

Föderale Autonomie in Russland und in der GUS

Andreas Heinemann-Grüder

Februar 2002

Diese Studie entstand im Kontext eines
Kooperationsprojektes der Bertelsmann-Stiftung und
der Bertelsmann Forschungsgruppe Politik am
Centrum für angewandte Politikforschung zur
Eigenverantwortung und Autonomie der Regionen

Redaktion: Sascha Meinert

Inhalt

I. Der Begriff "Regionale Autonomie"	3
II. Regionale Autonomie in den GUS-Staaten	4
III. Basisinstitutionen des russischen Föderalismus	7
IV. Vertrags- und Verfassungsföderalismus	7
V. Präsidentieller Föderalismus	9
VI. Territorial- und Ethnoföderalismus	10
VII. Exekutiv-legislativer Föderalismus	12
VIII. Asymmetrie	12
IX. Bilaterale Verträge	16
X. Marktliberalisierung ohne Föderalismus	18
XI. Putins Föderalreformen	21
XII. Bewertung	23
Anhang 1: Legislative Kompetenzen der russischen Regionen	26
Anhang 2: Regionale Gerichte in Russland	27

I. Der Begriff "Regionale Autonomie"

Für den Begriff "regionale Autonomie" gibt es weder staatsrechtlich noch de facto einen gültigen Idealtyp. In allgemeiner Form bedeutet regionale Autonomie den juristischen Ausdruck für den Schutz nationaler, ethnischer, religiöser, weltanschaulicher, sozialer und politischer Interessenunterschiede, die innerhalb eines Gemeinwesens territorial organisiert sind. Regionale Autonomie kann in unitarischen Systemen für einzelne Gebietseinheiten oder ethnische Gruppen existieren, in föderalen Systemen ist diese Autonomie jedoch eine bestimmende und notwendige Eigenschaft für die überwiegende Anzahl der Regionen. Autonomie beschreibt jene Sphären politischer Machtausübung, die unabhängig von der Machtausübung der zentralen Autorität existieren. Autonomie umfasst dabei eigenständige Entscheidungskompetenzen und -zuständigkeiten, und zwar im Unterschied zu einfachen Ausführungs-, Verfügungs-, Anordnungs- und Vertretungskompetenzen, die „von oben“ delegiert werden. Autonomie ist nur gegeben, wenn sie mit finanzieller Autonomie einher geht und wesentliche Bereiche funktionaler und territorialer Autorität vor Eingriffen der Zentralmacht geschützt sind. Mit „funktionaler Autorität“ ist eine signifikante Entscheidungsmacht über bestimmte Politikbereiche gemeint, mit territorialer Autorität die von der Zentralmacht unabhängige Legitimation der territorialen Gewalten. Personale Autonomie schließlich bezieht sich auf kulturelle Gruppenrechte, etwa von ethnischen Gruppen. Autonomie kann mit dem administrativ-territorialen Prinzip oder dem ethnisch-territorialen Prinzip oder einer Mischung aus beiden Grundsätzen realisiert werden.

Regionale Autonomie ist nur gewährleistet, wenn es signifikante Bereiche politischer Selbstverwaltung gibt, die nicht durch den Zentralstaat usurpierbar sind. Autonomie ist darüber hinaus nur gewahrt, wenn die Regionen über residuale, auf jeden Fall substantielle und exklusive Machtpotenziale verfügen. Für die Beurteilung föderaler Autonomie ist mithin entscheidend, ob die Regionen über alle Rechte verfügen, die nicht ausdrücklich der Zentralmacht vorbehalten sind.

Indikatoren für Entscheidungsautonomie wären die autonome Bildung der regionalen Exekutive und Legislative und substantielle Bereiche steuerlicher, finanzieller und wirtschaftlicher Autonomie. Formen der Autonomie können unabhängige Verwaltungen, signifikante Kompetenzen in der Bildungs- und Kulturpolitik, die Berücksichtigung der regionalen Demographie in der Bestellung des öffentlichen Dienstes, im Falle ethnischer Heterogenität auch Sprachautonomie und bestimmte ökonomische Verfügungsrechte sein¹. Autonomierechte müssen indessen nicht für alle Glieder gleichermaßen gelten. Im Unterschied zur Betrachtung von Föderationen aus einer Perspektive des Gesamtsystems, hat C.D. Tarlton darauf verwiesen, dass disparate Regelungen für die Glieder durchaus

¹ Hurst Hannum, 1996, *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination. The Accommodation of Conflicting Rights*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 458ff.

existieren können: „The federal relationship, in any realistic sense, means something very much different to nearly every participant unit in the system“².

De facto Asymmetrien, d.h. Ungleichheiten in den Ausgangslagen, bestehen ohnehin in bezug auf strukturelle Kennzeichen wie die Größe, sozioökonomische Daten, die Einwohnerzahl, kulturelle, häufig auch sprachliche und geschichtliche Eigenheiten der Regionen. Asymmetrie kann hingegen auch de jure hinsichtlich der Grade personaler oder territorialer Autonomie, der Ressourcenverfügung, der Partizipation in verschiedenen Politikfeldern und des rechtlichen Status der Glieder bestehen³. Während ein Modell der Symmetrie sich auf die Aspekte gleicher Repräsentation, gleicher Machtbeteiligung und Machtbefugnisse bezieht, heben Modelle der Asymmetrie auf jene unikalen Merkmale ab, die jedes Glied vom anderen unterscheiden. Konflikt und Harmonie innerhalb einer Föderation resultieren dann aus der spezifischen Komposition symmetrischer und asymmetrischer Elemente.

Freilich müssen Demarkationslinien zwischen Symmetrie und Asymmetrie definiert werden. Nur wo eine gewisse Symmetrie im Verhältnis der Glieder zur föderalen Gesamtordnung besteht, lässt sich Asymmetrie von Konföderationen unterscheiden. Der föderale Schutz der Vielfalt muss seine Grenze an jenen Merkmalen der Symmetrie finden, die für das Überleben einer Föderation vonnöten sind. Voraussetzungen für die Einheit in asymmetrischen Föderationen sind langfristige geteilte Interessen an der Bewahrung eines gemeinsamen Marktes, Sicherheitsinteressen, ein Bedürfnis nach Selbstbewahrung gegenüber der äußeren Umwelt, ein Solidarpakt der Glieder, ein föderaler politischer Prozess, eine föderale Kultur und die Vernetzung der gesamtstaatlichen und regionalen Ordnungen.

II. Regionale Autonomie in den GUS-Staaten

Ein Überblick über de jure Autonomien und die tatsächliche Praxis in den 11 nicht-russischen GUS-Staaten ist in diesem Rahmen nicht möglich. Die Ausführungen beschränken sich deshalb auf die Identifikation gesamtregionaler Probleme. Der nicht-russische GUS-Raum unterteilt sich in den europäischen Teil (Belorus, die Ukraine und Moldova), den Kaukasusraum (Georgien, Armenien, Aserbaidshan) und die zentralasiatischen Staaten (Kasachstan, Kirgisien, Usbekistan, Tadschikistan). Keiner der nicht-russischen Staaten der GUS hat sich nach der Auflösung der Sowjetunion föderalisiert. Grundsätzlich muss zwischen überwiegend ökonomisch motivierten

² C.D. Tarlton, Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation, in: The Journal of Politics, no. 27, 1965, 867.

³ Ronald L. Watts, The Theoretical and Practical Implications of Asymmetrical Federalism: The Canadian Experience in Comparative Perspective. Paper Prepared for Presentation at the XVIth World Congress of the International Political Science Association. Comparative Federalism and Federation Research Committee: Session II, 21-25 August 1994, Berlin.

Forderungen nach territorialer Autonomie und ethnischen Autonomiebestrebungen unterschieden werden. Der Inhalt regionaler Autonomieforderungen variiert dabei in den GUS-Staaten erheblich. In der Ukraine überwiegen so beispielsweise Forderungen nach territorialer Autonomie gegenüber ethnischen Motiven.

Regionale Autonomieregelungen in den GUS-Staaten beziehen sich überwiegend auf jene Regionen, die schon zu Sowjetzeiten mit ethnischer Autonomie ausgestattet waren. Ethnische Autonomie umfasste zu Sowjetzeiten vor allem Sprach- und Kulturautonomie, eine Überrepräsentation von Titularethnien im politisch-administrativen System, das formale Recht, eigene Verfassungen annehmen zu können und die Repräsentation in der zweiten Kammer des Obersten Sowjets – dem Nationalitätensowjet. Die sowjetische ethnische Autonomie entbehrte jedoch der Finanzautonomie, es fehlte eine unabhängige Legitimation der regionalen Machtorgane und an Politikbereichen, die vor zentralstaatlichem Zugriff geschützt waren. Autonomie schloss weder die territoriale noch die funktionale Dimension ein, sondern bezog sich allein auf die personale Autonomie.

Zum strittigen Sowjeterbe gehören willkürlich gezogene Grenzen, die (insbesondere zwischen Nord- und Südossetien, in Nagornyj Karabach, in der moldawischen Dnestr-Region, im usbekischen Ferghana-Tal und in Abchasien/Georgien) Forderungen nach Grenzrevision nach sich zogen. Darüber hinaus wird von einigen ethnischen Gruppen die Wiederherstellung der Autonomie, die unter Stalin aufgehoben wurde, bzw. die Repatriierung von Deportierten gefordert – so etwa von den Krimtataren, den Wolgadeutschen und den Meschetern in Usbekistan. Forderungen der unter Stalin deportierten Völker werden von offizieller Seite häufig als Nationalismus denunziert.

Mit Ausnahme der konstitutionell geschützten Krimrepublik in der Ukraine hat sich am begrenzten ethnoföderalen Autonomieverständnis in den nicht-russischen GUS-Staaten keine substantielle Änderung ergeben. Im Falle Südossetiens hat Georgien die vormalige Autonomie währenddessen aufgehoben. Die autonome Republik Karakalpakstan innerhalb Usbekistans genießt formal ein Sezessionsrecht und das Recht, die innere administrative Gliederung autonom zu bestimmen. Als offizielle Sprache gelten das Usbekische und Karakalpak, zudem wählt die autonome Republik ihr eigenes Parlament und ihre Regierung. Der Bereich der Residualvollmachten, etwa der Finanzautonomie, ist jedoch marginal. De jure Autonomien, so etwa der Gagausen in Moldova, kritisieren häufig ökonomische Benachteiligung durch die Zentralregierung, die Unterdrückung unabhängiger regionaler Interessenorganisationen, darunter regionaler Parteien, und eine mangelnde Repräsentation der autonomen Gebietseinheit im zentralstaatlichen Parlament.

Zwar schreiben alle Verfassungen der GUS-Staaten den Grundsatz der Nicht-Diskriminierung fest, in der Praxis kommt es jedoch zu einer deutlichen Benachteiligung der nicht-titularen Ethnien bei der Besetzung öffentlicher Positionen, aber auch der staatlichen Förderung von Sprach- und Kulturautonomie. Dies trifft nicht zuletzt für die etwa 25 Millionen Diaspora-Russen zu, die Autonomieforderungen besonders in Kasachstan erheben.

Mehrere GUS-Staaten sind von desintegrativen Tendenzen bedroht, in Zentralasien vor allem Tadschikistan und Usbekistan und im Südkaukasus Aserbaidshan, Armenien und Georgien. Neben den internen Ursachen wirkt sich auch der Tschetschenienkonflikt auf interethnische Beziehungen aus, namentlich in Georgien und Aserbaidshan. Die zentralasiatische und die Kaukasusregion zeichnet sich v.a. durch ungefestigte Staatlichkeit und einen wenig erfolgreichen ökonomischen Transformationsprozess aus. Insbesondere die zentralasiatischen Staaten sind darüber hinaus von oligarchischen und regionalen Klanstrukturen geprägt. Politisch ist die Instabilität der asiatischen GUS-Staaten durch elementare Defizite bei der Demokratisierung und dem Schutz der Menschenrechte verursacht, aber auch durch die mangelnde Bereitschaft zur Dezentralisierung von Vollmachten und Zuständigkeiten. Die politische Reformbereitschaft ist allgemein gering: Korruption, wirtschaftlicher und regionaler Klientelismus sowie Ineffizienz des öffentlichen Sektors sind die Folge. Organisierte Kriminalität mit mafiösen Strukturen in Politik und Wirtschaft, der Drogenschmuggel aus Afghanistan und unkontrollierter Waffenhandel bedrohen die innere Sicherheit der Staaten in der zentralasiatischen und der Kaukasusregion.

Während Kasachstan dank seines Ölreichtums und einer vergleichsweise liberalen Wirtschaftspolitik relativ prosperiert, lebt in Kirgisien und Tadschikistan über die Hälfte der Bevölkerung unter der Armutsgrenze. Insbesondere Usbekistan und das im Ferghanatal angrenzende Kirgisien sind anfällig für soziale und ethno-religiöse Spannungen. Armut und unangemessene Repression begünstigen, dass von Afghanistan ausgehender militanter Islamismus bei Teilen der (männlichen) Jugend Anklang findet⁴.

Forderungen nach Föderalisierung des Staatswesens scheiterten zumeist am Nationalismus der Eliten der Titularethnie und am zentralistisch-autokratischen Politikverständnis der überwiegend sowjetisch geprägten Führungseliten. Ethnische Autonomieforderungen rufen unter den staatstragenden Nationalitäten der GUS-Staaten in der Regel die Befürchtung vor Irredentismus, Sezession oder Anschluss an ein „Mutterland“ hervor – so im Falle der Russen in Kasachstan, der Osseten und Abchasen in Georgien, der Dnestr-Region in Moldova und der Region Nagornyj Karabach in Aserbaidshan. Die Aufhebung bzw. Verweigerung von substanzieller Autonomie ist dabei zu einer zusätzlichen Quelle nationalistischer Mobilisierung geworden. Politisch-ethnische Konflikte mit der Forderung nach größerer Autonomie bzw. Sezessionismus (Südossetien, Abchasien, Berg-Karabach) und politisch-ethnische Spannungen um größere Autonomie (Adscharien, Siedlungsgebiete der armenischen Minderheit in Südgeorgien, Gagausen und Russen in Moldova) haben bisher keine Verregelung durch tragfähige bzw. allgemein akzeptierte Autonomieregelungen gefunden.

⁴ Heinrich Kreft, Manfred Huterer, Neues „Great Game“ in Zentralasien? Die Entwicklungen im Südkaukasus, in Zentralasien, dem Mittleren Osten und im westlichen Südasien als Herausforderungen für Europa. In: Österreichische Militärische Zeitschrift 5/2001. (auch unter: www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/asien/great_game.pdf)

III. Basisinstitutionen des russischen Föderalismus

Zwischen 1990 und 1993 waren die Zentrum-Regionen-Beziehungen in Russland durch extreme Ungewissheit über institutionelle Rahmendaten und folglich auch über die Akteurspräferenzen charakterisiert. Der radikale institutionelle Wandel in der Schlussphase der Sowjetunion und während der Neugründung Russlands eröffnete Spielräume für maximalistische Strategien, da die Akteure permanent in Konflikt mit den vorherrschenden Institutionen gerieten und Sanktionsmechanismen geschwächt waren.

Die "institutionenfreie" Zeit hielt in Russland länger als in den mittelosteuropäischen Staaten an. Im Zuge der Neukonstitution Russlands, insbesondere der Annahme der Verfassung von 1993, sind gleichwohl einige Basisinstitutionen geschaffen worden, deren Existenz seither weitgehend unstrittig ist. Akteure, die diese fundamentalen Merkmale des föderalen Staatsaufbaus in Frage stellten, befanden sich ab Ende 1993 zu keinem Zeitpunkt in einer mehrheitsfähigen Position.

Unter den institutionellen Merkmalen des russischen Föderalismus ragen fünf Besonderheiten hervor: (1) die Verbindung von Elementen des Vertragsföderalismus mit Verfassungsföderalismus; (2) die Kombination von »Superpräsidentialismus« mit föderaler Machtteilung; (3) die Verknüpfung von ethnoföderalen und territorialföderalen Prinzipien; (4) die Verbindung von legislativem und exekutivem Föderalismus bei der Bildung der zweiten Kammer; und schließlich (5) die Asymmetrie. Die genannten institutionellen Merkmale verkörpern jeweils ein Spannungsverhältnis zwischen konträren Prinzipien, sie sind somit weder widerspruchsfrei noch eindeutig in ihrer normativen Kraft. Durch die Verbindung der Gegensätze werden jedoch Grenzen für die Durchsetzung eines Teilprinzips auf Kosten des anderen gezogen.

IV. Vertrags- und Verfassungsföderalismus

Die Föderalisierung Russlands ab 1991 konnte weder ausschließlich »von oben« – durch einen Akt der Dezentralisierung –, noch »von unten« – durch Zusammenschluss unabhängiger Gemeinwesen – erfolgen. Das Vertragselement im russischen Föderalismus, wie es in den Föderationsverträgen von 1992 und den bilateralen Verträgen seit 1994 zum Ausdruck kommt, konstituiert die Regionen nicht als unabhängige Entitäten, gleichwohl wurden sie als föderale Vertragspartner anerkannt und damit erstmals vor zentralstaatlicher Machtusurpation geschützt. Durch den Vertragsföderalismus wurde in Russland gleichsam die Idee eines föderalen Gesellschaftsvertrages institutionalisiert: Die Willkür des Zentrums wurde beschränkt, nicht-russische Gemeinwesen als distinkte Gemeinschaften anerkannt und eine einseitige Übernahme von »Gemeinschaftsaufgaben« zumindest im Grundsatz ausgeschlossen. Neben den Alleinzuständigkeiten der Föderation und den Residualrechten der Regionen listet die Verfassung (Art. 72) einen umfangreichen Bereich von Gemeinschaftsaufgaben auf, die weder von der föderalen Regierung noch von den

Regionen einseitig wahrgenommen werden sollen. Dazu gehören die Übereinstimmung der Rechtsordnungen in der Föderation und den Regionen, der Schutz der Menschenrechte, die Nutzung von Naturressourcen, die Aufteilung des Staatseigentums, die Bildungs-, Gesundheits- und Familienpolitik, Prinzipien der Besteuerung, Personalfragen im Polizei- und Gerichtswesen, die Festlegung von Verwaltungsgrundsätzen und die Koordination der Außen- und Außenwirtschaftspolitik.

Der Bereich der Gemeinschaftsaufgaben ist in der russischen Verfassung sehr weit gefasst und schränkt von daher die regionale Autonomie ein. Die tatsächliche Aufteilung von Gemeinschaftsaufgaben zwischen Zentrum und Regionen wurde ab 1994 in einer Fülle von bilateralen Verträgen individuell geregelt. Bis Sommer 1999 dehnten zahlreiche Regionen jedoch ihre Gesetzgebung auf den Bereich der Gemeinschaftsaufgaben auch ohne Abstimmung mit der Moskauer Regierung aus, z.T. weil es an föderaler Rahmengesetzgebung fehlte, z.T. aber auch durch einseitige Übernahme dieser Rechtsbereiche. Im Juni 1999 verabschiedete die russische Duma deshalb ein Gesetz zu den Grundlagen der Zuständigkeitsverteilung im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben⁵. Das Gesetz schrieb die Gleichberechtigung und Nicht-Diskriminierung der Regionen – jedoch nicht deren Gleichheit – bei der Wahrnehmung von Gemeinschaftsaufgaben durch die föderale Regierung oder die Regionen fest. Die Aufteilung von Zuständigkeiten im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben wurde erstmals an die finanzielle Deckung geknüpft. Vor allem aber wurde den Regionen die Mitbestimmung bei der Gesetzgebung im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben zugesichert. Im Falle von Konflikten zwischen der Duma und den Interessen von regionalen Machtoorganen sind Schiedskommissionen vorgesehen. An die Stelle der gängigen Praxis der neunziger Jahre, "Geheimverträge" zwischen der Moskauer Regierung und einzelnen Regionen abzuschließen, ist nun ein weitgehend transparenter Prozess getreten.

Der Abschluss bilateraler Verträge in der russischen Föderation ist häufig als Quelle der Desintegration interpretiert worden. Freilich wurde dabei die Tatsache vernachlässigt, dass die Integrationsbereitschaft der autonomen Republiken Russlands, die alle nach 1990 ihre staatliche Souveränität erklärt hatten, von der Anerkennung als Vertragspartner durch die Moskauer Regierung abhängig blieb. Der Verfassungsföderalismus, der eine substaatliche Souveränität ausschließt, setzte dem Vertragselement der russischen Föderation zumindest de jure Grenzen. Ein reiner Verfassungsföderalismus hätte jedoch der Tatsache, dass Russland ein Vielvölkerstaat ist, nur unzureichend Rechnung getragen.

Durch die Föderationsverträge von 1992, die bilateralen Verträge ab 1994 und die grundsätzliche Akzeptanz der Verfassungsordnung haben sich die Föderationssubjekte – mit Ausnahme Tschetscheniens – dieser doppelten Bindung durch die Verfassung und die Verträge versichert. Die Vertragsabschlüsse markieren damit den entscheidenden

⁵ Federal'nyj Zakon "O principach i porjadke razgranichenija predmetov vedenija i polnomocij meždu organami gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii i organami gosudarstvennoj vlasti sub'ektov Rossijskoj Federacii", angenommen durch die Duma am 4.6.1999, gebilligt durch den Föderationsrat am 9.6.1999.

Unterschied zu einer einfachen – und reversiblen – Dezentralisierung von Zuständigkeiten »von oben«.

Systematisch gesprochen ist durch die Verbindung von Verfassungs- und Vertragsföderalismus ein Dauerkonflikt institutionalisiert worden. Freilich ist dieser Konflikt föderalismustypisch, denn ein vertragliches Bündnis setzt die Konstitution der Vertragsparteien als eigenständige Akteure voraus. Potenziell desintegrativ ist im Falle Russlands vor allem die unzulängliche Abgrenzung der Kompetenzen – das erwähnte Dumagesetz löst das verfassungsimmanente Problem allzu umfangreicher Gemeinschaftsaufgaben keineswegs. Die Funktionsaufteilung zwischen dem Zentrum und den Regionen ist hinsichtlich elementarerer zentralstaatlicher Exklusivkompetenzen – etwa der Existenz einer Zentralregierung mit drei getrennten Machtzweigen, eines Zweikammersystems, der äußeren Souveränität, einer Zentralbank, des Rubels als Einheitswährung und der Abhaltung föderaler Wahlen – weitgehend unstrittig. Strittig waren und sind vor allem die Wahrnehmung der »Gemeinschaftsaufgaben« und der Anspruch einiger Republiken auf Souveränität.

V. Präsidentieller Föderalismus

Durch die Verbindung von föderalen Prinzipien der Machtteilung und präsidientellen Grundsätzen der Machtkonzentration ist ein weiterer Grundkonflikt institutionalisiert worden. Präsidentieller Föderalismus ist ein Regierungstyp, der den Konflikt zwischen Zentralismus und Regionalismus geradezu zum Systemmerkmal erhebt, denn präsidiale Machtkonzentration und föderale Machtteilung verkörpern grundverschiedene Prinzipien. Der präsidientelle Föderalismus in Russland zeichnet sich im Vergleich zu parlamentarischen Föderationen wie Deutschland, Kanada und Australien oder präsidientell-legislativen Föderationen wie den USA durch die Exekutivgewalt des Präsidenten mit stark zentralistischen Merkmalen aus – der Herrschaft per Dekret, legislativen Vetorechten, dem Kontrollanspruch gegenüber Regionalverwaltungen und Notstandsvollmachten. Darüber hinaus vermischen sich exekutive und legislative Gewalten im Präsidialamt. Die Grundschwächen präsidienteller Regime – geringe Anreize für die Bildung von Parlamentsparteien, die Personalisierung von Politik mit charismatischen Führern statt Programmparteien, die Polarisierung der Wählerschaft aufgrund des Mehrheitswahlrechtes und Gefahren des Autoritarismus – wirken sich dabei negativ auf die föderale Gewaltenteilung und das föderale Potenzial zur Konfliktlösung aus.

Im Unterschied zu parlamentarischen Föderationen mit der Konzentration legislativer Macht in der ersten Kammer ist die Machtverteilung zwischen der Duma und dem Föderationsrat in Russland vergleichsweise ausgeglichen. Die unitarischen Elemente des Regierungssystems – das Präsidialamt und die Duma – werden durch die exklusiven Vollmachten und Zustimmungskompetenzen des Föderationsrates ausbalanciert. Angesichts

der konstitutionellen Machtfülle im Präsidialamt ist die föderale Gewaltenteilung in Russland somit zu einem Mittel vertikaler Machtbeschränkung und -kontrolle geworden. Die föderale Machtteilung ist gerade angesichts des Fehlens selbstbewusster Verbände, regional verankerter Parteien und einer handlungsstarken Duma ein elementarer Garant für die Verhinderung autoritärer Regression.

Gleichwohl kann der Föderalismus die funktionalen Defizite des Präsidentialismus bestenfalls einhegen, nicht jedoch kompensieren. Der Präsidentialismus ist aufgrund seiner geringen funktionalen Differenzierung, vor allem aber aufgrund der Existenz einer doppelten Exekutive (der Präsidialverwaltung und der Regierung) mit einer effektiven Regionalpolitik tendenziell überfordert. Kennzeichnend für den präsidentiellen Föderalismus in Russland war insbesondere unter Präsident Jelzin ein Wildwuchs extrakonstitutioneller Einflusskanäle, mit denen regionale Akteure Entscheidungen der Regierung und des Präsidentenapparates zu beeinflussen suchen. Häufig wurden dabei von Regionalführern die mangelnde Transparenz und die unklaren Zuständigkeiten in der Moskauer Doppelexekutive, willkürliche Änderungen von Politikpräferenzen und ein "extraktives" Verhalten des Zentrums gegenüber den Regionen beklagt. Der Lobbyismus der Regionen signalisiert ein Institutionalisierungsdefizit: hohe Informationskosten, geringe Vorhersehbarkeit und eine Tendenz zur Ad-hoc-Politik. Systematisch betrachtet wird die Verschränkung und wechselseitige Abhängigkeit präsidialer und föderaler Entscheidungsprozesse in Russland gerade durch einen Präsidentialismus gefährdet, der Implementationsstärke vorgibt, diese jedoch nicht einlösen kann.

VI. Territorial- und Ethnoföderalismus

Der Sowjetföderalismus hatte die ethnischen Identitäten von nichtrussischen Völkern in Gestalt von Autonomien »institutionalisiert«, Russland wiederum erbte die ethnoföderale Struktur von der Sowjetunion. Russlands Föderalismus hat, mit wenigen Statusänderungen, die ethnoföderale Gliederung aus Sowjetzeiten beibehalten, zugleich jedoch die vormals unitarisch verwalteten Gebiete und Bezirke zu Föderationssubjekten aufgewertet. Durch die Kombination ethnoföderaler und territorialföderaler Prinzipien beim Staatsaufbau ist vor allem zweierlei erreicht worden: die Verhinderung ethnischer Hegemonie der Russen und eine Abkehr von der unitarischen Beherrschung der Gebiete und Bezirke. Die Abkehr vom reinen Ethnoföderalismus und die Verhinderung eines reinen Territorialföderalismus können durchaus als Erfolge der Föderalisierung betrachtet werden. Zwar hat es in den neunziger Jahren immer wieder Stimmen gegeben, um die Regionen im Status zu vereinheitlichen, ihre Zahl zu verringern und die Sonderstellung der autonomen Gebietseinheiten zu beseitigen, ernsthafte politische Initiativen sind dem jedoch nie gefolgt. Von daher kann das Nebeneinander ethnisch und territorial definierter Gebietseinheiten als faktisch akzeptiert gelten. Ein reines Territorialprinzip hätte die nichtrussischen Ethnien Assimilationszwängen ausgesetzt, mit der möglichen Folge einer

Radikalisierung des Nationalismus; ein reiner Ethnoföderalismus wiederum hätte die russisch dominierten Regionen benachteiligt und chauvinistische Stimmungen unter den ethnischen Russen gefördert.

Die Kombination ethnoföderaler und territorialföderaler Prinzipien ist gleichwohl konfliktträchtig, weil russisch dominierte Gebiete, insbesondere jene, die zu den Nettobeiträgern föderaler Umverteilung gehören, eine Privilegierung der Autonomien immer dann bestreiten werden, wenn wirtschaftliche Vergünstigungen nicht mit Bedürftigkeit, sondern ethnischer Herkunft begründet werden. Grundsätzlich kann Ethnoföderalismus unter zwei Bedingungen desintegrative Kräfte entfalten: wenn nicht-titulare Ethnien wirtschaftlich und politisch signifikant benachteiligt werden und wenn Ethnoföderalismus zum Vorwand für nichtdemokratische Herrschaftsformen wird. Obschon in der politischen Praxis der Autonomien und insbesondere in den Republiken eine deutliche Bevorzugung der namensgebenden Ethnien zu verzeichnen ist, haben die meisten Verfassungen bzw. Statuten dort den Minderheitenschutz zumindest formell verankert. Zugleich haben nicht-titulare Gruppen, das heißt vor allem auch ethnische Russen, häufig an den Republikprivilegien partizipieren können. Sofern mehrere ethnische Gruppen in einer Autonomie koexistieren und keine in einer dominanten Position ist, sind zudem interethnische Kooperationsanreize gestärkt worden (so etwa in Dagestan). Die politische Praxis in den autonomen Republiken führt jedoch zu einer deutlichen Privilegierung der Titularethnie, und zwar ungeachtet der tatsächlichen demographischen Zusammensetzung, die eine Privilegierung der Titularethnie nicht rechtfertigt. Relative oder auch absolute Minderheiten, die die namensgebende Ethnie verkörpern, werden so überproportional bei der Besetzung politischer und administrativer Posten berücksichtigt. Regionale Verwaltungen der Titularethnien schränken dabei die Möglichkeiten der Artikulation ethnischer Interessen nicht-titularer Ethnien erheblich und häufig auch systematisch ein⁶.

Als problematisch haben sich darüber hinaus jene Fälle erwiesen, wo zwei ethnische Gruppen eine autonome Republik bilden, in einer Pattsituation sind und jede Gruppe eine Beherrschung durch die andere befürchtet. Dies trifft insbesondere auf Doppelautonomien zu (z.B. Karatschaj-Tscherkessien). Eine zweite Kategorie betrifft jene Fälle, wo die Titularethnie dominiert, die eigene Kultur und Sprache anderen Gruppen aufzwingen will und Bürgerrechte von Minderheitengruppen eingeschränkt werden. Ein dritte Kategorie stellen Regionen dar, die die Freizügigkeit russischer Staatsbürger – meist zu Lasten von Flüchtlingen aus dem Kaukasus – durch regionale Meldeverordnungen einschränken (z.B. Stawropoler und Krasnodarer Bezirk). Konflikte dürften sich dann zuspitzen, wenn russische oder nicht-titulare Minderheiten in den Autonomien (oder nichtrussische Gruppen in rein territorialen Gebietseinheiten) sich in einer Weise marginalisiert fühlen, die sie um Schutz bei der Zentralregierung und ethnisch verwandten Regionen nachsuchen

⁶ Tomila Lankina, Local Government and Ethnic and Social Activism in Russia, unveröffentlichte Dissertation, Oxford University 2001.

lässt. Wie Menschenrechtsgruppen immer wieder betonen, kommt die föderale Regierung ihrer konstitutionellen Verpflichtung zum Minderheitenschutz höchst ungenügend nach.

VII. Exekutiv-legislativer Föderalismus

Durch das Prinzip gleicher Repräsentation der Föderationssubjekte im Föderationsrat ist die Gleichstellung der ethnischen und administrativen Gebietseinheiten institutionalisiert worden. Die Bildung des Föderationsrates aus je einem Vertreter der regionalen Exekutiven und Legislativen verbindet Elemente des exekutiven und des legislativen Föderalismus und versucht beide substaatlichen Machtzweige an föderalen Entscheidungen zu beteiligen und damit zu integrieren. Die Vermischung beider Repräsentationsgrundsätze räumt der Zentralmacht durchaus Kontrollmittel ein, weil eine Hürde gegenüber regionalem Kollektivhandeln institutionalisiert worden ist. Da Parteibindungen bei den bisherigen Wahlen zu regionalen Exekutiven und den Regionalparlamenten nur eine marginale Rolle spielten, ist das Abstimmungsverhalten im Föderationsrat kaum durch Parteiblöcke bestimmt gewesen; das Fehlen koordinierter Willensbildung durch Parteien erschwert ein kollektives Vorgehen der Regionen im Föderationsrat somit zusätzlich. Da Regionalvertreter kraft ihres Amtes im Föderationsrat vertreten sind, ist die zweite Kammer zudem vergleichsweise entpolitisiert: Um ein Mandat im Föderationsrat zu erhalten, müssen keine Wählerinteressen mobilisiert werden. Die legislative Kompetenz der zweiten Kammer schließt zwar eine Mitwirkung bei der Wahl exekutiver Funktionsstellen aus, aber an Verfassungsänderungen und der Gesetzgebung nimmt der Föderationsrat durchaus, und zwar in wachsendem Maße, teil.

Betrachtet man die Vielfalt regionaler Einflusskanäle im Zentrum, dann überwiegt jedoch die Vertretung exekutiver Interessen der Regionen. Die Außenvertretung der Regionen wird beinahe ausschließlich von den Exekutiven wahrgenommen.

VIII. Asymmetrie

Eine Besonderheit des Föderalismus in Russland besteht in der rechtlichen Ungleichheit der Regionen. Die Vielfalt dieser Ungleichheiten wird meist mit dem Sammelbegriff »Asymmetrie« belegt. Gemeinhin werden mit Asymmetrie Instabilität, Partikularismen, hohe Koordinations- und Informationskosten, die Unterminierung eines einheitlichen Rechts und Wirtschaftsraumes und Sezessionsanreize assoziiert.⁷ Asymmetrie erstreckt sich freilich auf mindestens drei verschiedene Phänomene: Statusunterschiede unter den Gebietseinheiten, die von der Verfassung vorgesehen sind; unterschiedliche exekutive

⁷ Tarlton, Symmetry and Asymmetry, a.a.O., 868ff.

Vollmachten, die durch bilaterale Verträge geregelt werden; und Variationen in den regionalen politischen Regimen, die häufig im Widerspruch zur Verfassung stehen.

Eine abstrakte Gegenüberstellung von Symmetrie und Asymmetrie hilft wenig, wenn es um die Verträglichkeit bzw. Unverträglichkeit von Asymmetrien mit dem föderalen Zusammenhalt geht. Asymmetrien sind stets Teil des politischen Gesamtsystems und begrenzt durch bestimmte »Symmetrien«, das heißt Regeln, die homogen angewandt werden. Symmetrie und Asymmetrie stehen nicht notwendigerweise in einem Ausschließungsverhältnis, sondern können durchaus komplementär sein.

Die Verfassung unterscheidet sechs verschiedene Arten von »Föderationssubjekten«: Republiken, Bezirke, Gebiete, Städte mit föderaler Bedeutung, autonome Gebiete und autonome Bezirke, wobei sich drei Grundtypen ausmachen lassen: nationalstaatliche Gebilde (Republiken, autonome Bezirke und autonome Gebiete); territorialstaatliche Gebilde (Bezirke, Gebiete) und Städte mit föderaler Bedeutung. In Abkehr von den Föderationsverträgen des Jahres 1992 verkündete die Verfassung vom Dezember 1993 die Gleichheit der Föderationssubjekte (Art. 5.1), sie behandelt die Republiken nicht mehr als »souveräne« Staaten, und sie betrachtet die allgemeinen Grundsätze der legislativen und exekutiven Macht in den Regionen als »Gemeinschaftsaufgabe« (Art. 76.4). Unbeschadet der rechtlichen Ungleichheiten werden die Regionen im wesentlichen homogen behandelt: Alle sind als staatliche Gebilde (*gosudarstvennye obrazovanija*) anzusehen, sie verfügen über Elemente der Verfassungsgebung, eine eigene Gesetzgebung und Territorialhoheit, sie sind gegenüber der föderalen Ebene gleichberechtigt repräsentiert und – zumindest konstitutionell – in ihrer Rechtshoheit an Vorgaben der föderalen Verfassung gebunden.

Aus der Perspektive der gesamtrossischen Verfassungsordnung bestand bis 1996 eine wesentliche Asymmetrie unter den Regionen in den unterschiedlichen Graden zentralstaatlicher Einwirkungsmacht. Freilich hat diese Asymmetrie seit der Wählbarkeit von Gouverneuren in den Gebieten und Bezirken (anstelle ihrer früheren Ernennung durch den Präsidenten) an Bedeutung verloren. Die Exekutiven der territorialen Gebietseinheiten stehen jenen der Republiken in ihrer Entscheidungsautonomie nicht mehr grundsätzlich nach. Während in den Jahren 1992/93 vor allem ressourcenreiche Gebiete den Status einer Republik anstrebten, hat diese Konkurrenz im Vergleich zum Konflikt zwischen "autonomen Bezirken" und den sie umschließenden Regionen (*kraja*) an Bedeutung verloren.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht erweist sich die Stellung der autonomen Bezirke jedoch als dauerhaft konfliktrichtig: Neun von insgesamt zehn autonomen Bezirken sind nach 1992 im Bestand der sie umgebenden Regionen geblieben, und mehrfach versuchten diese, die Enklaven ihrer Jurisdiktion zu unterstellen (prominenter Fall: das Gebiet Tjumen gegenüber den autonomen Bezirken der Chanten und Mansen sowie der Jamal-Nenzen).⁸ Zwar hat das Verfassungsgericht in einem Grundsatzurteil vom 14. Juli 1997 die autonome Rechtsstellung der Enklaven im Grundsatz bekräftigt, gleichzeitig hat es jedoch auf die

⁸ Vgl. Michail Piskotin, *Zdanie federacii neobchodimo dostroit'*, in: Rossijskaja Federacija Nr. 14, 1996, 16.

Möglichkeiten vertraglicher Delegation von Vollmachten verwiesen – der Druck, denen autonome Bezirke von Seiten der sie umgebenden *kraja* ausgesetzt sind, hält an.⁹

Die konstitutionellen Grenzen der Asymmetrie sind in der Rechtsgebung der Regionen häufig überschritten worden. Faktisch enthalten alle Verfassungen der Republiken Festlegungen, die der Verfassung der Föderation widersprechen. Zu den eklatantesten Fällen gehören Tschetschenien und Tuwa. Die tschetschenische Verfassung geht ohnehin von Eigenstaatlichkeit aus.¹⁰ Die Mehrheit der Republiken bestimmt den eigenen Status hingegen im Bestand Russlands. Einige Republiken erwähnen das Verhältnis zu Russland nicht ausdrücklich, andere sprechen von »konstitutionellvertraglichen Beziehungen«, Tatarstan wiederum bestimmt den eigenen Status als »assoziiertes Mitglied« der Föderation. Mehrere Verfassungen erlauben Änderungen des territorialen Status durch ein Referendum und reklamieren damit implizit ein Sezessionsrecht. Während eine Gruppe unter den Republiken die Souveränität des eigenen Volkes erklärt (so etwa Dagestan, Nordossetien, Komi, Udmurtien, Kabardino-Balkarien, Burjatien), behaupten andere die volle staatliche Souveränität (so Tschetschenien, Tatarstan). Ob unter »Volkssouveränität« nur die der Titularethnie zu verstehen ist oder aller Bewohner innerhalb der Republik, ist nicht immer auszumachen. Unbeschadet der Differenzen in der Ethnisierung von Souveränität bekräftigen die Republikverfassungen mit wenigen Ausnahmen die Zweisprachigkeit (Ausnahmen sind zum Beispiel Baschkortostan und Tatarstan). Kabardino-Balkarien interpretiert Souveränität auf seine Weise: Es anerkennt die föderale Verfassung und die Einheitlichkeit der Staatsbürgerschaft, hält jedoch – ähnlich wie die Republik Komi – am Konzept delegierter Kompetenzen fest, wonach also die Föderation so viel Macht habe, wie ihr ausdrücklich übertragen worden sei. Die Vorstellung, dass die autonomen Republiken die eigentlichen Begründer der Föderation sind, findet sich auch in anderen Republikverfassungen. Noch einen Schritt weiter gehen jene Republikverfassungen, die vom Prinzip »Landesrecht bricht Bundesrecht« ausgehen. Alle Republikverfassungen beanspruchen zudem eine eigene Staatsbürgerschaft. Schließlich wird in den Verfassungen der Republiken ausnahmslos ein Eigentumsrecht am Boden und an den Naturressourcen reklamiert.

Zum Schutz ihrer Verfassungsordnung sehen die Republiken entweder Oberste Gerichte oder Verfassungsgerichte vor. In einigen Fällen wird das Oberste Gericht der Republik zum höchsten Gericht in Fragen des Zivil-, Straf- und Verwaltungsrechts und in Fragen der Gerichtsaufsicht erklärt – der Souveränitätsanspruch wird damit auch im Bereich der Judikative reklamiert. Häufig finden sich darüber hinaus in den Republikverfassungen Artikel, die die Ernennung des Staatsanwaltes der Republik – obschon laut Verfassung der

⁹ Sobranie zakonodatel'stva RF, No. 29, 1997, 3581; vgl. auch N. M. Dobrynin, Problemy pravogo regulirovanija otnošenii kraja (oblasti) s vchoäjašimi v ich sostav avtonomnymi okrugami, in: Gosudarstvo i pravo Nr. 7, 1998, 46-50.

¹⁰ Konstitucii respublik v sostave Rossijskoj Federacii (Sbornik dokumentov), Moskva (Izdatel'skaja Firma Manuscript); siehe auch N.A. Michaleva, Konstitucionnye reformy v respublikach - sub'ektach Rossijskoj Federacii, in: Gosudarstvo i pravo, Nr. 4, 1995, 9.

Föderation zum einheitlichen System der Staatsanwaltschaft gehörend – von der Nominierung des Präsidenten der Republik oder der Legislative abhängig machen. Die Durchsicht der Republikverfassungen summiert sich zu dem Befund, dass die meisten Republiken Russland als Vertragsföderation begreifen, die erst durch ihre Glieder konstituiert wird. Alle Republikverfassungen gehen explizit oder implizit davon aus, dass die Republiken neben der föderalen Souveränität eine eigene Souveränität (Volksouveränität oder staatliche Souveränität) genießen.

Die Gebiete und Bezirke begannen nach Annahme der gesamtrussischen Verfassung und der Bildung regionaler Dumen ab 1994 mit der Ausarbeitung von Statuten.¹¹ Die Gebiete sind im Unterschied zu den Republiken keine "Staaten"; einige Statuten enthalten freilich Bestimmungen, die eine Statusangleichung an die Republiken vermuten lassen. Ebenso wie die Verfassungen der Republiken ihre Staatsbürgerschaft regeln, das heißt die Wahrnehmung von Rechten an die Registrierung als Staatsbürger der Republik knüpfen, haben auch einige Statuten den Begriff »Einwohner des Gebiets« eingeführt.¹² Einige Statuten sprechen darüber hinaus nicht von der Bevölkerung, sondern vom »Volk« (*narod*) eines Gebietes, womit analog zu den Republikverfassungen die Rechtsvorstellung von Volkssouveränität in den inneren Angelegenheiten geschaffen wird.

Die meisten Statuten teilen die Macht zwischen Exekutive und Legislative deutlich zugunsten der Exekutive auf. Die Gouverneure verfügen somit auf regionaler Ebene häufig über ähnliche Vollmachten wie der Präsident auf zentralstaatlicher Ebene. Zwischen dem Präsidentsystem und dem Gouverneurssystem hat sich damit eine Art institutionelle Kongruenz ausgebildet. Das Gouverneursamt gleicht weithin einem präsidentiellen Regime auf regionaler Ebene.¹³

Die Festlegung von regionalen Zuständigkeiten in den Statuten wiederholt meist wörtlich Formulierungen aus der Verfassung der Föderation, das heißt die von der Verfassung gezogenen Zuständigkeitsgrenzen werden in der weit überwiegenden Zahl der Fälle anerkannt. Souveränitätsansprüche und Ethnizität spielen in den Statuten keine Rolle, selbst wenn es sich um Gebiete handelt, die sich im Vorfeld der Verfassungsdebatten 1993 selbst zu Republiken erklärt hatten. Formulierungen, die auf einen exklusiven Anspruch auf Naturressourcen schließen lassen, sind nicht zu finden. In Einzelfällen suchen Gebietsstatuten jedoch den Bereich der föderalen Alleinzuständigkeit einzuschränken, Gemeinschaftskompetenzen einseitig zu definieren und den Bereich der eigenen Zuständigkeiten auszuweiten. So beanspruchen einige Gebiete das Recht, regionale Staatsbanken zu schaffen, die Arbeit von regionalen Abteilungen der föderalen Exekutive (etwa des Vermögenskomitees) zu beeinflussen und als unabhängige Subjekte internationale und außenwirtschaftliche Beziehungen anknüpfen zu können.

¹¹ Ustavy kraev, oblastej, gorodov federal'nogo znaceniija, avtonomnoj oblasti, avtonomnych okrugov Rossijskoj Federacii, 1995, Izdanie Gosudarstvennoj Dumy, Moskva (Izvestija).

¹² Irina Umnova, Put' k ravnovesiju interesov. Razmyšlenija ob ustavach rossijskich oblastej, in: Vaš vybor, Nr. 5-6, 1994, 18.

¹³ Irina Umnova, Ustav oblasti (kraja): Pervyj opyt, Moskva, 1995, 63ff.

Gemeinschaftsaufgaben werden in einigen Statuten gänzlich in die Zuständigkeit der Region übertragen, solange kein anders lautendes föderales Gesetz existiert. Eine gravierende Diskrepanz zwischen der föderalen Verfassung und den regionalen Verfassungen oder Statuten besteht häufig in Bezug auf die kommunale Selbstverwaltung. Diese wird oft als Teil des Systems der regionalen Staatsverwaltung behandelt und damit in die von den Präsidenten bzw. Gouverneuren angeführte Verwaltungshierarchie eingegliedert.

Zwischen der regionalen und föderalen Verfassungs- und Gesetzgebung hat sich mithin eine Fülle von Widersprüchen aufgetan. Grundsätzlich gilt Artikel 76.5 der Verfassung der RF, wonach bei Widersprüchen föderales Recht gliedstaatliches Recht bricht. Insbesondere seit 1996 ist das Verfassungsgericht bei der Abmahnung von Verfassungsverstößen aktiv geworden, und seit den Putinschen Reformen (siehe unten) sind zahlreiche Verfassungen und Statuten in den Regionen den Verfassungsvorgaben angepasst worden.

IX. Bilaterale Verträge

Seit Februar 1994 setzte in Russland ein Prozess der bilateralen vertraglichen Ausgestaltung der Gemeinschaftsaufgaben und der Übertragung föderaler Zuständigkeiten an die Gebietskörperschaften ein. Jene autonomen Republiken, die zwischen 1989 und 1991 zu einer Unionsrepublik aufgewertet wurden, die Privilegien der Titularethnie bewahren und unter dem Schlagwort »Souveränität« ökonomische Rechte ausweiten wollten, widersetzten sich am stärksten der Rezentralisierung von Zuständigkeiten und der Gleichstellung der Regionen durch die Verfassung vom Dezember 1993. Am deutlichsten zeigten sich Befürchtungen vor einer »Russifizierung« und Zentralisierung der Föderation, wo sich ethnisches Sonderbewusstsein mit der Verfügung über Naturreichtümer verband. Freilich hatten nur zwei der insgesamt 21 Republiken offen gegen die Zugehörigkeit zur Föderation votiert: Tschetschenien und Tatarstan. Aus der Perspektive der Moskauer Regierung galt es deshalb, die Republiken wieder an Russland zu binden und weitere Souveränitätsansprüche zu verhindern. Die bilateralen Verträge mit den Republiken, später gefolgt von Verträgen mit einfachen Gebietseinheiten und autonomen Bezirken, wurden zum entscheidenden Mittel der Kompensation für die Preisgabe von »Souveränität« zugunsten regionaler Autonomie.

Anstelle der Föderationsverträge von 1992, die für die Zuständigkeiten unter den Regionen drei hierarchische Gruppen einführten – Republiken, autonome Gebiete und administrativterritoriale Einheiten – und anstelle des Gleichheitsgrundsatzes der Verfassung wurde mit den bilateralen Verträgen ein weiter individueller Gestaltungsspielraum für die Wahrnehmung von Gemeinschaftsaufgaben geschaffen. Bis

Juni 1998 hatten 46 Regionen bilaterale Verträge abgeschlossen.¹⁴ Darüber hinaus sind über hundert Verträge zu einzelnen Gegenständen der Gemeinschaftsaufgaben und zu Kompetenzübertragungen unterzeichnet worden.¹⁵ Bilaterale Verträge wurden zwischen der Zentralregierung und individuellen Regionalexekutiven meist auf fünf Jahre abgeschlossen.¹⁶

Die bilateralen Verträge führten zu einer Flexibilisierung der föderalen Beziehungen, nicht jedoch zu einer Konföderalisierung: Ansprüche auf Eigenstaatlichkeit, die in den Souveränitätserklärungen und den Verfassungen der Republiken deklariert worden waren, wurden mit den bilateralen Verträgen zugunsten der Gesamtstaatlichkeit zurückgestellt.

Die Verträge mit den rein territorialen Gebieten unterscheiden sich bei den Zugeständnissen der Zentralregierung deutlich von den Verträgen mit den Republiken. Keinem der Gebiete (*oblasti*) wurde beispielweise die Nutzung der eigenen Bodenschätze zugestanden. Die Verträge billigen aber allen Gebieten das Budgetrecht, das Recht auf eigene Steuererhebung und den Unterhalt eigener internationaler und außenwirtschaftlicher Beziehungen zu. Im Laufe der Zeit reagierten die Verträge nicht mehr primär auf Sezessionsgefahren oder politische Unbotmäßigkeit, sondern auf spezifische ökonomische Anliegen. Die ursprüngliche Bevorzugung der Republiken und damit die Fortschreibung der ethnoföderalen Sonderstellung der Autonomien relativierte sich im Zuge von Neuverhandlungen über ablaufende Verträge. Die Asymmetrie hat somit nicht zur Verstärkung von Identitätskonflikten beigetragen, sondern diese zugunsten von Verteilungskonflikten entschärft. Eine weitere Befürchtung, die mit asymmetrischen Verträgen verknüpft wird, hat sich ebenso wenig bewahrheitet. Politische Unbotmäßigkeit gegenüber dem Zentrum übersetzte sich auf Dauer keineswegs in höhere Transferleistungen. Tatsächlich korrespondierte der Verhandlungsprozess mit einer signifikanten Abnahme politischer, insbesondere ethnischer, Mobilisierung gegenüber dem Zentrum.

Mit einem Präsidentendekret vom 12. März 1996 wurde eine Rahmenordnung für die bilateralen Verträge geschaffen, sodass bei Neuverhandlungen oder der Erneuerung alter Verträge seither die ursprünglich existierenden Vertragshierarchien eingeschränkt werden.¹⁷ Im April 1997 wurde von der Duma ein Gesetz verabschiedet, das einheitliche Rahmenvorgaben für bilaterale Verträge festlegt, und bei den Neuverhandlungen des Vertrages mit Tatarstan Anfang 1999 musste die Republik bereits deutliche Abstriche von den früheren Privilegien hinnehmen. Steuerprivilegien werden zudem durch den neuen Steuerkodex, der am 15. August 1999 in Kraft trat, auf »Freie Wirtschaftszonen« und »geheime Städte« des rüstungsindustriellen Sektors beschränkt.¹⁸

¹⁴ Federal'noe konstitucionnoe pravo Rossii. Osnovnye istochniki, Moskva (Izdatel'stvo Norma), 1996, S. 219-350. Weitere Verträge in M.N. Gobuglo, Federalizm vlasti i vlast' federalizma, Moskva (Gosudarstvennaja Duma), 1997.

¹⁵ Dogovornyj process: vcera, segodnja, zavtra, in: Rossijskaja Federacija, Nr. 19, 1996, 17ff.

¹⁶ Eberhard Schneider, Die russischen Machtabgrenzungsverträge, in: Osteuropa, Nr. 6, 1997, 569-579.

¹⁷ Sobranie zakonodatel'stva RF, Nr. 12, 1996, 1058.

¹⁸ Ekonomika i žisn, Nr. 30, Juli 1999, 8776.

Die bilateralen Verträge stellen eine Art von »ausgehandelter Transition« dar, durch die sich die exekutiven Eliten des Zentralstaates und der Regionen wechselseitig ihrer vitalen Selbsterhaltungsinteressen versicherten.¹⁹ Den bilateralen Verträgen können somit Stabilisierungseffekte im Kontext nationalistischer Mobilisierung in den autonomen Republiken zugeschrieben werden. Sie haben zur Akzeptanz der föderalen Gesamtordnung beigetragen und einen Sinn für föderale Partnerschaft und geschützte Vielfalt institutionalisiert. Ethnische und regionale Identitäten änderten ihren Fundamentalcharakter, weil sie nicht mehr unter Marginalisierungsdruck standen. Regionale Eliten konnten sich darüber hinaus durch den Schutz unabhängiger Legitimationsquellen politisch reproduzieren, ohne dafür der Eigenstaatlichkeit zu bedürfen.

X. Marktliberalisierung ohne Föderalismus

Eine systematische Verknüpfung der föderalen Beziehungen mit der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit einzelner Regionen steht noch aus. Im folgenden können daher nur allgemeine Aussagen zu den ökonomischen Wirkungen föderaler Rahmenbedingungen gemacht werden. Unter marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten weist der russische Föderalismus offenkundige Defizite auf: Kompetenzen sind zwischen den Regierungsebenen unklar abgegrenzt; die Zentralregierung kann allgemeine Regeln für die Einheitlichkeit des Wirtschaftsraumes, insbesondere den freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitskräften, nicht wirksam durchsetzen; die Kontrolle über das Ausgabenverhalten der Regionen, insbesondere die Verschuldung, ist mangelhaft; Regeln für den intra-föderalen Finanz- und Lastenausgleich sind weder transparent noch einklagbar; ökonomische und andere Aufgabenzuständigkeiten sind in den intergouvernementalen Beziehungen strittig; schließlich werden den Regionen Pflichtaufgaben auferlegt, ohne dass sie über entsprechende Einnahmen verfügen.²⁰

Die Aufzählung dieser Mängel erklärt freilich nicht deren Ursachen. Die Regionen litten in den neunziger Jahren vor allem an einer zentralstaatlich initiierten Wirtschaftsreform, die sich auf makroökonomische Ziele beschränkte, ohne auf die föderalen Beziehungen, die unterschiedlichen Ausgangslagen und die wirtschaftliche Erbschaft des Sowjetföderalismus Rücksicht zu nehmen. Die Marktliberalisierung war im Kern antiföderal, zugleich hielt sie zentralistische Merkmale des Sowjetsystems, insbesondere im Steuersystem, aufrecht.

¹⁹ Zu den Verhandlungspakten (»pacted transitions«) vgl. Terry Lynn Karl, Philippe C. Schmitter, *Modes of Transition in Latin America, Southern and Eastern Europe*, in: Geoffrey Pridham (Hg.), *Transitions to Democracy*, Aldershot (Dartmouth), 1995, 165.

²⁰ Darrell Slider, *Russia's Market-Distorting Federalism*, in: *Post-Soviet Geography and Economics*, Nr. 38, 1997, 445-460.

Seit 1992 hat die Zentralregierung eine Fülle von Aufgaben, insbesondere im Bereich der Sozialhilfe, Lebensmittelsubventionen, Baupolitik, Landwirtschaft und der Infrastruktur an die Regionen abgegeben, ohne die entsprechenden Mehrausgaben jedoch angemessen zu kompensieren. Die Dezentralisierung von Dienstleistungen warf ein doppeltes Problem auf: Welche dezentralisierten Pflichtaufgaben sollten von der Föderation finanziert werden, und wo sollten die Grenzen einer flexiblen (asymmetrischen) Wahrnehmung von Pflichtaufgaben liegen? Für die Finanzierung wurden keine verbindlichen Grundsätze entwickelt, unter den Regionen haben sich vielmehr höchst unterschiedliche Finanzierungsmodi herausgebildet. Entsprechend variiert auch die Wahrnehmung der Pflichtaufgaben.

Die Dezentralisierung solcher Aufgaben trug zwar zur Stabilisierung des Föderalshaushaltes bei, führte jedoch zur Verringerung von Leistungen, Kürzungen bei der Anweisung föderaler Steueranteile und zu regionalen Haushaltsdefiziten.²¹ Dramatisch gestiegen ist in den Regionalhaushalten beispielsweise der Ausgabenanteil der »Volkswirtschaft«, namentlich Subventionen und Kapitaltransfers.²² Zwiespältig verhält es sich mit der Übertragung von föderalem Eigentum auf die Regionen. Oft handelt es sich dabei um hochsubventionierte Betriebe, die die Aufgaben- und Ausgabenlast der Regionen nur vermehren. Die Zunahme des Regionalanteils am konsolidierten Budget der Gesamtföderation signalisiert keine Erweiterung der finanziellen Spielräume.

Infolge der »Steueranarchie« in den Jahren 1991 bis 1993 entstanden vier Formen der fiskalischen Asymmetrie: Steuerprivilegien für Republiken, die mit ethnischer Mobilisierung drohten; Sonderkonditionen für die Besteuerung von Bodenschätzen in ressourcenreichen Gebieten; Steuervorteile für Regionen mit einer starken, meist exportorientierten Industriebasis; Steuernachlässe für besonders bedürftige Regionen. Vergleicht man den Anteil an der Gesamtheit der Steuern, der in den Regionen verbleibt, so ist dieser in den Republiken und in ärmeren Autonomien deutlich höher als bei anderen Gebietseinheiten. Neben dem politischen Druck der Republiken auf die Zentralregierung lassen sich dafür objektive Faktoren aufführen: Häufig gehören die Republiken und Autonomien (mit Ausnahme jener, die Erdöl fördern) zu den wenig entwickelten oder klimatisch benachteiligten Regionen. Die Pro-Kopf-Ausgaben sind somit in aller Regel in jenen Republiken signifikant höher, die über hohe föderale Zuweisungen in ihren Haushalten verfügen. Steuervergünstigungen, die in bilateralen Verträgen ausgehandelt wurden, beziehen sich in aller Regel auf die regionale Einbehaltung föderaler Steuern, die für die Finanzierung föderaler Programme genutzt werden. Die Gefahren dieser asymmetrischen Regelungen bestehen darin, dass Regionen um den Vorzugsstatus

²¹ Roy Bahl, Christine I. Wallich, Intergovernmental Fiscal Relations in the Russian Federation, in: Richard M. Bird, Robert D. Ebel, Christine I. Wallich (Hg.), Decentralisation of the Socialist State. Intergovernmental Finance in Transition Economies, Washington, D.C. (World Bank), 1995, 323; Sergej Glas'ev, Samyj Slabyj bjudzet poslednych let, in: Nezavisimaja Gazeta, 21. Oktober 1997.

²² Phillipe Le Houerou, Michal Rutkowski, Federal Transfers in Russia: Their Impact on Regional Revenues and Incomes, in: Comparative Economic Studies, Jg. 38, Nr. 2/3, Sommer/Herbst 1996, 25.

konkurrieren, die Realisierung föderaler Programme nicht mehr hinreichend von der Zentralregierung kontrolliert wird und die Regionen zudem einen Hebel erhalten, um die Zentralregierung bei unzureichender Finanzierung föderaler Aufgaben unter Druck zu setzen.²³

Die föderalen Transfers (Ausgleichstransfers, Teilfinanzierung von föderalen Pflichtaufgaben, Strukturbeihilfen, Kredite) der Moskauer Regierung an bedürftige Regionen sind in der Summe viel zu gering, um signifikante Umverteilungseffekte nach sich zu ziehen. Die Zahl »bedürftiger Regionen« hat in den neunziger Jahren erheblich zugenommen und eine Konzentration auf wirklich arme Regionen unmöglich gemacht. Es herrscht weitgehend Einigkeit, dass die Umverteilung durch Transfers ohne klare Effizienzkriterien wenig effektiv ist und Reformfeindlichkeit geradezu prämiert. Würde ein signifikanter Teil der erhobenen Steuern zu den exklusiv regionalen Steuern gehören, wäre die Steuermoral mutmaßlich höher, da keine Kompensationen für mangelnde Steuereinzahlung erwartet werden könnten.

In Russland ist bisher kein Konsens darüber gefunden worden, welcher Grad interregionaler Angleichung der Lebensverhältnisse und öffentlicher Dienstleistungen als erstrebenswert gilt und in welchem Verhältnis Allokationseffizienz zur sozialen Kohäsion stehen soll. Bisher ist die Dezentralisierung im Kern auf makroökonomische Stabilisierungsabsichten beschränkt geblieben, ohne eine Verständigung über die adäquate Funktionsverteilung.²⁴ Eine Lösung könnte darin bestehen, die Zuweisung bestimmter Steuerarten an unterschiedliche Verwaltungsebenen dauerhaft festzulegen, um Planungssicherheit zu schaffen. Dies setzt allerdings eine klare gesetzliche Aufteilung öffentlicher Dienstleistungen voraus.

Die Differenzierung zwischen den Regionen kann den intra-föderalen Wettbewerb fördern, Investitionsströme dorthin lenken, wo die günstigsten Bedingungen gegeben sind und die Mobilität der Arbeitskräfte in Russland stimulieren. Die Ausdifferenzierung der Lebensverhältnisse wird die Eigenverantwortung der Regionen zwangsläufig erhöhen und dem Zentralstaat ökonomische Grenzen setzen. Die Solidarität der Geberregionen mit den Empfängerregionen wird langfristig nicht mehr auf der Prämierung von Reformfeindlichkeit basieren können. Der Unwille der Geberregionen, pauschal »Solidarität« mit den Empfängern zu üben, wird darüber hinaus Anpassungen in jenen Regionen erzwingen, die meinen, als Inseln des Staatsinterventionismus und des Versorgungsstaates überleben zu können. Je schwieriger es wird, die Kosten der Wirtschaftstransformation auf andere Regierungsebenen abzuwälzen, um so zwingender wird die Überwindung von Subventionsmentalitäten und von »Solidarpakten«.

²³ Aleksej Lavrov, 1995, Problemy stanovlenija i razvitija bjudpetnogo federalizma v Rossii, Moskva: Administracija prezidenta; ders., 1997, Mify i rify rossijskogo bjudpetnogo federalizma, Moskva: Izdatel'stvo Magistr; ders., Konflikty meĭdu centrom i regionami v rossijskoj modeli bjudpetnogo federalizma, unveröffentlichtes Manuskript, Moskau 1997; ders. Nekotorye problemy meĭbjudpetnych otnoĭenii v Rossii. Talk to ESRC Research Seminar on Russian Regional Transformations, University of Birmingham, 20.5.1998.

²⁴ Zur funktionalen Theorie des Föderalismus vgl. Paul E. Peterson, The Price of Federalism, Washington D.C. (The Brookings Institution), 1995, 16ff.

Schlüsselement dafür ist die Abkehr von universalen Dotationen hin zu Beihilfen für konkrete regionale und lokale Bedürfnisse.²⁵ Solange Umverteilung ohne klare Zielkriterien erfolgt, werden faktisch nur Anreize für Reformfeindlichkeit geschaffen.

XI. Putins Föderalreformen

Mit Putins Reformen traten die Föderalbeziehungen in eine neue Etappe der Rezentralisierung. Putins Reformen beziehen sich auf die effektivere Durchsetzung föderalen Rechts, vor allem mittels neuer Präsidentenvertreter, die veränderte Zusammensetzung des Föderationsrates und die Rechts- und Fachaufsicht gegenüber den Gouverneuren und Regionalparlamenten.²⁶ Für die Funktionsdefizite des Föderalsystems wurden vor allem die Machtfülle und Willkür der Gouverneure, insbesondere deren Subordination von föderalen Organen (der Steuerinspektion, der Vermögenskomitees, der Miliz, der Staatsanwaltschaft u.a.), verantwortlich gemacht. Die Kritik an der „Unbotmäßigkeit“ der Gouverneure und Republikpräsidenten argumentierte freilich von einer zentralistischen Position, ohne die Ursachen des Nebeneinanders von zentralstaatlicher und regionaler Exekutive zu analysieren. Die formal starke, jedoch implementationsschwache Präsidialregierung unter Jelzin und die machtvollkommenen und handlungsautonomen Gouverneure agierten ohne institutionelle Verflechtung. Die Interaktion des Jelzinschen Präsidialregimes mit den Regionen kennzeichneten so vor allem informelle Beziehungen, der Vorrang bilateraler Beziehungen vor kollektiver Interessenvertretung, Lobbyismus, unklare Kompetenzabgrenzungen, ein ständiger Umbau der in der Zentralregierung für Regionalpolitik zuständigen Organe und entsprechende institutionelle Unsicherheit, eine Politik opportunistischer Begünstigungen und Bestrafungen, eine ineffiziente Bundesexekution und zeitweilige Bemühungen des Präsidialamtes, die Machtkonzentration bei den Regionalexekutiven durch Unterstützung lokaler Selbstverwaltung auszugleichen.

An die Stelle der bisherigen Präsidentenvertreter in den Regionen, die sich von Anfang an als machtlos erwiesen hatten, sind mit Putins Reform neue Präsidentenvertreter in sieben Großregionen getreten, die den Militärbezirken entsprechen.²⁷ Die Aufgaben der Präsidentenvertreter umfassen die Kontrolle über die Verwirklichung der Regierungspolitik, die Umsetzung der Personalpolitik des Präsidenten, die Koordination der föderalen Organe in den Regionen (darunter der Rechtspflege), die Kontrolle über die Umsetzung föderalen Rechts, die Teilnahme an der Arbeit der regionalen Machtorgane, d.h. sowohl der Regionalverwaltung als auch der Regionalparlamente und der lokalen Selbstverwaltung, die Aussetzung von Rechtsakten, die der Verfassung widersprechen, die

²⁵ A. Bokarev, Centr bol'še ne verit »slezam« pri raspredelenii dochodov, in: *Ekonomika i žizn'*, Nr. 41, 1997.

²⁶ Vgl. Eberhard Schneider, Putins Rezentralisierungsinitiativen. BIOST. Aktuelle Analysen Nr. 29/2000.

²⁷ Zu den Präsidentenvertretern unter Jelzin vgl. Eugene Huskey, *Presidential Power in Russia*, Armonk/NY 1999, 183-211.

Zusammenarbeit mit der Kontrollabteilung beim Präsidenten und der Staatsanwaltschaft bei der Überprüfung von regionalen Rechtsakten, die Kontrolle der Umsetzung von Präsidentendekreten und Aussprache von disziplinarischen Rügen gegenüber Territorialorganen.²⁸

Während sich die Föderalbeziehungen unter Jelzin durch ein starkes Übergewicht des „exekutiven Föderalismus“ im Föderationsrat und innerhalb der Regionen auszeichneten, setzt Putins Reform eine veränderte Bildung des Föderationsrates um – er besteht aus zwei Regionalvertretern, die von den Regionalparlamenten gewählt werden, wobei jeweils ein Vertreter aus der Legislative und der Exekutive kommt. Die Verfassung schreibt nicht zwingend eine direkte Vertretung der Gouverneure bzw. Republikpräsidenten vor, die bisher den Föderationsrat bildeten, und insofern bedeutet Putins Reform keine Verfassungsänderung. Ein Föderationsrat, der aus „Vizegouverneuren“ besteht, die von den Gouverneuren nominiert und damit abhängig sind, bedeutet nicht notwendig eine Schwächung regionaler Interessenvertretung.

Der Föderationsrat hat in der Vergangenheit eine zentrale Rolle für die Interessenabstimmung unter den Gouverneuren gespielt; diese Funktion wird jedoch mit dem neuen Föderationsrat geschwächt. Im Vergleich zum bisherigen Übergewicht der Regionalexekutiven im Föderationsrat stärkt die Bestätigung beider Regionalvertreter im Föderationsrat die Rolle der Regionalparlamente. Durch die veränderte Zusammensetzung des Föderationsrates entsteht erstmals ein Arbeitsparlament.

Um den Gouverneuren und den Republikpräsidenten, die künftig nicht mehr im Föderationsrat vertreten sind, trotzdem einen direkten Zugang zum Präsidenten zu ermöglichen, ist im September 2000 ein „Staatsrat“ als Beratungsorgan eingerichtet worden. Freilich beschränkt sich der "Staatsrat" nach Putins Vorstellungen auf Diskussionen über Kriegserklärungen, den Ausnahmezustand und das föderale Budget.²⁹

Mit einem weiteren Gesetz beendete Putin die Abstimmung föderaler Organe mit Regionalexekutiven bei der Besetzung von föderalen Posten in der Rechtspflege (v.a. Staatsanwälte und Milizchefs), bei der Steuerinspektion und anderen Föderalorganen. Die regionale Mitbestimmungspraxis führte in den vergangenen Jahren zu erheblichen Verzögerungen oder zur Besetzung mit Personal, das vom Gouverneur bzw. Republikpräsidenten abhängig war. Putin hat darüber hinaus die Möglichkeit der Initiierung von Amtsenthebungsverfahren gegenüber Gouverneuren und Präsidenten sowie der Auflösung von Regionalparlamenten im Falle von Verstößen gegen föderale Gesetze geschaffen. Selbst wenn es bisher nicht zu Amtsenthebungen bzw. Parlamentsauflösungen durch den Präsidenten gekommen ist, wird die regionale Autonomie bei der Ablösung regionaler Machtorgane erheblich eingeschränkt. Nicht nur das föderale Prinzip der Machtteilung, sondern auch das demokratische Grundprinzip der Wählersouveränität würde missachtet. Die regionale Autonomie bei Amtsenthebungs- bzw.

²⁸ Ukaz prezidenta RF No. 849, 13.5.2000, in: Sobranie zakonodatel'stva RF, No. 20, 15.5.2000.

²⁹ Radio Free Europe/Radio Liberty Newslines, vol. 4, No. 127, 30 June 2000, part I.

Auflösungsverfahren für Regionalparlamente würde abgelöst durch eine Vielfalt möglicher „Impeachment“-Initiativen. Die Auflösungsbefugnis gegenüber Regionalparlamenten ist zumindest an eine formelle Vorwarnung gebunden: die regionale Gesetzgebung soll innerhalb einer bestimmten Frist mit föderalem Recht in Einklang gebracht werden. Die endgültige Entscheidung steht einem Gericht – zunächst dem der Region, im Notfall dem Obersten Gericht Russlands – zu.

Zu den systematischen Voraussetzungen der Putinschen Reform gehören der Rückgang ethnischer Mobilisierung in den Republiken, die Finanzabhängigkeit von über zwei Dritteln der Regionen von föderalen Zuweisungen, der Abschreckungseffekt des Tschetschenienkrieges, die mangelhafte interregionale Interessenabstimmung und die Stützung von Putins Reformen durch eine qualifizierte Dumamehrheit. Die Regionen haben es nicht vermocht, die Schwäche des Präsidentialregimes unter Jelzin für eine institutionelle Stärkung ihrer kollektiven Interessenvertretung gegenüber dem Zentrum zu nutzen: anstelle von Kollektivverhalten überwogen Bilateralismus und die Konzentration auf partikulare Regionalinteressen. Die Gouverneure konnten weder die Dumawahlen im Dezember 1999 durch interregionale Wahlblöcke, noch die Präsidentschaftswahl im März 2000 für sich entscheiden.

XII. Bewertung

Russland ist der einzige postsowjetische Staat, der den Systemwechsel mit einer Föderalisierung verknüpft hat und der einzige vormals sozialistische Staat, in dem der sozialistische Ethnoföderalismus nicht zur Voraussetzung von Sezessionismus und Nationalstaatsbildung wurde – sieht man von Tschetschenien ab. In den neunziger Jahren hat die föderale Institutionenbildung in Russland eine Reihe fundamentaler Probleme entschärft: die zentralistische Beherrschung der Regionen als Erblast des Sowjetsystems, ethnische Massenmobilisierung, zeitweilige Boykotte föderaler Entscheidungsprozesse, Steuerboykotte und Sezessionismus. Im Unterschied zum ethnischen Regionalismus und dem Ruf nach Dezentralisierung am Anfang der neunziger Jahre lässt sich die Haltung der überwiegenden Mehrzahl der Regionaleliten nicht mehr als prinzipieller Antagonismus gegen das Zentrum beschreiben.

Der Bereich regionaler Entscheidungsautonomie, der frei von zentralstaatlicher Intervention ist, hat insbesondere seit der Annahme der Verfassung, dem Abschluss bilateraler Verträge und der Wählbarkeit der Gouverneure signifikant zugenommen. Einschränkend muß allerdings gesagt werden, dass die Autonomie sich vor allem auf die Exekutiven bezieht und die Willensbildung durch regionale Parlamente und Parteien infolge exekutiver Machtkonzentration erheblich eingeschränkt ist. Der Preis der Integration regionaler Eliten besteht mithin in erheblichen substaatlichen Demokratiedefiziten.

Die unkoordinierte Dezentralisierung förderte intransparente, inkonsistente und ineffektive Mechanismen der Zuständigkeitsverteilung. Betrachtet man die Dezentralisierung ab 1991 insgesamt, dann ist sie nicht im Ergebnis einer bewusst konzipierten Regionalpolitik des Zentrums erfolgt, sondern in Reaktion auf die Schwäche des Zentralstaates - dessen Fähigkeit zur Steuererhebung war reduziert, die Umverteilungskapazität nahm dramatisch ab, gleiches gilt für die Implementation föderaler Gesetzgebung. Die Regionen sehen sich vor diesem Hintergrund drei konträren Pressionen ausgesetzt: der politisch-administrativen Einflussnahme durch den Präsidialapparat, der Dezentralisierung sozial- und wohlfahrtsstaatlicher Aufgaben ohne entsprechende Mehreinnahmen und dem wachsenden Erwartungsdruck regionaler Bevölkerungen. Das regionale Reaktionsmuster ist überwiegend wirtschaftlicher Protektionismus, das Ergebnis eine Vielfalt regionaler Notstandsökonomien. Die Erwartung, dass wirtschaftliche Ausdifferenzierung zu einem gesunden inter-regionalen Wettbewerb um polit-ökonomische Standortfaktoren führt, muss so lange eine theoretische Hypothese bleiben, wie die regionale Finanzautonomie und -verantwortung durch Steuerzentrismus beschränkt wird.

Die zentralen Schwachpunkte des russländischen Föderalismus liegen in der unklaren Aufteilung von Zuständigkeiten, die sich aus der weiten Fassung der Gemeinschaftsaufgaben in der Verfassung ergibt, in der ökonomisch, nicht jedoch föderal, bedingten Funktionsschwäche staatlicher Verwaltungen und im geringen Grad der Institutionalisierung von Konfliktregelung. Putins Reformen stellen für manche Autoren nicht die Lösung dieser Probleme, sondern die Kulmination von Autoritarismus und Zentralismus, der Militarisierung des Staatsapparates und der Missachtung demokratischer Prozeduren und Werte dar³⁰. Andere erkennen darin eine Überwindung der Defizite des Föderalsystems, vor allem der schwachen Bundesexekution, der Geringschätzung föderaler Rechtshoheit in den Regionen und des „Feudalabsolutismus“ der Gouverneure³¹.

Durch Putins Reformen wird das Gewicht des Präsidentialismus gegenüber föderaler Machtteilung gestärkt. Sie führen zu einer Rezentralisierung von Zuständigkeiten, drängen den Vertragsföderalismus gegenüber dem Verfassungsföderalismus zurück, setzen den Grundsatz „Bundesrecht bricht Landesrecht“ durch und kräftigen die Rechts- und Fachaufsicht über die föderalen Organe in den Regionen. Trotzdem Putins Reformen nicht als Abkehr vom föderalen Staatsaufbau interpretiert werden können, drückt sich in der präsidentiellen Machtkonzentration eine Geringschätzung föderaler Autonomie aus. Die Reformen sind an der Einheit des Rechtsraumes orientiert, nicht jedoch am föderalen Gedanken der Gewaltentrennung, der unabhängigen Legitimation der Regierungsebenen, der Zuordenbarkeit von Zuständigkeiten und dem Schutz von Residualvollmachten. Die Absetzbarkeit von Vertretern der lokalen Selbstverwaltung durch die Gouverneure und die Auflösbarkeit der regionalen Legislativen untergräbt das demokratische Grundprinzip der

³⁰ Schärfster russischer Kritiker ist Boris Berezovskij (Kommersant 31.5.2000); vgl. auch Otto Luchterhandt, „Starker Staat“ Russland. Putins ehrgeiziges Programm, in: Internationale Politik 05/2000, 7-14.

³¹ Richard Sakwa, Putin's New Federalism, in: Russian Regional Report, vol.5, No. 21, 31. May 2000.

Wählersouveränität. Die Aufhebung der Immunität von Gouverneuren schafft zudem Freiräume für Missbrauch.

Für den Föderalismus wird sich dauerhaft gerade die Stellung des Präsidenten als stärkste Herausforderung erweisen, und zwar hinsichtlich seiner Rolle als „Garant der Verfassung“, in Bezug auf die Vollmacht, per Dekret als rechtsschöpfendes Organ zu fungieren, und als Oberhaupt einer einheitlichen exekutiven Verwaltungsvertikale. Die gleichsam jenseits der föderalen Gewaltenteilung stehende Rolle des präsidentiellen Verwaltungssystems ist es, die das konstitutionelle Einfallstor für Machtfusion bietet. Russlands Föderalismus fehlt jedoch vor allem der intermediäre Unterbau: föderale Parteien, entscheidungsfähige interregionale Wirtschaftsassoziationen, Branchenverbände, Städtetage und horizontale Selbstkoordination der Regionen.

Anhang 1

Wichtige legislative Kompetenzen der russischen Regionen

(innerhalb der föderalen Rahmengesetzgebung)

- Annahme von Verfassungen (Republiken) bzw. Statuten (Gebiete)
- Regionale Haushalte und Steuern
- Regionale Entwicklungsplanung
- Wirtschaftsförderung, Investitionspolitik
- Eigentumsrecht, Privatisierung von regionalem Eigentum
- Regionales Wahlrecht
- Nutzung von Bodenschätzen, Waldwirtschaft
- Wohnungspolitik
- Stadtentwicklung (zusammen mit Kommunen)
- Bodenrecht, Landschaftsplanung, Architekturplanung
- Umweltschutz
- Territoriale Sozialstandards
- Territoriales Gesundheitswesen
- Straßen und Verkehrswesen
- Öffentliche Sicherheit, Miliz
- Regionale Bildungs- und Kulturpolitik, Schulen, Berufsausbildung, ethnische Schulen, Lizensierung von Bildungseinrichtungen
- Internationale (wirtschaftliche) Zusammenarbeit
- De facto Gesetzgebung zur Wettbewerbspolitik, zu Import-Export-Regulierungen, lokaler Selbstverwaltung (häufig in Widerspruch zu föderaler Gesetzgebung)

Anhang 2

Regionale Gerichte in Russland (Gebiets- oder kommunale Gerichte)

- Verfassungsgerichte bzw. Statutengerichte
- Oberste Gerichte in den Republiken
- Bezirksgerichte
- Gebietsgerichte
- Stadtgerichte (Moskau, St. Petersburg)
- Gerichte in autonomen Bezirken
- Rajongerichte

Diese sind für 98-99% der Fälle im Zivil-, Straf- und Verwaltungsrecht zuständig. Die meisten regionalen und lokalen Gerichte sind Jurorengerichte, die auf Antrag durch Berufsrichter ersetzt werden können. Auf regionaler und lokaler Ebene existieren zudem Schiedsgerichte, v.a. für Wirtschaftsrecht und administratives Recht. Seit 2000 gibt es „Friedensrichter“, die für die Einhaltung der Verfassungsnormen und internationaler Verpflichtungen zuständig sind. Die Richter von regionalen Gerichten, mit Ausnahme der Verfassungsgerichte bzw. Statutengerichte, werden vom russischen Präsidenten auf Vorschlag des Vorsitzenden des Obersten Gerichtes der Russischen Föderation ernannt. In der Duma beraten wird eine Gesetzesinitiative über die Einführung von eigenen Verwaltungsgerichten, die aber, um die Unabhängigkeit von regionalen Exekutiven und Verwaltungen zu stärken, nicht der regionalen Gliederung entsprechen sollen.