souveränität und zur Einleitung von politischer sowie wirtschaftlicher Transformation erst einmal "verbraucht" war. Wie ist es um den Föderalismus in Rußland bestellt? Wird sich dieser Prozeß des Zerfalls in föderale Bestandteile bei der größten neuen Teilrepublik "Rußländische Föderation" fortsetzen?

### 1. Rechtliche Probleme

#### 1.1 Unterschiedliche Rangstufen der Föderationssubjekte

Die Rußländische Föderation besteht aus 89 Föderationssubjekten mit unterschiedlichem Status: 21 Republiken, 6 Krajs<sup>2</sup> (Regionen), 49 Gebiete (oblast'), 2 Städte mit föderalem Rang (Moskau und St. Petersburg), das Jüdische Autonome Gebiet und 10 Autonome Bezirke (Art. 65 der Verfassung). Die Republiken wurden nach nicht-russischen Nationalitäten definiert, während die Gebiete und Krajs in den übrigen, mehrheitlich von Russen bewohnten Teilen des Landes nach rein administrativen Gesichtspunkten gebildet wurden. Die Krajs sind territoriale Einheiten, die sich meist in den Grenzgebieten Rußlands befinden. Territorien, in denen kleinere nicht-russische Minderheiten leben, erhalten den – verglichen mit einer Republik – niedrigeren Rang eines Autonomen Bezirks. Diese administrative Gliederung und die Grenzen zwischen den Föderationssubjekten stammen im wesentlichen aus der Sowjetzeit.

---

<sup>1</sup> Scharpf, F.W./Reissert, B./Schnabel, F., Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg 1976, S. 18 ff.

<sup>2</sup> Die im Text vorkommende territoriale Einheit "Kraj" wird beim ersten Erscheinen in der deutschen Übersetzung in Klammern mit Region wiedergegeben. Im weiteren Sinn dient die Bezeichnung Regionen als übergeordneter Begriff für die Föderationssubjekte.

Obwohl die Verfassung in Art. 5,1 die Gleichberechtigung aller Föderationssubjekte deklariert, sind sie in Wirklichkeit nicht gleichberechtigt, denn in der Rangfolge sind die Republiken höher angesiedelt als die übrigen Föderationssubjekte, weil die Republiken nach Art. 5,2 und Art. 66 eine eigene Verfassung haben und die übrigen Föderationssubjekte nur ein Statut. Der Direktor des Instituts für Staat und Recht der Russischen Akademie der Wissenschaften, Boris Topornin, begründet diesen Unterschied mit dem staatlichen Charakter der Republiken, die deshalb eine eigene Verfassung besitzen<sup>3</sup>, während die übrigen Föderationssubjekte nur staatsähnliche Gebilde sind<sup>4</sup> und deshalb ein Statut haben. Die Republiken werden von einem Präsidenten geführt, die übrigen Föderationssubjekte von einem Leiter der Administration, der sich gern als Gouverneur bezeichnen läßt. Die Republiken verfügen über eine eigene Staatsbürgerschaft, die übrigen Föderationssubjekte nicht.<sup>5</sup> Die Republiken haben ferner das Recht, ihre Staatssprache festzulegen, die in den Organen der Staatsgewalt, den Organen der örtlichen Selbstverwaltung und in den staatlichen Einrichtungen der Republiken neben der russischen Sprache verwendet wird (Art. 68,2,3 der Verfassung). Den übrigen Föderationssubjekten steht das nicht zu, weil sie nicht unter Nationalitätengesichtspunkten entstanden sind. Die Gebiete haben zudem im Rahmen ihres Statuts einen begrenzteren Regulierungsraum als die Republiken.<sup>6</sup>

Ein weiterer Widerspruch zwischen Verfassungstext und Verfassungsrealität betrifft die Autonomen Bezirke. Auf der einen Seite sind sie gleichberechtigte Föderationssubjekte, auf der anderen Seite sind sie aufgrund ihrer geographischen Lage innerhalb eines Krajs der Kraj-Verwaltung untergeordnet. Von den zehn Autonomen Bezirken befinden sich neun innerhalb des Territoriums eines Gebiets oder Krajs. Lediglich der Autonome Bezirk der Tschukschen gehört unmittelbar als Föderationssubjekt der Rußländischen Föderation an und nicht mittelbar durch ein Gebiet oder Kraj, denn der Autonome Bezirk der Tschukschen war am 17. Juni 1992 aus dem Gebiet Magadan ausgeschieden.<sup>7</sup>

Als konkrete Beispiele für den Konflikt aufgrund der unterschiedlichen Unterstellungen sind die Autonomen Bezirke der Chanten und Mansen sowie der Jamal-Nenzen zu nennen, die sich 1995 an das russische Verfassungsgericht wandten, weil das Gebiet Tjumen, auf dessen Territorium diese beiden Autonomen Bezirke liegen, in seinem Statut die beiden Autonomen Bezirke als Teile des Gebiets Tjumen definierte. Die beiden Autonomen Bezirke wurden der Jurisdiktion des Gebiets unterworfen, indem das Statut des Gebiets regelte, in welcher Form sich die Bevölkerung in den beiden Autonomen Bezirken an der Bildung der Machtorgane des Gebiets beteiligen soll.<sup>8</sup> Das Verfassungsgericht wies in seiner Entscheidung am 18. und 19. Juni 1996 den Anspruch der beiden Autonomen Bezirke auf Schutz ihrer jurisdiktionellen

---

<sup>3</sup> Topornin, Boris (u.a.) [Red.], *Konstitucija Rossijskoj Federacii. Kommentarij*, Moskau 1994, S. 320.

<sup>4</sup> Ebenda, S. 74.

<sup>5</sup> Ebenda.

<sup>6</sup> Topornin, a.a.O., S. 320.

<sup>7</sup> Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedenija pri Pravitel'stve Rossijskoj Federacii (Hrsg.), *Kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Federacii*. Moskau 1994, S. 210.

<sup>8</sup> Piskotin, Michail, *Zdanie federacii neobchodimo dostroit'*, in: *Rossijskaja Federacija*, 14/1996, S. 16.

Autonomie indirekt zurück und verwies sie an die Politik. Das Verfassungsgericht überantwortete die Zuständigkeit für die Abgrenzung der Kompetenzen einem dreiseitigen Vertrag, den die beiden Autonomen Bezirke, das Gebiet Tjumen und die russische Regierung zu schließen hätten.<sup>9</sup>

Um den Widerspruch zwischen der von der Verfassung verlangten Gleichberechtigung aller Föderationssubjekte und dem unterschiedlichen Status der Republiken und Gebiete aufzulösen, ist beabsichtigt, den rechtlichen Status der Gebiete auf das Niveau der Republiken zu heben.<sup>10</sup>

### ***1.2 Der Föderalverfassung widersprechende Republikverfassungen***

19 von 20 Republikverfassungen enthalten Bestimmungen, die im Widerspruch zu Artikeln der föderalen Verfassung stehen. Das betrifft zum einen Bestimmungen in den Verfassungen der Republiken Tatarstan (30.11.1992, Änderungen am 30.12.1994), Baschkortostan (24.12.1993), Sacha (Jakutien) (4.4.1992, Änderungen am 20.4.1994) Tuwa (21.10.1993) und Inguschetien (27.2.1994)<sup>11</sup>, die die Beziehungen der Republiken zu Moskau grundsätzlich nicht im föderalen, sondern konföderalen Sinn gestalten, wenn die Verfassungen diese Beziehungen von unten nach oben definieren, indem sie dem föderalen Zentrum Kompetenzen nur auf Vertragsbasis zuweisen, so daß ein solcher Vertrag vor der föderalen Verfassung Rußlands Vorrang hat.<sup>12</sup>

Im einzelnen: Nach Aussage des Beraters des Premierministers in Rechtsfragen, Sergej Schachraj, stimmt in der Verfassung der Republik Tatarstan nur ein Art. mit der föderalen Verfassung überein, und zwar der Artikel über die Staatsbürgerschaft.<sup>13</sup> Die föderale Verfassung sieht nicht das Sezessionsrecht vor, doch die Verfassung der Republik Tuwa legt in Art. 1 der Verfassung dieses Recht fest.<sup>14</sup> Die Verfassungen von Sacha (Jakutien), Baschkortostan, Tuwa und Komi (17.2.1994) beanspruchen das Recht, die Gültigkeit von Gesetzen der Rußländischen Föderation auszusetzen, wenn letztere den Verfassungen dieser Republiken widersprechen.<sup>15</sup> Acht Republiken zählen die Festlegung der Vorschriften zur Verhängung des Ausnahmezustands zu ihrer Zuständigkeit. Die Republik Tuwa beschließt sogar über Krieg und Frieden, behält sich ein Vetorecht gegenüber der Ernennung von

---

<sup>9</sup> Heinemann-Grüder, Andreas, Integration durch Asymmetrie? Regionale Verfassungen und Statuten in Rußland, in: Osteuropa, 7/1998, S. 680.

<sup>10</sup> Gespräch mit dem Vorsitzenden des Staatsdumakomitees für Nationalitätenangelegenheiten, Vladimir Sorin ("Unser Haus Rußland"), Mitte April 1999 in Moskau.

<sup>11</sup> Heinemann-Grüder, a.a.O., S. 681.

<sup>12</sup> Busygina, Irina, Der asymmetrische Föderalismus. Zur besonderen Rolle der Republiken in der Russischen Föderation, in: Osteuropa, 3/1998, S. 246.

<sup>13</sup> Ebenda.

<sup>14</sup> Ebenda.

<sup>15</sup> Ebenda., S. 246 f.

führenden Militärs in der Republik durch Moskau vor und ernennt eigene Staatsanwälte und Richter.<sup>16</sup>

Die Verfassung der Republik Sacha (Jakutien) enthält in Art. 70 die Regelung, daß der Präsident der Republik die Ordnung für die Bildung territorialer Streitkräfte festlegt.<sup>17</sup> Dieser Artikel läßt sich dahingehend interpretieren, daß die Verfassung der Republik die Bildung eigener Streitkräfte vorsieht. Sieben Republiken regeln in ihrer Verfassung alle Fragen der Außenpolitik und besitzen das Recht, internationale Verträge zu schließen. Die Verfassungen der Republiken Inguschetien, Sacha (Jakutien) und Tuwa erklären die Naturressourcen, die sich auf ihrem Territorium befinden, zum Eigentum dieser Republiken.<sup>18</sup> Auch in der sensiblen Menschenrechtsfrage wird die föderale Verfassung verletzt. So stellte im Juni 1997 das Verfassungsgericht fest, daß die von der Verfassung der Republik Chakassien festgelegten Menschenrechtsbestimmungen der föderalen Verfassung widersprechen.<sup>19</sup>

Unterhalb der Verfassungsebene gibt es eine Fülle von Gesetzen, die im Widerspruch zur föderalen Verfassung stehen. Ihre Zahl wird im russischen Justizministerium auf mehrere Tausend geschätzt.<sup>20</sup> Doch das alles regt die Zentrale nicht sonderlich auf. Die Widersprüche zwischen den Verfassungen der Republiken und der föderalen Verfassung werden von Moskau in der Praxis toleriert und stören nicht.<sup>21</sup>

### ***1.3 Ungleiche Kompetenzabgrenzungsverträge***

1994 ging Moskau dazu über, mit abspaltungswilligen Republiken Verträge über die Abgrenzung ihrer Kompetenzen gegenüber den Vollmachten der Zentrale zu schließen. Später wurden solche Verträge auch mit Gebieten geschlossen. In diesen Verträgen machte Moskau den Republiken und den Gebieten unterschiedliche Zugeständnisse. Die Analyse der bisher veröffentlichten 37 Kompetenzabgrenzungsverträge<sup>22</sup> zwischen der Zentrale auf der einen Seite und neun Republiken sowie 28 Gebieten auf der anderen Seite ergibt folgendes Bild: Ausgehend vom ersten Kompetenzabgrenzungsvertrag mit Tatarstan, der eine Art Mustervertrag wurde, können folgende politisch bedeutsame Zugeständnisse Moskaus festgehalten werden, die den Republiken in unterschiedlichem Maß gewährt werden: Anerkennung und Schutz der Souveränität der Republik (Tatarstan, Baschkortostan), Recht auf Unterhaltung internationaler Beziehungen (Tatarstan, Baschkortostan, Nord-Ossetien-Alanija, Sacha [Jakutien], Republik Komi, Tschuwaschien), Nutzungsrecht an den eigenen

<sup>16</sup> Heinemann-Grüder, a.a.O., S. 681.

<sup>17</sup> Konstitucija (Osnovnoj zakon) Respubliki Sacha (Jakutia). Prinjata Verchovnym Sovetom Respubliki Sacha (Jakutia) 4 aprelja 1992 goda s izmenenijami i dopolnenijami, vnesennymi zakonami Respubliki Sacha (Jakutija) ot 26 janvarja i 20 aprelja 1994 goda. (Text aus der Bibliothek des Föderationsrats).

<sup>18</sup> Busygina, a.a.O., S. 247.

<sup>19</sup> Nezavisimaja gazeta, 25.6.1997. Busygina, a.a.O., S. 247.

<sup>20</sup> Busygina, a.a.O., S. 247.

<sup>21</sup> Gespräch mit dem Vorsitzenden des Staatsdumakomitees für Nationalitätenangelegenheiten, Vladimir Sorin ("Unser Haus Rußland"), Mitte April 1999 in Moskau.

<sup>22</sup> Vgl. dazu die ausführliche Darstellung: Schneider, Eberhard, Föderalismus in Rußland. Kompetenzabgrenzungsverträge und Gouverneurswahlen, in: Berichte des BIOst, Nr. 21-1997.

Bodenschätzen (Tatarstan, Kabardino-Balkarien, Baschkortostan, Nord-Ossetien-Alanija), Recht auf einen eigenen Haushalt (Tatarstan, Kabardino-Balkarien, Baschkortostan, Nord-Ossetien-Alanija, Sacha [Jakutien], Republik Komi), eigenes Steuererhebungsrecht (Tatarstan, Kabardino-Balkarien, Nord-Ossetien-Alanija, Tschuwaschien), Errichtung einer Nationalbank (Tatarstan, Kabardino-Balkarien, Baschkortostan, Nord-Ossetien-Alanija), Außenwirtschaftstätigkeit (Tatarstan, Kabardino-Balkarien, Baschkortostan, Nord-Ossetien-Alanija, Sacha [Jakutien], Republik Komi, Tschuwaschien). Hinsichtlich der von Moskau gewährten Konzessionen bzw. des politischen und wirtschaftlichen Selbständigkeitsgrads der Republiken ergibt sich folgende Rangfolge: (1) Tatarstan, (2) Baschkortostan, (3) Nord-Ossetien-Alanija, (4) Kabardino-Balkarien, (5) Sacha (Jakutien), Republik Komi und Tschuwaschien, (6) Burjatien und Udmurtien.

Allen Gebieten (außer Kaliningrad, Orenburg und Krasnodar) wurden in den Kompetenzabgrenzungsverträgen folgende Rechte zugestanden: Haushaltsrecht, Erhebung eigener Steuern und Unterhaltung internationaler sowie außenwirtschaftlicher Beziehungen. Swerdlowsk erhielt als einziges Gebiet das Recht, eine Gebietsbank zu errichten. Nach diesem Katalog ergibt sich folgende Rangfolge der Gebiete hinsichtlich ihres politischen und wirtschaftlichen Selbständigkeitsgrads: (1) Swerdlowsk, (2) Gebiet Leningrad, Stadt St. Petersburg, Nishnij Nowgorod, Rostow, Omsk, Chabarowsk, Twer, Sachalin, Irkutsk mit dem Autonomen Bezirk der Ust-Ordynyer Burjaten, Perm mit dem Autonomen Bezirk der Komi-Permjakten, Altajsk, Samara, Brjansk, Magadan, Tscheljabinsk, Wologda, Saratow, Uljanowsk, Astrachan, Jaroslawl, Murmansk und die Stadt Moskau, (3) Kaliningrad, Orenburg und Krasnodar.

Bei den Gebieten scheint das Haushalts- und Steuerrecht sowie das Recht zur selbständigen Teilnahme an internationalen und außenwirtschaftlichen Beziehungen zum Standard der Moskauer Zugeständnisse in den Kompetenzabgrenzungsverträgen zu werden, oft mit identischen Formulierungen. Offensichtlich will der Kreml die unterschiedliche Behandlung der Föderationssubjekte aufgeben, die eigentlich verfassungswidrig ist. Verglichen mit der politischen Rangfolge der Republiken, rangiert Swerdlowsk, das die Gebietsliste anführt, nach Tatarstan und Baschkortostan. Die Rechte, die Moskau diesen beiden Republiken einräumte, hat es in diesem Umfang später keiner anderen Republik oder keinem anderen Gebiet mehr zugestanden.

## **2. Politische Entwicklungen**

### ***2.1 Zu viele Föderationssubjekte***

Der Erste Stellvertretende Leiter der Administration des Präsidenten, Oleg Syssujew, erklärte im Oktober 1998, daß die Zuständigkeit für die Regionalpolitik von der Präsidialadministration zum Weißen Haus, dem Regierungssitz, verlagert worden sei.<sup>23</sup> Vor diesem Hintergrund ist die Aussage von Ex-Premierminister Primakow auf der "Allrussischen Versammlung zu Fragen der Entwicklung der föderalen Beziehungen" im Januar 1999 zu

---

<sup>23</sup> Shklyar, Natan, Economic crisis strengthens Governors, in: Russian Regional Report, Vol. 4, No. 1, 14.1.1999.

beurteilen, 89 Föderationssubjekte seien zuviel. Der Akzent sei heute nicht auf die administrative Stärkung der Regionen zu legen, sondern auf die Entwicklung der horizontalen wirtschaftlichen Integration. Die Bedeutung der Interregionalen Wirtschaftsassoziationen (IWA) könne nicht überschätzt werden.<sup>24</sup>

Die IWAs entstanden zwischen 1991 und 1994 spontan aus wirtschaftlichen Gründen durch den freiwilligen Zusammenschluß verschiedener Republiken und Gebiete. Sie umfassen – bis auf Tschetschenien – ganz Rußland.<sup>25</sup> Der Leiter der IWA "Sibirisches Abkommen", der Gouverneur des Gebiets Tomsk, Viktor Kress, vertrat allerdings Meinung, daß die 19 Mitglieder seiner IWA sehr unterschiedliche Interessen vertreten, die nicht allein auf die Wirtschaft reduziert werden können.<sup>26</sup> Das bedeutet, daß die Interessen der Mitglieder einer IWA den wirtschaftlichen Bereich übersteigen und sich dann wohl auch in den politischen Raum erstrecken.

In einer Studie stellt Mariya Lyashevskaya die acht IWAs Rußlands vor. Die Bedeutung dieser Assoziationen wird in der Mittlerrolle zwischen dem Zentrum und den Föderationssubjekten gesehen. Sollte Moskau versuchen, zu einem konsequenten Zentralismus zurückzukehren, würden diese Assoziationen keine Chance haben. Sollte in Rußland das Klima eines wachsenden sozialen Chaos entstehen, könnten diese Assoziationen versuchen, einen Kurs der völligen Unabhängigkeit zu steuern, wobei die geographisch am weitesten von Moskau entfernt liegenden Assoziationen damit beginnen dürften. Ein viertes Szenario könnte darin bestehen, daß die Assoziationen vorübergehend die Funktion der übergeordneten Autorität übernehmen, um den russischen Staat auf der Grundlage neuer Prinzipien wiederaufzubauen.<sup>27</sup>

In Moskau werden Diskussionen geführt, die 89 Föderationssubjekte auf acht zu reduzieren, die dann mit den acht IWAs übereinstimmen könnten.<sup>28</sup> Doch unter Jelzin wird es keine derartige administrative Reform geben. Der Vorsitzende des Staatsdumakomitees für Nationalitätenangelegenheiten, Wladimir Sorin<sup>29</sup>, meint, daß eine administrative Reform – wenn überhaupt – nur die 57 russischen Gebiete zum Gegenstand haben könne, nicht aber die 32 national definierten Föderationssubjekte (Republiken und Autonome Bezirke). Wenn sich allerdings Gebiete zu größeren Einheiten (Leningrad/St. Petersburg) oder Republiken (Ural) zusammenschließen, so sei das ihre Sache.

---

<sup>24</sup> Rossijskaja gazeta, 27.1.1999.

<sup>25</sup> Beschreibung der einzelnen IWAs, in: Schneider, a.a.O., S. 25-27. Lyashevskaya, Mariya, Russia's Inter-Regional Associations: A New Form of State Life, in: Segbers, Klaus/De Spiegeleire, Stephan (Hrsg.), Post-Soviet Puzzles. Mapping the Political Economy of the Former Soviet Union. Vol. II: Emerging Geopolitical and Territorial Units. Theories, Methods and Case Studies. Baden-Baden 1995, S. 284-296.

<sup>26</sup> Shklyar, Natan, Economic crisis strengthens Governors, in: Russian Regional Report, Vol. 4, No. 1, 14.1.1999.

<sup>27</sup> Lyashevskaya, a.a.O., S. 297 f.

<sup>28</sup> Shklyar, Natan, Economic crisis strengthens Governors, in: Russian Regional Report, Vol. 4, No. 1, 14.1.1999.

<sup>29</sup> Gespräch mit dem Vorsitzenden des Staatsdumakomitees für Nationalitätenangelegenheiten, Vladimir Sorin ("Unser Haus Rußland"), Mitte April 1999 in Moskau.

Die Bildung einer Republik Ural aus den Gebieten Swerdlowsk, Tjumen, Orenburg, Kurgan, Tscheljabinsk und Perm wurde bereits im Frühjahr 1993 versucht, aber von Präsident Jelzin untersagt, obwohl sich damals 83 % der Bevölkerung in einem Referendum dafür aussprachen. Die Ural-Republik wäre nicht nur der erste freiwillige Zusammenschluß von Föderationssubjekten gewesen, sondern zugleich die erste russische Republik in der Rußländischen Föderation.<sup>30</sup>

## **2.2 Vertretung regionaler Interessen auf zentraler Ebene**

Während es bisher nur möglich war, daß die Präsidenten der nach nicht-russischen Minderheiten definierten 21 Republiken gewählt wurden, erlaubte Präsident Jelzin 1996, daß auch in den 49 Gebieten, zwei Städten mit föderaler Bedeutung und in den Autonomen Bezirken die Leiter der Administrationen gewählt werden dürfen. Bisher hatte er selbst die Administrationsleiter der Gebiete eingesetzt. Nun verzichtete er auf diese Möglichkeit und schuf so die Voraussetzung dafür, daß die Mitglieder des 178köpfigen Föderationsrats, der aus den Präsidenten bzw. Gouverneuren und den Vorsitzenden der regionalen Gesetzgebungskörperschaften besteht, demokratisch legitimiert sind. Als Folge davon dürfte der Föderationsrat – die erste Parlamentskammer ist die einzige Interessenvertretung der Föderationssubjekte auf zentraler Ebene – selbstbewußter und weniger kalkulierbar agieren.

In der Regierung Primakow vom Herbst 1998 nahmen erstmals acht den Ministern gleichgestellte Gouverneure an der Regierungsarbeit teil. Sie sind Mitglieder des Präsidiums der Regierung und haben das Recht – nicht die Pflicht –, an der Regierungsarbeit mitzuzwirken.<sup>31</sup> Bei den Gouverneuren handelt es sich um die acht IWA-Vorsitzenden. Somit wurden zum ersten Mal regionale Führer in ein zentrales Exekutivorgan aufgenommen, was Ausdruck der weiter gewachsenen Bedeutung der Regionen ist. Außerdem hat diese Maßnahme eine weitere Bedeutung: Die Aufnahme der IWA-Vorsitzenden in das Regierungspräsidium manifestiert die Akzeptanz dieser größeren regionalen Einheiten durch die Zentralgewalt.<sup>32</sup>

Verfassungsrechtlich wirft diese neue Entwicklung freilich Probleme auf, weil die IWA-Vorsitzenden auf der zentralen Ebene sowohl in der Legislative, im Föderationsrat, als auch in der Exekutive, im Regierungspräsidium, vertreten sind, was in Rußland nicht erlaubt ist.

## **2.3 Unterschiedliche regionale Beziehungsmodelle "Politik – Business"**

In den Regionen haben sich völlig unterschiedliche Beziehungen zwischen Politik und Business entwickelt. Folgende Beziehungsmodelle können unterschieden werden: das Patronagemodell, das Partnerschaftsmodell, das Modell des Kampfes aller gegen alle und das

---

<sup>30</sup> Vgl. dazu: Schneider, Eberhard, Wahlbeobachtung in Jekaterinburg, in: Aktuelle Analysen des BIOst, Nr. 59/1993.

<sup>31</sup> Gespräch mit dem Vorsitzenden des Staatsdumakomitees für Nationalitätenangelegenheiten, Vladimir Sorin ("Unser Haus Rußland"), Mitte April 1999 in Moskau.

<sup>32</sup> Schneider, Eberhard, Die neue russische Regierung unter Primakow, in: Aktuelle Analysen des BIOst, Nr. 45/1998.



Modell der Privatisierung der Macht.<sup>33</sup> Für Föderationssubjekte mit *Patronage*beziehungen der Administration zu den regionalen Wirtschaftsakteuren sind Dirigismus in der Wirtschaft und/oder strenge Kontrolle der Wirtschaftsakteure typisch. Das Patronagemodell finden wir in den nationalen Republiken (z.B. in Tatarstan und Baschkortostan), in russischen Gebieten mit prokommunistischer Orientierung (z.B. in Uljanowsk und Krasnodar) und in Moskau. Das *Partnerschaftsmodell* wird in Regionen angetroffen, in denen marktwirtschaftliche Reformen durchgeführt werden, sich das Unternehmertum entwickelt und in denen es den politischen und ökonomischen Akteuren gelungen ist, in einen Dialog einzutreten (z.B. in den Gebieten Nowgorod, Nishnyj Nowgorod und Leningrad sowie in St. Petersburg). Das *Modell des Kampfes aller gegen alle* herrscht in Föderationssubjekten mit einer schwachen politischen Führung und mit knappen Wirtschaftsressourcen vor, so daß die Regionen weitgehend von den geringen finanziellen Zuwendungen aus Moskau abhängen (z.B. das Gebiet Kirow). Das *Modell der Privatisierung der Macht* entstand in Föderationssubjekten, in denen Unternehmergruppen die Macht in die Hände nahmen oder sie zumindest kontrollieren. Dieses Modell finden wir sowohl in reichen als auch in armen Regionen. Entscheidend ist nur, daß sich eine Wirtschaftselite entwickelt hat, die selbständig die Machtelite bildet (z.B. in den Republiken Kalmykien<sup>34</sup> und Chakassien sowie im Gebiet Tjumen).

Wie weit nach oben in den Regionen die Korruption reicht, kann daraus abgelesen werden, daß die ehemaligen Gouverneure der Gebiete Tula, Wologda, Kemerowo und Wladimir wegen Bestechung, Veruntreuung und Machtmißbrauch angeklagt wurden. Verhaftet wurden die Stellvertretenden Gouverneure von Twer, Woronesh und Kursk wegen ähnlicher Delikte. Mißbräuchlich sind föderale Mittel in den Gebieten Nowgorod und Leningrad verwendet worden. Föderale Sicherheitsorgane untersuchen Korruptions- und Kriminalitätsvorwürfe bei den Spitzenvertretern der Republik Dagestan.<sup>35</sup>

## **2.4 Entstehen von Parteien in den Regionen**

Als Ausdruck des gewachsenen politischen Gewichts der Regionen kann die Bildung von neuen politischen Bewegungen in den Föderationssubjekten betrachtet werden.

### *2.4.1 "Stimme Rußlands"*

Im Februar 1999 bildete der Gouverneur von Samara, Konstantin Titow, eine Koalition von Regionalführern mit dem Namen "Stimme Rußlands", die folgende Parteien und Bewegungen zusammenführt, die berechtigt sind, einzeln bei der Staatsdumawahl mit Listen anzutreten: die "Demokratische Partei Rußlands" von Trawkin, "Volkshaus" von Filatow und den Journalistenverband. Dann könnte auch die Titow-Koalition eine Liste aufstellen, denn für die Registrierung als föderale Bewegung war die Frist bereits vor der Gründung der "Stimme

---

<sup>33</sup> Lapina, Natalia, Business und Macht in Rußland, in: Berichte des BIOst, Nr. 41-1998.

<sup>34</sup> Vgl. dazu: Mark, Rudolph, Die Republik Kalmückien (Chalng Tangtsch). Das Unternehmen Iljumzinov, in: Berichte des BIOst, Nr. 35-1998.

<sup>35</sup> Shklyar, Natan, Economic crisis strengthens Governors, in: Russian Regional Report, Vol. 4, No. 1, 14.1. 1999.

Rußlands" abgelaufen. Die Schwäche der Koalition besteht zur Zeit darin, daß sie bisher nur von einigen Gebieten unterstützt wird (von Samara, Rostow, Wologda, Twer, Tjumen und Nowosibirsk sowie von der Republik Chakassien, wo Lebeds Bruder Gouverneur ist). Nötig wäre die Unterstützung durch weitere Republiken.<sup>36</sup> Programmatisch tritt diese Bewegung für "weniger Staat" ein.<sup>37</sup> In dieser wichtigen inhaltlichen Frage unterscheidet sich die "Stimme Rußlands" von der anderen neuen regionalen Bewegung "Ganz Rußland".

#### 2.4.2 "Ganz Rußland"

Am 22. Mai 1999 formierte sich in St. Petersburg eine zweite neue regionale Gruppierung mit dem Namen "Ganz Rußland" unter Leitung von 16 einflußreichen Regionalpolitikern wie z.B. die Präsidenten von Tatarstan (Mintimer Schajmijew), Baschkortostan (Murtasa Rachimow) und Inguschetien (Ruslan Auschew), der Oberbürgermeister von St. Petersburg (Wladimir Jakowlew) und die Gouverneure von Chabarowsk, Astrachan, Omsk, Perm, Irkutsk, Tscheljabinsk und des Autonomen Bezirks der Chanten und Mansen. Dieser neue regionale Block will keine föderale Liste aufstellen, sondern sich auf die Aufstellung von regionalen Listen beschränken. Ein Hauptorganisator dieses neuen Blocks ist der Vorsitzende der Staatsdumagruppe "Russische Regionen", Wladimir Medwedew, der zugleich Präsident des Verbands der Erdöl- und Erdgasproduzenten ist.

Als Gäste nahmen an der Sitzung des Organisationskomitees der Vorsitzende der "Stimme Rußlands", Titow, und der Vorsitzende von "Vaterland", Lushkow, teil. Medwedew betonte, daß er mit beiden eng zusammenarbeiten möchte. Während Titow zurückhaltend auf dieses Angebot reagierte, ist Lushkow bereit, für "Vaterland" und "Ganz Rußland" gemeinsame Koordinierungsstrukturen zu schaffen.<sup>38</sup> Für Lushkow wäre das sehr nützlich, denn als Präsidentschaftskandidat benötigt er die Unterstützung durch die Regionen.

Die Schlagworte der neuen Bewegung lauten: "Familie, Eigentum, Staat". Die neue Bewegung tritt für eine sozialorientierte Marktwirtschaft ein, die nur durch den Staat erreicht werden könne. Man wolle keine westlichen Modelle kopieren, sondern setze sich für eine "optimale Balance in den Wechselbeziehungen zwischen West und Ost" ein.<sup>39</sup>

### 3. Finanzprobleme

Ein so riesiges Land wie Rußland kann nicht zentral regiert werden, weil die Interessen und Möglichkeiten der Föderationssubjekte sehr verschieden sind. Dem Territorium nach unterscheiden sich die Föderationssubjekte bis zu 388mal (Republik Sacha [Jakutien] – Republik Nordossetien), der Bevölkerung nach bis zu 376mal (Moskau – Autonomer Bezirk der Ewenken), der Pro-Kopf-Produktion nach bis zu 4,2mal (Gebiet Magadan – Republik Dagestan)

---

<sup>36</sup> Gespräch mit einem Berater des Vorsitzenden des Föderationsrats, Egor Stroev, Mitte April 1999 in Moskau.

<sup>37</sup> Partinform, 21, 1999 (26. Mai).

<sup>38</sup> Fossato, Florian, Lushkov aims to join regional leaders, in: RFE/RL Newline, Vol. 3, No. 81, Part I, 26.4. 1999, S. 6 f.

<sup>39</sup> Partinform, 21, 1999 (26. Mai).

und nach Pro-Kopf-Einnahmen für das eigene Budget bis zu 109mal (Autonomer Bezirk der Jamal-Nenzen – Republik Inguschetien).<sup>40</sup>

Die Frage des Verhältnisses der Föderationssubjekte zum Zentrum hat in Rußland vor allem wegen der wirtschaftlichen Schwierigkeiten an Bedeutung zugenommen und viele Diskussionen ausgelöst. Nicht zuletzt führte die Finanzkrise dazu, daß die Regionen an politischem Gewicht gewinnen, weil das Bindemittel an die Zentrale, die Finanzen, immer mehr – mangels Masse – an Kraft verliert. Der föderale Haushalt beträgt nur 24 Mrd. US-\$.<sup>41</sup> Was will man daraus noch an die 89 Föderationssubjekte verteilen? Die Regionen werden sich immer mehr im Rahmen ihrer Möglichkeiten finanziell verselbständigen. Sie reagierten auf die Finanzkrise vom 17. August 1998 zurückhaltend, weil sie nur in beschränktem Maß an der Moskauer GKO-Pyramide beteiligt waren und deshalb nur geringe Verluste hatten. Die Preise für Lebensmittel stiegen in den Regionen in unterschiedlichem Maß. Manche Gouverneure kontrollierten die Lebensmittelpreise in ihren Gebieten und verboten bzw. kontrollierten die private und sonstige Ausfuhr von wichtigen Nahrungsmitteln aus ihrem Gebiet.<sup>42</sup> In manchen Regionen wurden Pläne zur Einführung eines Ersatzgeldes vorgelegt. Der Gouverneur von Krasnojarsk, Aleksandr Lebed, ging sogar so weit, in seinem Kraj – ohne Zustimmung der Zentralregierung – den wirtschaftlichen Ausnahmezustand auszurufen.<sup>43</sup>

Diese Maßnahmen entsprachen der Bewußtseinslage der Mehrheit der Bevölkerung, deren Loyalität zuerst der Region und dann erst dem Land gehört. Laut einer noch vor der Rubelkrise im Sommer 1998 vom bekannten Moskauer Meinungsforschungsinstitut "Public Opinion" durchgeführten Meinungsumfrage hielten sich 35 % der Menschen zuerst für Bürger ihres Föderationssubjekts und nur 29 % zuerst für Bürger der Rußländischen Föderation.<sup>44</sup> "Das Vertrauen der Menschen zu ihrem Gouverneur oder Präsidenten der Republik war zwei- bis dreimal größer als zu irgendeiner gesamtstaatlichen Führungsfigur (49 % gegenüber 10-12 %). 65 % der Respondenten (gegen 19 %) traten dafür ein, dem Chef der Regionaladministration das Recht einzuräumen, Entscheidungen des Zentrums anzuhalten, wenn sie den regionalen Interessen zuwiderlaufen. Allerdings erklärten nur 15 % der Befragten, sie würden bei einem Referendum für den Austritt ihrer Region aus der Rußländischen Föderation votieren, 76 % würden dagegen stimmen."<sup>45</sup>

Nur zehn Föderationssubjekte – angeführt von Moskau – sind Geberregionen, d.h. sie zahlen mehr in das föderale Budget ein als sie erhalten. Die Gewinnsteuern, die ein Drittel der föderalen Steuereinnahmen ausmachen, werden zu zwei Dritteln von nur drei juristischen

---

<sup>40</sup> Marčenko, Grigorij/Mačul'skaja, Ol'ga, *Regiony Rossii. Spravočnik*, Moskau 1997, S. 12.

<sup>41</sup> Gespräch mit dem Vorsitzenden des Staatsdumakomitees für Nationalitätenangelegenheiten, Vladimir Sorin ("Unser Haus Rußland"), Mitte April 1999 in Moskau.

<sup>42</sup> Shklyar, Natan, *Economic crisis strengthens Governors*, in: *Russian Regional Report*, Vol. 4, No. 1, 14.1. 1999.

<sup>43</sup> Simon, Gerhard, *Rußländische Nation – Fiktion oder Rettung für Rußland?*, in: *Berichte des BIOst*, Nr. 11-1999, S. 28.

<sup>44</sup> Pantin, Vladimir/Lapkin, Vladimir, *Navstreču Oktjabrju*, in: *Moskovskie novosti*, 27.9.-4.10.1998, S. 3.

<sup>45</sup> Simon, a.a.O., S. 28 f.

Personen gezahlt: GASPROM zahlt 30 %, die anderen 30 % entrichten die beiden Autonomen Bezirke der Chanten und Mansen sowie der Nenzen.<sup>46</sup>

In anderen Regionen blockierten im vergangenen Jahr Lehrer, Personal in medizinischen Einrichtungen, Atomwissenschaftler und Rentner wegen nicht gezahlter Löhne und Renten die Verkehrswege in den Gebieten Tscheljabinsk, Perm, Irkutsk und Nischnij Nowgorod. Auf Sachalin, im Kraj Primorje, im Gebiet Kemerowo und in der Republik Komi blockierten im Mai vergangenen Jahres Bergleute die Eisenbahnlinien wegen nicht gezahlter Löhne.<sup>47</sup>

Ein großes Problem ist die Steuerhinterziehung der Föderationssubjekte gegenüber dem Zentrum. So legten 1992 zwanzig Föderationssubjekte einseitig die Höhe ihrer Steuerabführungen an die Zentrale fest, 1993 waren es schon dreißig. Hinzu kommt, daß die Beamten des Staatlichen Steuerdienstes mit dem Status eines föderalen Ministeriums, die in den regionalen Filialen dieses Steuerdienstes tätig sind, meist ehemalige Angestellte der Finanzverwaltungen der Föderationssubjekte sind. Sie erhalten zwar ihren Lohn aus dem föderalen Budget, aber Mittel für ihre Wohnungen, Lebensmittelzuteilungen usw., was 60 % bis 70 % ihres Gesamteinkommens ausmacht, von ihrem Föderationssubjekt. Das führt dazu, daß sich ihre Loyalität gegenüber dem föderalen Zentrum in Grenzen hält. Das zeigt sich darin, daß ein Teil der Steuereinnahmen Moskau nicht erreicht.<sup>48</sup>

Ferner benutzen Föderationssubjekte sogenannte außerbudgetäre Fonds, die seit 1991 stark angewachsen sind und die sie nicht mit dem Zentrum teilen müssen, um Einnahmen dem Zugriff Moskaus zu entziehen. "Die außerbudgetären Fonds bestehen aus nicht ausgegebenen Mitteln für regionale Wirtschafts- und Sozialprogramme, freiwillige Spenden, Einnahmen aus lokalen Krediten, lokalen Lotterien und Auktionen, bestimmten Unternehmensstrafen inklusive aller Strafen für das Nichtzahlen von Steuern, Strafen für Umweltvergehen sowie Schäden an historischen und kulturellen Gütern, Gewinnen aus subnationalen Anteilen an joint ventures und Einnahmen aus dem Verkauf konfiszierten, aber von niemandem mehr beanspruchten Besitzes."<sup>49</sup> Indem sie regionale Einnahmen verstecken, erwecken die Föderationssubjekte den Eindruck von Bedürftigkeit, um zusätzliche finanzielle Unterstützung aus dem föderalen Zentrum zu erreichen.<sup>50</sup> Die offensichtlich relativ leichte Aufnahme von Regionen in den Kreis der bedürftigen Föderationssubjekte führte dazu, daß sich das

---

<sup>46</sup> Gespräch mit dem Vorsitzenden des Staatsdumakomitees für Nationalitätenangelegenheiten, Vladimir Sorin ("Unser Haus Rußland"), Mitte April 1999 in Moskau.

<sup>47</sup> Shklyar, Natan, Economic crisis strengthens Governors, in: Russian Regional Report, Vol. 4, No. 1, 14.1. 1999.

<sup>48</sup> Bell, Claudia, Der fiskalische Föderalismus in der Rußländischen Föderation. Finanzwissenschaftliche Analyse der föderalen Neuordnung in einer Transformationsökonomie, Baden-Baden 1998, S. 280.

<sup>49</sup> Ebenda, S. 281.

<sup>50</sup> Ebenda.

Verhältnis zwischen Geber- und Nehmerregionen von 25:64 für 1994 auf 10:79 1997 verschlechterte.<sup>51</sup>

Die Föderationssubjekte begründen ihre Weigerung, die Moskau zustehenden Steuern und sonstigen Einnahmen in korrekter Weise weiterzuleiten, damit, daß Moskau seine Pflichten gegenüber den Föderationssubjekten vernachlässige.<sup>52</sup> Zudem werden bestimmten Regionen Sonderzahlungen aus Moskau versprochen, die dann nicht eintreffen. In der Phase des Präsidentenwahlkampfes unterzeichnete Jelzin 25 derartige Erlasse. Tatsächlich erhielten 61 Regionen weniger als 40 % der versprochenen Mittel und 6 sogar weniger als 15 %. Es ist nicht verwunderlich, wenn 1996 nur vier der 89 Föderationssubjekte ihre Steuern in vollem Umfang an Moskau abführten.<sup>53</sup> Seit 1995 erhalten die Föderationssubjekte schrittweise das Recht der "Eigenfinanzierung": Die Zentralregierung beauftragte schließlich die regionalen Behörden der föderalen Schatzkammer, die für die Föderation in der Region erhobenen föderalen Steuern in dem Umfang, in dem diese in die Region zurückfließen sollen, nicht erst nach Moskau zu überweisen, sondern direkt dem Endbezieher zuzuleiten.<sup>54</sup>

Moskau versucht, durch die Einrichtung eines Finanzkammersystems (Kaznačejstvo) mit Kammern in allen Föderationssubjekten die Umsetzung des föderalen Haushalts in den Föderationssubjekten besser zu kontrollieren und die Zahlung der Moskau zustehenden Steuereinnahmen zu verbessern. In diesem Zusammenhang ist nicht unwichtig, daß Moskau in den Gebieten die Aufsicht über deren Geschäftsbanken hat.<sup>55</sup> Nur die Republiken verfügen über ein eigenes Bankenwesen, ein zusätzlicher Anreiz für manche Gebiete, den Status einer Republik anzustreben.

Insgesamt gesehen kann man feststellen, daß in Rußland die wichtigsten Prinzipien des Fiskalföderalismus fehlen: "wesentliche Übereinstimmung von Einnahmen und Ausgaben, klare, festgelegte Aufteilung der Steuereinnahmen, adäquater Ausgleich der Steuereinnahmen zwischen den Regionen sowie Finanzierung nationaler Programme in den strukturschwachen Gebieten."<sup>56</sup> Allerdings gibt es neben dem (unzureichenden) vertikalen Finanzausgleich mittels Zuweisungen, Hilfsprogrammen und Privilegiengewährung zwischen Moskau und den Föderationssubjekten einen internen, in Einzelheiten unbekanntem horizontalen Finanzausgleich innerhalb der IWAs.<sup>57</sup>

---

<sup>51</sup> Lysenko, Viktor, Regionale Differenzierungsprozesse in der russischen Wirtschaft, in: BIOst (Hrsg.), Der Osten Europas im Prozeß der Differenzierung. Fortschritte und Mißerfolge der Transformation, München 1997, S. 284.

<sup>52</sup> Bell, a.a.O., S. 291.

<sup>53</sup> Lysenko, a.a.O., S. 284.

<sup>54</sup> Korowkin, Vladimir, Zur finanziellen Situation der russischen Regionen, in: Berichte des BIOst, Nr. 39-1996, S. 14.

<sup>55</sup> Bell, a.a.O., S. 282.

<sup>56</sup> Kirkow, Peter, Roulette zwischen Zentrum und Regionen (II), in: Osteuropa, 1/1996, S. 15. Korowkin, a.a.O., S. 19.

<sup>57</sup> Lysenko, a.a.O., S. 285.

## 4. Außenpolitische Ambitionen

Die Regionen Rußlands können heute in einem Maße international agieren wie niemals zuvor.

### 4.1 *Interessenlage der Regionen*

Für das außenpolitische Interesse der insgesamt 89 Föderationssubjekte sind verschiedene Problembereiche maßgebend: Wirtschaft, Politik, Ethnie, Migration, Geopolitik und Infrastruktur.<sup>58</sup> Die *wirtschaftliche* Interessenlage der Föderationssubjekte ist dadurch bestimmt, daß sie ihre Naturressourcen – wenn sie über diese verfügen – weitgehend zu ihrem Vorteil nutzen wollen (wie z.B. die Republik Sacha [Jakutien] ihre Diamanten). Ferner sind sie an größtmöglichen Investitionen in ihrer Republik oder ihrem Gebiet interessiert. *Politisch* gesehen demonstrieren die Föderationssubjekte durch ihre internationalen Aktivitäten ihre Souveränität auch auf diesem Feld. Dieses Motiv wirkt verstärkt, wenn es sich um *ethnisch* bestimmte nicht-russische Republiken handelt, wie z.B. um Tatarstan oder Tschetschenien. Zugleich streben die von einer nicht-russischen Titularnation stark geprägten Republiken – z.B. Tatarstan – danach, möglichst enge Beziehungen zu den Angehörigen ihrer Nationalität in anderen Ländern zu unterhalten. Die *Migration* von Russen aus ehemaligen Sowjetrepubliken in grenznahe russische Gebiete infolge nationalistischer Tendenzen in den Nachfolgestaaten überfordert nicht selten die betroffenen Föderationssubjekte in wirtschaftlicher Hinsicht. Sie sind darauf bedacht, auf diese neuen Staaten – vor allem auf die baltischen Staaten – dahingehend einzuwirken, daß sie ihre Innenpolitik auf einen Rückgang der Migration ausrichten. Die Migration wird gelegentlich auch durch Konflikte an der russischen Peripherie ausgelöst. Deshalb haben die angrenzenden Föderationssubjekte aus *geopolitischen* Gründen ein außenpolitisches Interesse daran, diese Konflikte, wenn sie schon nicht zu verhindern sind, möglichst bald zu beenden. Die außenpolitischen Bemühungen der Regionen sind schließlich *infrastrukturell* motiviert, denn der Zerfall der Sowjetunion hat dazu geführt, daß sich Binnenmärkte sowie wichtige Eisenbahnverbindungen, Straßen und Häfen plötzlich in Nachbarstaaten befinden. Manche Föderationssubjekte sind dringend darauf angewiesen, daß sie für den Export ihrer Produkte den infrastrukturellen Zugang zum Weltmarkt finden.

### 4.2 *Typen von Regionen*

Die Föderationssubjekte versuchen aus den obengenannten Gründen, als selbständige Akteure auf der internationalen Bühne aufzutreten, ihre Außenwirtschaftsbeziehungen zu entwickeln, ihre politischen und wirtschaftlichen Interessen in Moskau zu vertreten und die außenpolitischen sowie außenwirtschaftlichen Kontakte des Zentrums für ihre Republiken und Gebiete zu nutzen. Dabei können folgende Typen von Föderationssubjekten unterschieden werden, wobei auf eine Region die Charakteristika verschiedener Typen zutreffen können:

---

<sup>58</sup> Melvin, Neil, *Regional Foreign Policies in the Russian Federation*, London 1995, S. 1-3.

- *"Toreinfahrt"-Regionen*, d.h. Föderationssubjekte, die an großen Häfen liegen bzw. deren Hinterland darstellen und die sozusagen die Funktion eines Zugangs haben wie z.B. St. Petersburg und das Gebiet Leningrad im Nord-Westen, die Region Krasnodar und das Gebiet Rostow am Don im Süden sowie die Regionen Primorje und Chabarowsk im Fernen Osten<sup>59</sup>,
- *Rohstoffexportregionen*, wie das Gebiet Tjumen oder die Republik Sacha und
- *Grenzregionen*, für die Regierungsvereinbarungen über die Kooperation mit Nachbarstaaten getroffen wurden. Zu nennen sind die Föderationssubjekte der *russisch-finnischen Vereinbarung* (die Gebiete Murmansk und Leningrad, die Republik Karelien und die Stadt St. Petersburg); das Gebiet Kaliningrad als Mitglied der *Baltischen Vereinbarung*, das vor allem mit Polen zusammenarbeitet; die Föderationssubjekte des *Barentseerats*, der Euroarktischen Region, die mit den grenznahen Gebieten Finnlands, Norwegens und Schwedens zusammenarbeiten<sup>60</sup> (die Gebiete Murmansk und Archangelsk, die Republik Karelien und der Autonome Kreis der Nenzen); die Teilnehmerregionen der *russisch-kasachischen Vereinbarung* (die Gebiete Astrachan, Wolgograd, Saratow, Samara, Orenburg, Tscheljabinsk, Kurgan, Tjumen, Omsk und Nowosibirsk, die Region Altaj sowie die Republik Altaj).<sup>61</sup> Ferner arbeiten die Gebiete Pskow, Smolensk und Brjansk mit den grenznahen Gebieten *Weißrußlands* und die Gebiete Brjansk, Kursk, Belgorod, Woronesh und Rostow am Don mit den Grenzregionen der *Ukraine* zusammen.<sup>62</sup>

### 4.3 Die rechtliche Begrenzung außenpolitischer Aktivitäten

Die einzige institutionelle Interessenvertretung der Föderationssubjekte auf zentraler Ebene ist die erste Parlamentskammer, der Föderationsrat, dem die Präsidenten bzw. Gouverneure und die Vorsitzenden der Volksvertretungen der 89 Föderationssubjekte *vi muneris* angehören. Der Föderationsrat hat über alle außen- und sicherheitspolitisch relevanten Fragen abzustimmen, wenn sie in die Form eines Gesetzes gekleidet sind. Die entsprechenden Vorlagen werden in den Komitees des Föderationsrats für internationale Angelegenheiten (Vorsitzender ist der Gouverneur von Nowgorod), für GUS-Angelegenheiten (Vorsitzender ist der Duma-Vorsitzende des Gebiets Kurgan) sowie für Sicherheits- und Verteidigungsfragen (Vorsitzender ist der Gouverneur von Tambow) beraten und mit Abstimmungsempfehlungen versehen. Die Entscheidung über die Behandlung des Gesetzes im Plenum trifft der Vorsitzende des Föderationsrats (der Gouverneur von Orjol). Ferner ernennt bzw. entläßt der Präsident die diplomatischen Vertreter in den ausländischen Staaten und bei internationalen Organisationen nicht ohne vorherige Konsultationen mit den entsprechenden Ausschüssen oder Kommissionen der Kammern der Föderalversammlung (Art. 83, lit. 1 der Verfassung), also auch des Föderationsrats, der zusammen mit der Staatsduma die Föderalversammlung bildet.

<sup>59</sup> Bradshaw, M.J., *Regional Patterns of Foreign Investment in Russia*, London 1995.

<sup>60</sup> Gundorov Aleksej, Archangel'sk: gorizonty sotrudničestva v Barenč-regione, in: *Rossijskie regiony*, 5, 1998, S. 17.

<sup>61</sup> Marcenko, Grgorij/Macul'skaja, Ol'ga, *Regiony Rossii*. Spravočnik, Moskau 1997, S. 448.

<sup>62</sup> Granberg, Aleksandr, *Rossijskoe prigranic'e: zona osobych vozmožnostej*, in: *Rossijskie regiony*, 3, 1998, S. 20.

Nach Art. 71 (lit. k, l, m) der russischen Verfassung fallen Außenpolitik, internationale Beziehungen, Außenwirtschaftsbeziehungen, Verteidigung und Sicherheit in die alleinige Zuständigkeit des Zentrums. Über die Rolle der Föderationssubjekte in den Bereichen Außenpolitik und Außenwirtschaft macht die Verfassung nur in Art. 72 (lit. o) die Aussage, daß die internationalen und außenwirtschaftlichen Beziehungen der Föderationssubjekte und die Erfüllung der internationalen Verträge von der Zentrale und den Föderationssubjekten *gemeinsam* zu koordinieren sind.

Das Recht, internationale und außenwirtschaftliche Beziehungen zu unterhalten, räumte Moskau in den Kompetenzabgrenzungsverträgen einigen Republiken sowie fast allen Gebieten außer den Gebieten Kaliningrad und Orenburg sowie der Region Krasnodar ein.<sup>63</sup> Manche Republiken haben sogar einen Minister für Außenbeziehungen.

#### **4.4 Außenpolitische Praxis**

In der Praxis agieren die einzelnen Föderationssubjekte außenpolitisch und außenwirtschaftlich in sehr unterschiedlichem Maß. So unterhält die Republik Tatarstan Vertretungen in 16 Ländern, u.a. in Frankreich, den USA, Österreich, Australien, in der Tschechei, Lettland, Usbekistan, Aserbajdschan, der Ukraine, der Türkei, Kasachstan und auf Zypern.<sup>64</sup> An außenpolitischen Aktivitäten der Föderationssubjekte sind in letzter Zeit folgende zu nennen: Der inzwischen abgewählte Gouverneur der Region Krasnojarsk, Valerij Subow, besuchte im Februar 1998 Japan<sup>65</sup>, der Gouverneur von Primorje, Jewgenij Nasdratenko, im März 1998 die USA<sup>66</sup>, der Gouverneur von Kemerowo, Aman-geldy Tulejew, im April 1998 Polen<sup>67</sup>, der Präsident von Sacha (Jakutien), Michail Nikolajew, im Oktober 1998 Japan<sup>68</sup>, der Gouverneur von Samara, Konstantin Titow, im Dezember 1998 Israel, wo er vom israelischen Staatspräsidenten Ezer Weizman empfangen wurde<sup>69</sup>, und im April 1999 Japan<sup>70</sup>, der Gouverneur von Murmansk, Jurij Jewdokimow, besuchte im April 1999 Norwegen, wo er vom norwegischen König empfangen wurde, und der Gouverneur und Oberbürgermeister von St. Petersburg, Wladimir Jakowlew, im Mai 1999 Finnland, wo er vom finnischen Präsidenten Martti Ahtisaari empfangen wurde<sup>71</sup>, sowie den Iran<sup>72</sup>. Eine Delegation der Region Chabarowsk reiste im März 1998 nach Hongkong<sup>73</sup> und eine

---

<sup>63</sup> Vgl. das entsprechende Kapitel dieses Berichts.

<sup>64</sup> *Vremja i den'gi* (Kazan'), 4.6.1998.

<sup>65</sup> *Krasnojarskij rabočij*, 20.2.1998.

<sup>66</sup> *Utro Rossii* (Vladivostok), 20.3.1998.

<sup>67</sup> *Kuzbass* (Kemerovo), 28.4.1998.

<sup>68</sup> *Jakutija*, 23.10.1998.

<sup>69</sup> *Samarskoe obozrenie*, 21.12.1998.

<sup>70</sup> *Samarskie izvestija*, 13.4.1999.

<sup>71</sup> *Sankt-Peterburgskie vedomosti*, 5.5.1999.

<sup>72</sup> *Sankt-Peterburgskie vedomosti*, 20.5.1999.

<sup>73</sup> *Tichookeanskaja zvezda* (Chabarovsk), 28.3.1998.



Delegation des Kraj Altaj unter Leitung des Gouverneurs Aleksandr Surikow im April 1999 nach China<sup>74</sup>.

Regierungsabkommen mit Drittstaaten schlossen im Juni 1998 die Republik Kabardino-Balkarien mit dem Wirtschaftsministerium der Slowakei über wirtschaftliche Zusammenarbeit<sup>75</sup>, im Juni 1998 das Gebiet Tjumen mit Niedersachsen über Kooperation in der Landwirtschaft<sup>76</sup>, im November 1998 die Republik Udmurtien mit der Slowakei über Zusammenarbeit<sup>77</sup> und im März 1999 die Republik Burjatien mit der Mongolei<sup>78</sup>. Zur Zeit verhandelt die Region Altaj mit Zypern über ein Abkommen über wirtschaftliche Zusammenarbeit.<sup>79</sup>

Es stört manche Föderationssubjekte nicht, wenn sie in Verfolgung ihrer eigenen außenpolitischen Interessen gelegentlich die Außenpolitik Moskaus sogar konterkarieren: 1994 forderte der Gouverneur von Primorje, Jewgenij Nasdratenko, die Annullierung der von Rußland mit China getroffenen Vereinbarung über die Demarkation des Ostabschnitts der russisch-chinesischen Grenze von 1991, damals allerdings von der Sowjetunion unterzeichnet. Der Gouverneur kritisierte, daß infolge der Vereinbarung Gebiete von großer wirtschaftlicher und strategischer Bedeutung an China abgetreten worden seien.<sup>80</sup> Jelzin kündigte die Vereinbarung mit China natürlich nicht, sondern versuchte – bisher allerdings vergeblich –, den Gouverneur abzusetzen. Vor einigen Wochen nahmen einige Föderationssubjekte direkte Wirtschaftsbeziehungen zur Republik Abchasien in Georgien auf, die sich von Tbilissi, das in dieser Frage von Moskau unterstützt wird, lösen will. Kürzlich beteiligten sich die Republiken Baschkortostan, Dagestan, Sacha und Tatarstan sowie einige Gebiete an einer Konferenz in Istanbul, die formal die Türkische Republik von Nord-Zypern anerkannte, was der Linie des russischen Außenministeriums widerspricht.<sup>81</sup>

Eine Ausnahme bildet ohnehin die Republik Tschetschenien, die ihre außenpolitischen Kontakte forciert. Anfang August 1998 besuchte der tschetschenische Präsident Aslan Maschadow die USA. Am 9. August 1998 erklärte er in einem Interview, daß Tschetschenien seine Beziehungen zur Außenwelt mit Rußland absprechen werde und daß es bereit sei, mit Rußland einen gemeinsamen Wirtschafts- und Verteidigungsraum zu bilden. Doch zugleich bezeichnete Maschadow als wichtigstes Ziel seines Landes, ein Völkerrechtssubjekt zu

---

<sup>74</sup> Altajskaja pravda (Barnaul), 10.4.1999.

<sup>75</sup> Gazeta juga (Nal'cik), 25.6.1998.

<sup>76</sup> Tjumenskie izvestija, 2.6.1998.

<sup>77</sup> Izvestija Udmurtskoj Respubliki, 31.10.1998.

<sup>78</sup> Pravda Burjatii, 17.3.1999.

<sup>79</sup> Svobodnyj kurs (Barnaul), 27.8.1998.

<sup>80</sup> Fritsche, Klaus/Wacker, Gudrun, Keine "dritte Front" für Rußlands Außenpolitik. Droht ein neuer chinesisches-russischer Grenzkonflikt?, in: Aktuelle Analysen des BIOst, Nr. 28/1995.

<sup>81</sup> Goble, Paul, Diplomacy within Russia, in: RFE/RL Newline, Vol. 2, No. 137, Part I, 20 July 1998, S. 7 f. Newly Elected Governors Grapple with Moscow, Regional Problems, in: IEWS Russian Regional Report. Internet Edition, Vol. 3, No. 2, 15 January 1998, S. 11 f.

werden.<sup>82</sup> Sein Außenminister Mowladij Udugow kündigte Ende Juni 1998 an, daß Tschetschenien einen Antrag auf Aufnahme in die UNO stellen werde. Zur Zeit führe Tschetschenien Verhandlungen mit mehr als zehn Staaten über die Aufnahme von diplomatischen Beziehungen. Diese Verhandlungen hätten längst positive Ergebnisse gebracht, wenn das russische Außenministerium keinen so aktiven Widerstand organisiert hätte.<sup>83</sup>

Der weißrussische Präsident Aleksandr Lukashenka, der den Ehrgeiz hat, die Union Rußland-Weißrußland intensiver zu gestalten und in diesem Rahmen vielleicht eines Tages Präsident dieser Union als eines slawischen Großreichs zu werden, baut direkte bilaterale Beziehungen zu Gouverneuren russischer Regionen aus, die in Opposition zu Jelzin stehen. So besuchte Lukashenka 1999 den Kraj Primorje, die Gebiete Murmansk, Kemerowo und Omsk sowie die Republik Udmurtien<sup>84</sup>. Zum Unwillen Moskaus unterzeichneten 55 Regionen bilaterale Abkommen mit Weißrußland. Von 40 von Lukashenka eingeladenen Gouverneuren fanden immerhin zwölf den Weg nach Weißrußland zur "Witebsker Messe", unter ihnen die Gouverneure von Orenburg, Krasnodar, Tula, Jaroslawl, Stawropol, Kostroma und Wladimir.<sup>85</sup>

#### **4.5 Koordination mit Moskau**

Selbständige internationale Kontakte, die vorher nicht mit dem Außenministerium koordiniert wurden<sup>86</sup>, lösen in Moskau nicht gerade Begeisterung aus, weil der Kreml dies in das Bestreben von Föderationssubjekten einordnet, sich vom Zentrum zu lösen. Um diese Entwicklung, die manchmal chaotische Züge trägt, wenigstens einigermaßen in den Griff zu bekommen, hat das Außenministerium 1995 ein Statut für die Vertretungen der Föderationssubjekte im Ausland ausgearbeitet<sup>87</sup> und 1996 eine Abteilung für Verbindungen zu den Föderationssubjekten, zum Parlament und zu den nicht-staatlichen politischen Organisationen eingerichtet.

Am 4. Januar 1999 trat ein Gesetz "Über die Koordination der internationalen und außenwirtschaftlichen Beziehungen der Subjekte der Rußländischen Föderation" in Kraft.<sup>88</sup> Das Gesetz legt die Ordnung fest für die Koordination der internationalen und

---

<sup>82</sup> ITAR-TASS russ. 10.8.1998, zitiert nach: Bundespresseamt (Hrsg.), Fernseh/Hörfunkspiegel Ausland, 11.8.1998, S. 4. Nezavisimaja gazeta, 5.8.1998.

<sup>83</sup> Interfax russ. 29.6.1998, zitiert nach: Bundespresseamt (Hrsg.), Fernseh/Hörfunkspiegel Ausland, 30.6.1998, S. 13.

<sup>84</sup> Izvestija Udmurtskoj Respubliki, 18.2.1999.

<sup>85</sup> Shklyar, Natan, Economic crisis strengthens Governors, in: Russian Regional Report, Vol. 4, No. 1, 14.1.1999. Timmermann, Heinz, Lukashenko: Griff nach der Macht in Moskau?, in: Aktuelle Analysen des BIOst, Nr. 34/1998. Hoffmann, Christiane, "Bei uns ernannt der Präsident alle seine Untergebenen". Das weißrussische Staatsoberhaupt Lukashenka im nicht erklärten Wahlkampf in der russischen Provinz, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.3.1999, S. 6.

<sup>86</sup> Vgl. dazu: Shlapentokh, Vladimir/Levita, Roman/Loiberg, Mikhail, From Submission to Rebellion. The Provinces Versus the Center in Russia, Boulder, Co., 1997, S. 141.

<sup>87</sup> Segodnja, 26.8.1995.

<sup>88</sup> "O koordinacii meždunarodnyh i vnešneekonomičeskich svjazej sub-ektov Rossijskoj Federacii", in: Rosijskaja gazeta, 16.1.1999.

außenwirtschaftlichen Beziehungen der Föderationssubjekte, gewährt Rechtsgarantien zur Wahrung der Rechte und gesetzlichen Interessen der Föderationssubjekte bei der Aufnahme und Entwicklung internationaler und außenwirtschaftlicher Beziehungen. Art. 4 verlangt, daß der Entwurf eines Abkommens über internationale und außenwirtschaftliche Beziehungen innerhalb eines Monat dem russischen Außenministerium und nötigenfalls auch anderen föderalen Exekutivbehörden zur Zustimmung vorgelegt werden muß. Das Außenministerium und die anderen föderalen Exekutivbehörden müssen spätestens 20 Tage nach Erhalt der Anfrage ihre Begutachtung vorlegen. Aufkommende mögliche Differenzen zwischen dem Außenministerium und dem Föderationssubjekt werden nach dem in den Gesetzen vorgesehenem Verfahren geregelt. Art. 5 bestimmt, daß die von den Föderationssubjekten geschlossenen Abkommen keinen völkerrechtlichen Charakter haben. Art. 10 erlaubt den Föderationssubjekten, in Absprache mit dem Außenministerium eigene Auslandsvertretungen und auf ihrem Territorium bei Zustimmung des russischen Außenministeriums eine Vertretung des betreffenden ausländischen Staates zu eröffnen. Diese Vertretungen haben aber keinen diplomatischen Status.

#### **4.6 *Alleingänge in der Sicherheitspolitik?***

Auch im Bereich der Sicherheitspolitik versuchen die Föderationssubjekte Profil zu zeigen. Ende Juli 1998 bot der neue Gouverneur der großen sibirischen Region Krasnojarsk, Generalleutnant a.D. Aleksandr Lebed, in einem offenen Brief an den damaligen Regierungschef Sergej Kirijenko an, einer in seinem Gebiet stationierten und mit Raketen ausgerüsteten Division den seit fünf Monaten ausstehenden Lohn zu zahlen und den zukünftigen Sold regelmäßig zu entrichten unter der Bedingung, daß diese Streitkräfte der Region unterstellt werden.<sup>89</sup> Dieser Vorgang macht deutlich, was angesichts der massiven Verschlechterung der sozialen Lage in ihren Gebieten bei einer drastischen Schwächung der Zentralgewalt in den Köpfen mancher Präsidenten oder Gouverneure vorgehen könnte: die Zersplitterung der Armee, selbst wenn sie über Nuklearwaffen verfügt.

Politische Gewinner der Regierungskrisen in den Jahren 1998 und 1999 sind nicht unwesentlich der Föderationsrat und mit ihm die Föderationssubjekte. Immer stärker muß sich Moskau mit den Föderationssubjekten abstimmen und nicht umgekehrt. Das Zentrum verfügt kaum noch über Möglichkeiten, auf die Föderationssubjekte einzuwirken. Der einzige Hebel, der ihm bleibt, sind die finanziellen Zuwendungen, doch diese werden ständig knapper. Auf der anderen Seite wollen sich die Föderationssubjekte immer weniger in den politischen und ökonomischen föderalen Strudel hineinziehen lassen, sondern sich möglichst weitgehend von der Zentrale abkoppeln.

Diese Entwicklung könnte u.a. dazu führen, daß Rußland in Zukunft mit noch mehr Stimmen auf der internationalen Bühne vertreten ist. In dem Maß, in dem dies möglich sein wird, wird sich der russische Föderalismus entwickeln. Und umgekehrt gilt: Die zunehmenden außen-

---

<sup>89</sup> Financial Times, 25./26.7.1998. Nezavisimaja gazeta, 28.7.1998. Die Zeit, 30.7.1998. Lebed-Interview, in: Der Spiegel, 36, 1998, S. 136.

politischen und außenwirtschaftlichen Kontakte und Verbindungen der Föderationssubjekte werden wohl auf Dauer nicht ohne Einfluß auf die russische Außenpolitik bleiben.

## 5. Fällt Rußland auseinander?

Es stellt sich die Frage, ob nicht eines Tages die Disparitäten der Föderationssubjekte so groß und deren Eigeninteressen so dominant werden, daß sie von Moskau nicht mehr ausgeglichen und beherrscht werden können. N.V. Petrov und A.I. Treivish untersuchten die Risiken für eine Desintegration der Rußländischen Föderation. Werden die drei Risikofaktoren Geopolitik, Nationalität und Wirtschaft zu einer Resultante zusammengefaßt, ergeben sich folgende drei Desintegrationsregionen: erstens der Nord-Kaukasus mit dem Kern Tschetschenien, zweitens die Föderationssubjekte an der Wolga und im Ural mit dem De-facto-Führer Tatarstan und drittens die Föderationssubjekte im südlichen Sibirien mit der Anführerschaft der Republik Tuwa.<sup>90</sup>

Im November 1998 kündigte der Präsident der Republik Kalmykien, der Unternehmer Kirsan Iljumshinov<sup>91</sup>, als Reaktion auf die Finanzkrise in Rußland an, daß die Republik nur noch assoziiertes Mitglied der Rußländischen Föderation sein werde, wenn Moskau nicht die finanziellen Forderungen Kalmykiens erfülle.<sup>92</sup> In Zeiten der Krise verschärft sich der latente Hang zum Separatismus, so die liberale russische Presse. "Die ungelöste Machtfrage und der katastrophale Geldmangel im Föderationshaushalt destabilisieren die Föderation mehr und mehr. Die Gefahr eines Zerfalls Rußlands ist nicht vorbei, und die jüngsten Erklärungen des kalmykischen Präsidenten sind nur eine neue Erinnerung daran."<sup>93</sup>

In seiner ersten Rede vor der Staatsduma warnte Ex-Premier Primakow am 11. September 1998 vor der Gefahr eines Auseinanderfallens der Rußländischen Föderation. Auf der "Allrussischen Versammlung zu Fragen der Entwicklung der föderalen Beziehungen" räumte er am 26. Januar 1999 ein, daß es Angaben gebe über 30 territoriale Ansprüche der Subjekte der Föderation gegeneinander. Er betonte, es sei unzulässig, daß administrativen Grenzen innerhalb der Rußländischen Föderation staatlicher Status verliehen werde. Er forderte die Verhängung eines Moratoriums für territoriale Streitigkeiten innerhalb Rußlands, bei denen es um Abänderung der administrativen Grenzen der Regionen geht.<sup>94</sup>

Mittelfristig ist wohl mit einem Ausscheiden Tschetscheniens sowie der von Moskau aus kaum noch zu kontrollierenden übrigen kaukasischen Republiken Adygeja, Inguschetien,

---

<sup>90</sup> Petrov, N.V./Treivish, A.I., Risk Assessment of Russia's Regional Disintegration, in: Segbers, Klaus/De Spiegeleire, Stephan (Hrsg.), a.a.O., S. 145-176.

<sup>91</sup> Zu Iljumshinov, vgl. Mark, Rudolph, Die Republik Kalmückien (Chalmg Tangtsch). Das "Unternehmen Iljumshinov", in: Berichte des BIOst, Nr. 35-1998.

<sup>92</sup> Shklyar, Natan, Economic crisis strengthens Governors, in: Russian Regional Report, Vol. 4, No. 1, 14.1.1999.

<sup>93</sup> Nezavisimaja gazeta, 19.11.1998.

<sup>94</sup> Russisches Fernsehen, 26.1.1999, zitiert nach: Deutsche Welle, Monitor-Dienst Osteuropa, 27.1.1999.

Dagestan, Kabardino-Balkarien sowie Karatschaisch-Tscherkessien<sup>95</sup> zu rechnen. Darüber hinaus könnte sich die angespannte sozio-ökonomische Situation, die Finanzkrise und die in den Regionen vorhandenen ökologischen sowie militärischen Gefährdungspotentiale so aktivieren, daß ein Zerfall der Rußländischen Föderation in mehrere Teile nicht mehr völlig auszuschließen ist. Solche Auflösungstendenzen wären wohl nur auffangbar, wenn es Moskau gelänge, die wirtschaftliche und soziale Situation zu verbessern und einen vernünftigen sowie von allen Seiten akzeptierten Föderalismus aufzubauen, wenn nötig auch mit konföderativen Elementen.

---

<sup>95</sup> Vgl. dazu: Halbach, Uwe, Rußlands "Bedrohung aus dem Süden". Teil I: Entwicklungen im Nordkaukasus, in: Aktuelle Analysen des BIOst, Nr. 36/1998.

**Eberhard Schneider**

## **Problems of Federalism in Russia**

Bericht des BIOst Nr. 24/1999

### **Summary**

#### *Introductory Remarks*

The political and economic transformation towards parliamentary democracy and market economy in Russia must, if it is to be durable, take place at the regional level, too. As a supplementary, vertical element in the separation of powers, the distribution of authority between the composite state and its constituent member states strengthens control over the exercise of power in a democracy. What are the chances for federalism in Russia? Is the Russian Federation going to disintegrate into its federal components?

#### *Findings*

1. Although Art. 5 of the Russian Constitution declares that all subjects of federation have equal rights, they are not equal in reality, as the republics rank higher than the other subjects of federation. The republics are states, while the other subjects of federation are only state-like constructs; the republics have their own constitutions, while the other subjects of federation have only a statute; the republics are headed by a president and the other subjects of federation by a governor; the republics - unlike the other subjects of federation - have their own citizenship and the right to designate their own official language; and finally, the republics have a broader freedom of decision in some fields of politics than do the other subjects of federation.
2. A further discrepancy between the wording of the Constitution and constitutional reality concerns the autonomous areas. On the one hand, they are subjects of federation with equal rights, while on the other they are, by virtue of their geographic location within a Kray, subordinate to the Kray administration, that is to say to another subject of federation.
3. 19 of the 21 republic constitutions contain provisions that contradict articles of the Federal Constitution. The core of these contradictions lies in the fact that many of the republic constitutions fashion the republics' relations with Moscow not on a federal but on a confederative foundation by defining these relations from the bottom up in such a way that they assign the federal centre fields of competence only on a treaty basis, so that such a treaty takes priority over Russia's federal constitution.

4. In 1994 Moscow started concluding treaties with republics with separatist aspirations, demarcating the competences of the republics from those of the central authorities. Later, such treaties were also concluded with territories. In the beginning, Moscow made the republics and the territories different concessions in these treaties. By now standard features of Moscow's concessions to the regions in these competence demarcation treaties, often with identical formulations, appear to be the right to draw up their own budgets and to levy their own taxes and the right to maintain their own international and foreign economic relations. The Kremlin evidently intends to give up its unequal treatment of the subjects of federation, which is actually unconstitutional. The rights that Moscow conceded to the republics of Tatarstan and Bashkortostan have never again been granted on the same scale to any other republic or territory.
5. In January 1999, ex-Prime Minister Yevgeny Primakov stated that 89 subjects of federation were too many and that the importance of the eight Inter-Regional Economic Associations (IEA) could not be over-rated. In Moscow there are discussions under way aimed at reducing the 89 subjects of federation to eight, which could then co-incide with the eight IEAs. But there will be no such administrative reform under Yeltsin.
6. In the government formed by Primakov in the autumn of 1998, eight governors took part in the work of the government on a par with the ministers. The governors concerned were the chairmen of the eight IEAs. This was the first time regional leaders had been admitted to a central executive body, an expression of the growing importance of the subjects of federation. But this step was significant in another respect, too: the incorporation of the IEA chairmen into the government presidium demonstrates the central powers' acceptance of these larger regional units. In constitutional terms, however, this new development poses problems because the IEA chairman are represented at the central level both in the legislative body, the Federation Council, and in the executive body, the government presidium, which is not allowed in Russia.
7. In the regions themselves, widely diverse relations have evolved between politics and business. The following models can be distinguished: the patronage model, the partnership model, the all-against-all model, and the privatisation-of-power model.
8. The growing political weight of the regions is reflected in the emergence of the two new political movements in the subjects of federation: "Russia's Voice" and "All Russia". While the former is for "less state" the latter's slogan is "family, property, state". "All Russia" favours a socially orientated market economy with social guidance by the state. Its intention is not to copy Western models but to promote an "optimum balance in mutual relations between West and East".
9. In Russia, the essential principles of fiscal federalism are missing: equitable balancing of tax revenue between the subjects of federation and funding for national programmes in the structurally weak ones. However, besides the (inadequate) vertical financial redistribution between Moscow and the subjects of federation in the form of allocations, aid programmes and privileges, some horizontal equalisation, the details of which are unknown, does take place within the IEAs.

10. Russia's subjects of federation can nowadays appear on the international stage on a broader scale than never before. Their foreign-policy interests derive from a number of considerations: economic, political, ethnic, migration, geopolitical and infrastructure. The regions can be divided into "gateway" regions (lying around major ports or forming their hinterland), raw materials exporting regions, and border regions. Under the Constitution, the only institutionalised representation of the regions' interests at the central level is the Federation Council, of which the presidents or governors and the chairmen of the people's assemblies of the 89 subjects of federation are *ex officio* members. The Federation Council has to vote on all issues of relevance to foreign or security policy, provided they are couched in the form of a bill. The concrete foreign-policy activities of various subjects of federation are poorly co-ordinated with the Russian Foreign Ministry at the best of times and sometimes even run counter to Moscow's foreign policy. This course of development could conceivably lead to a situation in which in future there could be even more voices speaking for Russia on the international stage. And conversely: the increasing foreign-policy and foreign-trade contacts and link-ups between the subjects of federation can in the long term hardly fail to have an influence on Russian foreign policy.
11. In his first speech before the State Duma in mid-September of last year, ex-Prime Minister Primakov warned of the danger of the Russian Federation falling apart. Four months later, at the "All-Russian Assembly on Questions Concerning the Development of Federal Relations" he admitted that he was aware of accounts of over 30 territorial claims having been brought by one subject of federation against another. If the three risk factors of geopolitics, nationality and economics are combined to form a resultant force, there are three regions of potential disintegration in Russia: firstly the northern Caucasus with Chechnya at its core, secondly the subjects of federation along the Volga and in the Urals with their *de-facto* leader Tatarstan, and thirdly the subjects of federation in southern Siberia under the leadership of the Republic of Tuva.
12. In the medium term it is likely that Chechnya and the other Caucasian Republics, which can hardly be controlled from Moscow any longer, will leave the Federation. What is more, the tense socio-economic situation, the financial crisis, and the ecological and military hazard potentials already present in the subjects of federation could become so acute that a disintegration of the Russian Federation into a number of fragments can no longer be ruled out completely. Such a drift towards dissolution could only be halted if Moscow succeeded in improving the economic and social situation in the country and in constructing a sensible and universally acceptable federalism, if necessary incorporating confederative elements.