

Studies in Contemporary History and Security Policy  
Volume 6, © Peter Lang, Bern 2001.

**Die Regionen Russlands  
als neue politische Kraft**

Jeronim Perović

edited by  
Kurt R. Spillmann and Andreas Wenger

Online version provided by the  
International Relations and Security Network

A public service run by the  
Center for Security Studies at the ETH Zurich  
© 1996-2004



*Meiner Mutter zur Erinnerung*



# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b>	11
<b>Einleitung</b>	19
<b>Teil I</b>	
<b>Regionalismus – von den frühen Anfängen bis zum Ende der Sowjetunion</b>	41
<b>Kapitel 1</b>	
<b>Das zaristische Russland</b>	45
1.1. Frühe Entwicklungen: Die Ausbildung von Autokratie und Zentralismus	47
1.2. Nationalismus und Regionalismus im 19. Jahrhundert	52
1.3. Sibirischer und kosakischer Regionalismus	56
1.4. Dezentralisierungsmassnahmen im späzaristischen Russland	58
1.5. Revolution und Bürgerkrieg	61
Zusammenfassung	66
<b>Kapitel 2</b>	
<b>Die Sowjetunion: Entstehung, Bestand und Zerfall</b>	69
2.1. Sowjetföderalismus und „demokratischer Zentralismus“	71
2.2. Die sowjetische Nationalitätenpolitik	75
2.3. Die Krise	79
2.4. Das nationale Erwachen Russlands und das Ende der Sowjetunion	83
2.5. Die Wurzeln der Regionalisierung in der RSFSR	90
2.6. Die Bedeutung der ersten freien Wahlen für die Regionalisierung innerhalb der RSFSR	99
Zusammenfassung	103

**Teil II**  
**Die neue Bedeutung der Region – rechtliche, politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Aspekte** 105

**Kapitel 3**  
**Die Herausbildung der regionalen rechtlichen Strukturen und die besonderen Merkmale des russländischen Föderalismus** 109

3.1.	Die russländische Vorstellung von Souveränität – Aspekte der politischen Kultur	110
3.2.	Die Souveränisierungsbestrebungen innerhalb Russlands	117
3.3.	Die föderale Debatte unter Jelzin	123
3.4.	Die bilateralen Machtabgrenzungsverträge	130
3.5.	Die Merkmale des russländischen föderalen Aufbaus unter Jelzin	134
3.6.	Die Reformen Putins	141
	Zusammenfassung	151

**Kapitel 4**  
**Die Konsolidierung der politischen Machtverhältnisse in der Region** 155

4.1.	Vorbemerkung: Die russländischen Regionen und das Problem der Demokratie	157
4.2.	Die soziale Herkunft der russländischen politischen Elite	160
4.3.	Die Dominanz der Exekutive gegenüber der Legislative	165
4.4.	Der Aufstieg der Gouverneure unter Jelzin	170
4.5.	Konflikt und Kooperation zwischen wirtschaftlicher und politischer Macht	178
4.6.	Die örtliche Selbstverwaltung	183
4.7.	Föderale Organe in den Regionen	189
4.8.	Die Rolle gesellschaftlicher Faktoren und der Medien in der regionalen Politik	195
	Zusammenfassung	204

<b>Kapitel 5</b>	
<b>Die wirtschaftliche Souveränisierung</b>	206
5.1. Die Desintegration des wirtschaftlichen Raumes	208
5.2. Die Auswirkungen der Augustkrise 1998	213
5.3. Die finanzielle Basis des russländischen Regionalismus	215
5.4. Verteilung von regionalem und föderalem Eigentum	222
5.5. Aussenwirtschaftliches Potential	224
5.6. Elemente der regionalen Reformpolitik	229
5.7. „Vertikale“ und „horizontale“ Strategien zur Umsetzung von Wirtschaftsinteressen	238
5.8. Tendenzen unter Putin?	257
Zusammenfassung	261
<b>Kapitel 6</b>	
<b>Die Region als identitätstiftendes und gesellschaftliches Zentrum</b>	265
6.1. Regionale Identität als Faktor der Stabilisierung	266
6.2. Die ideologische Politik der regionalen Führungen	273
6.3. Politischer Stil	278
6.4. Regionale Parteien als Faktoren der politischen Stabilisierung	281
6.5. Gesellschaftliches regionales Bewusstsein	287
Zusammenfassung	292
<b>Schlussfolgerungen</b>	
<b>Die Perspektiven der Stabilisierung Russlands</b>	295
<b>Bibliographie</b>	315
<i>Abbildungen</i>	
Die Russländische Föderation und ihre Subjekte	16
Die sieben föderalen Bezirke mit ihren Hauptstädten	30
Die acht „Zwischenregionalen Assoziationen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit“	31

## Vorwort

Bei der Arbeit an diesem Buch habe ich von vielen Seiten wertvolle Hilfe und Unterstützung erfahren, ohne die es mir nicht möglich gewesen wäre, diese Abhandlung in der vorliegenden Form fertig zu stellen. Mein Dank richtet sich an erster Stelle an Kurt R. Spillmann, der mich in meiner Zeit als Doktorand betreute und der mir bei dieser Arbeit mit Rat und Tat zur Seite stand. Ich habe als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der von Kurt R. Spillmann geleiteten Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse zudem ein optimales und intellektuell stimulierendes Umfeld vorgefunden, um meinen Studien nachzugehen. Besonders danken möchte ich auch Carsten Goehrke vom Osteuropäischen Seminar der Universität Zürich, der mit seinen fachkundigen Ratschlägen massgeblich zum Gelingen dieser Studie beigetragen hat und der sich Zeit nahm, den fertigen Entwurf gründlichst zu lesen und mit wertvollen Kommentaren und Anregungen zu versehen.

Von unschätzbarem Wert war für mich die enge Zusammenarbeit mit Andreas Wenger, dem stellvertretenden Leiter der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse. Andreas Wenger hat mich – wissenschaftlich wie menschlich – in all diesen Jahren unterstützt und begleitet. Im Rahmen der vielen kleineren und grösseren Forschungsprojekte, die ich zusammen mit ihm durchführen durfte, habe ich von seinem riesigen Erfahrungsschatz und Können hinsichtlich des Abfassens akademischer Arbeiten stark profitieren können. Diese Arbeit trägt somit auch seinen Stempel.

Eine Reihe weiterer Personen hat mir durch kritische Kommentare und Anregungen wertvolle Hilfe beim Entstehen dieses Buches geleistet. Besonderer Dank geht an Roland Götz vom Deutschen Institut für Internationale Politik und Sicherheit in Berlin für die kritische Durchsicht des Wirtschaftsteils, an Mark Bassin vom University College London für die hilfreichen konzeptionellen Überlegungen, an Andrei Makarytschow von der Staatlichen Linguistischen Universität

in Nischni Nowgorod für die kompetenten Auskünfte bezüglich verschiedenster Fragen zum Problem des Regionalismus in Russland, an Oleg Alexandrow vom Moskauer Staatlichen Institut für Internationale Beziehungen (MGIMO) für die scharfsinnigen Bemerkungen zum historischen Teil sowie an Ueli Gysel von der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse für die vielen guten Gespräche während unseres gemeinsamen Aufenthaltes in Moskau.

Von grossem Nutzen waren die Anregungen, die ich von den Teilnehmern des Doktorandenkolloquiums erhalten habe, das unter der Leitung von Andreas Wenger in regelmässigen Abständen durchgeführt wurde. Christof Münger, Claude Nicolet, Marcel Gerber, Christoph Breitenmoser, Daniel Möckli, Christian Nünlist und Jon A. Fanzun möchte ich meinen herzlichsten Dank für ihre immer ehrliche und offene Kritik aussprechen.

Auch bin ich der Leitung der Russischen Staatlichen Humanistischen Universität in Moskau (insbesondere deren Vizerektorin Irina Karapetjanz sowie dem Bibliothekspersonal der Universität) zu grossem Dank verpflichtet, die mir bei meinen unzähligen Aufenthalten in Moskau nicht nur Unterkunft, sondern in unkomplizierter und freundlicher Weise Hilfestellung gewährten, wo dies gerade erforderlich war. Speziell gedankt sei auch Tatjana Parchalina, der Vizedirektorin des Moskauer *Institut naučnoj informacii po obščestvennym naukam* (INION) für ihre Hilfe bei der Literatursuche.

Ich war froh, in Partick Nigg jemanden gefunden zu haben, der das deutsche Manuskript sorgfältig und stilsicher zu redigieren verstand und ich bin Marco Zanoli dankbar dafür, dass er es auf sich genommen hat, die graphischen Karten zu Russland zu erstellen und den fertigen Text in das geforderte Layout zu bringen. Das Personal der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, allen voran Erika Girod und Raffaella Caporale Carrassi, hat durch seine Hilfsbereitschaft und Freundlichkeit zur guten und herzlichen Atmosphäre an unserem Institut und damit auch zu den idealen Arbeitsbedingungen beigetragen.

Zu tiefstem Dank bin ich meiner Frau Franca verpflichtet, die mich in den letzten drei Jahren bei meinem Vorhaben mit viel Liebe und

Geduld unterstütze. Sie verzichtete mit erstaunlicher Gelassenheit auf unzählige gemeinsame Wochenenden, Abende und Ferien zugunsten meiner Arbeit und nahm in Kauf, einen entschieden zu grossen Teil ihrer freien Zeit der Pflege des meinerseits völlig vernachlässigten Haushaltes und der Betreuung unserer Kinder widmen zu müssen. Schliesslich wäre wohl alles nicht zu diesem glücklichen Ende gekommen, wenn wir nicht die warmherzige Unterstützung unserer Angehörigen erfahren hätten. Besonders danken möchte ich meinem Vater, der nie zögerte zu helfen, wenn es nötig war, und meiner Schwiegermutter, die wiederholt aus Italien anreiste, um für zeitweilige Entlastung in unserem emsigen Familienbetrieb zu sorgen.

Zürich, im Dezember 2000



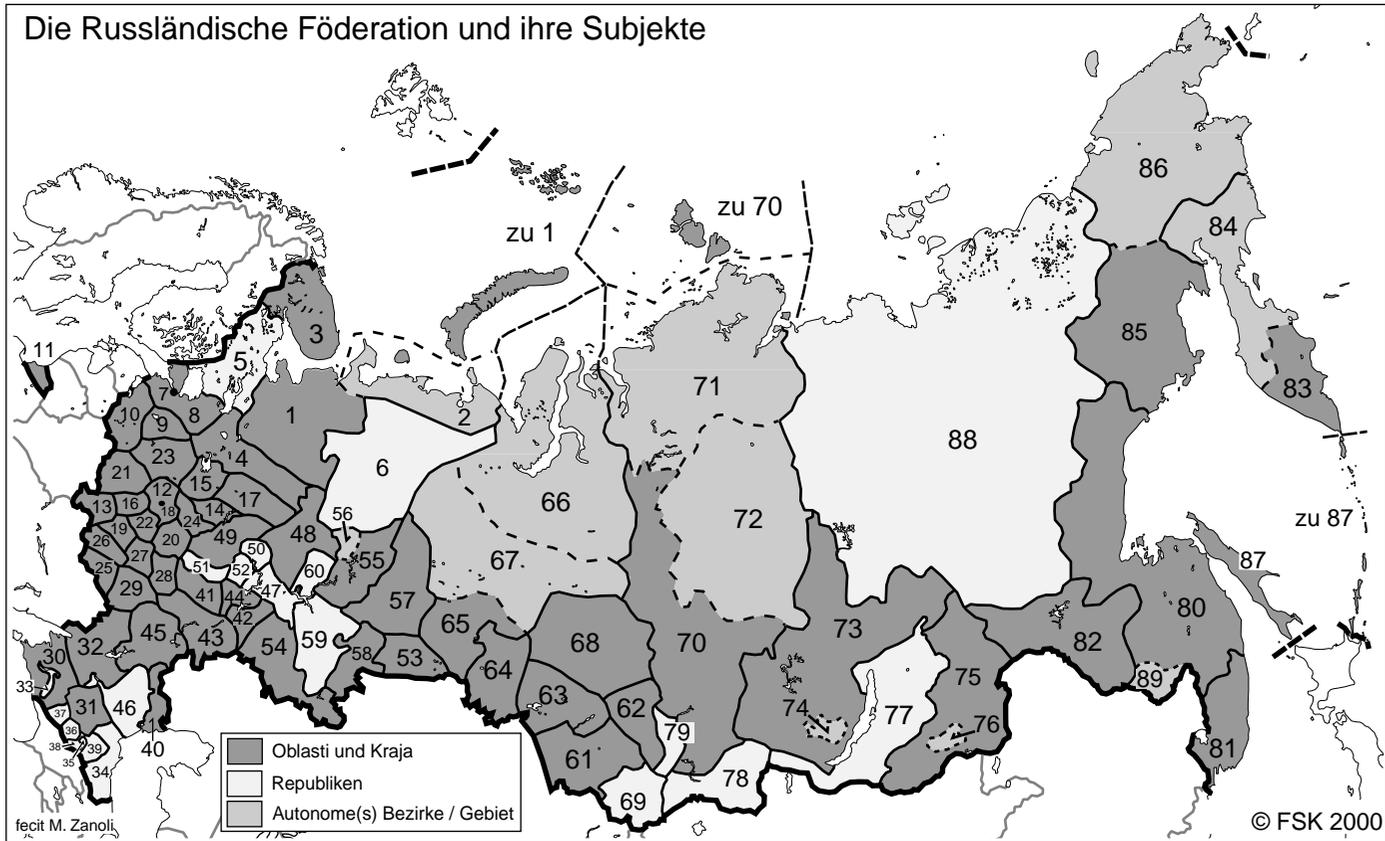
### *Drei Hinweise zur Schreibweise*

1. Im russischen Sprachgebrauch wird eine Unterscheidung zwischen „russisch“ (*ruskij*) und „rusländisch“ (*rossijskij*) gemacht. Während sich ersterer Begriff auf die Ethnie der Russen bezieht, so bezeichnet „rusländisch“ den rusländischen Staat, in dem neben den Russen noch zahlreiche andere Völker leben. Die im Deutschen kaum beachtete begriffliche Unterscheidung ist für das Verständnis Russlands als einem Vielvölkerstaat eine wichtige Voraussetzung. „Rusländische Föderation – Russland“ (*Rossijskaja Federacija – Rossija*) ist seit dem 17. April 1992 der offizielle Staatsname Russlands. Die Unterscheidung zwischen „russisch“ und „rusländisch“ wurde in Russland bereits für das Russland vor 1917 und zu Sowjetzeiten gemacht – so war Russland etwa im Rahmen der UdSSR unter der Bezeichnung „Rusländische Sozialistische Föderative Sowjetrepublik“ (*Rossijskaja Sovetskaja Federativnaja Socialističeskaja Respublika, RSFSR*) als ein multinationaler Bundesstaat definiert. Allerdings wurde diese begriffliche Differenzierung in Russland vor 1991 im inoffiziellen zum Teil aber auch im offiziellen Sprachgebrauch nicht konsequent durchgeführt. Um Verwirrungen zu vermeiden, hält sich diese Arbeit bei der Darstellung der Ereignisse vor 1991 an den im Deutschen vertrauten Begriff „russisch“. Bei der Beschreibungen der Entwicklungen nach 1991 nimmt die vorliegende Studie dann konsequent eine Unterscheidung zwischen „russisch“ und „rusländisch“ vor.

2. Russische Eigennamen werden grundsätzlich gemäss den Normen der deutschen Rechtsschreibung (Duden) transkribiert. Die Umschrift russischer Zeichen erfolgt gemäss dem deutschen Transliterationssystem nur bei bibliographischen Angaben. Im Haupttext wird das Transliterationssystem nur in Einzelfällen (bei russischen Spezialbegriffen) angewendet. Zur besseren Übersicht werden die entsprechenden Termini *kursiv* gesetzt.

3. Bei der Bezeichnung der rusländischen Regionen hält sich diese Studie an die Schreibweise der auf den Seiten 17-18 angeführten Aufzählung der 89 administrativen Einheiten der Rusländischen Föderation.

# Die Russländische Föderation und ihre Subjekte



*Administrative Einteilung der Russländischen Föderation in die 89 Föderationssubjekte*

Die 89 „Subjekte der Russländischen Föderation“ werden gemäss der Russländischen Verfassung vom 12. Dezember 1993 unterteilt in: 21 Republiken (*respubliki*), sechs Verwaltungsregionen (*kraja*), 41 Verwaltungsgebiete (*oblasti*), zwei Städte von föderalem Rang (*goroda federal'nogo značenijsa*) sowie zehn Autonome Bezirke (*avtonomnye okruga*) und ein Autonomes Gebiet (*avtonomnaja oblast'*).

Im Text halte ich mich bei der Bezeichnung der Regionen an folgende Schreibweise: Republik; Krai (Plural: Kraja); Oblast (Plural: Oblasti), Autonomer Bezirk; Autonomes Gebiet.

*Darstellung der 89 Föderationssubjekte, gruppiert nach den elf Wirtschaftsregionen:*

<i>Norden</i>	16 Oblast Kaluga
1 Oblast Archangelsk	17 Oblast Kostroma
2 Autonomer Bezirk der Nenzen	18 Oblast Moskau
3 Oblast Murmansk	19 Oblast Orjol
4 Oblast Wologda	20 Oblast Rjasan
5 Republik Karelien	21 Oblast Smolensk
6 Republik Komi	22 Oblast Tula
	23 Oblast Twer
<i>Nordwesten</i>	24 Oblast Wladimir
7 St. Petersburg	
8 Oblast Leningrad	<i>Zentrales Schwarzerdegebiet</i>
9 Oblast Nowgorod	25 Oblast Belgorod
10 Oblast Pskow	26 Oblast Kursk
11 Oblast Kaliningrad	27 Oblast Lipezk
	28 Oblast Tambow
<i>Zentrum</i>	29 Oblast Woronesch
12 Stadt Moskau	
13 Oblast Brjansk	<i>Nordkaukasus</i>
14 Oblast Iwanowo	30 Krai Krasnodar
15 Oblast Jaroslawl	31 Krai Stawropol

32 Oblast Rostow am Don	<i>Westsibirien</i>
33 Republik Adygien (Adygien)	61 Krai Altai
34 Republik Dagestan	62 Oblast Kemerowo
35 Inguschische Republik (Inguschetien)	63 Oblast Nowosibirsk
36 Kabardino-Balkarische Republik	64 Oblast Omsk
37 Karatschaisch-Tscherkessische Republik	65 Oblast Tjumen
38 Republik Nordossetien	66 Autonomer Bezirk der Jamal-Nenzen
39 Tschetschenische Republik	67 Autonomer Bezirk der Chanten und Mansen
<i>Wolgagebiet</i>	68 Oblast Tomsk
40 Oblast Astrachan	69 Republik Altai
41 Oblast Pensa	<i>Ostsibirien</i>
42 Oblast Samara	70 Krai Krasnojarsk
43 Oblast Saratow	71 Taimyrischer (Dolgano-Nenzischer) Autonomer Bezirk
44 Oblast Uljanowsk	72 Autonomer Bezirk der Ewenken
45 Oblast Wolgograd	73 Oblast Irkutsk
46 Republik Kalmykien (Chalmg Tangtsch)	74 Autonomer Bezirk der Ust-Ordynyer Burjaten
47 Republik Tatarstan (Tatarstan)	75 Oblast Tschita
<i>Wolga-Wjatka</i>	76 Autonomer Bezirk der Aginer Burjaten
48 Oblast Kirow	77 Republik Burjatien
49 Oblast Nischni Nowgorod	78 Republik Tuwa
50 Republik Mari El	79 Republik Chakassien
51 Republik Mordwinien	<i>Ferner Osten</i>
52 Republik Tschuwaschien	80 Krai Chabarowsk
<i>Ural</i>	81 Krai Primorje
53 Oblast Kurgan	82 Oblast Amur
54 Oblast Orenburg	83 Oblast Kamtschatka
55 Oblast Perm	84 Autonomer Bezirk der Korjaken
56 Autonomer Bezirk der Komi-Permjaken	85 Oblast Magadan
57 Oblast Swerdlowsk	86 Autonomer Bezirk der Tschuktschen
58 Oblast Tscheljabinsk	87 Oblast Sachalin
59 Republik Baschkortostan (Baschkirien)	88 Republik Sacha (Jakutien)
60 Udmurtische Republik	89 Jüdisches Autonomes Gebiet

## **Einleitung**



Zu Sowjetzeiten tendierte der Westen dazu, den sowjetischen Staat gemeinhin mit „Russland“ oder einfach nur mit Moskau, dem dominierenden politischen Zentrum, gleichzusetzen. Von der Vielfalt der weiten Peripherie des Landes herrschte höchstens eine vage Vorstellung. Nach dem plötzlichen Zerfall der Sowjetunion in 15 unabhängige Staaten wurde dem Westen auf einen Schlag ins Bewusstsein gerufen, dass die Sowjetunion in nationaler wie regionaler Hinsicht ein äusserst heterogenes Gebilde gewesen war, das sich offensichtlich vor allem dank einem starken und autoritären staatlichen Zentrum hatte zusammenhalten lassen. Der Westen hatte sich noch kaum mit den neuen geopolitischen Realitäten in diesem Teil der Welt abgefunden, da brachen auch innerhalb der ehemaligen „Russländischen Sowjetischen Föderativen Sozialistischen Republik“ Souveränisierungsbestrebungen aus. Diese gingen zunächst vor allem von den ethnisch definierten Gebietseinheiten aus, wurden später jedoch zum charakteristischen Merkmal für die politischen Prozesse in den meisten der 89 Regionen Russlands.

Die Regionen Russlands rückten während der Jelzin-Zeit vor allem im Zusammenhang mit einem möglichen staatlichen Zerfall ins westliche politische Bewusstsein. Seit dem Bestehen des neuen Russland gab es mindestens drei Momente, die einen Zerfall des Landes prophezeien liessen. Die Einheit des Staates schien bereits nach dem Zerfall der Sowjetunion 1991 durch die Souveränitätsbestrebungen einer Reihe von nationalen Republiken, allen voran Tschetschenien und Tatarstan, bedroht. Die Problematik der staatlichen Einheit zeigte und zeigt sich in aller Schärfe anlässlich der Kriege gegen das nach Unabhängigkeit strebende Tschetschenien (1994 bis 1996 und wieder ab August 1999) und trat im Zusammenhang mit der Krise vom Sommer 1998 an die Oberfläche. Damals erlebte der Staat den fast vollständigen finanziellen Zusammenbruch, und eine Vielzahl von Regionen reagierte darauf mit verstärkten separatistischen Tendenzen. Nach dem Amtsantritt von Präsident Putin erschien die regionale Problematik erneut auf den Titelseiten westlicher Zeitungen. Diesmal allerdings mit umgekehrten Vorzeichen. Nicht mehr der Zerfall des Landes, sondern die Möglichkeit einer erneuten Zentralisierung stehen seither im Mittelpunkt der Debatten.

Die Tatsache, dass die Regionen Russlands vermehrt als eigenständige politische Einheiten auftreten und ihre Interessen und Ansprüche gegenüber dem Moskauer Zentrum, gegenüber den anderen russländischen Regionen und zunehmend sogar in einem internationalen Rahmen artikulieren, ist eines derjenigen Themen der innerrussländischen politischen Diskussionen, die besonders heftig und kontrovers erörtert werden. Dabei geht es jedoch kaum um die Frage des staatlichen Zerfalls oder um die Rückkehr zum Zentralismus der Sowjetzeit. Obwohl diese beiden Extremszenarien immer wieder diskutiert wurden und werden, sind sie für die unmittelbare Zukunft eher unwahrscheinlich. Etliche Male wurde bereits vorausgesagt, Russland stünde kurz vor dem Zerfall und Tschetschenien wäre nur das erste einer Reihe von Gebieten, die sich vom Gesamtstaat abspalten würden. Diesen Vorhersagen zum Trotz blieb Tschetschenien ein isolierter Fall. Analoge secessionistische Bestrebungen lassen sich derzeit in keinem anderen Gebiet Russlands beobachten. Auch eine Rückkehr zum sowjetischen zentralistischen Modell kann zumindest kurz- bis mittelfristig ausgeschlossen werden. Zu weit ist der Prozess der Regionalisierung, der Verlagerung politischer Macht und Kompetenzen vom Zentrum auf die subnationalen Einheiten, schon fortgeschritten, als dass er sich in kurzer Zeit wieder vollständig rückgängig machen liesse.

Der russländische Regionalisierungsprozess ist so facettenreich und vielfältig wie Russland selber. Die vorliegende Studie unternimmt den Versuch, den russländischen Regionalismus, der aus dem Spannungsverhältnis der Interessen der verschiedenen territorialen Ebenen resultiert, umfassend darzustellen. Nur in einer Gesamtschau lässt sich erahnen, welche grosse Bedeutung der Regionalismus für die politische Entwicklung Russlands in den letzten zehn Jahren gespielt hat und welche Rolle er für die russländische Staatswerdung in Zukunft spielen könnte.

Ausgehend von einem historischen Rückblick wird in dieser Studie untersucht, in welcher Form sich Regionalismus in den einzelnen Regionen manifestiert und welche Bedeutung er für die politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Prozesse innerhalb der Russländischen Föderation hat. Was ist unter Regionalismus in Russland genau zu verstehen? Handelt es sich hier um eine für Russland

positive Erscheinung, von der konstruktive Impulse für die demokratische Umgestaltung und den nationalen Zusammenhalt des Landes ausgehen? Trägt Regionalismus umgekehrt eher zur Blockierung des Wandlungsprozesses bei, fördert er die Herausbildung autoritärer Strukturen in den Regionen und beschleunigt die desintegrativen Prozesse im Land? Ist schliesslich der Regionalismus als eine Übergangerscheinung zu begreifen, die nach Erstarren des staatlichen Zentrums allmählich wieder zurückgedrängt wird?

## Regionalismus – Heranführung an das Thema

Regionalismus ist eine der markantesten Erscheinungen des russländischen Wandlungsprozesses. In fast dramatischer Weise ging über die letzten zehn Jahre eine Stärkung der subnationalen Einheiten und insbesondere der russländischen Regionen, der 89 sogenannten Subjekte der Föderation, vonstatten. Im Gegensatz zur Sowjetzeit, in der die Macht im Zentrum konzentriert und über die Kommandostrukturen der Partei zusammengehalten worden war, verlagerten sich Entscheidungsgewalten und Machtkompetenzen nach dem Zerfall des kommunistischen Systems und nach der weitgehenden Auflösung der zentralisierten Parteistrukturen auf subnationale, staatliche wie nicht-staatliche Entscheidungsträger.

Die Regionalisierung stellte sich in der Jelzin-Zeit vor allem als Zerfall gesamtnationaler Strukturen dar und kann so als direkte Fortsetzung der Desintegrationsprozesse begriffen werden, die sich seit den späteren 1980er Jahren innerhalb der Sowjetunion manifestiert hatten. Die Machtverlagerung erfolgte in der gesamten Jelzin-Zeit einseitig vom Zentrum auf die Regionen und führte zur Formierung und Konsolidierung neuer politischer Strukturen auf Ebene der einzelnen Föderationssubjekte. Weder liess sich in der Jelzin-Zeit ein grundsätzlicher Trend in die umgekehrte Richtung feststellen, indem Macht vertikal wieder an das übergeordnete staatliche Zentrum abgetreten worden wäre, noch kam es zu politisch relevanten Formen horizontaler Zusammenschlüsse unter den Föderationssubjekten.

Möglich wurde der Regionalisierungsprozess vor allem deshalb, weil der Staat, der zu Sowjetzeiten eine überragende Rolle gespielt hatte, nach den Umwälzungen Ende der 1980er Jahre nicht mehr in der Lage war, die Interessen und Forderungen einer zunehmend pluralisierten Gesellschaft hinreichend zu befriedigen. Obwohl der russländische Staat, d. h. das Moskauer föderale Zentrum, immer eine wichtige Grösse der postsowjetischen Wandlungsprozesse darstellte, gewannen andere Akteure an Bedeutung. Zusehends übernahmen die Regionen neue Funktionen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Jene Funktionen nämlich, die der Staat nach 1991 aufgrund eines neuen demokratischen Selbstverständnisses nicht mehr wahrnehmen wollte und willentlich abgetreten hatte oder wegen seiner geschwächten Position und mangelnder Ressourcen nicht mehr ausführen konnte. Das staatliche Zentrum war damit immer weniger in der Lage, seine regulativen Aufgaben in Wirtschaft und Gesellschaft effizient zu erfüllen.

Somit ist Regionalismus in Russland im Kern als eine Reaktion auf zentralstaatliche Schwäche zu begreifen und als Versuch, das Machtvakuum im Zentrum durch Initiativen an der Peripherie auszugleichen, um so die Situation in den Territorien zu stabilisieren. Entsprechend stellte sich Regionalismus anfänglich fast ausschliesslich als eine Angelegenheit der regionalen politischen Eliten dar und stützt sich auch heute erst in Ansätzen auf ein regionales Bewusstsein in der Gesellschaft. Wichtigste Triebkraft der regionalen Prozesse ist die wirtschaftliche Dynamik. Im Vordergrund des regionalen Interesses standen von Anfang an der Wunsch der regionalen Eliten, die gebietseigenen Ressourcen zu kontrollieren, und ihre Forderung, Entscheidungen im Bereich der Wirtschaftspolitik autonom und im Sinne der regionalen Interessen treffen zu können. Daraus leitete sich der regionale Anspruch auf mehr politische Autonomie und eine weitergehende Föderalisierung der Beziehungen zwischen Zentrum und Region ab.

Ein zentrales Merkmal der regionalen Prozesse in Russland ist, dass sie höchst ungleich verlaufen. Je nach der besonderen Situation der einzelnen Regionen, je nach ihrer geographischen Lage, ihrem verfassungsrechtlichen Status innerhalb der Föderation und den allgemeinen innerregionalen politischen und sozioökonomischen Voraussetzungen bildete sich in den jeweiligen Gebieten die entsprechende Form von

Regionalismus heraus. Besondere Schwierigkeiten, die Situation in ihren Gebieten zu stabilisieren, hatten diejenigen Regionen, die wirtschaftlich schwach sind, weil sie über keine wertvollen natürlichen Ressourcen verfügen, an Kriegsgebiete grenzen, nur schlechten Zugang zu den wichtigen Transportrouten haben und etwa aufgrund einer veralteten Industrie oder der Dominanz des Agrarsektors nicht das Potential aufbringen können, konkurrenzfähige Produkte auf dem Binnen- oder dem Aussenmarkt anzubieten. Demgegenüber befanden sich diejenigen Regionen in einer vorteilhafteren Lage, die über eine günstige wirtschaftliche Struktur und ein gewisses Exportpotential verfügen oder die aufgrund einer besonderen politischen Lage (Stadt Moskau) oder eines privilegierten verfassungsmässigen Status (ethnisch definierte Republiken wie etwa Tatarstan, Sacha (Jakutien) oder Baschkortostan) von Bedeutung sind. Letztere haben eher die Möglichkeit, ihre Interessen gegenüber dem Zentrum durchzusetzen. Sie verstanden es über die letzten zehn Jahre, aus dem Verhältnis zu Moskau den grösstmöglichen Nutzen herauszuschlagen. Sie vermochten grosse Teile föderalen Eigentums in regionalen Besitz zu überführen und kamen in den Genuss weitreichender rechtlicher Privilegien im Bereich der Wirtschaft und der Politik. Andere Regionen blieben in dieser Hinsicht benachteiligt.

Entsprechend diesen unterschiedlichen regionalen Situationen entwickelte sich Regionalismus zu einem höchst amorphen und wenig stabilen Gebilde. Dabei schaffen die regionalen Ungleichheiten ein Potential für Spannungen. Die erheblichen Unterschiede im Stand der wirtschaftlichen Entwicklung und die unterschiedlichen Bedürfnisse, die aus der spezifischen Situation der einzelnen Regionen erwachsen, waren und sind Nährboden für vielerlei Konflikte sowohl innerhalb der einzelnen Regionen (vor allem zwischen den regionalen Zentren und den örtlichen Selbstverwaltungen) als auch zwischen den Regionen und im Verhältnis der Regionen zum Föderationszentrum.

Regionale Unterschiede lassen sich in Russland jedoch nicht nur im Bereich der wirtschaftlichen Anpassung, sondern auch bezüglich des Verlaufs der Demokratisierung, der Ausgestaltung des Rechts und der Marktwirtschaft feststellen. Russland hat viele Gesichter, und entsprechend schwierig ist es, ein Bild der komplexen, sich stetig verändernden russländischen Realität zu zeichnen. Mit dem Begriff

des Regionalismus wird in Russland ein Prozess beschrieben, der noch nicht zum Abschluss gekommen ist. Gerade die Rezentralisierungsversuche unter Präsident Putin haben gezeigt, dass Russland noch immer im Entstehen begriffen ist. Auch zehn Jahre nach dem Zusammenbruch der UdSSR ist ungewiss, welches Gleichgewicht sich im neuen Russland unter den Akteuren des Reformprozesses einstellen und welchen Gang die russländische Staatswerdung nehmen wird. Dabei wird die Realität des Regionalismus den Prozess der Staatswerdung in jedem Fall beeinflussen. Das Schicksal Russlands, so wird allgemein anerkannt, wird von den Machträgern im Kreml nur im Zusammenspiel mit den Kräften an der Peripherie entschieden werden können.

Um Regionalismus in seiner ganzen Komplexität zu erfassen, muss nach den wichtigsten Kräften gefragt werden, die zu seiner besonderer Ausprägung führen. Im *ersten Teil* dieser Arbeit wird der historische Kontext seit der frühen Neuzeit bis zu den demokratischen Wandlungsprozessen Ende der 1980er Jahre beschrieben. Damit wird das Phänomen des Regionalismus in einen geschichtlichen Rahmen eingebettet. Denn nur im Rückblick wird verständlich, weshalb sich Regionalismus in seiner jetzigen Ausprägung im heutigen Russland wiederfindet und welches sein Entwicklungspotential in der Zukunft ist.

Ebenso wird Regionalismus in Russland als Gesamterscheinung nur dann begreifbar, wenn er in ein Verhältnis zu den wichtigen Aspekten des Wandels nach 1990/91 gestellt wird. Der *zweite Teil* dieser Arbeit versucht eine umfassende Bestandaufnahme des Phänomens. In den einzelnen Kapiteln wird herausgearbeitet, welche Bedeutung Regionalismus für die Herausbildung der rechtlichen und politischen Strukturen, die wirtschaftliche Entwicklung und die Formierung einer gesellschaftlichen politischen Identität in den Regionen hat. Dieses Vorgehen erlaubt es einerseits, zu allgemeineren Aussagen bezüglich der Beziehungen von Regionalismus zu Föderalismus sowie bezüglich der freien Marktwirtschaft und der Demokratie zu gelangen. Andererseits zeigt diese Übersicht auf, über welche politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ressourcen der russländische Regionalismus verfügt, d. h. mit welchem Kräftepotential er am Wettstreit um die zukünftige Gestaltung des Landes teilnehmen kann.

Um diesen Fragenkomplex beantworten zu können, gilt es in einem ersten Schritt, sich dem Phänomen des Regionalismus auf einer konzeptionellen Ebene anzunähern und entsprechende Arbeitsdefinitionen herzuleiten.

## Regionalismus – Begriffliche Annäherung und Herleitung von Arbeitsdefinitionen

### *Region*

Eine Annäherung an den Begriff des Regionalismus setzt die Klärung des komplexen Terminus „Region“ voraus. Der russische Terminus *region* ist unspezifisch und kann beliebig auf jede geographische Einheit vom Dorf bis auf ganze Erdteile bezogen werden. So versteht etwa Wladimir Kaganski unter dem Begriff der Region jede Einheit, die kleiner ist als das Gebiet der ehemaligen Sowjetunion beziehungsweise der Russländischen Föderation.<sup>1</sup> Eine solche Begriffsdeutung steht in der Kontinuität der sowjetischen Forschung, in der sowohl ein ländlicher Bezirk (*rajon*) oder ein Gebiet (*oblast'*) als auch eine Unionsrepublik oder mehrere Unionsrepubliken zusammen als Region bezeichnet werden konnten.<sup>2</sup> Die von Präsident Boris Jelzin am 3. Juni 1996 als Ukas verabschiedeten „Grundlagen der Regionalpolitik der Russländischen Föderation“ definieren den Begriff Region als einen „Teil des Territoriums der Russländischen Föderation, der sich

- 1 Kaganskii, Vladimir. „Russian Regions and Territories.“ In: Segbers, Klaus / DeSpiegeleire, 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: Nomos, 1995 (= Aktuelle Materialien zur Internationalen Politik, Bd. 40), S. 49-56, hier S. 50.
- 2 Simon, Gerhard. *Regionalismus in der Sowjetunion*. Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 1987 (= Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 24), S. 6-7.

durch gemeinsame landesnatürliche, sozioökonomische, national-kulturelle und andere Merkmale auszeichnet. Eine Region kann mit den Grenzen des Territoriums eines Subjektes der Russländischen Föderation zusammenfallen oder mehrere Territorien von Subjekten der Russländischen Föderation umfassen.“<sup>3</sup>

In der wissenschaftlichen Literatur wird zudem auf die subjektiv-gesellschaftliche Komponente der Begriffsbestimmung hingewiesen. Entscheidend ist, dass der Begriff der „Region“ nicht nur einen begrenzten Teil der Erdoberfläche darstellt, sondern durch gesellschaftliche Phänomene konstituiert wird, die neben anderen auch eine räumliche Dimension haben. Eine Region zeichnet sich somit nicht zuletzt durch das Bewusstsein der Bevölkerung oder von Teilen der Bevölkerung aus, einer regionalen Gemeinschaft anzugehören.<sup>4</sup>

Der Begriff der Region ist damit amorph. Von den verschiedenen möglichen regionalen Gliederungen der Russländischen Föderation sollen im folgenden diejenigen vorgestellt werden, die in der vorliegenden Studie gebraucht werden und die für eine Analyse der föderalen Beziehungen am aussagekräftigsten sind.<sup>5</sup> Ohne unmittelbare Grössendefinition bezeichnet die Region einen mittelgrossen, nicht unbedingt administrativ abgegrenzten Raum, der eine räumliche und vor allem funktionale Einheit darstellt. In diesem Sinne ist Sibirien ebenso eine Region wie Westsibirien, der Kusbass oder der Ural. Auch zusammenhängende Siedlungs- und Wirtschaftsräume einer ethnischen Gruppe können als Region aufgefasst werden. Der Begriff der Region dient auch der Benennung von Räumen mit politischer und wirtschaftlicher

3 Zit. aus: „Osnovnye položenijs regional’noj politiki v Rossijskoj Federacii.“ *Rossijskaja gazeta*, 11. Juni 1996.

4 Zum Regionskonzept vgl. etwa: Blotevogel, Hans Heinrich. „Auf dem Weg zu einer Theorie der Regionalität: Die Region als Forschungsobjekt der Geographie.“ In: Brunn, Gerhard (Hrsg.). *Region und Regionsbildung in Europa: Konzeptionen der Forschung und empirische Befunde: wissenschaftliche Konferenz, Siegen, 10.-11. Oktober 1995*. Baden-Baden: Nomos, 1996, S. 44-68.

5 Die folgende Gliederung ist zum Teil entnommen bei: Stadelbauer, Jörg. „Regionen und Regionalismus in Sibirien und Ural.“ In: Kappeler, Andreas (Hrsg.). *Regionalismus und Nationalismus in Russland*. Baden-Baden: Nomos, 1996 (= Nationen und Nationalitäten in Osteuropa, Bd. 4), S. 163-189, hier S. 163-166.

Zusammenarbeit, die über die Staatsgrenzen hinaus in eine internationale Ebene reichen („Pazifische Region“, „Barentssee-Region“, „Nordsee-Region“, „Schwarzmeer-Region“).

Am häufigsten wird in dieser Arbeit unter dem Begriff der Region eine der 89 administrativen Einheiten der Russländischen Föderation verstanden. Die Grenzziehung zwischen den Einheiten folgte zur frühen Sowjetzeit mehrheitlich verwaltungstechnischen Kriterien. Bei der Bildung der Republiken, der Autonomen Gebiete und der Autonomen Bezirke standen zwar ethnische Kriterien im Vordergrund, die nicht-russische „Titelnation“ stellt aber nur in acht der zuletzt 21 nationalen Republiken die absolute Mehrheit der Bevölkerung dar.<sup>6</sup>

Ebenfalls auf die Verwaltungsgliederung geht die in sowjetischer Zeit für Planungszwecke vorgenommene und heute noch bei statistischen Präsentationen verwendete Gliederung in elf Wirtschaftsregionen (*krupnye ékonomičeskie rajony*) zurück. In postsowjetischer Zeit knüpften einige der Anfang 1990 geschaffenen „Zwischenregionalen Assoziationen der Wirtschaftlichen Zusammenarbeit“ (*mežregional'nye associacii ékonomičeskogo vzaimodejstvija*) daran an. Im Gegensatz zu der auf übergeordneter staatlicher Ebene geschaffenen Aufteilung in Wirtschaftsregionen handelt es sich bei diesen Abkommen um Zusammenschlüsse der Regionen zur Wahrung ihrer Interessen gegenüber dem Zentrum. Alle russländischen Regionen gehören mittlerweile einer der acht bestehenden Assoziationen an. Als neue Form einer vom Zentrum initiierten regionalen Gliederung können die per Dekret vom 13. Mai 2000 ins Leben gerufenen sieben „föderalen Bezirke“ (*federal'nye okruga*) aufgefasst werden, die von je einem Präsidentenvertreter verwaltet werden.<sup>7</sup> Eine Besonderheit lässt sich darin erkennen, dass diese Kreise nicht mit den Grenzen der Wirtschaftsregionen, sondern mit der aus sowjetischer Zeit stammenden Einteilung des Landes in Militärkreise zusammenfallen.

6 Götz, Roland / Halbach, Uwe. *Politisches Lexikon Russland: Die nationalen Republiken und Gebietseinheiten der Russländischen Föderation*. München: Verlag C. H. Beck, 1994, S. 24.

7 Präsidentieller Ukas vom 13. Mai 2000: „O polnomočnom predstavitele Prezidenta Rossijskoj Federacii v federal'nom okruge.“ *Rossijskaja gazeta*, 16. Mai 2000 (in elektronischer Form abrufbar unter: <http://press.maindir.gov.ru/press/messages.asp>).

Die sieben föderalen Bezirke mit ihren Hauptstädten\*



Die acht „Zwischenregionalen Assoziationen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit“ (Stand Anfang 1999)\*



## *Regionalismus*

Genauso wie es keine endgültige Klarheit darüber gibt, was unter dem Begriff der Region zu verstehen ist, besteht in der wissenschaftlichen Literatur auch keine einheitliche Definition von Regionalismus. Der Begriff ist stark praxisbezogen und wird von den jeweiligen sozialen Kräften formuliert. Regionalismus kann somit nicht in seiner Gesamtheit, sondern muss immer an einem spezifischen Einzelfall – in diesem Fall Russland – betrachtet werden.<sup>8</sup>

Wichtig ist es, Regionalismus von Begriffen mit verwandtem Bedeutungsinhalt abzugrenzen, also etwa von Nationalismus, Separatismus, Autonomismus, Föderalismus oder auch Provinzialismus. All diese Erscheinungen sind zuweilen eng miteinander verflochten und lassen sich nicht immer klar voneinander trennen. Nationalismus, Separatismus, Autonomismus oder Föderalismus können als typische und politisch oft relevante Ausdrucksformen des Regionalismus verstanden werden. Dabei bilden soziale und ökonomische Faktoren, ein spezifisches ethnisches, kulturelles oder historisches Bewusstsein, aber auch die besondere geographische Lage einer Region die Bausteine der jeweiligen Form des Regionalismus. Insbesondere der ethnische Faktor wird als eine wichtige, in Einzelfällen massgebende Triebkraft regionalistischer Bestrebungen angenommen.

Die vorliegende Untersuchung zum Regionalismus in Russland beschäftigt sich aber nicht mit dem Problem eines tatarischen oder tschetschenischen Nationalismus. Separatismus wiederum kann verstanden werden als die extremste Form in der Skala der direkten Konfrontationen zwischen dem Zentrum und einzelnen Regionen. Separatismus kann zu einer faktischen und später auch rechtlichen Sezession

8 Hilfreich für die Bestimmung des heutigen Phänomens sind noch immer einige derjenigen Vorschläge, die Carsten Goehrke in seinem 1978 erschienenen Aufsatz „Zum Problem des Regionalismus in der russischen Geschichte“ für eine definitorische Annäherung an den Begriff unterbreitet hat: Goehrke, Carsten. „Zum Problem des Regionalismus in der russischen Geschichte: Vorüberlegungen für eine künftige Untersuchung.“ *Forschungen zur Osteuropäischen Geschichte*, Nr. 25 (1978), S. 75-107, hier insbesondere S. 77-82.

führen.<sup>9</sup> Dies beschreibt jedoch nicht die allgemeine Tendenz in Russland, und deshalb steht Separatismus auch nicht im Zentrum dieser Arbeit.<sup>10</sup> Sie beschäftigt sich in erster Linie mit den verschiedenen Formen und Ausprägungen von regionaler Autonomie. Untersucht wird der Grad der Möglichkeit unabhängigen Handelns der Region in bestimmten Bereichen der Politik, der Wirtschaft und des gesellschaftlichen Lebens.

Auch ist Regionalismus keine geschichtswirksame Kraft an sich. Er tritt auf als eine historisch mehr oder minder relevante Bewegung, die von bestimmten Interessengruppen mit historisch wechselnden Antrieben und Zielen getragen wird und die in einer abgrenzbaren Region ihren Bezugsrahmen hat. Regionen sind deshalb immer abhängig von bestimmten historischen Gegebenheiten. Sie werden geschaffen, existieren eine Zeitlang, finden eventuell ein Ende und können unter anderen historischen Umständen wieder in Erscheinung treten. Regionalismus ist also nur ein Gefäß, welches Inhalte ganz unterschiedlicher Zusammensetzung umschließt. Somit ist es von grosser Bedeutung, welche sozialen Schichten und Gruppen die Träger des Regionalismus bilden, welche Interessen und Ziele sie verfolgen und ob und weshalb es zwischen den Trägerschichten zu Zielkonflikten kommt. Gerade die Trägerschichten, ihre sozialpolitische Verankerung und ihre Interessen sind für das Verständnis des Regionalismus im heutigen Russland von grosser Bedeutung. Regionalismus stellt sich vor allem als Konflikt zwischen den politisch Verantwortlichen verschiedener staatlicher Ebenen dar. Bezeichnenderweise wird im Zusammenhang mit dem Aufbau der neuen russländischen Staatlichkeit von der Herausforderung für Russland gesprochen, zu einem Interessenausgleich zwischen dem Zentralstaat und seinen territorialen Einheiten, den Subjekten der Föderation, zu finden.

9 Strelezki, Wladimir. *Desintegrationsrisiken und „neue Regionalstrategie“ in Russland*. Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 2000 (= Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 9), S. 3.

10 Zum Problem des Separatismus in Russland: Alexseev, Mikhail A. (Hrsg.). *Center-Periphery Conflict in Post-Soviet Russia: A Federation Imperiled*. London: Macmillan, 1999.

Regionalismus tritt häufig als Anti-Zentralismus oder als Bestandteil eines Zentrum-Peripherie-Konflikts in Erscheinung. Eine wichtige und aufgrund der Überbetonung des Zentrum-Peripherie-Konflikts oft zu wenig beachtete Dimension des russländischen Regionalismus ist die Dynamik im subregionalen beziehungsweise lokalen Bereich. In den 1990er Jahren wurde der Aufbau von Strukturen der örtlichen Selbstverwaltung gefördert. Dabei weist das Verhältnis der lokalen zur übergeordneten regionalen Ebene ähnliche Konfliktmuster auf wie die Beziehungen zwischen dem staatlichen Zentrum und den politischen Führungen der Subjekte der Föderation.<sup>11</sup>

Zudem muss ergründet werden, weshalb gerade die Region die Hülle beziehungsweise den Bezugsrahmen der verschiedenen möglichen Äusserungsformen des Regionalismus bildet. Es stellt sich die Frage, ob dies auf ein spezifisches politisches Bewusstsein zurückzuführen ist – und, wenn ja, ob dies nur für die Trägergruppen, d. h. für die regionale politische Führung, gilt oder ob sich auch bei der Bevölkerung ein regionales Bewusstsein feststellen lässt. Die Frage nach dem regionalen Bewusstsein ist entscheidend, da sich daraus ersehen lässt, wie wenig oder wie sehr „Regionalität“ – die Vorstellung einer Identität, die sich auf einen bestimmten geographisch abgrenzbaren Raum bezieht – in den einzelnen Regionen ausgebildet ist. Das Vorhandensein eines bestimmten politischen Bewusstseins innerhalb der Bevölkerung, die Vorstellung, zu einer regionalen Gemeinschaft zu gehören, die sich von anderen Gemeinschaften ausserhalb der Region unterscheidet, kann der regionalen Solidarität und dem regionalen Zusammenhalt förderlich sein. Im russländischen Fall ist dies mitunter entscheidend dafür, ob es einer Region gelingt, zu einem Konsens bezüglich der Durchführung bestimmter Reformprogramme zu gelangen.

Das regionale Bewusstsein beschränkt sich im heutigen Russland in den meisten Fällen auf die relativ dünne Schicht einer politischen Elite

11 Dazu etwa: Macuzato, K. (Hrsg.). *Tret'e zveno gosudarstvennogo stroitel'stva Rossii: podgotovka i realizacija Federal'nogo Zakona ob obščich principach organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii*. Sapporo: Slavic Research Center, Hokkaido University, 1998 (= Occasional Papers on Changes in the Slavic-Eurasian World, Nr. 73).

und einer Kulturelite, umfasst jedoch vor allem dann auch breitere Bevölkerungsschichten, wenn es sich um historisch gewachsene, russische Regionen oder um nichtrussisch besiedelte Gebiete handelt, die auf eine Tradition einer gewissen regionalen Eigenständigkeit in der Geschichte zurückgreifen können. Allerdings können auch „regionale Funktionsräume, die aus administrativen oder ökonomischen Überlegungen heraus erwachsen sind, durchaus zum Bezugspunkt von regionalen Identitäten werden, wenn sie nur lange genug existieren und ein Mindestmass an historischer Plausibilität für sich beanspruchen können“.<sup>12</sup>

### *Arbeitsdefinition*

Diese Arbeit versteht unter Regionalismus alle politisch relevanten Bewegungen und Handlungsweisen, die aus den spezifischen Interessen der Bevölkerung oder der Bevölkerungsschichten einer Region hervorgehen, wobei die Region als weitgehend homogener Bestandteil eines politischen Machtbereichs den Bezugsrahmen bildet.<sup>13</sup> Dabei werden vor allem jene Aspekte des Regionalismus untersucht, die für die Regionalisierungsprozesse in Russland von nationaler Bedeutung sind, indem sie in der einen oder anderen Form als Bestandteile des Verhältnisses zwischen Zentrum und Peripherie in Erscheinung treten. Einen grossen Raum nimmt in dieser Arbeit deshalb die wirtschaftliche Dimension des Regionalismus ein, der massgebenden Triebkraft der regionalen Entwicklungen. Denn Regionalismus wird weniger von einer gesamtgesellschaftlichen als von einer wirtschaftlichen Dynamik angetrieben. Gefragt wird nach den neuen politischen Handlungsspielräumen der regionalen Eliten und nach den politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ressourcen, welche die relevanten Kräfte in den Regionen einsetzen können, um ihre Machtstellung und ihre Interessen

12 Zit. bei: Boesler, Klaus-Achim. „Geopolitics of Globalization and Fragmentation in Europe.“ Paper presented at the Third Geo-Political Colloquium „A Decade of Globalization and Fragmentation in the Transformation States of Eastern Europe“, organized by the George C. Marshall European Center for Security Studies in Garmisch-Partenkirchen, 13.-15. März 2000, S. 8.

13 Vgl. dazu die Definition bei: Goehrke, Zum Problem des Regionalismus, S. 80.

sowohl innerhalb ihrer Gebiete als auch gegenüber dem Zentrum oder anderen Regionen zu sichern.

Damit bilden die Föderationssubjekte und deren politische Vertreter die zentralen Untersuchungseinheiten dieser Arbeit. Die Bewegungen im subregionalen beziehungsweise lokalen Bereich und die relativ dynamische Entwicklung auf der Ebene horizontaler Beziehungsnetze unter den Regionen haben den Prozess der russländischen Staatswerdung insgesamt stark beeinflusst. Regionalismus blieb in den letzten zehn Jahren jedoch weitgehend auf die Hülle des einzelnen Föderationssubjektes beschränkt und bildete innerhalb von dessen Grenzen seinen individuellen Charakter heraus. Von den Interessen der Föderationssubjekte und dem Verhältnis, das sich zwischen den regionalen politischen Eliten und den Eliten des Moskauer Zentrums einstellt, wird der Gang der Staatswerdung Russlands massgeblich bestimmt.

## Regionalismus – Relevanz für die Forschung

Entsprechend der neuen Bedeutung der russländischen Regionen ist auch das wissenschaftliche Interesse an ihnen und den damit verbundenen Fragestellungen gewachsen.<sup>14</sup> Ab Mitte der 1990er Jahre wurde die Region als Untersuchungseinheit von der westlichen Wissenschaft entdeckt. Führend waren in dieser Hinsicht die Untersuchungen, die unter der Leitung von Klaus Segbers am Osteuropa-Institut der Universität Berlin durchgeführt wurden.<sup>15</sup> Inzwischen besteht eine Reihe von Monographien und Aufsatzbänden, die verschiedene Aspekte des Regionalismus ausleuchten.<sup>16</sup> Bislang fehlt im deutschsprachigen Raum

14 Angesichts der reichen Literatur, die vor allem in Russland zu einzelnen Aspekten des Themas besteht, wird sich die Diskussion in diesem Abschnitt lediglich auf die Darstellung der wichtigsten Tendenzen in der Forschung beschränken. Eine ausführliche Auswertung der Literatur erfolgt in den Fussnoten der jeweiligen Kapitel.

15 Segbers, Klaus / DeSpiegeleire, Stephan (Hrsg.). *Post-Soviet Puzzles: Mapping the Political Economy of the Former Soviet Union*. In 4 Bänden. Baden-Baden: Nomos, 1995 (= Aktuelle Materialien zur Internationalen Politik, Bd. 40).

16 Zu den wichtigeren Publikationen im Westen zählen – neben den bereits erwähnten: Kappeler, Andreas (Hrsg.). *Regionalismus und Nationalismus in Russland*.

jedoch eine Einzelmonographie, die sich mit dem Phänomen des russländischen Regionalismus umfassend auseinandersetzt.

Die Regionalismusforschung durchlebt in Russland derzeit eine Hochkonjunktur. An vielen russländischen Universitäten wird seit Mitte der 1990er Jahre das Fach „Politische Regionalistik“ als Teilgebiet der Politischen Wissenschaften unterrichtet. Dabei folgt Politische Regionalistik keiner strengen Methode, sondern zeichnet sich im Gegenteil durch ihren interdisziplinären Charakter aus. Von formaljuristischen Aspekten über historische Forschung bis hin zu soziologischen Meinungsumfragen und der Erstellung von ökonomischen Modellen stellt diese Richtung einen eigentlichen Querschnitt durch die Sozialwissenschaften dar. In diesem Sinn ist auch die vorliegende Arbeit nicht von einer bestimmten Theorie aus dem Bereich der Sozialwissenschaften geleitet. Obwohl in bestimmten Zusammenhängen theoretische Ansätze aufgenommen werden – weshalb dieser Arbeit ein interdisziplinärer Charakterzug nicht abgesprochen werden kann –, halten sich die Ausführungen mehrheitlich an die in der Geschichtswissenschaft verwendete Methode der deskriptiv-qualitativen Analyse.

Politische Regionalistik hat nur am Rande mit dem als *kraevedenie* bezeichneten Fachgebiet zu tun, das bereits zu Sowjetzeiten unterrichtet wurde und sich vorwiegend mit der historischen und kulturellen Entwicklung der einzelnen Gebiete Russlands beschäftigt. Im Zuge der neuen Bedeutung der Regionen erfuhr auch dieses Fach eine deutliche Aufwertung – besonders in denjenigen Regionen, die auf eine Tradition regionaler Eigenständigkeit zurückgreifen können.

Politische Regionalistik befasst sich vor allem mit den aktuellen politischen Entwicklungen innerhalb Russlands, die in der einen oder anderen Form mit dem Problem des Regionalismus verknüpft sind. Die

Baden-Baden: Nomos, 1996 (= Nationen und Nationalitäten in Osteuropa, Bd. 4); Kirkow, Peter. *Russia's Provinces: Authoritarian Transformation versus Local Autonomy?* New York: St. Martin's Press, 1998; McAuley, Mary. *Russia's Politics of Uncertainty*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997; Stavrakis, Peter J. / DeBardleben, Joan / Black, Larry (Hrsg.). *Beyond the Monolith: The Emergence of Regionalism in Post-Soviet Russia*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press, 1997; Stoner-Weiss, Kathryn. *Local Heroes: The Political Economy of Russian Regional Governance*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1997.

Schwerpunkte der Politischen Regionalistik bilden Themen wie die theoretischen und praktischen Aspekte des Föderalismus, die Zentrum-Peripherie-Beziehung (u.a. Budgetbeziehungen), das nationale und regionale Selbstbestimmungsrecht, die staatliche Regionalpolitik, die regionalen politischen Prozesse in den Regionen (politische Institutionen, Eliten, Medien, Parteien, wirtschaftliche Lobbygruppen etc.) oder die Probleme der Errichtung effizienter und demokratisch legitimierter Strukturen der örtlichen Selbstverwaltung. Bezeichnend ist auch, dass der Diskussion ausländischer föderaler Modelle und Praktiken in den universitären Kursprogrammen zur Politischen Regionalistik jeweils viel Platz eingeräumt wird. Dies bringt zum Ausdruck, dass Russland auf der Suche nach geeigneten Formen der Verwaltung des Landes ist und die Vor- und Nachteile ausländischer Erfahrungen abwägt.<sup>17</sup>

Die meisten der genannten Aspekte sind in der Literatur verarbeitet beziehungsweise bilden den Gegenstand laufender wissenschaftlicher Untersuchungen, die auf westlicher Seite den Projekten zur Regionalismusforschung entspringen, die etwa am *Center for Russian and Eastern European Studies* (CREES) der Universität von Birmingham oder am Osteuropa-Institut der Universität Berlin durchgeführt werden. Die Entwicklung der russländischen Regionen steht auch im Zentrum von (zum Teil bereits abgeschlossenen) EU-Projekten, die im Rahmen von „TACIS-Rossija“ unterstützt werden. Daneben haben sich auch das von amerikanischer Seite unterstützte *Moscow Carnegie Center*<sup>18</sup> oder das *Slavic Research Center* in Hokkaido mit umfassenden, laufenden Analysen zu den regionalen Entwicklungen hervorgetan. Auf russländischer Seite führen das Experteninstitut des russländischen Unternehmer- und Industriellenverbandes (Moskau), das *Institut Geografii* der Russländischen Akademie der Wissenschaften oder das *Institut Gumanitarnych i Političeskich Issledovanij* (IGPI, Moskau) Regionalstudien durch.

17 Vgl. etwa die entsprechenden Programme zur Regionalistik der Fakultät für Politische Wissenschaften und Soziologie der Europäischen Universität St. Petersburg (abrufbar über die URL-Adresse: <http://www.eu.spb.ru/socio/>).

18 Dessen Publikationen sind alle in elektronischer Volltextversion abrufbar unter: <http://pubs.carnegie.ru/>.

Eine vorzügliche Informationsquelle stellt der *EWI Russian Regional Report* dar, der von Mitarbeitern des *East-West Institute* in New York seit 1996 herausgegeben wird (seit Anfang 1999 erscheint auch eine Version in russischer Sprache) und in wöchentlichen Analysen über die Entwicklungen in den einzelnen Regionen berichtet.<sup>19</sup> Einen regionalen Fokus hat auch der seit März 1999 erscheinende wöchentliche Russlandreport, der unter der Ägide von *Radio Free Europe / Radio Liberty* veröffentlicht wird.<sup>20</sup> Das *Center for Russian Studies* am *Norwegian Institute of International Affairs* (NUPI) unterhält eine umfassende Datenbank zu den laufenden Entwicklungen in Russland und seinen Regionen und stellt diese öffentlich im Internet zur Verfügung.<sup>21</sup> Unterdessen gibt es auch von russländischer Seite eine Reihe von Nachrichtenagenturen, die im Internet über die Neuheiten in Russland und seinen Regionen berichten. Speziell auf die Ereignisse in den russländischen Regionen ist die Agentur *Regions.Ru* ausgerichtet.<sup>22</sup>

Allerdings klaffen in der Forschung noch immer grosse Lücken hinsichtlich mehrerer zentraler Aspekte des Regionalismus: Abgesehen von einigen soziologischen Umfragen bestehen nur wenige Darstellungen, die sich systematisch mit dem gesellschaftlichen Aspekt des Regionalismus befassen und etwa der Frage nachgehen, inwiefern sich auch in der Gesellschaft ein regionales Bewusstsein nachweisen lässt.<sup>23</sup> Dies wäre insofern wichtig, als sich damit nicht nur konkretere Aussagen über die Beständigkeit des russländischen Regionalismus machen liessen, sondern etwa auch über dessen demokratisierendes Potential. Dürftig fallen auch die Untersuchungen zum internationalen

19 Abrufbar unter: <http://www.iews.org/rrrabout.nsf?OpenDatabase>.

20 Abrufbar unter: <http://www.rferl.org/russianreport/>.

21 Abrufbar unter: <http://www.nupi.no/research/resch-set.html>.

22 Abrufbar unter: <http://www.regions.ru/>.

23 Zum Stand der neueren Forschung: Il'in, M. V. / Busygina, I. M. (Hrsg.). *Regional'noe samosoznanie kak faktor formirovanija političeskoj kul'tury v Rossii. Materialy seminaru (Tver', 5-7 marta 1999g.)*. Moskau: Moskovskij obščestvennyj naučnyj fond, 1999; Turovskij, Rostislav. „Regional'naja identičnost' v sovremennoj Rossii.“ In: Makfol, M. / Rjabov, A. (Hrsg.). *Rossijskoe obščestvo: stanovlenie demokratičeskich cennostej?* Moskovskij Centr Karnegi. Moskau: Gendal'f, 1999, S. 87-136.

Aspekt des Regionalismus aus. Allerdings stösst diese Dimension auf grosses wissenschaftliches Interesse und findet in jüngsten Veröffentlichungen vermehrt Beachtung.<sup>24</sup> Wenig erforscht blieb schliesslich in der wissenschaftlichen Literatur bisher der „horizontale“ Aspekt des Regionalismus, d. h. die Beziehungen der subnationalen Einheiten untereinander. Der Grund ist darin zu sehen, dass dieser Dimension im politischen Leben Russlands bislang noch wenig Bedeutung zukam.<sup>25</sup>

Diese Arbeit hat nicht den Anspruch, die aufgezeigten bestehenden Lücken vollständig zu schliessen. Vielmehr ist die Studie bestrebt, das Phänomen des Regionalismus systematisch zu erfassen. Dabei bietet die umfangreiche – vor allem russischsprachige – Sekundärliteratur die wichtigste Quellengrundlage. Um die Komplexität der Thematik nicht allzu stark auf das Abstrakte und Schematische zu reduzieren, werden die Ausführungen immer wieder durch ausgewählte regionale Fallbeispiele ergänzt.

24 Eine der ersten Studien, die sich mit der Rolle regionaler Faktoren für die russländische Aussen- und Sicherheitspolitik auseinandersetzt, ist: Melvin, Neil. *Regional Foreign Policies in the Russian Federation*. London: Royal Institute of International Affairs, Post-Soviet Business Forum, 1996. – Seither haben sich verschiedene Arbeiten mit diesem Aspekt befasst. Eine grössere, systematische Untersuchung wird derzeit im Rahmen eines von der ETH Zürich finanzierten, internationalen Forschungsprojektes der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse unter der Leitung von Prof. Andreas Wenger durchgeführt. Eine Beschreibung des Projektes findet sich unter: <http://www.fsk.ethz.ch>.

25 Zu den verschiedenen „horizontalen“ Formen: Klimanov, Vladimir. „Mežregional'noe sotrudničestvo.“ In: Petrov, Nikolaj (Hrsg.). *Regiony Rossii v 1998 g.: Ežegodnoe priloženie k „Političeskomu al'manachu Rossii“*. Moskovskij Centr Karnegi. Moskau: Gendal'f, 1999, S. 87-93.

**Teil I**  
**Regionalismus – von den frühen Anfängen bis**  
**zum Ende der Sowjetunion**



Der erste Teil dieser Arbeit beleuchtet die historischen Hintergründe und ideengeschichtlichen Voraussetzungen des Regionalismus in Russland. Dabei greift dieser Teil bis zu den Entwicklungen im Moskauer Staat des späten 15. Jahrhundert zurück und schliesst mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion 1990/91. Ein Kapitel ist den Entwicklungen im zaristischen Russland gewidmet, das andere schliesst daran an und konzentriert sich auf die Ereignisse in der sowjetischen Epoche. Dieser weite historische Rückgriff ist deshalb angebracht, weil sich nur dadurch die erstaunlichen Kontinuitäten in der Geschichte des Landes nachweisen lassen, die zu verschiedenen Zeitperioden das Phänomen des Regionalismus hervorbrachten, um es dann jeweils wieder zurückzudrängen. Zudem ist diese Übersicht über die Geschichte des Regionalismus auch deshalb notwendig, weil historische Elemente wichtige Bestandteile der politischen Kultur des heutigen Russland bilden.

Sowohl das zaristische Russland als auch die Sowjetunion gelten nicht zu Unrecht als Paradebeispiele für zentralisierte Staaten. Die Zaren wie die Sowjetführer waren der Meinung, dass das Vielvölkerreich nur durch ein starkes Zentrum zusammengehalten werden kann. Dabei basierte das zentralistische Verwaltungsprinzip auf einem besonderen, autokratischen Herrschaftsverständnis, das seine Prägung bereits im frühen 16. Jahrhundert erhielt. Kern dieses Verständnisses ist die Idee des absoluten Herrschaftsanspruchs, die dafür verantwortlich war, dass sich sowohl Zaren als auch Sowjetführer letztlich nie zu einer echten Teilung der Macht fähig zeigten. Regionalismus, das Erstarken der Peripherie, wurde aus der Perspektive der Machthaber als eine Krisenerscheinung begriffen, welche die herrschende Macht in Frage stellte und damit auch die Grundlagen für den Zusammenhalt des Staates bedrohte.

Eine Übersicht über die Geschichte Russlands zeigt, dass die Konzentration von Macht beim Zentrum und das Fehlen beziehungsweise das Unterdrücken gesellschaftlicher und regionaler Eigenkräfte als feste Konstanten auch während der dynamischen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen des 19. und des 20. Jahrhunderts bestimmend waren und sich über den Einschnitt der bolschewistischen Revolution von 1917 hinweg bis in die sowjetische Epoche erhalten haben. Die verschiedenen von oben eingeleiteten Formen von Dezentralisierung, die zeitweilige Gewährung nationaler Autonomie oder das

Entgegenkommen gegenüber regionalen Forderungen zielten nie auf eine echte Föderalisierung des Landes ab, sondern sind als kurzfristig angelegte Massnahmen zu verstehen, die das bestehende politische System stärken sollten. Entsprechend wurden solche Massnahmen jeweils wieder rückgängig gemacht.

In den grossen, krisenhaften Umbrüchen der Geschichte Russlands – den Aufstandsbewegungen des 17. und des 18. Jahrhunderts, der Revolutionszeit oder des Bürgerkrieges zwischen 1917 und 1921 – zeigte der Staat jeweils schnelle und sehr weitreichende Zerfallerscheinungen. Regionalismus lässt sich jedoch nicht nur in jenen Perioden nachweisen, während derer die Peripherie bedingt durch die Schwäche der Zentrale immer wieder weitgehende Unabhängigkeit erlangte. Regionalismus existierte auch in einer latenten Form. Denn trotz oder vielleicht gerade wegen des hohen Grades an Zentralisierung bildeten sich Freiräume, die von den gesellschaftlichen Kräften der Peripherie ausgefüllt wurden. Nur so ist zu erklären, dass sich Regionalismus bei jeder Erschütterung des staatlichen Gefüges durchzusetzen vermochte und das Vakuum im Zentrum durch relativ funktionsfähige politische Strukturen an der Peripherie ausgefüllt werden konnte.

So lässt sich etwa der rasante Zerfall des Reiches im Jahre 1917 in eine Vielzahl regionaler und nationaler Einzelbestandteile nicht nur als spontane Reaktion auf den unerwarteten Augenblick erklären. Starke zentrifugale Kräfte waren untergründig bereits vor diesem Zeitpunkt vorhanden. Ähnliches gilt für den Zerfall der Sowjetunion. Die Schwäche des Zentrums Ende der 1980er Jahre machte Raum frei für Kräfte, deren grosses Potential und desintegrative Zerstörungskraft unterschätzt worden waren.

Die Herausforderung in diesem historischen Teil der Arbeit besteht darin, das Spannungsverhältnis aufzeigen, das sich zwischen Autokratie und Zentralismus einerseits und den regionalen Herausforderungen andererseits in den jeweiligen Epochen der Geschichte Russlands einstellte. Es gilt, die besonderen Merkmale des Regionalismus von der frühen Neuzeit bis zum Ende der Sowjetunion herauszuarbeiten und dabei sowohl auf Parallelen als auch auf Unterschiede hinzuweisen.

## Kapitel 1

### Das zaristische Russland

Dieses Kapitel beginnt in einem ersten von fünf Abschnitten mit der Beschreibung der frühen Entwicklungen seit dem 16. Jahrhundert, derjenigen Zeit, da der Moskauer Staat endgültig zur dominierenden politischen Kraft in diesem Teil Europas (dem europäischen Teil des heutigen Russland) wurde. In dieser Phase kam es innerhalb des Moskauer Staates zur besonderen Ausbildung von Autokratie und Zentralismus, was gleichzeitig das vorläufige Ende grösserer regionalistischer Tendenzen bedeutete. Diese erlangten erst ab dem frühen 19. Jahrhundert, parallel zum Aufkommen der nationalen Bewegungen, wieder an Bedeutung.

Der zweite Abschnitt ist denn auch den nationalen und regionalen Strömungen gewidmet, die seit der späten Neuzeit vor allem an der Peripherie des Reiches unter den grossen nichtrussischen Völkern in Erscheinung traten, sich aber in Ansätzen auch innerhalb des grossrussischen Siedlungsraumes feststellen liessen. Bis zum Zusammenbruch des Reiches sollten sich diese Tendenzen nie mehr gänzlich unterdrücken lassen. Mit diesem Teil eng verbunden ist der dritte Abschnitt, der jene beiden Erscheinungsformen des Regionalismus herausgreift, die innerhalb des grossrussischen Siedlungsraumes am bedeutendsten werden sollten: den sibirischen und den kosakischen Regionalismus. Während ersterer einen eindeutigen territorialen Bezug aufwies (Sibirien), so fehlte dem anderen vorerst ein klarer geographischer Bezugsrahmen, da die Kosaken verteilt über ein relativ grosses Gebiet und somit nicht kompakt siedelten. In den anderen Teilen Russlands gab es ebenfalls Ansätze regionalistischer Tendenzen, doch waren diese zu jener Zeit politisch wenig relevant.

Im vierten Abschnitt wechselt die Perspektive, indem auf die wenigen Ansätze zur Dezentralisierung hingewiesen wird, welche die zaristische Führung gegen Ende des 19. Jahrhunderts selbst in die Wege leitete, um den gegen das Zentrum gerichteten Bewegungen den Wind aus den Segeln zu nehmen und die Situation im Innern zu stabilisieren. Dies

sollte der Monarchie zwar fürs erste gelingen. Nach der verheerenden Niederlage im Ersten Weltkrieg war das Reich jedoch zu schwach, um die Unruhen im Land, die sich nun direkt gegen die Monarchie richteten, unter Kontrolle zu bringen. Die Wirren nach 1917 – dies ist Gegenstand des fünften Abschnittes – spülten mit einem Schlag das gesamte Potential an nationalen und regionalistischen Bewegungen an die Oberfläche. Während sich die Ränder, die von den grossen nichtrussischen Völkern besiedelt wurden (Polen, Finnen, Ukrainer etc.), in der Folge weitgehend vom Staat zu lösen vermochten, wurden die Versuche zu Staatenbildungen auf dem Territorium des heutigen Russland im Gefolge des Bürgerkrieges zwischen 1917 und 1921 wieder zerschlagen.

Augenfällig ist, dass die Frage nach Regionalismen in der Geschichte Russlands (und der Sowjetunion) bislang kaum gestellt worden sind. Die einzige umfassende Studie, die sich mit dem Problem des Regionalismus im vorzaristischen und zaristischen Russland auseinandersetzt, ist der 1978 erschienene Aufsatz von Carsten Goehrke.<sup>1</sup> Probleme des Regionalismus vor 1917 sind auch von Marc Raeff, Dimitri von Mohrenschildt oder Frederick Starr behandelt worden.<sup>2</sup> Dagegen gibt es eine reichhaltige Literatur zur Frage der Nationalitäten im Zarenreich<sup>3</sup> oder zum Zerfall des Reiches nach 1917.<sup>4</sup>

- 1 Goehrke, Carsten. „Zum Problem des Regionalismus in der russischen Geschichte: Vorüberlegungen für eine künftige Untersuchung.“ *Forschungen zur Osteuropäischen Geschichte*, Nr. 25 (1978), S. 75-107.
- 2 Von Mohrenschildt, Dimitri Sergius. *Toward a United States of Russia: Plans and Projects of Federal Reconstruction of Russia in the 19<sup>th</sup> Century*. Rutherford: Fairleigh Dickinson University Press, 1981; Raeff, Marc. „Patterns of Russian Imperial Policy Toward the Nationalities.“ In: Allworth, Edward et al. (Hrsg.). *Soviet Nationality Problems*. New York: Columbia University Press, 1971, S. 22-42; Starr, Frederick B. *Decentralization and Self-Government in Russia, 1830-1870*. Princeton NJ: Princeton University Press, 1972.
- 3 Dabei hat sich in den letzten Jahren vor allem Andreas Kappeler mit umfassenden Studien hervorgetan. Kappeler, Andreas. *Russland als Vielvölkerreich: Entstehung, Geschichte, Zerfall*. München: Beck, 1992; Ders. *Russlands erste Nationalitäten: Das Zarenreich und die Völker der Mittleren Wolga vom 16. bis 19. Jahrhundert*. Köln und Wien: Böhlau, 1982 (= Beiträge zur Geschichte Osteuropas, Bd. 14).
- 4 Vgl. zum Bürgerkrieg und dem Zerfall des Russischen Reiches allgemein: Pipes, Richard. *The Formation of the Soviet Union: Communism and Nationalism*,

## 1.1. Frühe Entwicklungen: Die Ausbildung von Autokratie und Zentralismus

Die endgültige Etablierung des Moskauer Fürstenstaates im späten 15. Jahrhundert als der dominierenden territorialen Grösse der alten *Rus'* war eng verstrickt mit der Ausbildung eines konsequenten Zentralismus und einer autokratischen Staatsgewalt im Innern. Dies entsprach keineswegs den Tendenzen der älteren Geschichte Russlands, der Begriffe wie Autokratie und Einheitsstaat fremd waren.<sup>5</sup> Das Gegenstück zur Moskauer Tradition war die im Nordwesten Russlands gelegene mittelalterliche Stadtrepublik Nowgorod, die bereits im 12. Jahrhundert als bedeutender politischer Machtfaktor in Erscheinung trat. Der Nowgoroder Staatsgedanke hatte seine Fähigkeit unter Beweis gestellt, ebenso wie der spätere Moskauer Staat weite Räume über längere Zeit zu verwalten, ohne sich dabei allerdings auf eine zentralistische Organisationsform und ein autokratisches Herrschaftssystem zu stützen. Die endgültige Niederwerfung Nowgorods durch den Moskauer Fürstenstaat im Jahre 1478 beendete nicht nur den Nowgoroder Regionalismus, sondern sollte bis in die spätere Neuzeit das vorläufige Ende grösserer regionalistischer Tendenzen innerhalb des grossrussischen Sprachraumes bilden.<sup>6</sup>

Der Moskauer Staatsgedanke erhielt im frühen 16. Jahrhundert durch Anlehnung an das byzantinische Erbe und die Idee der Reichskontinuität eine besondere Weihe und Überhöhung.<sup>7</sup> Der Mönch Philotheos (Filofej) hatte in Briefen an Grossfürsten und andere hochgestellte Personen die bekannte Parole von „Moskau als dem dritten Rom“

*1917-1923: With a New Preface.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1997 (revidierte Ausgabe); Mawdsley, Ewan. *The Russian Civil War.* Boston: Allen & Unwin, 1987.

5 Rauch, Georg von. *Russland: Staatliche Einheit und nationale Vielfalt: Föderalistische Kräfte und Ideen in der russischen Geschichte.* München: Isar Verlag, 1953 (= Veröffentlichungen des Osteuropa-Instituts München, Bd. 5), S. 11ff.

6 Zu den mittelalterlichen Erscheinungsformen des Regionalismus in Russland: Goehrke, Zum Problem des Regionalismus, S. 82-94.

7 Rauch, Russland, S. 17.

theoretisch formuliert.<sup>8</sup> Nicht von ungefähr begründete sich in dieser Zeit auch der unter Iwan dem IV. „dem Schrecklichen“ zur Entfaltung gelangende Gedanke der absoluten Herrschergewalt. Der Moskauer Grossfürst Ivan IV., der sich 1547 zum ersten Zaren krönen liess, war nicht nur weltlicher Herrscher, sondern als Oberhaupt der Kirche auch Stellvertreter Gottes auf Erden. Der Natur nach war der Kaiser ein Mensch, seinem Amte nach aber Gott ähnlich.<sup>9</sup>

Während das byzantinische Modell das Ideal für die theoretische Grundlage des absolutistischen Moskauer Staates darstellte, war der Einfluss des mongolischen Herrschaftssystem (12.-15. Jh.) in praktischer Hinsicht von grosser Bedeutung für das Moskauer Staatswesen. Unter der Herrschaft der Goldenen Horde bekamen die russischen Fürsten das Funktionieren einer nach zentralistischen Prinzipien aufgebauten absolutistischen Herrschaft direkt vorgeführt. Die Architekten des Moskauer Staates orientierten sich beim Aufbau seiner Institutionen, beim Steuerwesen, den diplomatischen Beziehungen oder dem Umgang mit Untergebenen und Staatsdienern an den Formen und Strukturen, die sie von der Herrschaft der Goldenen Horde her kannten.<sup>10</sup>

Die Moskauer Idee eines zentralistisch regierten staatlichen Zusammenschlusses des grossrussischen Volkes konnte sich trotz der „Zeit der Wirren“ (*smuta*), die auf das Aussterben des Moskauer Herrscherhauses aus der Rurikidendynastie im Jahre 1598 folgte und die durch politische Intrigen, Machtkämpfe, Erschütterungen des sozialen Gefüges, nationale Erhebungen und sogar ausländische Fremdbestimmung geprägt war, in die neue Ära der Romanows (seit 1613) hinüberretten. Nach der inneren Stabilisierung legte der Staat auch aussenpolitisch

8 Für eine kritische Auseinandersetzung mit dem Problemkreis Moskau als dem dritten Rom vgl. Hösch, Edgar. „Zur Rezeption der Rom-Idee im Russland des 16. Jahrhunderts.“ *Forschungen zur osteuropäischen Geschichte*, Nr. 25 (1978), S. 136-145.

9 Vgl. zur Ausbildung des Zarentums unter Ivan IV. etwa: Donnert, Erich. *Russland an der Schwelle der Neuzeit: Der Moskauer Staat im 16. Jahrhundert*. Berlin, Akademie-Verlag, 1972; Nørretranders, Bjarne. *The Shaping of Czarism Under Ivan Groznyj*. London, Variorum Reprints, 1971.

10 Pipes, Richard. *Russia Under the Old Regime*. London: Weidenfeld and Nicolson, 1974, S. 73-76.

wieder grössere Ambitionen an den Tag. Ein wichtiges Ereignis war die 1654 vollzogene Verbindung des Kosakenstaates unter Bogdan Chmel-nizki mit dem Moskauer Reich (Vertrag von Perejaslawl). Nach Auffas-sung Moskaus war durch diese „Wiedervereinigung“ die nach dem Mongolensturm des 12. Jahrhunderts in Teilfürstentümer zersplitterte Kiewer *Rus'* wiederhergestellt.<sup>11</sup>

Von einem reinen „Sammeln russischer Erde“ konnte jedoch schon seit der Eroberung des Khanats von Kasan – eines souveränen, aus dem mongolischen Weltreich hervorgegangenen Staatswesens, das nie zur alten *Rus'* gehört hatte – Mitte des 16. Jahrhunderts nicht mehr ge-sprochen werden. Moskau war vielmehr dabei, die Länder der ehema-ligen Goldenen Horde zu sammeln, ein Prozess, der erst am Ende des 18. Jahrhunderts zu einem Abschluss kam.<sup>12</sup>

Die militärischen Expansionen oder die friedliche Angliederung von Gebieten und Völkern im 17. und im 18. Jahrhundert veränderten den geschlossenen russischnationalen Charakter des Staates zusehends. Der imperiale Gedanke war fortan nicht mehr aus der politischen Ideenwelt Russlands wegzudenken.<sup>13</sup> Besonders die Expansion Russlands nach Westen und die damit einhergehende Öffnung des Landes für europäi-sches Gedankengut sollte die Entwicklung des Landes nachhaltig prä-gen. Peter I. forcierte die bereits von seinen Vorgängern eingeleitete Eu-ropäisierung Russlands, welche alle Bereiche des öffentlichen Lebens umfassen sollte. Der Einfluss westlicher Vorstellungen blieb auch für den russischen Staatsbegriff nicht ohne Folgen. Unter Peter I. wurde der Staat zu einer vom Herrscher losgelösten, eigenständigen Grösse, die erst mit jenem zusammen die ganze Summe weltlicher und geistlicher Macht verkörperte. Damit löste sich Peter I. vom mittelalterlichen

11 Als „Wiedervereinigung“ bezeichnet die sowjetrussische Historiographie das Bündnis von Perejaslawl. Mit dem erwähnten Bündnis war nur das Staatswesen integriert worden, das sich westlich des Dnjeprs bildete. Erst im Verlauf des spä-ten 17. und 18. Jahrhunderts wurden die restlichen Teile der Ukraine dem russi-schen Reich einverleibt. Vgl. dazu weiterführend: Kappeler, Andreas. *Kleine Ge-schichte der Ukraine*. München: Beck, 1994.

12 Vgl. Kappeler, Russland als Vielvölkerreich, S. 25-56.

13 Rauch, Russland, S. 37.

Moskauer Herrschaftskonzept, das den Staat als persönlichen erblichen Besitz (*votčina*) des Fürsten betrachtet hatte.<sup>14</sup>

Wichtig für die Ausprägung von Autokratie und Zentralismus war auch die besondere geopolitische Situation Russlands als einer riesigen Landmacht mit schwer zu verteidigenden Aussengrenzen. Seit der Mongolenherrschaft waren Zerstörung, Krieg und Zeiten der Fremdherrschaft wiederholte Erfahrungen und führten dazu, dass die Ausdehnung der Grenzen des Landes als ein Akt der Verteidigung und nicht der Aggression angesehen wurde.<sup>15</sup> Dabei diente nicht zuletzt der in der Lehre von Moskau als dem dritten Rom verwurzelte Messianismus als Rechtfertigung dieser expansiven Politik. Nicht der Stärkung von Wirtschaft und Gesellschaft, sondern der Sicherung und Stabilisierung der herrschaftlichen Macht im Innern und gegen aussen wurde Priorität gegeben. Die gesamte russische Politik ordnete sich dem Ziel des Erhalts des Imperiums unter.<sup>16</sup> Reformanstrengungen wurden nur dann unternommen, wenn Stabilität und Einheit des Reiches gefährdet schienen.<sup>17</sup>

Solange die Prinzipien der Herrschaftssicherung und des Erhalts der staatlichen Einheit nicht in Frage gestellt wurden, gab sich die russische Politik gegenüber nationalen Minderheiten und ethnischen Gruppen grosszügig. Wenn sich die nichtrussischen Eliten dem Zaren

14 Vgl. Pipes, *Russia Under the Old Regime*, S. 64-66 und S. 127.

15 Vgl. Szamuely, Tibor. *The Russian Tradition*. McGraw-Hill: New York, 1974, S. 10-12.

16 Starr, Frederick S. „Tsarist Government: The Imperial Dimension.“ In: Azrael, Jeremy R. (Hrsg.). *Soviet Nationality Policies and Practices*. New York: Praeger, 1978, S. 3-38, hier S. 31.

17 Besonders deutlich sollte sich dies nach der militärischen Niederlage Russlands im Krimkrieg von 1856 zeigen, die den wohl entscheidenden Anstoss für die „Grossen Reformen“ der nachfolgenden Jahre gab. In der Literatur wird übereinstimmend betont, dass die Niederlage im Krimkrieg der politischen Führung im Zarenreich die Notwendigkeit einschneidender Reformen bewusst machte. In der militärischen Katastrophe offenbarten sich die Folgen eines unterschiedlichen Entwicklungstempos, das seit Beginn der industriellen Revolution in Westeuropa den Abstand Russlands zu den Westmächten vergrössert hatte. Vgl. dazu allgemein: Hellmann, Manfred / Schramm, Gottfried / Zernack, Klaus (Hrsg.). *Handbuch der Geschichte Russlands*. Bd. 3. Stuttgart: Hiersemann, 1983, S. 9.

gegenüber loyal zeigten und die soziale und politische Stabilität in ihren Gebieten aufrechterhielten, wurden sie als Partner akzeptiert. Die Regierung arbeitete mit ihnen zusammen, garantierte ihre Privilegien und hielt sich an die bewährte Praxis des flexiblen Pragmatismus und der Toleranz. Russland gewährte den ethnischen Gruppen die Pflege der eigenen Sprache und des Glaubens und tastete überkommene ständische Einrichtungen und Strukturen der regionalen Selbstverwaltung kaum an. Falls sich jedoch Widerstand gegen die Herrschaft meldete oder Rebellionen die staatliche Machtsicherung bedrohten, griff die Regierung mit militärischer Gewalt durch.<sup>18</sup>

Die Möglichkeit einer föderativen Gestaltung Russlands, die sich durch den Einbezug von nichtrussischen Völkern ergab, blieb dagegen weitgehend ungenutzt. Die Umsetzung solcher Pläne scheiterte jeweils daran, dass sich der russische Staat im autokratischen Verständnis als sakrosankter und alleiniger Machtträger begriff und sich gegenüber einer wirklichen Teilung der Macht unwillig zeigte. Besonders deutlich kam dies etwa im Fall des polnischen Königreiches zum Ausdruck. Die Freiheiten, die Alexander I. den Polen nach 1815 im Rahmen einer weitreichend autonomen Stellung im Reich und einer eigenen Verfassung – die zu diesem Zeitpunkt als die liberalste in ganz Europa galt – zusicherte, blieben letztlich unter sorgfältiger Polizeikontrolle.<sup>19</sup> Als die liberale Opposition in Polen in den 1820er Jahren erstarkte und sich in Geheimgesellschaften organisierte, reagierte die russische Seite auf die „Undankbarkeit der Polen“ mit repressiven Massnahmen. 1830/31 sollte das Experiment der polnischen Autonomie vollends scheitern, nachdem ein von weiten Teilen des Adels angeführter Massenaufstand in der blutigen Niederschlagung durch das russische Polizeiregime endete. Die konservativen, nationalrussischen Kräfte sahen sich durch diese Entwicklung in ihrer grundsätzlichen

18 Kappeler, Russland als Vielvölkerreich, S. 136ff und S. 203ff.

19 Gerade die Epoche Alexanders I. hebt sich von der absolutistischen Politik der Vorgänger ab. Mit Ausnahme der letzten Lebensjahre hat sich Alexander I. unablässig mit Verfassungsplänen getragen. Dabei orientierte er sich vor allem an schweizerischen und amerikanischen föderativen Modellen. Vgl. Rauch, Russland, S. 51-68.

Skepsis gegenüber Autonomielösungen bestätigt, die nach ihrer Ansicht das Potential in sich bargen, die Einheit des Landes zu bedrohen.<sup>20</sup>

## 1.2. Nationalismus und Regionalismus im 19. Jahrhundert

Das Aufkommen der „modernen“ Nationalbewegungen bei den Völkern im Westen und Süden des Reiches (Polen, Finnen, Esten, Litauer, Georgier oder Armenier) in den ersten Jahrzehnten des 19. Jahrhundert war vom Erwachen des russischen Nationalgefühls begleitet. Der offizielle russische Patriotismus charakterisierte sich durch eine Verbindung von Nationalgefühl und Autokratie. In Anlehnung an slawophiles Gedankengut, das sich auf den vorpetrinischen Staat rückbesann, kristallisierte sich ein Staatsverständnis heraus, das die Prinzipien von „Autokratie, Orthodoxie, Volkstum“ (Nikolaus Uwarow) betonte und den religiös überhöhten Glauben an eine besondere russische Sendung in den Vordergrund stellte.<sup>21</sup>

Alexander II., der nach dem Tod von Nikolaus I. im Jahre 1855 den Thron bestieg, sollte als Bauernbefreier und Reformers in die russische Geschichte eingehen. Allerdings ist das Bild des Zaren aus der Perspektive vieler nichtrussischer Völker negativ besetzt. Ihnen blieb er nicht als Befreier, sondern als Unterdrücker in Erinnerung.<sup>22</sup> Entscheidend für die russische Haltung war wiederum die Polenfrage. Nachdem Nikolaus I. während seiner Regierungszeit mit repressiven Polizeimethoden in Polen für Ruhe und Ordnung gesorgt hatte, trat der neue Zar mit einem liberalen Programm für die Wiederherstellung der polnischen Autonomie ein, wie sie zwischen 1815 und 1830 bestanden hatte. Ein neuerlicher Aufstandsversuch der Polen im Jahre 1863 und

20 Dazu weiterführend: Thackeray, Frank W. *Antecedents of Revolution: Alexander I and the Polish Kingdom, 1815-1870*. Boulder: Columbia University Press, 1980 (= East European Monographs, Nr. 67).

21 Vgl. Walicki, Andrzej. *The Slavophile Controversy: History of a Conservative Utopia in Nineteenth-Century Russian Thought*. Oxford: Clarendon Press, 1975.

22 Kappeler, Russland als Vielvölkerreich, S. 207.

dessen rücksichtslose Unterdrückung liessen Alexanders Pläne jedoch vorerst scheitern.<sup>23</sup> Den entscheidenden Umschwung in der russischen öffentlichen Meinung bewirkte jedoch erst die Intervention der Westmächte zugunsten der Polen. Dieser Versuch, der als Einmischung in die inneren Angelegenheiten Russlands verurteilt wurde, sollte die russische Haltung in der Polenfrage endgültig verhärten und den nationalpatriotischen Konsens nicht nur in konservativen, sondern auch in slawophilen und liberalen Kreisen festigen.<sup>24</sup>

Gegen die Welle des russischen Nationalismus – der seine militante Verkörperung in den aus den Slawophilen hervorgehenden Panslawisten fand – waren die für mehr demokratische Freiheiten und Föderalismus agierenden „Westler“ ebenso machtlos wie die Sozialrevolutionäre, von denen sich einige für die vollständige Zerschlagung des zentralisierten Reiches aussprachen.<sup>25</sup> Der Panslawismus, der sich für die Vereinigung aller Slawen unter russischer Führung aussprach, war im Grunde genommen niemals etwas anderes als ein Panrussismus, ein das gesamte Slawentum einbeziehender grossrussischer Nationalismus.<sup>26</sup> Nach der Niederschlagung des Polenaufstandes von 1830/31, noch mehr aber nach den Ereignissen von 1863 setzte eine Russifizierungspolitik ein, die mit den traditionellen Mustern der Respektierung der regionalen Eigenheiten und der Zusammenarbeit mit den loyalen Eliten brach und zu einer Unifizierung, einer zwanghaften Assimilierung oder Integration der nichtrussischen Minderheiten überging.<sup>27</sup>

23 Vgl. dazu allgemein: Leslie, R. F. *Reform and Insurrection in Russian Poland 1856-65*. London: Athlone Press, 1963 (= University of London Historical Studies, Nr. 13).

24 Rauch, *Russland*, S. 95.

25 Ebd., S. 95 und S. 100-102.

26 Dazu weiterführend: Kohn, Hans. *Pan-Slavism: Its History and Ideology*. Indiana: Notre Dame, 1953; Petrovich, Michael B. *The Emergence of Russian Pan-Slavism, 1856-1870*. New York: Columbia University, 1956; Milojkovic-Djuric, Jelena. *Pan-Slavism and National Identity in Russia and in the Balkans, 1830-1880: Images of the Self and Others*. Boulder: East European Monographs, 1994 (= East European Monographs, Nr. 394).

27 Kappeler, *Russland als Vielvölkerreich*, S. 203-229.

Andreas Kappeler weist darauf hin, dass die jeweilige Form der Integration eines Gebiets mit nichtrussischer Bevölkerung einerseits entscheidend vom Umstand des Anschlusses an Russland abhing – ob militärisch erzwungen oder freiwillig vereinbart – andererseits von der bereits bestehenden sozialen Struktur in den neuen Gebieten, der Lebensweise und der Religion sowie vom Ausmass der russischen Besiedlung. Damit lässt sich nach Kappeler auch die heutige ausgeprägt anti-russische Haltung einzelner Kaukasusvölker erklären, die erst in zum Teil langen und blutigen Kriegen unterworfen wurden, während ein solches Empfinden im kollektiven Gedächtnis jener Völker, deren Anschluss an Russland friedlicher verlief, weniger stark ausgeprägt ist.<sup>28</sup>

Gleichzeitig mit den in der Mitte des 19. Jahrhunderts aufkommenden nationalen Bewegungen unter den nichtrussischen Völkern an der Peripherie des Reiches liessen sich auch die Ansätze für einen neuen Regionalismus innerhalb des grossrussischen Sprachraumes beobachten, der zunächst Sibirien erfasste und gegen Ende des Jahrhunderts auf die Kosakengebiete im Süden des Reiches übergriff. Seine Antriebskraft schöpfte diese Form des Regionalismus aus der Enttäuschung über die inneren Reformen nach 1861 (dem Zeitpunkt der Bauernbefreiung). Entsprechend äusserte sich dieser Regionalismus in der politischen Gestalt einer antiautokratisch und antizentralistisch ausgerichteten Opposition, die aus Kreisen der gebildeten regionalen Schicht hervorging. Regionalistische Forderungen wurden als Waffe gegenüber dem Zentrum eingesetzt, um politische Veränderungen zu erreichen.

Neben dem sibirischen und dem kosakischen Regionalismus bestanden ähnliche Ansätze auch in anderen russischen Regionen, die jedoch politisch ohne grosse Bedeutung blieben. Eine kulturell ausgeprägte Form des Regionalismus will Goehrke für das Gebiet der mittleren Wolga, den Ural oder den Norden Russlands erkennen. Dagegen zeigte sich

28 Kappeler beschränkt sich allerdings auf die nichtrussischen Völker, die innerhalb der Grenzen der heutigen Russländischen Föderation siedelten. Kappeler, Andreas. „Historische Voraussetzungen im Zarenreich.“ In: Kappeler, Andreas (Hrsg.). *Regionalismus und Nationalismus in Russland*. Baden-Baden: Nomos, 1996 (= Nationen und Nationalitäten in Osteuropa, Bd. 4), S. 19-39, hier S. 22ff.

das Kerngebiet des Europäischen Russland seiner Meinung nach „erstaunlich profillos“.<sup>29</sup>

Überhaupt kann ein Regionalismus, der sich auf die Verwaltungseinheiten des europäischen Teils des russischen Reiches, die Gouvernements, bezieht, nur ansatzweise nachvollzogen werden. Ein territorial abgrenzbarer Bezugsrahmen lässt sich in diesem Zusammenhang schon insofern nicht herstellen, als die Grenzen der meisten Gouvernements nach administrativen Gesichtspunkten gezogen und im Laufe der Geschichte immer wieder verändert wurden.<sup>30</sup> Richard G. Robbins stellt in seiner Studie über die Gouverneure im späzaristischen Russland ein gewisses Autonomiegefühl dieser mit grossen Macht- und Entscheidungskompetenzen ausgestatteten Amtspersonen fest. Die besondere Stellung des Gouvernementsvorstehers (*načal'nik gubernii*) lag darin, dass er zwar formell dem Innenministerium unterstellt, gleichzeitig jedoch direkt dem Zaren gegenüber verantwortlich war, der die Gouverneure einsetzen und abberufen konnte. Diese relativ unabhängige Stellung machte es möglich, dass der Gouverneur zu einem Interessenvertreter seiner Region gegenüber der Moskauer Bürokratie wurde und sich manch einer umgekehrt zusehends unwillig zeigte, die Anordnungen des Zentrums blindlings zu befolgen.<sup>31</sup> Unklar ist jedoch, ob sich ein solcher „Regionalismus“ auf die Person des Gouverneurs und dessen Kabinett beschränkte oder ob er weitere gesellschaftliche Kreise einschloss.

29 Goehrke, Regionalismus, S. 94-107.

30 Vgl. dazu: Amburger, Erik. *Geschichte der Behördenorganisation Russlands von Peter dem Grossen bis 1917*. Leiden: E. J. Brill, 1966 (= Studien zur Geschichte Osteuropas, Bd. 10), S. 47-54; 369-439.

31 Robbins, Richard G. *The Tsar's Viceroys: Russian Provincial Governors in the Last Years of the Empire*. Ithaca und London: Cornell University Press, 1987, S. 84ff.

### 1.3. Sibirischer und kosakischer Regionalismus

Klarer fassen lassen sich der sibirische und der kosakische Regionalismus. Von seinen gedanklichen Inhalten her lag der in der Mitte des 19. Jahrhunderts aufkommende sibirische Regionalismus (auch als *oblastničestvo* bezeichnet) in der Tendenz der zu jener Zeit besonders in sozialrevolutionären Kreisen diskutierten Ideen einer föderativen Umgestaltung und Dezentralisierung des russischen Staates, der Einführung einer Konstitution oder der Abschaffung der Leibeigenschaft.<sup>32</sup> Ein Ausdruck dieses Regionalismus lässt sich auch in einem neuen Ansatz zur Deutung der russischen Geschichte erkennen. Auf fruchtbaren Boden fielen die Überlegungen, die – in den 1860er und 1870er Jahren von Seiten einiger Historiker formuliert – die zentralistische Optik russischer Geschichtsschreibung durch eine regionalistische Perspektive erweiterten. Die in den historischen Regionen verankerten demokratischen Traditionen, wie sie die frühe Nowgoroder Verfassung symbolisierte, sollten dem Vergessen entrissen werden.<sup>33</sup>

Besondere Popularität erlangte der Sibirier Afanassi Schtschapow (1830-1876), der 1860 mit einem Lehrauftrag für russische Geschichte an die Universität von Kasan berufen und wegen seiner Auffassungen bereits vier Jahre später in die Verbannung geschickt wurde. Die Besonderheit seines Föderalismuskonzepts lag in der Betonung des Landschaftsmoments. Schtschapow wollte innerhalb des grossrussischen Siedlungsraumes ein Autonomiestreben einzelner Gebiete erkennen, das sich gegen die Moskauer Bürokratie richtete. Der Antagonismus zwischen dem zentralisierten Moskauer System und den nach Autonomie strebenden historischen Regionen zieht sich für ihn wie ein roter Faden durch die ganze russische Geschichte.<sup>34</sup>

32 Dazu ausführlich: Faust, Wolfgang. *Russlands goldener Boden: Der sibirische Regionalismus in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts*. Köln und Wien: Böhlau Verlag, 1980, S. 226ff.

33 Goehrke, Zum Problem des Regionalismus, S. 94-95. – Zu den föderalistischen Theorien in der russischen Geschichtsschreibung: Rauch, Russland, S. 102-111.

34 Zu Schtschapow: Rauch, Russland, S. 106-111.

Der sibirische Regionalismus erhielt seine Nahrung aus der als demütigend empfundenen kolonialen Stellung innerhalb Russlands. Den gesellschaftlichen Trägern des sibirischen Regionalismus, die sich aus Teilen der Intelligenzija, der Kaufmannschaft und des Beamtentums zusammensetzten, ging es darum, den kolonialen Status zu überwinden. Im Rahmen einer weitgehenden Autonomiestellung wollten sie über Wirtschaft und Finanzen ihres Landes selbständig verfügen können.<sup>35</sup>

Die andere wichtige regionale Bewegung trat in den Kosakengebieten auf. Im Gegensatz zum sibirischen Regionalismus hatte diese Form des Regionalismus keinen so konkreten räumlichen Bezug, sondern legitimierte sich durch die besondere ständische Tradition und idealisierte freiheitliche Vergangenheit des Kosakentums. Ebenso wie der sibirische lehnte sich der kosakische Regionalismus inhaltlich an sozialrevolutionäres Gedankengut an. In der Tendenz standen die Kosaken jedoch der bolschewistischen Machtübernahme von 1917 genauso ablehnend gegenüber wie die Sibirier. Dem kosakischen Regionalismus fehlte vorerst ein klarer geographischer Bezugsrahmen, da die Kosaken verschiedene, nicht zusammenhängende Räume besiedelten. Die Kosaken der mittleren Wolga- und der Uralregion spielten bereits zur Zeit der *smuta* und bei den grossen Volkserhebungen des 17. und des 18. Jahrhunderts eine führende Rolle. Auf einen gemeinsamen Nenner gebracht, richteten sich diese Bewegungen, die von weiten Teilen der nichtrussischen und russischen Bevölkerung mitgetragen wurde, gegen die Eingriffe der staatlichen Bürokratie, die ihre althergebrachten Privilegien in Frage zu stellen begannen.<sup>36</sup>

35 Literarisch wurde das Motiv der als ungerecht empfundenen kolonialen Ausbeutung Sibiriens im 1882 erschienen Geschichtsbuch von N. M. Jadrinzew – neben G. N. Potanin der Hauptvertreter der sibirischen Regionalisten – verarbeitet. Das Buch von N. M. Jadrinzew trägt den Titel „Sibirien als Kolonie“. Dazu: Faust, Sibiriens goldener Boden, S. 432-461.

36 Kappeler, Andreas. *Russlands erste Nationalitäten: Das Zarenreich und die Völker der Mittleren Wolga vom 16. bis 19. Jahrhundert*. Köln: Beck, 1982, insbesondere S. 135-137; Ders. „Die Rolle der Nichtrussen der Mittleren Wolga in den russischen Volksaufständen des 17. Jahrhunderts.“ *Forschungen zur osteuropäischen Geschichte*, Nr. 27 (1980), S. 249-268.

Der Autokratie gelang es, die Kosakenheere während des 18. Jahrhunderts schrittweise ihrer Kontrolle zu unterwerfen. Erst mit dem Aufkommen der revolutionären Bewegungen erwachte gegen Ende des 19. Jahrhunderts auch unter den Kosaken die Erinnerung an die vergangenen Freiheiten wieder. Von einem kosakischen Regionalismus kann zumindest bei der grössten Kosakengruppe, den Donkosaken, sogar erst nach 1917 gesprochen werden, als sie im Gefolge des Verfalls der inneren Ordnung eine eigenständige Republik ausriefen (die allerdings auch grosse nichtkosakische Bevölkerungsteile umfasste).<sup>37</sup>

#### 1.4. Dezentralisierungsmassnahmen im späzaristischen Russland

Die desintegrativen Tendenzen und Strömungen, mit denen sich der Staat im späzaristischen Russland konfrontiert sah, waren Ausdruck der Schwierigkeiten des Zentrums, ein Land von solcher Grösse und Vielfalt effektiv zu verwalten. Die Verwaltungsstrukturen waren anfänglich nicht einheitlich. Vor allem die peripher gelegenen, nationalen Gebiete genossen, solange sie sich dem Reich gegenüber loyal verhielten, weitgehende Autonomie. Angesichts der sich ausbreitenden Welle nationaler und regionaler Bewegungen wurden die meisten dieser Sonderstellungen im Laufe des 19. Jahrhunderts aufgehoben. Nach und nach wurden alle Territorien in die Verwaltungsstruktur der Gouvernements und Generalgouvernements eingegliedert.<sup>38</sup>

Ernsthafte Versuche einer Dezentralisierung wurden im späten 19. Jahrhundert auf Gemeindeebene durchgeführt. Die bedeutendste Massnahme war die 1864 unter Alexander II. verordnete Einführung

37 Goehrke, Carsten. „Historische Selbstilisierung des Kosakentums: Ständische Tradition als Integrationsideologie.“ In: Lemberg, Hans / Nitsche, Peter / Oberländer, Erwin (Hrsg.). *Osteuropa in Geschichte und Gegenwart*. Festschrift für Günther Stökl zum 60. Geburtstag. Köln: Böhlau, 1977, S. 359-375.

38 Dazu: Amburger, Geschichte der Behördenorganisation, S. 47-54 und S. 369-439.

von lokalen Semstwo-Versammlungen, die sich aus gewählten Vertretern von Adel, Städtern und Bauern zusammensetzten. Bezeichnenderweise beschränkte sich die Einführung der neuen Institution auf den europäischen Teil Russlands. Die nationalen Gebiete und Sibirien blieben davon ausgeschlossen. Obwohl hier dem Anspruch nach erstmals gewisse Kompetenzen nach unten delegiert wurden, bildeten die Semstvos keinen Ansatzpunkt für eine echte föderative Machtverteilung – diese liess sich nicht vereinbaren mit dem autoritären Wesen russischer Staatlichkeit und einem ausschliesslich auf die Person des Kaisers bezogenen Rechtsverständnis.<sup>39</sup> Trotzdem sollten die Semstvos zu Kristallisationspunkten der radikalen Intelligenz in der russischen Provinz und zu Trägern der späteren liberalen Bewegung werden. Eine Basis für einen lebendigen politischen Regionalismus bildeten sie jedoch nicht, zumal der Kompetenzbereich der Semstvos nach der Ermordung Alexanders II. im Jahr 1881 massiv beschnitten wurde. Die eigentlichen Errungenschaften dieser Form der lokalen Selbstverwaltung lagen im Bereich der öffentlichen Bildung, der medizinischen Versorgung und zum Teil auch der wirtschaftlichen Organisation.<sup>40</sup>

Die wenigen Ansätze zur Dezentralisierung von Seiten des Staates änderten nichts an der grundsätzlichen Tendenz einer Zunahme staatlicher Kontrolle und einer weiteren Aufblähung des ohnehin schon riesigen bürokratischen Apparates im 19. und frühen 20. Jahrhundert. Im Zuge der Industrialisierung dehnte sich die administrative Kontrolle des Staates über Territorium und Bevölkerung eher noch aus. Der Staat war in Russland die treibende Kraft der Industrialisierung, welche vor allem als Reaktion auf die wachsenden technischen Anforderungen an die moderne Kriegführung vorangetrieben wurde. Entsprechend wuchs in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts auch die Zahl der

39 Pravilova, E. A. „Mestnoe i central'noe upravlenie v Rossii: problema pravogo regulirovanija otnošenij.“ In: Savel'ev, P. I. (Hrsg.). *Imperskij stroj Rossii v regional'nom izmerenii (XIX – načalo XX veka)*. Moskau: Moskovskij obščestvennyj naučnyj fond, 1997, S. 36-51.

40 Dazu weiterführend: Emmons, Terence / Vucinich, Wayne S. *The Zemstvo in Russia: An Experiment in Local Self-Government*. Cambridge and New York: Cambridge University Press, 1982. – Vgl. zu den Reformen unter Alexander II. allgemein: Eklof, Ben / Bushnell, John / Zakharova, Larissa (Hrsg.). *Russia's Great Reforms, 1855-1881*. Bloomington: Indiana University Press, 1994.

staatlichen Organisationen und Abteilungen, die den Verlauf der Industrialisierung überwachen und zugleich durch eigene Massnahmen aktiv steuern sollten.<sup>41</sup>

Insgesamt blieb die Diskrepanz zwischen den gestellten Aufgaben und den starren politischen Prinzipien, an die der Staat bei der Lösung dieser Aufgaben gebunden war, unüberbrückbar gross. Die absolutistische Monarchie erkannte nicht, dass der Industrialisierung – und damit verbunden der Herausbildung einer wirtschaftenden Mittelschicht und der zunehmenden Pluralisierung der Gesellschaft – auch mit einer neuen politischen Struktur Rechnung getragen werden musste. Im Gegenteil verhielt sich die Regierung angesichts der von radikalen Sozialrevolutionären getragenen terroristischen Welle defensiv und reagierte auf die wachsende Gewaltbereitschaft mit repressiven Methoden. Es bedurfte einer schmachvollen militärischen Niederlage gegen Japan im Krieg von 1904/05 und einer ausser Kontrolle geratenen „revolutionären Situation“ im Innern, begleitet von Bauernaufständen und grossen nationalen Erhebungen in allen Teilen des Reiches, um den Zaren schliesslich zu Konzessionen an die liberale Opposition zu bewegen. Durch die Schaffung eines Parlaments (*duma*) und die Oktroyierung einer Verfassung gelang es zwar Nikolaus II., den verschiedenen liberalen und sozialrevolutionären Strömungen und Forderungen kurzfristig den Wind aus den Segeln zu nehmen und die Autorität der Zentralmacht vorübergehend zu stabilisieren. Auch in der Nationalitätenpolitik wandte sich die Regierung von ihrer repressiven Russifizierungspolitik ab und kehrte zur traditionellen Politik des flexiblen Pragmatismus zurück.<sup>42</sup>

Schon bald zeigte sich jedoch, dass das System zu keiner echten Machtteilung bereit war. Der Zar löste das Parlament mehrmals auf und hielt sich nicht an die Bestimmungen der Verfassung. Auch die Zugeständnisse an die Völker des russischen Reiches wurden wieder rückgängig gemacht. Bis 1917 hätte es die zaristische Regierung in der

41 Rowney, Don K. „Center-Periphery Relations in Historical Perspective: State Administration in Russia.“ In: Stavrakis, Peter J. / DeBardleben, Joan / Black, Larry (Hrsg.). *Beyond the Monolith: The Emergence of Regionalism in Post-Soviet Russia*. Washington, DC: The Woodrow Wilson Center Press, 1997, S. 11-31.

42 Kappeler, Russland als Vielvölkerreich, S. 268-277.

Hand gehabt, dem eigenen Niedergang durch die Errichtung einer konstitutionellen Monarchie und eine echte Machtteilung vorzubeugen. Stattdessen liess sich das Zarenreich im Ersten Weltkrieg erneut auf ein seinem inneren Potential nicht entsprechendes militärisches Abenteuer ein, das in der Vernichtung des russischen Heeres endete. Damit hatte das System der Selbstherrschaft seine gesellschaftliche Basis endgültig verloren. Nicht nur die Elite, sondern auch die Arbeiter der Städte und die bäuerlichen Massen – jene Bevölkerungsteile, die den höchsten Blutzoll im Krieg zu zahlen hatten – wandten sich vom Zaren ab. Der Boden für Revolution und Bürgerkrieg war bereitet.

## 1.5. Revolution und Bürgerkrieg

Erst der Zusammenbruch der Zarenautokratie legte das Potential an nationalen und regionalistischen Bewegungen frei. Entscheidend für das Gelingen der Februarrevolution von 1917 waren die Massenbewegungen der Soldaten und Arbeiter der Hauptstadt, die zusammen mit der sozialrevolutionären und liberalen Elite das zaristische Regime stürzten. Dem Beispiel Petrograds folgend weitete sich die Revolution auf ganz Russland aus.<sup>43</sup>

Dabei ist die Feststellung wichtig, dass die nationale Frage nicht Ursache der Revolution, sondern vielmehr eine Folge des Zusammenbruchs des politischen Zentrums war. Die Revolution von 1917 war im wesentlichen eine soziale Revolution. Die Völker an den Randgebieten des Reiches verfolgten denn auch weniger politische Zielsetzungen, als dass sie nationale mit sozialen Forderungen verbanden. Mit Ausnahme von Polen und Finnland strebten die Völker Russlands im Frühjahr 1917 nicht die Unabhängigkeit, sondern eine Autonomiestellung innerhalb des Reiches an.

Die Desintegration des Reiches im Laufe des folgenden Jahres war bedingt durch eine Reihe innerer wie äusserer Faktoren. Einmal sahen

43 Figes, Orlando. *A People's Tragedy: The Russian Revolution, 1891-1924*. New York: Viking, 1997, S. 14.

sich die nationalen wie die sozialen Bewegungen in ihren Erwartungen nach dem Sturz des alten Systems im Februar 1917 enttäuscht. Die liberale Mehrheit der Provisorischen Regierung hielt unbeirrbar am Ideal des „einen und unteilbaren Russland“ fest und machte es sich zur Hauptaufgabe, die Grenzen Russlands im Krieg gegen die Mittelmächte zu verteidigen. Die fehlende Bereitschaft der Februarregierung zu Konzessionen an die nationalen und sozialen Forderungen sowie die Fortführung des Krieges verschafften den Bolschewiki, die sich von Anfang an für eine Beendigung des Krieges und für eine bedingungslose Durchsetzung des Prinzips des Selbstbestimmungsrechts der Völker ausgesprochen hatten, den nötigen Rückhalt für die erfolgreiche Machtübernahme im Oktober 1917. Nach der „Oktoberrevolution“ erliessen Lenin und Stalin die „Deklaration der Rechte der Völker Russlands“, die im Punkt zwei das „Recht der Völker Russlands auf freie Selbstbestimmung bis zur völligen Loslösung und Bildung eines unabhängigen Staates“ proklamierte.<sup>44</sup>

In den folgenden Monaten machten fast alle grösseren Völker Russlands von diesem Recht Gebrauch. Polen, Finnland, Estland, Lettland, Litauen, die Ukraine, Weissruthenien, Georgien, Armenien, Aserbaidschan und Turkestan konstituierten sich als Nationalstaaten. Auch in anderen Gebieten waren verstärkte Autonomiebestrebungen festzustellen. Der Zusammenbruch des Reiches wurde neben diesen inneren Entwicklungen auch durch die äusseren Umstände des Krieges begünstigt. In den Offensiven der Mittelmächte gegen das geschwächte Russland wurden nach Polen und Litauen, die zusammen mit Teilen des Baltikums und der Ukraine bereits 1915 besetzt worden waren, weitere Gebiete erobert. In der Mitte des Jahres 1918 war Russland auf ein Territorium reduziert, das in etwa mit den Grenzen des heutigen Russland zusammenfällt. Im Laufe des Bürgerkrieges sollte es dem neuen Sowjetstaat gelingen, einen grossen Teil der Territorien militärisch

44 Meissner, Boris. „Sowjetföderalismus und staatsrechtliche Stellung der Nationalitäten der RSFSR bis 1991.“ In: Kappeler, Regionalismus und Nationalismus, S. 42-43.

zurückzuerobern. Die baltischen Staaten, Polen und Finnland blieben für die Bolschewiki jedoch verloren.<sup>45</sup>

Im Gegensatz zu den Völkern im Süden und Westen des Reiches reagierten die Nichttrussen, die auf dem Territorium des heutigen Russlands lebten, später und weniger heftig. Mit Ausnahme der Wolgatataren waren hier die nationalen Bewegungen schwach ausgebildet und beschränkten sich auf eine kleine Schicht von Gebildeten, die sich auf keine Basis innerhalb der betreffenden ethnischen Gruppen stützen konnten. Andreas Kappeler führt dies auf den Umstand des geringen Grades der sozialen Mobilisierung nichttrussischer Ethnien zurück. Abgesehen von den Wolgatataren lag etwa der Urbanisierungsgrad bei den meisten nichttrussischen ethnischen Gruppen bei unter zwei Prozent (Russen: 16 Prozent), und auch der Alphabetisierungsgrad lag deutlich unter dem russischen Durchschnitt.<sup>46</sup>

Im Gefolge der Revolution von 1917 waren es denn auch die Wolgatataren, deren Nationalbewegung ihre Wurzeln im 19. Jahrhundert hatte, welche die Führungsrolle in den Autonomiebestrebungen der nichttrussischen, überwiegend muslimisch geprägten Gebiete übernehmen sollten. So riefen die Baschkiren bereits im Dezember 1917 eine autonome baschkirische Republik aus. Als erste sollten die Baschkiren im März 1919 auch eine autonome Republik der RSFSR erhalten. Die Tataren verfolgten das Ziel eines alle tatarischen Siedlungsräume umfassenden Staates, in den auch die im Uralgebiet lebenden Gruppen (so auch die Baschkiren) eingeschlossen werden sollten. Die Variante der „Wolga-Ural-Republik“, die Anfang 1918 ausgerufen wurde, liess sich in der Folge jedoch nicht durchsetzen. Die spätere tatarische ASSR umfasste im wesentlichen die Gebiete der Wolgatataren, allerdings unter Einschluss einer russischen Bevölkerungsmehrheit.<sup>47</sup>

45 Diese Ausführungen folgen im wesentlichen der Argumentation bei: Kappeler, *Russland als Vielvölkerreich*, S. 288-299.

46 Kappeler, *Historische Voraussetzungen*, S. 29.

47 Weiterführend zur Haltung der Bolschewiki betreffend der nationalen Frage: Smith, Jeremy. *The Bolsheviks and the National Question, 1917-1923*. New York: St. Martin's Press, 1999.

Ein anderer geographischer Schwerpunkt der ethnisch-national motivierten Bewegungen auf dem Gebiet der heutigen Russländischen Föderation war der Kaukasus. Eine Mehrheit der dortigen muslimischen Bergvölker (Tschetschenen, Dagestanen, Awarer usw.) begriff ihren Kampf als „antikolonialen Befreiungskrieg“. Dies zeigte, dass sich diese Völker noch immer nicht mit der russischen Herrschaft abgefunden hatten. Gleich wie die Tataren favorisierten die Kaukasier eine „Bergvölker-Republik“, ein Konzept, das die Bolschewiki so lange mittrugen, als sie auf die Unterstützung dieser Völker im Kampf gegen die antibolschewistischen Regierungstruppen (die sich in dieser Region aus den Kosaken und Denikins Freiwilligenarmee zusammensetzte) angewiesen waren. Nach Beendigung des Bürgerkrieges wurde der russische Kaukasus jedoch in einzelne nationale Einheiten aufgeteilt, und regionale Zusammenschlüsse wurden kategorisch unterbunden.<sup>48</sup>

Verglichen mit den nationalen Bewegungen nicht-russischer Bevölkerungsgruppen war das Potential der von den ethnisch russischen Gebieten ausgehenden Regionalbewegungen kleiner, und sie waren als eigenständige politische Kraft nicht stark genug, um bei der staatlichen Neuordnung eine massgebende Rolle spielen zu können. Dass sich dabei weder der kosakische noch der sibirische Regionalismus erfolgreich behaupten konnten, hing massgeblich damit zusammen, dass beide Gebiete einen entscheidenden Teil der antibolschewistischen Bürgerkriegsarmeen stellten und damit im Bürgerkrieg letztlich auf die falsche Karte setzten. Die sibirischen Regionalisten gerieten zudem dadurch in Bedrängnis, dass sich ein Teil von ihnen nicht nur gegen die Bolschewiki, sondern auch gegen die Errichtung einer monarchistischen Militärdiktatur stellte. In dieser doppelten Frontstellung wurde die Kraft des sibirischen Regionalismus buchstäblich aufgerieben.<sup>49</sup>

48 Dazu weiterführend: Broxup, Marie Bennigsen (Hrsg.). *The North Caucasus Barrier: The Russian Advance Towards the Muslim World*. New York: St. Martin's Press, 1992 (vgl. insbesondere die Beiträge von Abdurahman Avtorkhanov und Marie Bennigsen Broxup, S. 112-145 und S. 146-194).

49 Einen Überblick über die Entwicklung in Sibirien während des Bürgerkrieges vermittelt: Simon, Gerhard. *Regionalismus in der Sowjetunion*. Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 1987 (= Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 24),

Um so kompromissloser ging das siegreiche bolschewistische Regime nach dem Bürgerkrieg gegen die mit der Konterrevolution identifizierten regionalistischen Strömungen bei den Kosaken und in Sibirien vor. Die Anführer und Sympathisanten des Kosakentums wurden brutal verfolgt, Zehntausende mussten ihre Heimatorte verlassen und emigrierten in alle Welt. Beim administrativ-territorialen Aufbau blieb der kosakische Regionalismus gänzlich unberücksichtigt. Seine nach 1917 errichteten Republiken wurden aufgelöst. Sibiriens Sonderstatus aus der Zarenzeit wurde aufgehoben, die nach 1917 ausgerufene Autonomie beseitigt, und die ganze Region wurde in Oblasti, Kraja und Autonome Bezirke unterteilt und damit zu unterschiedslosen Teilen der RSFSR gemacht.

Welche Auswirkungen hatten Revolution und Bürgerkrieg auf die Entwicklung in den russischen Provinzen im europäischen Teil des Landes? Gab es hier Ansätze für einen Regionalismus? Entscheidend war die Haltung der Bauernschaft, die rund 80 Prozent der Gesamtbevölkerung stellte und damit die Arbeiterklasse, die eigentliche Stütze der Bolschewiki, um ein Vielfaches übertraf. Die Bauernschaft nutzte die Gunst der Stunde, um den alten Staatsapparat auf dem Land vollständig zu zerschlagen und die Verwirklichung der *volja* – der bäuerlichen Vorstellung von Freiheit und damit verbunden des Anrechts auf das gesamte Land – zu realisieren.<sup>50</sup> Den bolschewistischen Slogan „Alle Macht den Sowjets“ legte die Masse der Bauern als Einladung aus, sich nach und nach das Gutsherrenland anzueignen und unter sich aufzuteilen. Tausende von Bauernrevolten brachen aus, sobald erkannt war, dass die bislang dominierende Adelsschicht auf dem Land geschwächt und das staatliche Zentrum durch innere Machtkämpfe erschüttert war. Durch die Errichtung von ländlichen Sowjets auf Gemeinde- und Dorfebene (*volost*-Sowjets) wurden Organe geschaffen, die faktisch autonom waren und dem bäuerlichen Prinzip der lokalen Selbstverwaltung

S. 9-13. – Weiterführende Literatur: Smele, Jonathan D. *Civil War in Siberia: The Anti-Bolshevik Government of Admiral Kolchak, 1918-1920*. Cambridge and New York: Cambridge University Press, 1996. – Zum russischen Kosakentum 1917-1920: Goehrke, Selbststilisierung, S. 359-375.

50 Vgl. zur bäuerlichen Vorstellungswelt ausführlicher: Field, Daniel. *Rebels in the Name of the Tsar*. Boston: Unwin Hyman, 1989.

(*mir*) entsprachen. Die eigentliche Macht lag somit vorerst bei den Dörfern und Gemeinden und weniger auf Stufe der nächsthöheren regionalen Ebenen, der Distrikt- und Provinzsowjets.

Wie die Studie von Orlando Figes über die Rolle der Bauernschaft der Wolgaregion beim Sieg der Bolschewiki im russischen Bürgerkrieg zeigt, war die Haltung der ländlichen Bevölkerung grundsätzlich apolitisch. Die Bauern waren gegen die Wiedererrichtung der Monarchie und unterstützten die antibolschewistische Konterbewegung deshalb nicht. Gleichzeitig stellten sie sich auch den Anstrengungen der Bolschewiki entgegen, die versuchten, einen zentralisierten staatlichen Apparat auf dem Land aufzubauen. Allerdings konnte sich die bäuerliche Vorstellung von Autonomie und Demokratie gegenüber dem zentralistischen Staatsgedanken der Bolschewiki nicht durchsetzen.<sup>51</sup> Im Gegensatz zu den straff organisierten und militärisch gut ausgerüsteten Bolschewiki vermochten sich die Bauern nie als politische Kraft von nationaler Reichweite zu organisieren. Ihr „Regionalismus“ war amorph und bildete regional unterschiedliche Formen heraus. Dabei trugen die Bewegungen stark anarchistische Züge und waren vor allem von einer gegen jegliche staatliche und obrigkeitliche Bevormundung gerichteten Grundhaltung bestimmt. Langfristig sollte sich diese Haltung mit den Zielen des neuen Sowjetstaates nicht vereinbaren lassen. Stalin zerschlug in der Folge die bäuerliche Lebensform radikal und ordnete die Zusammenfassung der Bauerngemeinschaften in Kolchosen und Sowchosen an.

## Zusammenfassung

Der Moskauer Staat war seit dem 16. Jahrhundert ein straff organisierter Zentralstaat mit einer starken Machtkonzentration beim Selbstherrscher und dessen Exekutivorganen und mit entsprechend schwach ausgebildeten ständisch-korporativen und regional-territorialen Eigenständigkeiten. Seit der Herausbildung des Zarentums im

51 Figes, Orlando. *Peasant Russia, Civil War: The Volga Countryside in Revolution (1917-1921)*. Oxford: Clarendon Press, 1989.

16. Jahrhundert bis zum Ende der Romanow-Dynastie Anfang des 20. Jahrhunderts behaupteten sich Autokratie und Zentralismus als die beiden dominanten Merkmale des russischen Staatsverständnisses. Die verschiedenen Versuche, dem zentralistischen Prinzip alternative Konzepte gegenüberzustellen, scheiterten immer wieder daran, dass die Zaren grundsätzlich nicht gewillt waren, von ihrem absoluten Herrschaftsanspruch abzurücken.

Zu Konzessionen gegenüber den grossen nichtrussischen Völkern des Reiches zeigte sich die Monarchie nur dann bereit, wenn daraus keine Gefahr für das bestehende System erwuchs. Ähnlich vorsichtig wurden Ende des 19. Jahrhunderts auch bestimmte Dezentralisierungsmassnahmen durchgeführt. Den Anstoss dazu gab nicht etwa eine geänderte Haltung zum monarchischen Prinzip, sondern die Einsicht, dass sich Russland im Innern reformieren musste, um mit der Modernisierung in Europa – nicht zuletzt im Bereich der Militärtechnologie – Schritt halten zu können. Allerdings stand der Staat letztlich jeglichen Formen gesellschaftlicher Selbstorganisation skeptisch gegenüber und fürchtete, dass derartige Erscheinungen seiner Kontrolle entgleiten könnten. Dies zeigte sich daran, dass der Zar die Autonomierechte der nichtrussischen Nationalitäten immer wieder einzuschränken versuchte, dass er die im 19. Jahrhundert geschaffenen Formen der lokalen Selbstorganisationen politisch weitgehend marginalisierte und schliesslich auch die parlamentarische Vertretung der Gesellschaft auf nationaler Ebene, die Duma, mehrmals auflöste – womit er sich nicht an die von ihm selber aufoktroierten Bestimmungen der Verfassung hielt.

Die gegen das Zentrum gerichteten Kräfte, einschliesslich der bestehenden regionalistischen und nationalen Bewegungen, erhielten letztlich erst dann Freiraum, als die Zentralmacht zu schwach war, um die Kontrolle über Gesellschaft und Territorium zu behalten. Den entscheidenden Anstoss für den Kollaps des Systems Anfang des 20. Jahrhunderts gaben letztlich aber nicht innere, sondern äussere Faktoren, nämlich die katastrophale Niederlage des russischen Reiches im Ersten Weltkrieg. Sie besiegelte das Ende der Monarchie und führte vorerst zu einem anarchischen Zustand, der den weitgehenden Zerfall des Reiches in seine Einzelteile einleitete. Begleitet wurde diese

Entwicklung von grossen Aufständen und Bürgerkriegen, die sich bis in die frühen 1920er Jahre hinzogen.

Im Gegensatz zu den nationalen Bewegungen an der Peripherie des Reiches waren die regionalistischen Bewegungen innerhalb des grossrussischen Siedlungsraumes zu schwach und zu zersplittert, als dass sie bei der späteren staatlichen Neuordnung eine ernstzunehmende Rolle hätten spielen können. Eine weitere Schwäche der regionalistischen Bewegungen bestand darin, dass ihre politischen Aktionen unkoordiniert verliefen. Demgegenüber traten die Bolschewiki nicht nur als gut organisierte, geschlossene militärische Einheit mit einer hierarchischen Führungsstruktur auf, sondern sie verfolgten auch ein klares ideologisches Ziel. Schliesslich wirkte sich für den Regionalismus in Russland auch die Tatsache verheerend aus, dass die beiden wichtigsten regionalen Strömungen, die sibirische und die kosakische, im Bürgerkrieg auf die falsche Karte gesetzt und nicht mit den später siegreichen Bolschewiki kooperiert hatten.

Ein Blick auf die Geschichte Russlands hat somit deutlich gemacht, dass jeweils erst die Schwäche des Zentrums Regionalismus ermöglichte und dass die Konsolidierung der staatlichen Zentralmacht immer wieder das Ende regionaler Bestrebungen einläutete.

## Kapitel 2

### Die Sowjetunion: Entstehung, Bestand und Zerfall

Dieses Kapitel gliedert sich in sechs Abschnitte. Die beiden ersten behandeln die Frage, wie der neue sowjetische Staat mit dem Problem der nationalen und regionalen Vielfalt umging. Denn genauso wie die Zaren, standen auch die Bolschewiki nach der Machtsicherung vor der Frage, wie ein Land von der Grösse und Vielfalt Russlands zu verwalten sei. Im Unterschied zu den Zaren machte die sowjetische Führung angesichts der relativen Stärke der nationalen beziehungsweise antikolonialen Bewegungen die föderalistische Idee zur Grundlage des neuen Staatsaufbaus. Bald zeigte sich jedoch, dass sich dieses Prinzip nicht mit der nach Zentralisierung und alleiniger Macht strebenden Partei Lenins in Einklang bringen liess. „Sowjetföderalismus“ und „demokratischer Zentralismus“ waren die Begriffe, mit denen das leitende Organisationsprinzip der marxistisch-leninistischen Partei und damit die fast unumschränkte Herrschaft einer schmalen Elitenschicht umschrieben wurde. In vielerlei Hinsicht knüpften die sowjetischen Führer damit direkt an die zaristischen Traditionen von Autokratie und Zentralismus an.

Die anschliessenden Abschnitte drei und vier beschäftigen sich mit der Krise des Sowjetsystems, die sich bereits in den 1970er Jahren abzeichnete, jedoch erst nach dem Amtsantritt Gorbatschows offen angesprochen wurde. Gorbatschows Eingeständnis einer Krise und seine Versuche zur Reform von Staat und Gesellschaft führten nicht zu einem Erstarken der Föderation. Im Gegenteil wurden durch die Lockerung des staatlichen Zentralismus und der autoritären Strukturen nationale und regionale Kräfte geweckt, die man inexistent glaubte und deren desintegrative Kraft unterschätzt wurde. Ab Mitte der 1980er Jahre machten sich Autonomiebestrebungen breit, die sich nicht nur innerhalb der nichtrussischen Unionsrepubliken besonders deutlich manifestierten (insbesondere in den baltischen Staaten, den kaukasischen Republiken und der Ukraine), sondern in der Folge auch zu einem

nationalen Erwachen der RSFSR, der russischen Unionsrepublik, führten. Entscheidend war, dass die russische Führung unter Boris Jelzin in Opposition zur sowjetischen Spitze trat und schliesslich, am 12. Juni 1990, sogar einen souveränen Staat ausrief.

Der fünfte Abschnitt greift zeitlich wieder etwas zurück, indem das Augenmerk auf die regionalen Prozesse in der RSFSR und die Herausbildung der Region und der regionalen Eliten in der späteren Sowjetzeit gerichtet wird. Die Souveränisierungsprozesse innerhalb der RSFSR hatten ihre Wurzeln bereits in den Modernisierungs- und Wandlungsprozessen unter Breschnew und sind damit nicht über Nacht entstanden. Auf den Strukturen, die sich bereits ab den 1960er Jahren herauszubilden begannen, sollten später diejenigen regionalen Institutionen aufgebaut werden, die parallel zur Desintegration der zentralstaatlichen Institutionen Ende der 1980er Jahre an Bedeutung gewannen.

Der letzte, sechste Abschnitt schliesst daran an und geht auf die Bedeutung der ersten freien und offenen Wahlen in die regionalen und lokalen Sowjets im Jahr 1990 ein. Nach den Wahlen verfügten nun alle Gebietseinheiten Russlands über demokratisch legitimierte Führungen. Diese sahen sich in erster Linie als Vertreter ihrer Region und fühlten sich den Interessen des Gesamtstaates immer weniger verpflichtet.

Genau wie im Fall des zaristischen Russland wird auch in der umfassenden Literatur zur Sowjetunion die Frage nach dem Regionalismus nicht systematisch untersucht, obwohl natürlich einzelne Regionen die Forschung beschäftigt haben und beschäftigen. Es fehlen für die Sowjetzeit grössere, übersichtliche Darstellungen. Abgesehen von einzelnen allgemeinen Arbeiten zum Regionalismus in der Sowjetunion, etwa von Gerhard Simon,<sup>1</sup> fokussiert auch hier die meiste Literatur auf die nationalen Bewegungen als solche<sup>2</sup> oder behandelt die theoretischen

1 Simon, Gerhard. *Regionalismus in der Sowjetunion*. Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 1987 (= Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 24).

2 Einen Überblick über diese Literatur findet sich etwa in: Fowkes, Ben. *The Disintegration of the Soviet Union: A Study in the Rise and Triumph of Nationalism*. New York: St. Martin's Press, 1997, S. 251-258.

Aspekte des föderalen Staatsaufbaus. Eine reichhaltige Literatur besteht hingegen zur Frage des Zusammenbruchs der UdSSR.<sup>3</sup>

## 2.1. Sowjetföderalismus und „demokratischer Zentralismus“

Das leitende Organisationsprinzip der Partei war bereits in den frühen Parteistatuten von 1906 und 1919 zu finden. Das Parteistatut von 1935 definierte den demokratischen Zentralismus erstmals ausführlich. Demnach bedeutete er: 1. die Wählbarkeit aller leitenden Organe der Partei von oben bis unten; 2. die regelmässige Rechenschaftslegung der Parteiorgane vor ihren Parteiorganisationen; 3. die straffe Parteidisziplin und Unterordnung der Minderheit unter die Mehrheit; 4. die unbedingte Verbindlichkeit der Beschlüsse der höheren Organe für die unteren Organe und für alle Parteimitglieder. Diese Definition wurde mit wenigen Abstrichen in die Parteistatuten der nachfolgenden Jahre übernommen. Die sowjetische Verfassung von 1977 erklärte den demokratischen Zentralismus zum Grundprinzip für Organisation und Funktion des Staates. Artikel sechs der Verfassung von 1977 erklärte die Kommunistische Partei zur „führenden und lenkenden Kraft der sowjetischen Gesellschaft“.<sup>4</sup> In der Praxis dominierte damit der Zentralismus die Demokratie.<sup>5</sup>

Zwar war gerade das Recht der Völker auf Selbstbestimmung jener programmatische Slogan der Bolschewiki, der entscheidend zum Gelingen ihres Putsches beitrug. Aber weder Lenin noch Stalin waren in ihrer Grundhaltung Anhänger des Föderationskonzeptes. Recht war in

3 An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass detaillierte Angaben zur Literatur in den Fussnoten der jeweiligen Kapitel erfolgen.

4 Zit. nach Artikel 6 der sowjetischen Verfassung vom 7. Oktober 1977. – Die Verfassung von 1977 und Kommentare dazu sind enthalten in: Meissner, Boris. „Die neue Verfassung der UdSSR: Wortlaut – Analysen – Stellungnahmen.“ *Osteuropa*, Nr. 1 (Januar 1978), S. 1-49.

5 Zur Definition „demokratischer Zentralismus“ vgl. Torke, Hans-Joachim. *Historisches Lexikon der Sowjetunion 1917/22 bis 1991*. München: Beck, 1993, S. 70.

ihrem Verständnis lediglich ein Mittel, kein Ziel der Politik. Die sowjetische Nationalitätenpolitik musste nach der Machtergreifung der Bolschewiki vorerst jedoch nach Lösungen suchen, um einen weiteren Zerfall des Staates zu verhindern. Der Balanceakt bestand darin, die nichtrussischen Populationen für eine Modernisierung sowjetischen Stils zu gewinnen und gleichzeitig die innere Stabilität in einem multinationalen Land mit tiefen ethnischen Gegensätzen und Ressentiments aufrechtzuerhalten beziehungsweise wiederherzustellen. Angesichts des weiteren Zerfalls des Staates sah Lenin keine andere Möglichkeit, als auf das Konzept des Föderalismus zurückzugreifen und den nationalen Gebietskörperschaften Freiheiten im Rahmen einer territorialen Autonomie zu gewähren. Lenin war der Meinung, dass die Föderation über kurz oder lang zu einer dauerhaften Vereinigung der verschiedenen Nationalitäten Russlands in einem einheitlichen demokratischen und zentralisierten Sowjetstaat führen würde. Eine ähnliche Auffassung vertrat Stalin, der im Föderalismus eine Übergangsstufe zum künftigen sozialistischen Unitarismus sah. Im Unterschied zu Lenin nahm Stalins „sozialistischer Unitarismus“ jedoch deutlich grossrussische Züge an.<sup>6</sup>

Der zum Teil gewaltsam betriebene Integrationsprozess führte zunächst zu einem lockeren Staatenbund, dann zu einem Bundesstaat in der Form der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken (UdSSR). Dass die Unionsrepubliken gemäss der sowjetischen Verfassung gleichberechtigt waren und ihnen sogar das Recht auf ein Ausscheiden aus der Union eingeräumt wurde, macht deutlich, wie gross die Kluft zwischen Theorie, Programmatik und Verfassungstext einerseits und politischer Praxis und Verfassungswirklichkeit andererseits war. Bereits die Kompetenzverteilung der ersten Verfassung von 1923/24 zeigte, dass der Bund im Verhältnis zu den Unionsrepubliken ein deutliches Übergewicht haben würde. Die späteren Verfassungen von 1936 und 1977 verstärkten

6 Meissner, Boris. „Sowjetföderalismus und staatsrechtliche Stellung der Nationalitäten der RSFSR bis 1991.“ In: Kappeler, Andreas (Hrsg.). *Regionalismus und Nationalismus in Russland*. Baden-Baden: Nomos, 1996 (= Nationen und Nationalitäten in Osteuropa, Bd. 4), S. 42-44. – Zur Selbstbestimmungskonzeption Lenins und Stalins: Ders. „Nationalitätenfrage und Sowjetideologie.“ In: Brunner, Georg / Meissner, Boris (Hrsg.). *Nationalitätenprobleme in der Sowjetunion und Osteuropa*. Köln: Markus Verlag, 1982, S. 11-44, hier S. 11-14.

dieses Übergewicht weiter. In der Praxis wurde die staatlich-administrative Struktur überlagert von der streng zentralisierten Kommandostruktur der Kommunistischen Partei. Die Sowjetunion war nichts anderes als ein „in föderative Formen gekleideter Einheitsstaat“.<sup>7</sup>

Während sich die Sowjetföderation aus einem Bund formal gleichberechtigter und mit staatlicher Souveränität ausgestatteter Unionsrepubliken zusammensetzte, wurde dem Autonomieanspruch kleinerer Nationen, Völkerschaften und ethnischer Gruppen innerhalb der „Russländischen Sowjetischen Föderativen Sozialistischen Republik“ (RSFSR) durch die Schaffung von Autonomen Republiken, Autonomen Gebieten und Autonomen Bezirken Rechnung getragen.<sup>8</sup> Sowohl die Unionsrepubliken als auch die Autonomen Einheiten innerhalb der RSFSR waren von einer signifikanten ethnischen Gruppe bewohnt, die – auch ohne notwendigerweise die absolute Mehrheit der Bevölkerung zu stellen – offizielle „Titularnation“ war. Allerdings handelte es sich bei der föderalen Struktur um ein hierarchisiertes System abgestufter administrativ-territorialer Autonomien, das die verschiedenen Nationalitäten ungleich behandelte. So wurde zwischen territorialen und exterritorialen, autonomen und nichtautonomen Völkern unterschieden.<sup>9</sup> Die Autonomen Einheiten innerhalb der RSFSR hatten nicht den gleichen Status wie die Unionsrepubliken. Wie letztere, hatten zwar auch die Autonomen Republiken eine eigene Verfassung und genossen in

7 Meissner, Sowjetföderalismus, S. 50 und S. 53.

8 Vgl. zur Unterscheidung zwischen der Sowjetföderation und der Sowjetautonomie: Arnold, Jürgen. „Zur staatsrechtlichen Stellung der nationalen Gebietseinheiten in der Sowjetunion.“ In: Meissner, Boris / Schroeder, Friedrich-Christian (Hrsg.). *Bundesstaat und Nationalitätenrecht in der Sowjetunion*. Berlin: Duncker & Humblot, 1974, S. 69-95, hier S. 69ff.

9 Lediglich 53 der 125 offiziell gezählten sowjetischen Völker (von rund 800 identifizierbaren ethnischen Gruppen) erhielten überhaupt den Status einer „Titularnation“ durch Zuweisung zu einem bestimmten Territorium. Vgl. dazu: Salmin, Aleksei M. „Political Self-Determination of Nations and Nationalities in the USSR: From 1922 to Perestroika.“ In: Buttino, Marco (Hrsg.). *In a Collapsing Empire: Underdevelopment, Ethnic Conflicts and Nationalisms in the Soviet Union*. Mailand: Feltrinelli, 1993, S. 43-52. – Zu den ethnischen Gruppen innerhalb der UdSSR: Sheehy, Ann. „The Ethnodemographic Dimension.“ In: McAuley, Alistair (Hrsg.). *Soviet Federalism: Nationalism and Economic Decentralisation*. New York: St. Martin's Press, 1991, S. 56-88.

bestimmten Bereichen gewisse Rechtsfreiheiten. Die sowjetische Verfassung gestand aber nur den Unionsrepubliken, nicht den Autonomen Republiken, das Recht auf Ausscheiden aus der Union zu – ein Prinzip, das allerdings nur in der Theorie Gültigkeit hatte.<sup>10</sup>

Den übrigen, nicht nach ethnisch-nationalen Kriterien gebildeten Regionen ohne nennenswerte ethnische Minderheiten gestand die sowjetische Verfassung weniger Freiheiten zu. Diese Regionen waren reine administrative Verwaltungseinheiten und gliederten sich auf in Oblasti und Kraja. Der wichtigste Unterschied zwischen Oblasti und Kraja bestand darin, dass die Kraja äussere Grenzen mit anderen Unionsrepubliken (jetzt unabhängige Staaten) besaßen und dass einige der Kraja eine Mischung verschiedener ethnischer Territorien umfassten und oft kaum industrialisiert, bevölkerungsarm und geographisch weiträumig waren. Den beiden Städten Moskau und Leningrad (heute St. Petersburg) wurde ebenfalls ein eigener administrativer Status eingeräumt.

Das Prinzip der Hierarchisierung der verschiedenen Gebietskörperschaften fand seinen ideologischen Rückhalt in der hauptsächlich von Stalin entwickelten Begriffbestimmung der Nation als Territorial- und nicht Personalverband.<sup>11</sup> Die Existenz einer Nation war an ein Territorium gebunden, dessen Grenzen jedoch meist willkürlich festgelegt wurden und nicht mit den ethnischen Siedlungsräumen übereinstimmten. Die „Titularnation“ stellte nur in den wenigsten Autonomen Republiken der RSFSR auch die Mehrheit der Bevölkerung. Zum Teil lebte sogar die Mehrheit einer Bevölkerungsgruppe einer anerkannten Nationalität ausserhalb ihres Territoriums (so lebten und leben beispielsweise rund 70 Prozent der Tataren ausserhalb ihrer Republik).<sup>12</sup>

10 Vgl. DeBardeleben, Joan. „The Development of Federalism in Russia.“ In: Stavrakis, Peter J. / Debardeleben, Joan / Black, Larry (Hrsg.). *Beyond the Monolith: The Emergence of Regionalism in Post-Soviet Russia*. Washington, DC: The Woodrow Wilson Center Press, 1997, S. 35-56, hier S. 35-37.

11 Vgl. dazu: Meissner, Boris. „Der sowjetische Nationsbegriff und seine politische und rechtliche Bedeutung.“ In: Meissner, Boris / Hecker, Jens (Hrsg.). *Die Nation in östlicher Sicht*. Berlin: Duncker & Humblot, 1977 (= Studien zur Deutschlandfrage, Bd. 1), S. 7-39, hier S. 9ff.

12 Götz, Roland / Halbach, Uwe. *Politisches Lexikon Russland: Die nationalen Republiken und Gebietseinheiten der Russländischen Föderation*. München: Verlag C. H. Beck, 1994, S. 24.

Die Territorialisierung und Hierarchisierung der Ethnizitäten war ein wichtiges Mittel der sowjetischen Nationalitätenpolitik, um eine horizontale Zusammenarbeit unter den Regionen zu unterbinden und die Kontrollgewalt des Zentrums zu garantieren. Obwohl es dem Zentrum gelang, die Nationalitätenproblematik mittelfristig zu neutralisieren, barg doch genau diese Politik der ungleichen Behandlung der Ethnien und der willkürlichen Grenzziehungen den Keim derjenigen Konflikte in sich, die später unter Gorbatschow akut werden sollten. Gleichzeitig liess sich in der Stalin-Zeit feststellen, dass die Bindung einer Volksgruppe an ein ihr zugewiesenes Territorium letztlich den Prozess der Nationenbildung und der ethnischen Identifikation förderte. Eine Übersicht über die Nationalitätenpolitik seit Stalin lässt dies deutlicher werden.

## 2.2. Die sowjetische Nationalitätenpolitik

Die Nationalitätenpolitik Stalins zielte vorerst darauf ab, die verschiedenen Völker für die Sache der Revolution zu gewinnen. In den 1920er und frühen 1930er Jahren förderte die Sowjetmacht die Nationenbildung (*korenizacija*) durch Massnahmen im sprachlich-kulturellen Bereich oder den Einschluss von Vertretern der ethnischen Eliten in die lokalen Machtstrukturen. Auch hatte sich seit Lenin das Prinzip durchgesetzt, dass das Amt des Parteivorsitzenden einer Unionsrepublik von einem Angehörigen der „Titularnation“ bekleidet wurde, während sein erster Stellvertreter meist ein Russe, in wenigen Fällen ein Ukrainer oder Weissrusse war.<sup>13</sup>

Aus der Sicht der Sowjetmacht zeigten sich spätestens bei der Durchsetzung des ersten Fünfjahresplans 1933 die Schwächen der Politik der Nationenbildung, als sich bei den nichtrussischen Völkern Widerstand gegen die menschenverachtenden Zwangsmassnahmen des Systems regten. Der Nationalismus erhielt wesentlichen Auftrieb durch die Kollektivierung, welche riesige Hungersnöte, Deportationen und

13 Vgl. zur Politik der *korenizacija*: Fowkes, *The Disintegration of the Soviet Union*, S. 46-52.

Ausschreitungen zur Folge hatte.<sup>14</sup> Die Politik der *korenizacija* wurde aufgegeben zugunsten einer Konzentration der Macht im Zentrum und einer rigorosen und zum Teil auf Gewalt abgestützten Russifizierungspolitik. Der stalinistische Terror gegen indigene Völker war nicht zuletzt Folge eines ideologisch begründeten Misstrauens gegenüber der Aussenwelt als solcher und gegenüber dem Bestehen von ethnischen Verbindungen über die Landesgrenzen hinaus. Deshalb richtete sich der Terror zuerst gegen die sogenannten „Diaspora-Nationalitäten“, um sich dann zu einer allgemeinen Kampagne gegen andere Ethnien innerhalb der UdSSR auszuweiten.<sup>15</sup>

Bis Ende der 1930er Jahre war die gesamte nichtrussische Führungsschicht in den nationalen Republiken durch neue Kader ersetzt und zum Teil physisch liquidiert. Besonders konsequent wurde die Säuberungspolitik in der Ukraine durchgeführt. Während und nach dem Zweiten Weltkrieg wurden ganze Völker als Strafe dafür, dass einige ihrer Angehörigen mit dem Feind kollaboriert hatten, in entfernte Gebiete, nach Sibirien oder Kasachstan deportiert (so etwa die Krimtataren, die Tschetschenen oder die Wolgadeutschen).<sup>16</sup> Im Rahmen der Bildungs- und Bevölkerungspolitik wurde die russische Sprache als Pflichtfach in allen nichtrussischen Schulen eingeführt. Eine russifizierende Wirkung hatte auch die vom Zentrum geförderte Ansiedlung von Russen in den nichtrussischen Unionsrepubliken, wo sie nach und nach eine starke Minorität bildeten. Als der Diktator 1953 starb, war die nationale Frage insofern gelöst, als die Bedrohung, die noch in den 1930er Jahren bestanden hatte, beseitigt war.<sup>17</sup>

14 Dazu weiterführend: Conquest, Robert. *The Harvest of Sorrow: Soviet Collectivization and the Terror-Famine*. Oxford: Oxford University Press, 1987.

15 Vgl. Martin, Terry. „Terror gegen Nationen.“ *Osteuropa*, Nr. 6 (Juni 2000), S. 606-616; Baberowski, Jörg. „Entweder für den Sozialismus oder nach Archangel'sk': Stalinismus als Feldzug gegen das Fremde.“ *Osteuropa*, 50, Nr. 6 (Juni 2000), S. 617-637.

16 Dazu weiterführend: Nekrich, Aleksandr M. *The Punished Peoples: The Deportation and Tragic Fate of Soviet Minorities at the End of the Second World War*. New York: W. W. Norton, 1978.

17 Simon, Gerhard. „Nationalismus und Nationalitätenpolitik in der Sowjetunion seit Stalin.“ In: Brunner, Georg / Meissner, Boris (Hrsg.). *Nationalitätenprobleme in der Sowjetunion und Osteuropa*. Köln: Markus Verlag, 1982, S. 45-66, hier S. 55.

Obwohl der Stalinismus die föderale Form des Staatsaufbaus in der neuen Verfassung von 1936 garantierte, war die Sowjetunion seit den 1930er Jahren ein durch die Kommunistische Partei streng zentralisiertes Imperium, das durch ein Zwangssystem und eine unitaristische Ideologie zusammengehalten wurde.<sup>18</sup> Der Anteil der Russen innerhalb der Spitzen der zentralen Parteistrukturen überwog dabei deutlich.<sup>19</sup>

Stalins Nachfolger wandten sich vom Prinzip des Terrors und der Gewaltanwendung zum Erhalt der staatlichen Einheit ab. Die in der Stalin-Zeit geschaffenen Institutionen wurden jedoch bis in die Zeit von Gorbatschow hinein beibehalten. Die Macht konzentrierte sich ungebrochen bei der Partei und nicht bei den durch die Verfassung mit weitreichenden Kompetenzen ausgestatteten staatlichen Organen in den Republiken. Die Sowjetführer kehrten grundsätzlich zu einer toleranteren Politik gegenüber den Nationalitäten zurück. Dabei wechselten sich Phasen weitreichender Konzessionsbereitschaft gegenüber nationalen Gebietseinheiten und wirtschaftlicher Dezentralisierungsmassnahmen (Chruschtschow) mit erneuten Zentralisierungstendenzen (Breschnew) ab. Einerseits war die Politik der Machthaber im Kreml geprägt durch die Einsicht, dass Dezentralisierung und eine Wiederbelebung des Föderalismus mit der Festigung des Zentralstaates unvereinbar waren und dem angestrebten Aufbau einer „monolithischen“ Sowjetgesellschaft zuwiderliefen. Andererseits aber mussten und wollten die Sowjetführer die nichtrussischen Völker stärker integrieren und auch an der Führung

18 Vgl. dazu: Suny, Roland. „State, Civil Society, and Ethnic Cultural Consolidation in the USSR – Roots of the National Question.“ In: Lapidus, Gail W. / Zaslavsky, Victor / Goldman, Philip (Hrsg.). *From Union to Commonwealth: Nationalism and Separatism in the Soviet Republics*. Cambridge, NY: Cambridge University Press, 1992, S. 22-44, hier S. 30.

19 Besonders deutlich war das Übergewicht der Russen im Politbüro, dem faktisch höchsten ausführenden Organ der Sowjetunion. Während 1952 sieben von elf Mitgliedern Russen waren (64 Prozent), stellten die Russen 1972 acht der 15 Mitglieder (53 Prozent). 1989 waren neun von insgesamt zwölf Mitgliedern ethnische Russen (75 Prozent). Eine Mehrheit der übrigen Politbüromitglieder waren ebenfalls Slawen, stammten also entweder aus der Ukraine oder aus Weissrussland. Der Anteil Slawen betrug 1952 64 Prozent, 1972 87 Prozent, und stieg 1989 sogar auf 92 Prozent an. Angaben aus: Rigby, Thomas H. *Political Elites in the USSR: Central Leaders and Local Cadres from Lenin to Gorbachev*. Aldershot: Elgar, 1990, S. 260.

einer Gesellschaft beteiligen, die wegen der fortschreitenden Industrialisierung einen praktisch unbegrenzten Bedarf an Fachkräften hatte.<sup>20</sup>

Bis in die Mitte der 1980er Jahre hinein zeichnete sich der Staat durch erstaunliche innere Stabilität aus. Verantwortlich waren dafür nicht zuletzt die vielfältigen Integrationsmechanismen der sowjetischen Nationalitätenpolitik. Über ein Quotensystem wurden Vertreter der lokalen Nationalitäten im höheren Schulwesen, in den akademischen Berufen sowie bei der Besetzung von Verwaltungs- und Direktorenposten speziell berücksichtigt. Auf diesem Weg gelang es dem Sowjetregime, die für eine nationalistische Mobilisierung prädestinierten gebildeten Mittelschichten und politischen Eliten der einzelnen Ethnien effektiv zu integrieren.<sup>21</sup> Mit dem Sowjetföderalismus entwickelte der Sowjetstaat ein vielfältiges Instrumentarium und schuf eine staatsrechtliche Fiktion, die in „erstaunlicher Weise“ politischen Zentralismus mit Zugeständnissen an die einzelnen Völker und ethnischen Gruppen verband.<sup>22</sup>

Eine nationale Frage schien im Bewusstsein vieler Sowjetbürger denn auch nicht zu existieren und war höchstens Gegenstand der Diskussionen innerhalb von Dissidentenzirkeln, die mehrheitlich aus dem Ausland agierten. Entsprechend gering wurde daher sogar noch in den späten 1980er Jahren von westlichen (und sowjetischen) Experten die Möglichkeit eingestuft, dass das nationale Bewusstsein als politisches Phänomen eine Bedeutung erlangen könnte, die für den Fortbestand des Staates eine ernsthafte Gefahr darstellen würde.<sup>23</sup> Auch Gorbatschow ging von der Illusion einer Freundschaft der Völker als einer unumkehrbaren Errungenschaft des Sozialismus aus. In seinem Buch „Perestroika“ folgert er: „Wenn das Nationalitätenproblem nicht gesellschaftliche, kulturelle, wirtschaftliche und defensive Potential,

20 Simon, Nationalismus und Nationalitätenpolitik, S. 61-62.

21 Müller, Dietmar. *Regionalisierung des post-sowjetischen Raumes*. Berlin: Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin, 1997 (= Arbeitspapiere des Osteuropa-Instituts der Freien Universität Berlin, Nr. 6), S. 6-7.

22 Simon, Regionalismus, S. 8.

23 Eine Übersicht über die westlichen Ansichten zur sowjetischen Nationalitätenpolitik bieten: Lukic, Reneo / Lynch, Allen. *Europe from the Balkans to the Urals: The Disintegration of Yugoslavia and the Soviet Union*. Oxford: Oxford University Press, 1996, S. 120-122.

über das sie heute verfügt. Unser Staat hätte nicht überlebt, wenn die Republiken nicht eine Gemeinschaft gebildet hätten, die auf Brüderlichkeit und Kooperation, Achtung und gegenseitiger Hilfe basiert.“<sup>24</sup>

### 2.3. Die Krise

Gorbatschows Politik der Offenheit (*glasnost*) machte klar, was bislang verschwiegen worden war: Die Sowjetunion befand sich in einer tiefgreifenden Krise. Das offene Bekenntnis zur Krise kam einem Eingeständnis der Schwäche und Unfähigkeit des politischen Systems und dessen Ideologie gleich. Die angeschlagene Autorität des Zentrums erlaubte das Entstehen eines Machtvakuum, das die regionalen Kräfte für die Ausweitung der eigenen Machtpositionen auszunutzen wussten. Verbindendes Element aller Bewegungen war die ihnen zugrundeliegende antizentralistische Haltung. Die Regionen sahen sich als Opfer der vom Zentrum betriebenen Politik, welche auf die regionalen Bedürfnisse und Besonderheiten keine Rücksicht nahm. Insbesondere die wirtschaftlich entwickelteren Regionen (baltische Republiken, Ukraine) untermauerten ihren Vorwurf mit dem Argument, dass sie bei der zentralen Umverteilung der Ressourcen ungerecht behandelt und vom Zentrum ausgebeutet würden. Bei den Republikführungen, die auf eine ausgeprägte nationalstaatliche Tradition zurückgreifen konnten (baltische Republiken, Armenien, Georgien), erwies sich der Rückgriff auf die nationale Frage zur Legitimation von Ansprüchen gegenüber dem Zentrum als besonders naheliegend. Doch auch die Bewegungen in den anderen Republiken blieben – ob ihre Forderungen dem Inhalt nach politisch, wirtschaftlich, sozial oder ökologisch motiviert waren – wegen der nach ethnischen Kriterien gezogenen administrativen Grenzen in der Form letztlich national.<sup>25</sup>

24 Gorbatschow, Michail. *Perestroika: Die zweite russische Revolution*. München: Droemer Knaur, 1987, S. 149.

25 Wälholz, Gunnar. *Nationalismus in der Sowjetunion: Entstehungsbedingungen und Bedeutung nationaler Eliten*. Berlin: Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin, 1997 (= Arbeitspapiere des Osteuropa-Instituts der Freien Universität Berlin, Nr. 8), hier S. 21.

Gorbatschow sah bei seinem Amtsantritt 1985 die Hauptgefahr für die UdSSR in ihrer Unfähigkeit, mit den globalen Entwicklungen im Bereich der neuen Technologien Schritt zu halten. Wie schon die früheren Reformversuche der russischen Geschichte, waren auch die Reformen Gorbatschows durch die Angst motiviert, die Sowjetunion könnte zu einer zweitrangigen Grossmacht herabsinken. Der neue Kremlchef sah ein, dass eine umfassende Umgestaltung (*perestrojka*) des Systems und des starren administrativen Apparates notwendig war, um die Wahrung der internationalen Position und des Prestiges der UdSSR zu gewährleisten. Voraussetzung dafür war eine breite Mobilisierung der Gesellschaft und die Schaffung einer dynamischen, mit mehr Eigenverantwortung und Initiative ausgestatteten *civil society*, die zur Trägerin des Reformvorhabens werden sollte. Dass sich eine Pluralisierung der Gesellschaft jedoch nicht mit den Grundsätzen des Marxismus-Leninismus – der Ideologie der einen Wahrheit, begründet auf dem Machtmonopol der Kommunistischen Partei – vereinbaren liess, erkannte Gorbatschow erst, als er die Geister, die er durch sein Programm von *glasnost* und *perestrojka* gerufen hatte, nicht mehr los wurde. Dabei war es die Kraft des Nationalismus, die sich als Substitut für die angeschlagene Ideologie anbot.<sup>26</sup>

Gorbatschow erkannte das in der nationalen Frage schlummernde Gefahrenpotential nicht. Entsprechend unbeholfen war seine Reaktion, als dieses Phänomen unversehens zur Entfaltung gelangte. Die Reformen Gorbatschows waren einerseits darauf angelegt, die autoritären parteistaatlichen Beamtenstrukturen, wie sie sich in der Stalinzeit herausgebildet hatten, aufzubrechen und in kleinere, effizientere Einheiten auf den Ebenen des Zentrums und der Regionen umzuorganisieren. Die Anforderungen der wirtschaftlichen und technischen Entwicklungen verlangten eine Dezentralisierung der operativen Entscheidungsprozesse und die Übertragung von Verantwortungen an die unteren Ebenen. Gorbatschows Massnahmen richteten sich jedoch ebenso gegen die Erbschaft der Breschnew-Zeit, welche eine faktische Umverteilung der Macht zugunsten regionaler Elitestrukturen zuließ.<sup>27</sup> Der sowjetische

26 Lukic / Lynch, Europe from the Urals to the Balkans, S. 132.

27 Dazu ausführlicher: Kapitel 2.5.

Parteisekretär war fest entschlossen, die Autorität des Zentrums bei wichtigen strategischen Entscheidungen

en wie der zentralen Umverteilung von Ressourcen zu stärken. Diese Haltung machte er klar, als er im Dezember 1986 Gennadi Kolbin, einen ethnischen Russen, zum Generalsekretär der kasachischen Unionsrepublik ernannte. Wohl eher unbewusst verstieß Gorbatschow mit dieser Aktion gegen eines der zentralen Prinzipien der sowjetischen Nationalitätenpolitik und löste sogleich die erste nationale, gegen die russische Herrschaft gerichtete Manifestation in einer Unionsrepublik aus. Die kasachische Parteiführung verstand es, die Massen und die regionale Intelligenzija gegen den Schritt Moskau zu mobilisieren. Die sowjetische Parteizentrale sah vorerst kein anderes Mittel als die Demonstrationen gewaltsam aufzulösen.<sup>28</sup>

Dieser Schritt war verhängnisvoll und machte die Widersprüchlichkeit der Politik Gorbatschows offensichtlich. Wie seine Vorgänger wusste auch er auf die nationale Herausforderung nicht anders zu reagieren als mit den aus der Stalinzeit bekannten Methoden.<sup>29</sup> Nach gewaltsamen Aktionen gegen nationale Erhebungen in den baltischen Staaten und dem Eingreifen sowjetischer Truppen in Tbilisi zur Lösung der ethnischen Spannungen zwischen den verschiedenen Völkern Georgiens diskreditierte sich die Politik Gorbatschows endgültig durch die Einmischung in den seit 1988 schwelenden Krieg zwischen Armenien und Aserbaidschan um Berg Karabach. Die Intervention sowjetischer Truppen in der aserbaidjanischen Hauptstadt Baku im Jahr 1990 forderte rund 600 Menschenleben und blieb ebenso erfolglos wie die anderen militärischen Aktionen zur Lösung regionaler interethnischer Konflikte. Der nationalen Herausforderung liess sich mit militärischen Mitteln nicht beikommen. Das sowjetische Konzept der „Völkerfreundschaft“ (*družba narodov*) erwies sich als Leerformel.<sup>30</sup>

28 Lukich / Lynch, *Europe from the Urals to the Balkans*, S. 132-133.

29 Vgl. dazu die Überlegungen bei: Eisenstadt, S. N. „Center-Periphery Relations in the Soviet Empire: Some Interpretive Observations.“ In: Motyl, Alexander J. (Hrsg.) *Thinking Theoretically About Soviet Nationalities: History and Comparison in the Study of the USSR*. New York: Columbia University Press, 1992, S. 205-223.

30 Vgl. dazu auch: Zdravomyslov, A. G. *Mežnacional'nye konflikty v postsovetskom prostranstve*. Moskau: Aspekt Press, 1996, insbesondere S. 10-37.

Die Sowjetführung beschleunigte durch ihr unbedachtes Vorgehen den Desintegrationsprozess massgeblich. Gorbatschow und seine Reformpolitik hatten an Glaubwürdigkeit und Ansehen verloren. Erst jetzt schlugen die Unionsrepubliken den Weg der Sezession, d. h. der Lösung von der Sowjetunion, ein. Dies bedeutete eine Revision ihrer früher deklarierten Vorstellungen von Souveränität, die lediglich auf eine weitgehende staatliche Autonomie innerhalb des Bundes zielten. Am 11. März 1990 erklärte sich Litauen zu einem unabhängigen Staat. Eine Reihe anderer Republiken folgte im Laufe desselben Jahres diesem Beispiel. Alle Versuche von Seiten des Zentrums, diesen Prozess durch weitreichende Zugeständnisse an die Republiken aufzuhalten, kamen zu spät. So sah etwa das am 26. April 1990 vom Obersten Sowjet der UdSSR verabschiedete Gesetz „Über die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der UdSSR und den Subjekten der Föderation“ eine Neuregelung der Gewaltenteilung zwischen Zentrum und Peripherie vor. Das Gesetz delegierte weitreichende Kompetenzen im Bereich der Wirtschaftsverwaltung und des Sozial- und Gesundheitswesens an die Unionsrepubliken und andere Gebietseinheiten der Föderation.<sup>31</sup> In Absatz zwei wiederholte das Gesetz nochmals ausdrücklich das Recht der Unionsrepubliken auf Ausscheiden aus der Föderation, wobei ein Entscheid aufgrund einer entsprechenden Volksbefragung in der austrittswilligen Republik zustande kommen konnte. Ebenso wurde den Unionsrepubliken das Recht auf eine eigene Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik und die Errichtung von internationalen Vertretungen zugestanden (Absatz 5). Die Union behielt sich aber das Recht vor, den gesetzlichen Rahmen für alle Regierungsbereiche abzustecken und direkt in die Tätigkeit der regionalen Regierungen einzugreifen, falls deren Aktionen der sowjetischen Verfassung, gesetzlichen Bestimmungen oder anderen normativen Akten der UdSSR widersprachen (Absatz 11).<sup>32</sup>

Auch das weitreichende Angebot Gorbatschows vom 17. November 1990 an die Republikführungen, einen neuen Unionsvertrag zu unterzeichnen, der von allen neu ausgehandelt werden sollte, fand kein

31 Zakon, Verchovnyj sovet SSSR, 26. April 1990 (Nr. 1457-1).

32 Der Kompetenzbereich der Union ist in Absatz 6, Ziffern 1 bis 13 festgehalten.

Gehör mehr.<sup>33</sup> Gorbatschow liess sich am Beginn der Reformen von der Vorstellung leiten, dass er bei seinem Vorhaben auf die Unterstützung einer in ihren Grundvorstellungen und Interessen geeinten sowjetischen Nomenklatur zählen konnte. Bereits vor seinem Amtsantritt konnte jedoch von einer solchen Einheit nicht mehr gesprochen werden. Vielmehr nahmen die einzelnen regionalen Eliten die *perestrojka* als günstige Gelegenheit wahr, maximale Forderungen gegenüber dem in die Defensive gedrängten Zentrum durchzusetzen.<sup>34</sup>

## 2.4. Das nationale Erwachen Russlands und das Ende der Sowjetunion

Die Voraussetzungen für eine Verstärkung der desintegrativen Prozesse in der Sowjetunion waren gegeben. Dass diese Prozesse den vollständigen Zerfall der Union in fünfzehn unabhängige Staaten nach sich ziehen würden, liess sich jedoch noch Ende der 1980er Jahre nicht vorhersehen. Auch der sich abzeichnende Abfall der baltischen Staaten, Moldawiens und der transkaukasischen Republiken hätte noch nicht das Ende der Sowjetunion bedeuten müssen. Solange mindestens Russland und die Ukraine, die zusammen 70 Prozent der Bevölkerung ausmachten und für die Erwirtschaftung eines noch grösseren Teils des Bruttosozialproduktes verantwortlich waren, dem Staat die Stange hielten, war der Fortbestand der Sowjetunion gesichert. Weshalb es zu dieser Form der Desintegration kommen konnte, erklärt sich nicht nur aus den fatalen Entscheidungen Gorbatschows. Entscheidend war die Haltung der politischen Führung der russischen Unionsrepublik unter ihrem Parteivorsitzenden Boris Jelzin.<sup>35</sup>

33 Zdravomyslov, *Mežnacional'nye konflikty v postsovetskom prostranstve*, S. 44-46.

34 Lapina, N. *Regional'nye élitj Rossii*. Moskau: INION RAN, Centr naučno-informacionnyh issledovanij global'nych i regional'nych problem, 1997, S. 10.

35 Wiederkehr, Stefan. „Russland – Das Legitimitätsdefizit des politischen Systems als Hindernis der ökonomischen Transformation.“ In: Goehrke, Carsten / Gilly, Seraina (Hrsg.). *Transformation und historisches Erbe in den Staaten des europäischen Ostens*. Bern: Lang, 2000, S. 43-120, hier S. 69-77.

Die zweite Hälfte der 1980er Jahre sah nicht nur das nationale Erwachen der nichtrussischen Völker und Volksgruppen, sondern auch der Russen selber. Als einzige der sowjetischen Titularnationen hatten die Russen keine eigenen nationalen und kulturellen Institutionen. Dies war nicht zufällig so, sondern Bestandteil des zentralistischen Staatskonzepts. Als die Sowjetunion 1922 formell aus der Taufe gehoben wurde, gingen die russischen Institutionen der Zarenzeit weitgehend in sowjetischen Institutionen auf. So durchdrang der russisch dominierte bürokratische Apparat die staatlichen Strukturen der gesamten UdSSR und sicherte Russland damit die führende Stellung innerhalb der Union.<sup>36</sup>

Die Russen stellten als Trägervolk die eigentliche Machtbasis des sowjetischen Regimes dar. Anders als etwa die baltischen Völker, die Georgier oder Armenier konnte Russland auf kein nationalstaatliches Konzept zurückgreifen, sondern definierte sich gemäss seiner Tradition in übernationalen beziehungsweise imperialen Kategorien. Erst gegen Ende der 1980er Jahre wurde unter dem Einfluss russischer Intellektueller und ehemaliger Dissidenten die Unterscheidung zwischen „russisch“ und „sowjetisch“ in ein breiteres öffentliches Bewusstsein gerufen, und die Forderung nach Verteidigung russischer nationaler Interessen wurde lauter. In Anlehnung an bereits in den 1970er Jahren geäusserte Thesen forderte der prominente Dissident Alexander Soltschenizyn Anfang der 1990er Jahre, Russland solle, um zu überleben, nicht nur die kommunistische Ideologie, sondern auch die Last des Imperiums abwerfen.<sup>37</sup> Seinen Vorstellungen entsprechend sollte ein neues Grossrussland neben der Ukraine und Weissrussland auch die slawischen Siedlungsgebiete in Nordkasachstan umfassen. Allerdings sollte

36 Plotnieks, Andris. „The Evolution of the Soviet Federation and the Independence of Latvia.“ In: McAuley, Alastair (Hrsg.). *Soviet Federalism: Nationalism and Economic Decentralisation*. New York: St. Martin's Press, 1991, S. 134-148, hier S. 134.

37 Alexander Soltschenizyn machte bereits in den 1970er Jahren das Sowjetsystem für den politischen, ökonomischen, kulturellen, moralischen, demographischen und ökologischen Niedergang Russlands verantwortlich und forderte die Verteidigung russischer nationaler Interessen, um der „Katastrophe der russischen Nation“ entgegenzutreten: Solzhenitsyn, Alexander. *Letter to the Soviet Leaders*. New York, NY: Harper & Row, 1974.

die Änderung der Grenzen nur durch die Zustimmung der Bevölkerungsmehrheit in den jeweiligen Republiken erfolgen können.<sup>38</sup>

Boris Jelzin sprang Ende der 1980er Jahre auf den Zug der allgemeinen antisowjetischen Stimmung im Land auf und machte sich zum erklärten Verteidiger russischer nationaler Interessen und damit zum Gegner der Unionsführung unter Gorbatschow. Anders als Solschenizyn hatte Jelzin kein russisches Programm. Wie viele seiner Mitstreiter war Jelzin in der Kommunistischen Partei gross geworden und fühlte und empfand in erster Linie als Sowjetpatriot. Damit konnte auch sein Patriotismus dem Inhalt nach letztlich nur sowjetisch geprägt sein. Boris Jelzin hatte sich in seiner Heimatregion Swerdlowsk zum Ersten Sekretär der Kommunistischen Partei hochgearbeitet, ein Amt, das er von 1976 bis 1985 bekleidete. Nach dem Machtantritt Gorbatschows wurde er im April 1985 nach Moskau berufen und übernahm die Leitung der Abteilung für Bauangelegenheiten im Zentralkomitee der KPdSU. Kurz darauf wurde er zum Parteichef von Moskau ernannt und machte sich als reformorientierter Politiker schnell einen Namen in einer breiteren Öffentlichkeit. Im Oktober 1985 wurde er zum Kandidaten des Moskauer Politbüros gewählt, eine Position, die er allerdings 1988 auf Druck konservativer Kreise aufgeben musste. Gorbatschow berief ihn anschliessend auf den Posten des stellvertretenden Bauministers der Sowjetunion. Im März 1989 wurde Jelzin mit fast 90 Prozent der Stimmen als Abgeordneter in den Kongress der Volksdeputierten gewählt und benutzte dieses Forum, um für umfassende Reformen zu werben. Erst jetzt wandelte sich Jelzin zum russischen Patriot, wobei er sein Bekenntnis geschickt als politisches Instrument im Machtkampf mit der sowjetischen Unionsführung einzusetzen verstand.<sup>39</sup>

Nach Jelzins Verständnis sollte Russland den Platz der Sowjetunion einnehmen, sollten sowjetische Institutionen durch russische ersetzt und Russland zur Führungsmacht eines neuen Staatenbundes der ehemaligen sowjetischen Unionsrepubliken werden. Die kommunistische Ideologie und das sowjetische System als supranationale Institutionen standen dem Vorhaben eines von Russland dominierten neuen Staates

38 Ders. *Rebuilding Russia: Reflections and Tentative Proposals*. New York, NY: Farrar, Strau, and Giroux, 1991.

39 Dazu: Morrison, John. *Boris Yeltsin: From Bolshevik to Democrat*. New York, NY: Dutton, 1991.

im Weg und mussten deshalb beseitigt werden. Jelzin trat denn auch vehement für die Aufgabe des Monopols der Kommunistischen Partei und für den freiwilligen (nicht erzwungenen) Zusammenschluss der sowjetischen Völker und der republikanischen Parteien ein. Am ersten Kongress des „Demokratischen Russland“, eines Zusammenschlusses von demokratisch gesinnten Persönlichkeiten und Bewegungen zur Unterstützung Jelzins, wurden der Erlass einer neuen Verfassung, ein neuer Unionsvertrag und die Errichtung einer russischen Staatlichkeit gefordert.<sup>40</sup> Im März 1990 fanden erstmals Wahlen in das russische Parlament statt. Die Opposition scharte sich um die von Jelzin angeführte demokratische Bewegung, die 30 Prozent der Sitze zu erobern vermochte – 15 Prozent mehr als bei den Wahlen in den Volksdeputiertenkongress. Trotz des Widerstandes Gorbatschows wurde Jelzin zum Vorsitzenden des russischen Parlaments gewählt. Am 12. Juni 1990 sprach sich eine überwältigende Mehrheit des russischen Parlaments für die Souveränität Russlands aus. Russland erklärte sich in seiner Souveränitätserklärung zum „demokratischen föderativen Rechtsstaat“ und verkündete den Vorrang seiner Rechtsordnung vor derjenigen der UdSSR, womit die Union der Tendenz nach in eine Konföderation, d. h. in einen von seinen Mitgliedstaaten abhängigen Staatenbund umgewandelt wurde. Gleichzeitig behielt sich das Parlament auch das Recht auf Austritt aus der UdSSR vor.<sup>41</sup>

Mit diesem Schritt war das Schicksal der UdSSR im Grunde genommen besiegelt. Nach der russischen Souveränitätserklärung sahen sich auch die Parlamente derjenigen Unionsrepubliken unter Zugzwang, die bislang von einem solchen Schritt abgesehen hatten (insbesondere die zentralasiatischen Republiken verhielten sich in dieser Hinsicht relativ passiv). Im Hinblick auf eine bevorstehende Neuverhandlung des Unionsvertrages ging es den Republikführungen nun darum, ihre Aus-

40 Laba, Roman. „How Yeltsin’s Exploitation of Ethnic Nationalism Brought Down an Empire.“ *Transition*, Nr. 1 (Januar 1996), S. 5-13, hier S. 8.

41 Dazu ausführlich: Schweisfurth, Theodor. „Vom Einheitsstaat (UdSSR) zum Staatenbund (GUS).“ In: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Band 52 (1992), S. 541-705; Meissner, Boris. „Die sowjetische Unionsverfassung unter Gorbačev.“ In: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*. NF Band 40. Tübingen: Mohr, 1991/1992, S. 191-289.

gangspositionen durch entsprechende Souveränitätserklärungen zu verbessern. Ende 1990 hatten alle Unionsrepubliken ihre Souveränität erklärt.<sup>42</sup>

Jelzin verstand es, die Kraft des ethnischen Nationalismus der sowjetischen Völker zum Ausbau der eigenen Machtbasis einzusetzen – eine Taktik, die Lenin bereits 1917 vorgeführt hatte. Bis zum August-Putsch von 1991 plädierte Jelzin immer wieder für die Souveränität oder die Unabhängigkeit aller Völker der Sowjetunion. Gleichzeitig ging die neue russische Führung daran, parallel zu den bestehenden sowjetischen Strukturen ein Netz von Beziehungen zu den anderen Unionsrepubliken aufzubauen. Die bilateralen Verträge enthielten unter anderem auch die Bestimmung, dass die bestehenden interrepublikanischen Grenzen garantiert werden sollten. Wie Lenin, so glaubte auch Jelzin, dass Widerstand gegenüber nationalen Bewegungen ohnehin die Separationstendenzen verstärken, Konzessionen dagegen einer erneuten Integration der Völker förderlich sein würden.<sup>43</sup> Besondere Sympathie und breite Anerkennung brachte Jelzin sein mutiger Einsatz gegen die Unterdrückung der baltischen Unabhängigkeitsbewegung ein. Als es Anfang 1991 zu Gewaltaktionen von Spezialeinheiten der sowjetischen Armee in Riga und Wilna kam, flog Jelzin persönlich zum Ort des Geschehens, um gegen Moskaus Vorgehen zu protestieren.

Jelzin erkannte auch die Wichtigkeit des nichtrussischen Bevölkerungsanteiles innerhalb Russlands für den politischen Kampf gegen die Unionsführung. Der nichtrussische Bevölkerungsanteil machte zwar nur knapp einen Fünftel der Gesamtbevölkerung Russlands aus, doch bedeckten die 31 (heute 32) ethnisch definierten Gebietseinheiten über die Hälfte des Territoriums. Um die Sympathie dieser Regionen zu gewinnen, erklärte Jelzin beispielsweise anlässlich eines Besuches in Kasan, der Hauptstadt Tatarstans, im Jahre 1990: „Nehmt euch soviel an Souveränität, wie ihr verdauen könnt, den Rest gebt per Vertrag an Russland zurück.“<sup>44</sup> Jelzin sprach sich für eine weitgehende Autonomie der nationalen Republiken aus, die alle auch das Recht

42 Vgl. dazu allgemein: Dunlop, John B. *The Rise of Russia and the Fall of the Soviet Empire*. Princeton: Princeton University Press, 1993.

43 Vgl. Laba, Yeltsin's Exploitation of Ethnic Nationalism, S. 9.

44 Zit. nach: Götz / Halbach, Politisches Lexikon Russland, S. 30.

haben sollten, die Föderation zu verlassen. Russland sollte seiner Meinung nach nicht eine Föderation, sondern eine Konföderation bilden.<sup>45</sup>

Diese Position widerspiegelte auch die russische Souveränitätserklärung vom 12. Juni 1990, die versprach, den Status der administrativen und autonomen Gebietskörperschaften des neuen Russland aufzuwerten. Als Folge davon erklärten alle 16 Autonomen Republiken sowie vier der fünf Autonomen Oblasti der RSFSR ihre Souveränität und gaben sich neu die Bezeichnung „Republik“ oder „Staat“. Drei von ihnen, Tatarstan, Tuwa und Nordossetien, wollten nicht mehr Russland, sondern unmittelbar der UdSSR angehören. Die Zahl der Republiken innerhalb Russlands erhöhte sich auf 21, als sich ein Jahr später die Republik der Tschetschenen und Inguschen auflöste und die Tschetschenische Republik Ende 1991 ihre vollständige staatliche Unabhängigkeit erklärte.<sup>46</sup>

Die Politik Jelzins sollte kurzfristig insofern Früchte tragen, als die parlamentarischen Vertreter aus den nationalen Gebietseinheiten (diese machten rund einen Drittel der Abgeordneten aus) die von der russischen Führung vorgeschlagenen Vorhaben tendenziell unterstützten. Doch langfristig sollte Russland für dieses Vorgehen einen hohen Preis zahlen. Erstens sollte sich diese Politik ungünstig auf die innere Stabilität Russlands auswirken, da die Privilegierung der nationalen Gebietseinheiten gegenüber den übrigen Regionen zur Verschärfung des Problems des asymmetrischen staatlichen Aufbaus beitrug. Die Politik Jelzins stieß auf zunehmenden Widerstand der Führungen nicht ethnisch definierter russischer Regionen (Oblasti und Kraja), die für eine Angleichung an den Status der Republiken und Autonomen Einheiten eintraten. Eine zweite Folge der Politik Jelzins war, dass sich nach dem Zerfall der UdSSR der Drang nach vollständiger staatlicher Unabhängigkeit bei den nationalen Republiken im allgemeinen verstärkte. Allen voran Tschetschenien und Tatarstan hielten nach 1991 hartnäckig an ihren Forderungen nach Unabhängigkeit fest und waren

45 Interview Jelzins vom 17. Mai 1990, zit bei: Laba, *Yeltsin's Exploitation of Ethnic Nationalism*, S. 8.

46 Luchterhandt, Otto. „Zum Entwicklungsstand des Föderalismus in Russland.“ In: Kappeler, *Regionalismus und Nationalismus*, S. 243-268, hier S. 244.

nicht bereit, den neuen Föderationsvertrag mit Russland Ende März 1992 zu unterzeichnen.

Schicksalsschwer war die Politik Jelzins für die Zukunft der UdSSR. Der von Jelzin propagierte Föderalismus, bis hin zum Recht der Völker auf Selbstbestimmung und Unabhängigkeit, vermochte nicht darüber hinwegzutäuschen, dass die neue russische Führung von der Vorstellung ausging, dass Russland in einer verkleinerten Union (ohne die baltischen Staaten, Georgien, Armenien und Moldawien) an die Stelle der Sowjetunion treten und die natürliche Vorherrschaft über die anderen Republiken innehaben würde. Wenn auch nicht explizit, so blieb doch auch die neue russische Führung im Kern den Traditionen von Zentralismus und Autokratie verpflichtet. Wenige Tage nach dem Putschversuch vom August 1991, der vor allem wegen der persönlichen Intervention Jelzins (der inzwischen in den ersten freien, geheimen und direkten Wahlen am 12. Juni 1991 vom russischen Volk zum ersten Präsidenten Russlands gewählt worden war) und des öffentlichen, massenhaften Widerstandes der russischen Bevölkerung scheiterte, machte sich die Mannschaft um ihren Präsidenten daran, die sowjetischen Institutionen (Armee, Geheimdienst, Innenministerium etc.) ihrer Kontrolle zu unterstellen.<sup>47</sup>

Die Vorstellung einer neuen, von Russland dominierten Union stiess jedoch auf den Widerstand der Ukraine, die den russischen Vorstellungen einen Strich durch die Rechnung machte. Am 26. August 1991 sprach sich das ukrainische Parlament mit 346 zu einer Stimme für die staatliche Unabhängigkeit aus und signalisierte damit klar und deutlich, dass sich die Ukraine nicht einer von Russland dominierten Union anschliessen gedachte. Diese Situation kam für die russische Führung völlig unerwartet. In ersten Stellungnahmen drohte Russland der ukrainischen Führung unter anderem damit, im Fall einer Unabhängigkeit die Grenzen nicht anzuerkennen. Tatsächlich hatte die russische Führung jedoch zu diesem Zeitpunkt keine Möglichkeit, Druck auf die Ukraine auszuüben, zumal Russland die Kontrolle über die sowjetischen Streitkräfte noch nicht erreicht hatte. In den folgenden Monaten kam es in dieser Frage zu einem Schulterchluss zwischen Jelzin und dem faktisch entmachteten Gorbatschow, die darin übereinstimmten, den Republiken

47 Laba, Yeltsin's Exploitation of Ethnic Nationalism, S. 10.

zwar weitgehende Freiheiten zu gewähren, den einheitlichen Wirtschaftsraum jedoch zu belassen und das Militär (insbesondere die nuklearen Streitkräfte) einer zentralen Kontrolle zu unterwerfen.<sup>48</sup>

Das Projekt einer verkleinerten Sowjetunion unter Führung Russlands war endgültig begraben, als sich am 1. Dezember 1991 93 Prozent der ukrainischen Bevölkerung für die Unabhängigkeit ihres Landes aussprachen. Dieses Ergebnis war um so erstaunlicher, als in Meinungsumfragen vor dem August-Putsch erst ein kleiner Prozentsatz der Bevölkerung eine Unabhängigkeit ihres Landes befürwortet hatte. Dies ist ein weiterer Hinweis darauf, dass das Unabhängigkeitsstreben nicht alleine mit ethnischen oder kulturellen Faktoren erklärt werden kann. Vielmehr kam im Meinungsumschwung der Wille zum Ausdruck, die politischen und wirtschaftlichen Geschicke des Landes selber in die Hände zu nehmen. Die Ukraine wollte ihre faktisch bereits erreichte Verfügungsgewalt über die Wirtschaft und die Ressourcen des Landes nicht mehr an die Moskauer Zentralinstanzen abtreten.<sup>49</sup>

## 2.5. Die Wurzeln der Regionalisierung in der RSFSR

Die Regionalisierungsprozesse, die sich auf Ebene der Sowjetunion beobachten liessen und die 1991 schliesslich in den Zerfall des Landes und die Entstehung von 15 neuen Staaten führten, spiegelten im Grossen diejenigen Entwicklungen wieder, die sich im Kleinen innerhalb der RSFSR beobachten liessen.

Die Grundlagen für die Souveränisierung der Gebiete innerhalb Russlands nach 1990 waren in Ansätzen bereits in den 1960er Jahren gelegt. Wahrscheinlich gerade wegen des übermässigen Zentralismus in den politischen und wirtschaftlichen Strukturen zeigte der sowjetische Monolith bereits in den 1960er Jahren Risse in seinem Innern. Die Parteiführung vermochte den Anforderungen einer zunehmend komplexen

48 Laba, Yeltsin's Exploitation of Ethnic Nationalism, S. 10-11.

49 Ebd., S. 11-13. – Weiterführend: Kuzio, Taras / Wilson, Andrew. *Ukraine: From Perestroika to Independence*. New York: St. Martin's Press, 1994.

Wirtschaftsstruktur mit den Methoden der zentralen Kommandowirtschaft nicht mehr gerecht zu werden.<sup>50</sup> Eine Folge dieser Entwicklung war, dass sich die Machtstrukturen auflockerten und einzelne Behörden und Produktionseinheiten mehr Autonomie erhielten. In den 1970er und 1980er Jahren delegierte die Partielite die gesamte Macht an der Basis an die administrativen und regionalen Eliten – unter der Bedingung, dass sie die zentrale Parteiführung und die offizielle Linie unterstützten.<sup>51</sup> In diesen Zeitabschnitt fällt auch die Bildung einer regionalen Elite, die vermehrt mit konkreten wirtschaftlichen Interessen und Forderungen an die Zentrale gelangt.

### *Die Region im sowjetischen System*

Die Regionen der RSFSR wurden zu Sowjetzeiten als mehr oder weniger unterschiedslose Einheiten im territorial-administrativen System behandelt. Die Individualität der einzelnen Regionen wurde nicht nur ignoriert, sondern gezielt unterdrückt. Die Region war im wirtschaftlichen und politischen System der Sowjetunion eine territoriale Grösse, der in der hierarchisierten Struktur des Zentralstaats je nach Status ein bestimmter Platz mit einer spezifischen Funktion zugeordnet war. Damit sollte ein homogener Raum geschaffen werden, der – durchzogen von einer vertikalen Kommandostruktur – eine leichte Regierbarkeit sicherstellen sollte.<sup>52</sup>

Ausschlaggebend für die Unterscheidung der einzelnen Regionen waren deren Funktion und Errungenschaften im System. Entsprechend erhielten bestimmte Regionen Attribute, die ihren wirtschaftlichen Leistungen entsprachen. So wurde vom „landwirtschaftlichen“ Orjol, dem

50 Dieses Argument findet sich in: Rutland, Peter. *The Politics of Economic Stagnation in the Soviet Union: The Role of Local Party Organs in Economic Management*. New York: Cambridge University Press, 1993.

51 Vgl. Lapina, Natalia. *Die Formierung der neuen russländischen Elite: Probleme der Übergangsperiode*. Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 1997 (= Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 7), hier S. 6-9.

52 Die UdSSR setzte sich gemäss der Verfassung von 1977 zusammen aus: 15 Unionsrepubliken, 20 Autonomen Republiken, 8 Autonomen Oblasti und 10 Autonomen Bezirken sowie 120 Oblasti, 6 Kraja sowie zwei Städte von föderalem Rang.

„textilverarbeitenden“ Iwanowo, dem „industriellen“ Leningrad oder dem „ölverarbeitenden“ Tjumen gesprochen. Vielfach wurden Regionen mit wichtigen historischen Ereignissen der sowjetischen Geschichte oder mit einer besonderen Rolle bei der Errichtung des Kommunismus in Verbindung gebracht (Iwanowo ist der Geburtsort des ersten Sowjets, die Stadt St. Petersburg / Leningrad die Wiege der Revolution, Uljanowsk der Geburtsort Lenins etc.). Es überrascht deshalb nicht, dass die Regionen – genau wie Personen auch – mit Orden für besondere Verdienste ausgezeichnet wurden.<sup>53</sup>

Neben dieser Politik, welche die Regionen zu funktionalen Einheiten im System machen wollte, sollte ein ideologisch begründetes, streng vertikales Machtsystem gewährleisten, dass sich die Sowjetunion trotz grosser regionaler Vielfalt und Unterschiede als eine regierbare politische Einheit darstellte. Die drei wichtigsten Verbindungslinien, über welche die Regionen in das vertikale Machtsystem integriert waren, verliefen über die Partei, die staatliche Struktur und die Organisation der Wirtschaft.<sup>54</sup>

Die Parteivertikale war die bei weitem bedeutendste Struktur, welche den Raum und die Gesellschaft von oben bis unten – bis hin zum einzelnen Menschen – zu verbinden vermochte. Jeder zehnte Sowjetbürger war Mitglied der Kommunistischen Partei. Ein dichtes Netz von Parteikomitees, die nach einem abgestuften territorialen Prinzip strukturiert waren, durchzog die gesamte Gesellschaft von der Gemeindeebene über die nächsthöheren Organisationen auf Ebene der Städte und *rajony*, der übergeordneten Verwaltungseinheiten (Autonome Gebietseinheiten, Oblasti und Kraja) bis hin zu den Unionsrepubliken. Ebenfalls nach dem territorialen Prinzip und parallel zur Partei bestand eine staatliche Struktur, die sich über ein System von lokalen Sowjets und deren ausführende Komitees (*ispolkom*) organisierte. Schliesslich waren die Regionen über die Verteilung der wirtschaftlichen Branchen in das vertikale System integriert. Die einzelnen Unternehmungen waren dabei entweder direkt den Moskauer Ministerien oder den

53 Makfol, Majkl / Petrov, Nikolaj (Hrsg.). *Političeskij Al'manach Rossii 1997*. Bd. 1. Moskau: Moskovskij Centr Karnegi, 1998, S. 13ff.

54 Falls nicht anders vermerkt, halten sich die nachstehenden Ausführungen an die Darstellung bei: Ebd., S. 146ff.

entsprechenden Abteilungen der Wirtschaftsregionen (*krupnye ékonomičeskie rajony*) unterstellt.

Die vielfältigen Formen, die das vertikale Machtsystem auszeichneten, führten auf lokaler Ebene zu einem komplizierten Gleichgewicht der verschiedenen Kräfte. Die wichtigsten Träger der Macht bildeten die regionalen Vertreter des Parteikomitees der KPdSU (*obkom*) und des ausführenden Komitees der Sowjets (*ispolkom*), die führenden Kader der grossen wirtschaftlichen Unternehmungen, der Abteilungen des KGB und des Innenministeriums sowie der Organisationen der Armee oder der Flotte. Charakteristisch war, dass jedes dieser Elemente nicht nur von der nächsthöheren Behörde (Ministerium), sondern gleichzeitig von den Vertretern der Parteikomitees (*obkom*) kontrolliert wurde. Die treibende Kraft, die dieses System gegenseitiger Kontrolle funktionsfähig machte, war die Kaderpolitik der Parteiführung, die sich durch ständige Rotationen auszeichnete. Die Partei bestimmte, wer in führende Stellungen der Regierung, der Verwaltung, der Wirtschaft und der Gesellschaft berufen und damit in den Kreis der Nomenklatur aufgenommen wurde.<sup>55</sup> Hielt sich ein Mitglied der Nomenklatur an Regeln und Bestimmungen, war ihm meist ein Aufstieg in eine höhere, mindestens aber der Erhalt der gegenwärtigen Stellung in der Hierarchie garantiert. Ein Abstieg war dagegen ausgeschlossen. Durch dieses System war für den einzelnen ein Anreiz geschaffen, sich Staat und Partei gegenüber loyal zu verhalten.

Das Nomenklatur-System entsprach damit in idealer Weise den Interessen des zentralisierten Staates. Die Schattenseiten dieses auf Disziplin und Ergebenheit beruhenden Systems bestanden darin, dass Eigeninitiative und Unternehmergeist unterdrückt wurden. Solange den Mitgliedern der Nomenklatur Privilegien und soziale Sicherheiten garantiert waren, nahmen sie die möglichen Folgen eines Verhaltens, das die Wirtschaft des Landes auf Dauer ruinierte, durchaus in Kauf. Das System scheiterte, als sich der Ende der 1980er Jahre in die Krise geratene Staat nicht mehr fähig zeigte, Privilegien und soziale Sicherheit der Nomenklatur zu garantieren und sich diese von ihm abwandte, um

55 Zur sowjetischen Nomenklatur: Voslenskij, Michail S. *Nomenklatura: Die herrschende Klasse der Sowjetunion in Geschichte und Gegenwart*. München: Nymphenburger Verlagshandlung, 1987 (3. aktualisierte und erweiterte Auflage).

nach anderen Quellen für den Machterhalt zu suchen. Dabei bot sich gerade die Region als neue mögliche Machtbasis an.<sup>56</sup>

#### *Die Region im administrativen Markt*

Die Bedeutung der territorialen Dimension der Politik für die Entwicklung und die Krise des Sowjetsystems wurde vor allem deshalb nicht erkannt, weil sich die meisten Sowjetologen auf die nationale Frage als möglichen Faktor der Desintegration konzentrierten. Somit wurde Regionalismus, falls überhaupt festgestellt, weitgehend mit Nationalismus gleichgesetzt. Während dabei einige Autoren die nationale Frage grundsätzlich als gelöst betrachteten,<sup>57</sup> wähten andere in ihr denjenigen Faktor, dem noch am ehesten das Potential zuzutrauen war, die Stabilität des Systems zu gefährden.<sup>58</sup> Die Möglichkeit einer wirtschaftlich bedingten Schwäche des Systems und der sich daraus ergebenden Konsequenzen wurde nicht erkannt oder aber implizit ausgeschlossen.

Einen fruchtbaren Ansatz, um die Entstehung der Region unter den Bedingungen totalitärer Strukturen zu erfassen, bietet die Anfang der 1990er Jahre in Verbindung von ökonomischer Theorie und Politikwissenschaft entstandene Vorstellung des Sowjetsystems als eines „administrativen Marktes“.<sup>59</sup> Der administrative (oder bürokratische) Markt

56 Weiterführend zur regionalen Nomenklatur in Russland: Mochov, V. P. *Ėvolucija regional'noj političeskoj élitj Rossii (1950-1990gg.)*. Perm: Permskij gosudarstvennyj tehničeskij universitet, 1998.

57 McAuley, Mary. „Nationalism and the Soviet Multi-ethnic State.“ In: Lapidus, Gail W. (Hrsg.). *The Nationality Question in the Soviet Union*. New York und London: Garland Publishing, Inc., 1992, S. 31-62.

58 Vgl. stellvertretend für diese Literatur: Bailers, Severyn. „Soviet Stability and the National Problem.“ In: Lapidus, The Nationality Question in the Soviet Union, S. 189-207.

59 Die Entwicklung der Theorie des „administrativen Marktes“ geht im wesentlichen auf Simon Kordonski und Vitalij Naishul' zurück, die sich auf Theoriefragmente aus dem Bereich der politischen Ökonomie stützen: Kordonskii, Simon. „The Structure of Economic Space in Post-Perestroika-Society and the Transformation of the Administrative Market.“ In: Segbers, Klaus / DeSpiegeleire, Stephan (Hrsg.). *Post-Soviet Puzzles: Mapping the Political Economy of the Former Soviet Union. Vol. 1. Against the Background of the Soviet Union*. Baden-Baden: Nomos,

beschreibt einen Interaktionsraum, in dem zwischen Organisationen und Individuen verschiedener Ebenen ein Handel um die Verteilung von materiellen wie nichtmateriellen Gütern und Dienstleistungen stattfindet. Der Kampf um die Verteilung von Ressourcen manifestierte sich sowohl vertikal in den Beziehungen zwischen den staatlichen Ebenen, als auch auf horizontaler Ebene unter den verschiedenen regionalen und lokalen Institutionen (worunter sowohl staatliche Organe, als auch die Partei- oder Wirtschaftsstrukturen einer Region fallen).<sup>60</sup>

Die zunehmende Schwäche des extensiven sowjetischen Entwicklungsmodells hatte jedoch zur Folge, dass die Regionen immer mehr in die Rolle von eigenständigen Einheiten hineinwuchsen, welche nur die eigenen regionalen Bedürfnisse in den Vordergrund stellten. Um den Anforderungen einer diversifizierten Wirtschaft genügen zu können, waren die Einheiten auf der subnationalen Ebene gefordert, selber Planziele zu definieren und an die nächsthöhere Hierarchiestufe weiterzuleiten. Von dort kamen sie als Produktions- und Entwicklungsanordnungen zurück. Das gleiche galt für Betriebe, die Material und Ressourcen anforderten. Insgesamt nahm die Zahl der von der Zentrale dekretierten Planvorgaben zugunsten von solchen ab, die von den unteren Ebenen zuhanden der administrativen Hierarchie formuliert wurden. Die Regionen traten vermehrt mit konkreten politischen, wirtschaftlichen oder kulturellen Forderungen an das Zentrum heran. Die Interaktion zwischen Zentrum und Regionen war immer mehr von einem Aushandeln um die Verteilung von Macht und Ressourcen bestimmt.<sup>61</sup>

1995 (= Aktuelle Materialien zur internationalen Politik, Bd. 40), S. 5-47; Naishul', Vitalij. *The Supreme and Last Stage of Socialism: An Essay*. London: Centre for Research into Communist Economies, 1991 (= New Series, Nr. 2). – Eine Übersicht über die Theorie des „administrativen Marktes“ und die Entstehungsbedingungen der Regionalisierung bietet: Müller, Regionalisierung des post-sowjetischen Raumes.

60 Bereits in einigen früheren Studien wurde das sowjetische System als eine riesige bürokratische Maschine bezeichnet, in der alle Sphären der administrativen Bereiche und Abteilungen in einem Wettbewerb untereinander standen, Handel trieben und Verhandlungen führten. Vgl. etwa: Taubmann, William. *Governing Soviet Cities: Bureaucratic Politics and Urban Development in the USSR*. London and New York, Praeger, 1973, insbesondere S. 18-19.

61 Müller, Regionalisierung des post-sowjetischen Raumes, S. 10-12.

Der grundsätzliche Bedeutungszuwachs der Region als eines zentralen Akteurs im Rahmen des administrativen Marktes konnte auch durch Breschnews Rezentralisierungsmassnahmen nicht verhindert werden.<sup>62</sup> Lobbying und Handel wurden zu festen Bestandteilen der Beziehung zwischen dem Zentrum und den subnationalen Einheiten. Die Regionen versuchten über die Kanäle der für die Regionalpolitik zuständigen Ministerien oder über direkte persönliche Verbindungen zu den Zentren der Macht die Verteilung von Ressourcen (direkten Investitionen, Steuer- und Güterverteilungen, Entwicklungsprogrammen etc.) zu ihren Gunsten zu beeinflussen.<sup>63</sup>

Entsprechend der Praxis des „bürokratischen Handels“ bot die sowjetische Regionalpolitik ein Bild der Willkür und Unausgewogenheit. Die beiden wichtigsten Ziele der sowjetischen Regionalpolitik – die Maximierung des wirtschaftlichen Wachstums und die Nivellierung des grossen wirtschaftlichen Gefälles unter den Regionen – liessen sich nur schwer miteinander vereinbaren. In der Praxis wurden diejenigen Regionen privilegiert behandelt, in denen sich strategisch wichtige Wirtschaftszweige befanden und die über grosse natürliche Ressourcen verfügten.<sup>64</sup>

62 Wie etwa Sergei Medwedew betont, funktionierte der administrative Markt einerseits sowieso fast ausschliesslich auf der regionalen Ebene. Andererseits blieben wichtigen Branchen der Sowjetwirtschaft (der Treibstoff- und Rohstoff-Komplex, der militärisch-industrielle Komplex, der agro-industrielle Komplex) aber auch die wirtschaftlichen Aktivitäten der Armee, des KGB und des Innenministerium entlang regionaler Linien organisiert. Vgl. Medvedev, Sergei. „Post-Soviet Developments: A Regional Interpretation.“ In: Segbers, Klaus / DeSpiegeleire, 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: Nomos, 1995 (= Aktuelle Materialien zur Internationalen Politik, Bd. 40), S. 5-47, hier S. 10f.

63 Vgl. dazu: Bahry, Donna. *Outside Moscow: Power, Politics, and Budgetary Policy in the Soviet Republics*. New York: Columbia University Press, 1987.

64 Zur sowjetischen Regionalpolitik: Schiffer, Jonathan R. *Soviet Regional Economic Policy: The East-West Debate Over Pacific Siberian Development*. London: Macmillan, 1989.

### *Die Herausbildung der regionalen Elite*

Im System des administrativen Marktes kam den regionalen Eliten ein besonderer Stellenwert zu. Die Herausbildung einer regionalen Elite erfolgte in der Breschnew-Ära (1964-1982).<sup>65</sup> Bereits hier setzte der Prozess des Übergangs der Sowjetgesellschaft von der „totalitären zur segmentierten Elite“ ein.<sup>66</sup> Die Politik Breschnews war massgeblich auf den Erhalt des Bestehenden und die Stabilität des Systems ausgelegt. In der Personalpolitik drückte sich dies darin aus, dass die Ersten Parteisekretäre einer Region, waren sie erst einmal ernannt, meist jahrzehntelang auf ihren Posten blieben. Solange sie sich gegenüber dem Zentrum loyal zeigten und solange die Prioritäten der Zentralpartei etwa hinsichtlich der nominellen Erfüllung des Wirtschaftsplanes befolgt wurden, gewährte ihnen das Zentrum weitgehend freie Hand bei der Gestaltung der Politik in ihrer Region.<sup>67</sup> Diese Praxis führte dazu, dass sich die regionalen Führungen immer mehr mit den Anliegen ihrer Region identifizierten und ihren persönlichen Aufstieg mit demjenigen ihrer Region gleichsetzten.

In der Praxis konzentrierte sich die Macht auf wenige Mitglieder einer regionalen Nomenklatur, die sich – wie bereits erwähnt – aus hohen Vertretern der Partei und des Exekutivkomitees der lokalen Sowjets zusammensetzte. Daneben umfasste die Elite einer Region auch die Gruppe der zum Teil einflussreichen regionalen Industriemanager, welche nominell zwar meist nicht der regionalen Führung, sondern

65 Vgl. zur Herausbildung der sowjetischen Eliten allgemein: Clark, William A. *Soviet Regional Elite Mobility After Khrushchev*. New York, NY: Praeger, 1989; Farmer, Kenneth C. *The Soviet Administrative Elite*. New York, NY: Praeger, 1992; Rigby, Thomas H. *Political Elites in the USSR: Central Leaders and Local Cadres from Lenin to Gorbachev*. Aldershot: Elgar, 1990.

66 Lapina, Die Formierung der neuen russländischen Elite, S. 6-9. – Weiterführend zur Evolution und sozialen Herkunft der regionalen politischen Eliten in Russland: Mochov, *Ėvolucija regional'noj političeskoj élitj Rossii*.

67 Den Rekord als Erster Parteisekretär einer Unionsrepublik hielt I. G. Kebin in Estland, der 28 Jahre, von 1950 bis 1978, den Vorsitz führte. Nicht viel weniger lang regierten die Ersten Parteisekretäre in den meisten anderen Unionsrepubliken, deren durchschnittliche Amtszeit 15 bis 20 Jahre betrug: Fowkes, *The Disintegration of the Soviet Union*, S. 100.

den Moskauer Zentralinstanzen unterstellt waren.<sup>68</sup> Da die regionale Führung jedoch für die Planerfüllung der jeweiligen Branchen auf ihrem Territorium verantwortlich war, griff sie oft kontrollierend in die Tätigkeit der regionalen Wirtschaftsbranchen ein.<sup>69</sup> Der wachsende Einfluss der lokalen Parteiführungen liess in den Regionen zum Teil mafiaähnliche Parteistrukturen entstehen. Entscheidungen wurden immer mehr von den persönlichen Interessen der Kadernspitzen bestimmt.<sup>70</sup>

Die regionale Elite bildete innerhalb Russlands eine mächtige Lobby, die sich allerdings nie als geschlossene Einheit formierte. Jeder regionale Führer sah seine vorrangige Aufgabe darin, möglichst grosse Ressourcen und Mittel für seine Region zugesprochen zu bekommen und seine Position innerhalb seines Territoriums zu festigen. Dabei hing der Erfolg vor allem von den Möglichkeiten der direkten, persönlichen Einflussnahme regionaler Vertreter auf die Moskauer Parteizentrale ab. Am meisten Einfluss hatten innerhalb der RSFSR die beiden Millionenstädte Moskau und Leningrad sowie die Regionen des Nordkavkasus und des Urals. Besonders die von hohen Moskauer Entscheidungsträgern bevorzugten Sommerkurorte wie die Krim oder der Nordkavkasus zählten dank dieser besonderen Zentrumsnähe zu den privilegiierteren Regionen.<sup>71</sup>

Das Ziel der regionalen Eliten war nicht der Umsturz des bestehenden Systems. Der Erste Parteisekretär war vor eine doppelte Herausforderung gestellt. Einerseits hatte er als Vertreter Moskaus die Interessen des Zentrums durchzusetzen. Andererseits war er dem Wohlergehen seiner Region verpflichtet. Wenn sich die Loyalität gegenüber dem

68 Zur Rolle von Industriemanagern in der regionalen politischen Krätekonstellation: Stoner-Weiss, Kathryn. *Local Heroes: The Political Economy of Russian Regional Governance*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1997, insbesondere S. 37-40.

69 Kirkow, Peter. *Russia's Provinces: Authoritarian Transformation versus Local Autonomy?* New York: St. Martin's Press, 1998, S. 40.

70 Motyl, Alexander J. „Nach der Sintflut: Totalitarismus und Nationalismus im ehemaligen Sowjetreich.“ *Österreichische Osthefte*, Nr. 2 (1993), S. 228-241, hier S. 230.

71 Lapina, Regional'nye élitý Rossii, S. 8; Makfol / Petrov, *Političeskij Al'manach*, Bd. 1, S. 15.

Zentrum nicht mit der Wahrnehmung der Belange der Region vereinbaren liess, konnte es zu Konflikten mit dem Zentrum kommen. Allerdings endeten diese meist in der Absetzung des regionalen Vorsitzenden. Den prominentesten Fall stellte die Absetzung des Ersten Parteisekretärs der Ukraine, Petro Schelest, dar, der 1972 seinen Posten aufgeben musste, nachdem ihm nationalistische Abweichungen vorgeworfen worden waren.<sup>72</sup>

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Segmentierung der politischen Eliten auf nationaler wie auch auf regionaler Ebene bereits unter Gorbatschow relativ weit fortgeschritten war. Insgesamt wurde die Interessenpolitik regionaler (oder lokaler) Eliten zur treibenden Kraft eines Prozesses, der den schleichenden Wandel der Machtverhältnisse im zentralisierten System zur Folge hatte. Nach Gorbatschows Massnahmen zu Dezentralisierung und Demokratisierung schlug der verdeckte Prozess der Regionalisierung zusehends in einen offenen um.

## 2.6. Die Bedeutung der ersten freien Wahlen für die Regionalisierung innerhalb der RSFSR

Erst die Reformen Gorbatschows und insbesondere die von ihm verordneten Wahlen in die Sowjets auf allen staatlichen Ebenen verhalfen der Region zum Durchbruch. Die ersten freien und offenen Wahlen in der Geschichte des Landes führten dazu, dass das Machtmonopol der Kommunistischen Partei beendet und die faktisch wichtigste Verbindung zwischen dem Zentrum und den Regionen, die Kommandostruktur der Partei, durchbrochen wurde.

Die regionalen Eliten begrüßten im allgemeinen die Reformen Gorbatschows, da sie sich daraus mehr politische Eigenständigkeit, insbesondere aber mehr Kontrollgewalt über die wirtschaftlichen Ressourcen auf ihren Territorien, erhofften.<sup>73</sup> Die zunehmende Lenkungsschwäche der Unionsführung, die dazu noch in den Machtkampf mit Jelzins Russland

<sup>72</sup> Lukic / Lynch, *Europe from the Balkans to the Urals*, S. 102.

<sup>73</sup> Lapina, *Regional'nye élitý Rossii*, S. 8.

verstrickt war, nutzten die Regionen dazu aus, ihre Forderungen zu maximieren. Im Rahmen des Demokratisierungsprozesses stellten die Wahlen in die Sowjets, die 1990 erstmalig und auf allen staatlichen Ebenen durchgeführt wurden, eine entscheidende Etappe in der Herausbildung der Region als einer politischen Grösse dar.<sup>74</sup>

Der Form nach unterschieden sich die politischen Strukturen in den Regionen, egal welcher Stausebene, kaum. Der Unterschied zwischen Autonomen Republiken und russischen Regionen war rein formal. Erstere bedienten sich einer staatlichen Symbolik, die sich etwa auf das Feiern kultureller Festtage oder eine eigene Fahne beschränkte. Theoretisch basierte das politische System in den Regionen auf den Sowjets, den legislativen Institutionen, deren Mitglieder alle zweieinhalb Jahre vom Volk gewählt wurden. Allerdings waren diese Wahlen nach westlichem Demokratieverständnis weder frei noch fair noch offen, da den Wählern keine Alternative zu der von der Partei kontrollierten Kandidatenliste zur Verfügung stand. Entsprechend wurden die Kandidaten jeweils mit über 99 Prozent der Stimmen gewählt.<sup>75</sup>

An der ersten Sitzung des rund 250 Mitglieder umfassenden Sowjets<sup>76</sup> wurde die Zusammensetzung des Exekutivkomitees bestimmt. Dieses Organ, das mit der Bewältigung der täglichen Geschäfte der Region beauftragt war, war der Legislative theoretisch untergeordnet. In der Praxis agierte das *ispolkom* aber weitgehend unabhängig vom Sowjet, der nur viermal jährlich zu kurzen Sitzungen zusammenfand. Die staatlichen Strukturen hatten in den Regionen grundsätzlich jedoch wenig Bedeutung und unterlagen der Kontrolle der Partei, welche die staatlichen Einrichtungen auf allen Ebenen der territorialen Hierarchie durch entsprechende Parteikörperschaften – den *obkom* (in den Republiken seit

74 Hahn, Jeffrey W. „Democratization and Political Participation in Russia’s Regions.“ In: Dawisha, Karen / Parrott, Bruce (Hrsg.). *Democratic Changes and Authoritarian Reactions in Russia, Ukraine, Belarus, and Moldova*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, S. 130-174, hier insbesondere S. 133.

75 Die lokalen / regionalen Institutionen werden eingehend beschrieben bei: Hahn, Jeffrey W. *Soviet Grassroots: Citizen Participation in Local Government*. London: I. B. Tauris & Co. Ltd. Publishers, 1988; Friedgut, Theodor H. *Political Participation in the USSR*. Princeton: Princeton University Press, 1979.

76 Diese Zahl bezieht sich auf die Stufe der Oblast.

1990 als *reskom* bezeichnet) – duplizierte. An der Spitze stand der Erste Parteisekretär, der bei der Kontrolle über Ernennungen und politische Rekrutierungen beinahe unbeschränkte Vollmachten besass.<sup>77</sup>

Zentral für die Gewährleistung der Parteikontrolle war die Möglichkeit der Nomination von Kandidaten für die Sowjets. Damit kontrollierte die Partei auch die Zusammensetzung des ausführenden Komitees. Die Deputierten stimmten einmütig für die Liste derjenigen Anwärter, die vorher von der Partei nominiert wurden. Im Gegensatz zur Zusammensetzung der Sowjets, in denen Nichtmitglieder der Kommunistischen Partei etwa die Hälfte der Abgeordneten ausmachten, war das *ispolkom* meist von hohen Parteiangehörigen dominiert. Damit widerspiegelten die Strukturen auf Stufe der Region diejenigen auf nationaler Ebene.<sup>78</sup>

Die von Gorbatschow erstmals auf dem XIX. Parteikongress im Juni 1988 propagierte Reform der lokalen Verwaltung stellte die grösste Herausforderung für das System dar. Dem Vorschlag, freie und offene Wahlen in den nationalen Kongress der Volksdeputierten für 1989 durchzuführen, folgte die Forderung, dasselbe auf republikanischer und lokaler Ebene zu tun. Mit dieser Idee wurde die „Achillesverse des sowjetischen Systems“ (Hahn) getroffen. Nicht nur wurde damit der Kontrolle der Partei über den politischen Rekrutierungsprozess ein Riegel vorgeschoben. Gorbatschow forderte gar, die Legislative mit echter Autorität auszustatten und von der Exekutive strikt zu trennen. Darüber hinaus untersagte er es der Partei, sich in die Aufgaben des Staates sowohl auf nationaler wie auf lokaler Ebene einzumischen. Damit schuf er die Grundlagen zur Trennung von Staat und Partei. Seine Massnahmen führten dazu, dass sich die Macht von der Partei auf den Staat verlagerte. Nach Meinung von Jeffrey Hahn war es denn auch die Umsetzung dieser Reformbeschlüsse im Zeitraum 1990/91, die mehr als alle anderen Faktoren zum Verfall der Machtstrukturen der Partei und damit zum Zusammenbruch des Systems führte.<sup>79</sup>

77 Ausführlicher zur Rolle und Einflussmöglichkeiten des Ersten Parteisekretärs: Hough, Jerry. *The Soviet Prefects: The Local Party Organs in Industrial Decision-Making*. Cambridge Mass.: Harvard University Press, 1969.

78 Hahn, *Democratization and Political Participation in Russia's Regions*, S. 133.

79 Ebd.

Die wichtigste Neuerung nach den Wahlen bestand darin, dass die Möglichkeiten der Kommunistischen Partei, die lokalen Institutionen zu kontrollieren, massiv geschmälert wurden. Obwohl in vielen Fällen der Erste Parteisekretär in den lokalen Sowjet gewählt und oft sogar zum Vorsitzenden des Sowjet oder des *ispolkom* ernannt wurde, war er mehr als früher der nun gewählten Legislative verpflichtet. Die Wahlen schufen die Grundlage für die Formierung eines neuen Segments der politischen Elite und öffneten parteilosen demokratischen Kräften den Weg in die Politik. Gleichzeitig setzte ein Prozess der Block- und Parteibildungen auf nationaler und regionaler Ebene ein, der den ideologischen und organisatorischen Zerfall der KPdSU begleitete. Der Niedergang der Kommunistischen Parteimacht setzte sich weiter fort, als Gorbatschow entschied, Artikel 6 der sowjetischen Verfassung von 1977, welche die Partei als die leitende Kraft der sowjetischen Gesellschaft festschrieb, zu streichen. Einen Schritt weiter sollte später Boris Jelzin gehen, der im Juni 1990 die Parteiorganisationen der KPdSU in allen Arbeitsstätten auf dem Boden Russlands verbot.

Die Wahlen in die lokalen Sowjets, die nach westlichem Urteil den demokratischen Anforderungen weitgehend Genüge trugen, machten den Weg für die Bildung neuer und die Konsolidierung bestehender staatlicher Institutionen frei.<sup>80</sup> In den russischen Regionen – d. h. den Kraja und Oblasti – führte Jelzin noch kurz vor dem August-Putsch 1991 die Ämter des Präsidentenvertreters und des Gouverneurs (Vorsteher der regionalen Exekutive beziehungsweise der regionalen Administration) ein. Die Einführung beider Institutionen waren Versuche des Zentrums, die Kontrolle über die Gebietseinheiten zu festigen. Doch die Ereignisse überschlugen sich nach dem Putschversuch im August 1991. Die Souveränisierung der Gebietseinheiten erfolgte im Schatten politischer Machtkämpfe im Zentrum, das die Kontrolle über das Territorium zusehends verlor. Während die Präsidentenvertreter in der Praxis ohne grossen Einfluss auf die Geschehnisse in den Regionen bleiben sollten, entwickelte sich das Gouverneursamt zur mächtigsten Institution in den

80 Zur Beurteilung der Wahlen: Helf, Galvin / Hahn, Jeffrey. „Old Dogs and New Tricks: Party Elites in the Russian Regional Elections of 1990.“ *Slavic Review*, Nr. 3 (Herbst 1992), S. 511-530; Colton, Timothy. „The Politics of Democratization: The Moscow Election of 1990.“ *Soviet Economy*, Nr. 4 (Oktober-Dezember 1990), S. 285-344.

Kraja und Oblasti. Besonders die Gouverneure der wirtschaftlich starken, ethnisch russischen Territorien nahmen sich ähnliche Rechte und Vollmachten heraus wie die Präsidenten in den nationalen Gebietseinheiten. Nach 1990/91 setzte ein umfassender Prozess der Souveränisierung ein, der anfänglich vor allem die nationalen Republiken, bald aber alle Regionen Russlands erfassen sollte.

## Zusammenfassung

Unter einem regionalen Aspekt betrachtet, weist die Geschichte der Sowjetunion deutliche Parallelen zu den Entwicklungen in der Zarenzeit auf. Zugeständnisse an nationale und regionale Forderungen wurden nur dann gemacht, wenn sich die Führung davon eine Stabilisierung der Situation im Innern und eine Stärkung des Staates erhoffte. Wurden in den Konzessionen gegenüber Autonomieforderungen oder den verschiedenen Dezentralisierungsmassnahmen jedoch Gefahren für den Zusammenhalt des Staates gesehen, machte das Regime diese jeweils wieder rückgängig. Zu einer echten Teilung der Macht zeigten sich die kommunistischen Führer ebenso unfähig wie vor ihnen die Zaren.

Offene Formen antizentralistischer Bewegungen wurden erst dann möglich, als der Staat die Kontrolle über die Macht Mitte der 1980er Jahre zusehends verlor. Dabei war es jedoch eine Konsequenz, nicht die Absicht der Gorbatschowschen Reformpolitik, dass sich nationale und regionale Eigenkräfte entfalten konnten, die zur Zerstörung des Systems führten. Denn die Reformen waren – auch dies eine Parallele zur Zarenzeit – nicht etwa das Resultat eines gewandelten Föderalismusverständnis, sondern waren von der Einsicht getrieben, dass die Sowjetunion letztlich nur durch tiefgreifende innere Reformen mit den neuen globalen Herausforderungen – wiederum vor allem im Bereich der Militärtechnologie – Schritt halten konnte.

Die Mobilisierung der Gesellschaft führte jedoch nicht zum erhofften wirtschaftlichen Aufschwung, sondern zum territorialen Zerfall des Staates. Aus dem geschichtlichen Aufriss wird deutlich, dass Erschütterungen des staatlichen Zentrums funktionsfähige subnationale

Strukturen zum Vorschein brachten. Dies liess sich nicht nur im Falle der sowjetischen Unionsrepubliken beobachten, von denen eine Reihe an eine Tradition unabhängiger Staatlichkeit anknüpfen konnte, sondern es gilt auch für die Gebietseinheiten innerhalb Russlands. Regionalisierung fand auch in der RSFSR, wenn auch in einer verdeckteren Form, bereits in den Wandlungsprozessen vor der Zeit Gorbatschows statt.

Die grosse geschichtliche Neuheit gegenüber früheren Entwicklungen ist, dass der Regionalismus in Russland Ende der 1980er Jahre erstmals durch Wahlen demokratisch legitimiert wurde. Im Gegensatz zu Zaren- und Sowjetzeiten waren so Bedingungen geschaffen worden, unter denen die Akteure an der Peripherie fortan handeln und ihre Interessen gegenüber dem Zentrum artikulieren konnten. Damit zeigte sich das neue Russland einerseits gewillt, einen Schlussstrich unter seine zentralistische Vergangenheit zu ziehen. Andererseits blieben die Denkmuster und Handlungsweisen der Vergangenheit Bestandteile der politischen Kultur von Elite und Bevölkerung. Die Demokratisierung der vertikalen Verwaltungsstrukturen gestaltete sich deshalb in der Folge schwieriger als erwartet.

**Teil II**  
**Die neue Bedeutung der Region –  
rechtliche, politische, wirtschaftliche  
und gesellschaftliche Aspekte**



Der zweite Teil dieser Arbeit nimmt eine Bestandesaufnahme des russländischen Regionalismus vor, wie er sich im neuen Russland seit 1990/91 darstellte, und deckt die gesamte Jelzin-Zeit einschliesslich der jüngsten Neuerungen unter Präsident Putin (bis September 2000) ab.

In der Jelzin-Zeit füllten die regionalen politischen Eliten die durch die Erschütterungen des staatlichen Gefüges entstandenen Freiräume und verstanden es, nach und nach die Kontrolle über Territorium und Ressourcen auszuweiten. Gleichzeitig gingen sie daran, die rechtlichen, politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturen in ihren Gebieten zu festigen. Entsprechend wird in diesem Teil der Prozess der Regionalisierung unter vier Aspekten betrachtet.

Ein erstes Kapitel beschreibt die Herausbildung der rechtlichen Strukturen innerhalb der einzelnen Gebietseinheiten seit 1990/91, um dann mit einer Analyse der wichtigsten Aspekte des russländischen Föderalismus zu schliessen. Im Mittelpunkt des zweiten Kapitels steht die Frage nach der Konsolidierung der regionalen politischen Strukturen. Dabei werden diejenigen politischen Institutionen, Akteure und Gruppen beschrieben, die innerhalb der einzelnen Regionen massgeblich an der Ausgestaltung der politischen Machtstrukturen beteiligt sind. Ein drittes Kapitel ist der wirtschaftlichen Dimension der Regionalisierung gewidmet, jenem Faktor, der in dieser Arbeit als die wichtigste Triebkraft der regionalen politischen Prozesse in Russland angenommen wird. Ein letztes Kapitel beschäftigt sich mit der gesellschaftlichen Dimension des russländischen Regionalismus und geht unter anderem der wichtigen Frage nach, inwiefern die Region auch zu einem gesellschaftlichen Integrationsfaktor wurde und in welchem Ausmass sich parallel zur politischen und wirtschaftlichen Konsolidierung der Region ein regionales Bewusstsein innerhalb der Bevölkerung herausgebildet hat.

Die besondere Herausforderung in diesem Teil der Arbeit besteht darin, die wichtigsten Entwicklungslinien und Merkmale des russländischen Regionalismus herauszuarbeiten und dabei vor allem auf die jeweiligen Unterschiede regionaler Ausprägungsformen einzugehen. Denn die politischen Strategien, welche die einzelnen Regionen wählten, variierten stark: Während die meisten Regionen lediglich versuchten, mit

den allgemeinen Regionalisierungstendenzen Schritt zu halten, sich selber jedoch weniger aktiv mit eigenen Initiativen hervortaten, entwickelten sich andere Regionen, allen voran die nationalen Republiken und die wirtschaftlich starken, ethnisch russischen Gebiete, zu eigentlichen Zugpferden der Regionalisierung und forderten, wenn nicht die vollständige staatliche Unabhängigkeit, so doch mindestens eine weitgehende wirtschaftliche und politische Autonomie innerhalb der Föderation.

Entsprechend wird in den einzelnen Kapiteln immer wieder versucht, die Regionen nach gemeinsamen Merkmalen zu gruppieren. In besonderem Masse wird auch das Verhältnis der Regionen zum Zentrum Erwähnung finden. Denn bei praktisch allen Stabilisierungsbemühungen, die auf subnationaler Ebene unternommen werden, tritt das Verhältnis der Region zum Zentrum in der einen oder anderen Form als Bestandteil der regionalen Prozesse in Erscheinung.

### Kapitel 3

## Die Herausbildung der regionalen rechtlichen Strukturen und die besonderen Merkmale des russländischen Föderalismus

Dieses Kapitel beschreibt den Prozess der Souveränisierung, der nach 1990/91 in Russland einsetzte, und analysiert die wesentlichen Aspekte des russländischen Föderalismus sowie die rechtlichen Strukturen, die sich in den einzelnen Regionen herausgebildet haben. Dabei setzt dieses Kapitel folgende sechs Schwerpunkte: Ein erster Abschnitt beschäftigt sich mit der russländischen Vorstellung von Souveränität und zeigt die Unterschiede zum westlichen Souveränitätsverständnis. Charakteristisch für Russland ist, dass der russländische Föderalismus von einer tiefen Kluft zwischen Verfassungsnorm und föderaler Wirklichkeit gekennzeichnet ist. Föderalismus stellt sich in der Praxis weniger als eine Teilung der Souveränität zwischen den einzelnen Elementen des Staates dar, sondern – wie bereits zu Sowjetzeiten – vielmehr als Versuch der Monopolisierung der Macht durch die eine oder andere Seite. Entsprechend zeichnet sich auch der Souveränisierungsprozess, der in einem zweiten Abschnitt beschrieben wird, durch das Bestreben der regionalen politischen Eliten aus, möglichst viele Ressourcen und Kompetenzen in ihren Machtbereich zu überführen.

In einem dritten Abschnitt wird auf die Politik des Zentrums eingegangen, die sich unter Jelzin durch eine grundsätzlich passive Haltung gegenüber den regionalen Prozessen auszeichnete. Solange sich die regionalen Führungen grundsätzlich loyal zum Staat zeigten, tolerierte Moskau deren Souveränisierungsbestrebungen und war sogar zu Konzessionen an die Regionen bereit. Durch diese Politik wurde der asymmetrische Charakter des russländischen Föderalismus, der auf dem aus sowjetischer Zeit stammenden Prinzip der Abstufung der territorialen Einheiten basierte, noch gefördert. Deutlichster Ausdruck davon war, dass das Zentrum dazu überging, nicht mit den Regionen als gesamtes,

sondern mit jedem einzelnen Föderationssubjekt sein Verhältnis zu regeln. Durch die Praktik des Abschlusses von bilateralen Verträgen, die Gegenstand des nächsten, vierten Abschnittes sind, erhielt der russländische Föderalismus damit zusehends Vertragscharakter.

Daran anschliessend werden in einem fünften Abschnitt nochmals die wichtigsten Merkmale des russländischen Föderalismus, so wie er sich zu Ende der Jelzin-Zeit darstellte, aufgelistet, bevor dann der letzte Abschnitt zu den neuesten Entwicklungen unter Putin überleitet. Dessen Reformen, die im Frühjahr 2000 eingeleitet wurden, zielen nicht auf die verfassungsrechtliche Änderung der föderalen Prinzipien ab, sondern darauf, die Einheit des Rechtsraumes wiederherzustellen. Dabei will Putin die Macht der regionalen politischen Elite einschränken, um die Position des Zentrum zu stärken. Zwar ist zu diesem Zeitpunkt noch ungewiss, welche Auswirkungen die Massnahmen Putins auf den russländischen Föderalismus haben werden, doch der Souveränisierungsprozess ist unterdessen nicht nur zum Stillstand gekommen, sondern es zeichnen sich bereits Tendenzen ab, dass die Regionen Teilbereiche ihrer Souveränität wieder abtreten und dass regionale Gesetze und Verfassungen an die föderalen Normen angepasst werden.

### 3.1. Die russländische Vorstellung von Souveränität – Aspekte der politischen Kultur

In das Zentrum des politischen Diskurses rückte nach dem Ende der UdSSR der Begriff der Souveränität. Souveränität gehörte neben den Begriffen Demokratie und Marktwirtschaft zu den Hauptparolen der Erneuerung in den späten 1980er Jahren.<sup>1</sup> Souveränität war ein akzeptierter, bereits zu frühen Sowjetzeiten sanktionierter Begriff. In der Sowjetunion war damit das Recht auf (nationale) Selbstbestimmung verbunden. Besonders diejenigen Unionsrepubliken, die auf

1 Halbach, Uwe. „Nationalitätenfrage und Föderation: Die ‚Explosion des Ethnischen‘ in der Sowjetunion.“ *Osteuropa*, Nr. 11 (November 1990), S. 1011-1024, hier S. 1017.

eine nationalstaatliche Tradition zurückgreifen konnten, gingen schon bald daran, diese Selbstbestimmung, die zu Sowjetzeiten lediglich als Text bestanden hatte, in konkrete Forderungen umzusetzen.

Unter Souveränität verstehen Staatslehre und Völkerrecht einen den modernen Staat nach innen und aussen konstituierenden Herrschaftsanspruch.<sup>2</sup> Gemäss der Definition von F. H. Hinsley meint Souveränität die „endgültige und absolute politische Autorität innerhalb einer politischen Gemeinschaft“, wobei „keine endgültige und absolute Autorität sonstwo existiert“.<sup>3</sup> Andere Autoren betonen die über das Politische hinausgreifenden Komponenten der Souveränität und definieren den Begriff umfassend als „die Behauptung einer endgültigen Autorität über ein bestimmtes Territorium“.<sup>4</sup> Die innere Dimension der Souveränität enthält somit den Herrschaftsanspruch über Staatsterritorium, Ressourcen und Staatsbevölkerung und basiert auf der Fähigkeit des Staates, wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen innerhalb seiner Grenzen zu steuern.

Die Aufgabe föderaler Staatswesen besteht darin, die Souveränität, die gemäss der traditionellen Auffassung den Anspruch auf absolute Autorität (und Kontrolle) beinhaltet, zwischen den einzelnen Gliedern des Staates aufzuteilen. Föderalismus bezeichnet im Kern eine Form der geteilten, gleichen oder gemeinsamen Autorität zwischen dem Zentrum und den Regionen. In der westlichen Tradition wird dadurch ein Prozess beschrieben, in dem sich (souveräne) politische Einheiten zusammenfinden und die *Delegation* von Autorität an eine übergeordnete Instanz beschliessen, womit sie Teilbereiche ihrer Souveränität abtreten. Im westlichen Verständnis ist das Volk der Souverän. Die Autorität des Volkes entscheidet letztlich darüber, wie die Kompetenz- und Machtbereiche zwischen der Zentrale und den Regionen im

2 Nohlen, Dieter (Hrsg.). *Pipers Wörterbuch zur Politik: Politikwissenschaft*. Bd. 1. München und Zürich: Piper, 1992 (vierte Auflage), S. 902.

3 Aus dem Englischen zitiert bei: Hinsley, F. H. *Sovereignty*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986 (zweite Auflage), S. 26.

4 Krasner, Stephen D. „Sovereignty: An Institutional Perspective.“ *Comparative Political Studies*, Nr. 1 (1988), S. 66-94, hier S. 86.

einzelnen aufgeteilt werden sollen. So wird das Staatsmodell durch die Autorität des Volkes legitimiert.<sup>5</sup>

In Westeuropa kam es vor allem deshalb zu dieser besonderen Ausprägung des Föderalismus, weil sich der nach Zentralisierung strebenden Staatsgewalt schon seit dem Mittelalter die regionalen ständischen Kräfte entgegenstellten. Die mittelalterlichen Stände, welche ihren regionalen beziehungsweise lokalen Bezug nie verloren hatten, vermochten sich zu einflussreichen kooperativen Zusammenschlüssen zu formieren und traten dem Herrscher als eine politisch unabhängige Kraft entgegen. Dies führte dazu, dass sich in Westeuropa – anders als in Russland, wo ein ständisches, regional verwurzeltes Gegengewicht völlig fehlte – ein Gleichgewicht zwischen den Kräften an der Peripherie und den zentralstaatlichen Gewalten einstellte.<sup>6</sup>

In Russland stellt sich das Verhältnis zwischen Souveränität und Föderalismus vor dem Hintergrund der besonderen historischen Traditionen anders und – mindestens aus westlicher Sicht – widersprüchlich dar. Die Sowjetunion verstand sich formell als ein Bundesstaat, als dessen grundlegendes Merkmal der Föderalismus galt. Nicht nur die 15 Unionsrepubliken, sondern auch die 20 (heute 21) Autonomen Republiken der RSFSR galten laut der sowjetischen Verfassung als souverän. Gemäss der sowjetischen Interpretation genossen die Unionsrepubliken – mit einigen Abstrichen auch die Autonomen Republiken – die volle staatliche Souveränität. Insbesondere wurde den Unionsrepubliken sogar das Recht auf Austritt aus der UdSSR und eigenständige internationale Beziehungen zugesprochen. Nach sowjetischer Sichtweise übten die Unionsrepubliken, abgesehen von jenen Bereichen, die an die UdSSR delegiert wurden, die staatliche Macht unabhängig vom Zentrum aus.<sup>7</sup>

5 Vgl. zum westlichen Föderalismusverständnis die Standardwerke von Daniel J. Elazar, so etwa die Übersichtsdarstellung: Elazar, Daniel J. *Federalism: An Overview*. Pretoria: HSRC Publishers, 1995.

6 Dazu: Gerhard, Dietrich. „Regionalismus und ständisches Wesen als ein Grundthema europäischer Geschichte.“ *Historische Zeitschrift*, Nr. 174 (1952), S. 307-337.

7 Vgl. zur sowjetischen Sichtweise: Shevtsov, Viktor S. *National Sovereignty and the Soviet State*. Moscow: Progress Publishers, 1974.

Der sowjetische Föderationsgedanke ähnelte dem westlichen in theoretischer Hinsicht insofern, als die Sowjetunion als Zusammenschluss von souveränen Gliedern und das Volk als Träger der Souveränität galt. In der Praxis war der Spielraum der Republiken jedoch durch dieses als „Volksouveränität“ bezeichnete Konzept eingeschränkt. Der sowjetischen Auffassung entsprechend war das Volk – aufgefasst als eine einzige, ungeteilte Klasse von Proletariern und Werktätigen – Träger der Souveränität. Erst durch die Souveränität des Volkes wird die Errichtung der sozialistischen Demokratie (reale Volksherrschaft) verwirklicht. Dieses Verständnis sollte in Gegensatz zu den bourgeoisen „antagonistischen Klassengesellschaften“ der kapitalistischen Welt gestellt werden, die als „eine mehr oder minder offene Diktatur einer Minderheit über eine Mehrheit des Volkes“ dargestellt wurde. Die Verwirklichung der echten Volksouveränität kann nach sowjetischer Auffassung nur der sozialistische Staat garantieren, das als „herrschende Klasse organisierte Proletariat, das die Interessen der überwiegenden Mehrheit des Volkes vertritt und verkörpert“.<sup>8</sup> Damit wurde in der Praxis nicht die Souveränität des Volkes, sondern der Herrschaftsanspruch der Partei legitimiert, welche die Macht im Staat vertikal, von oben nach unten, delegierte.

Im neuen demokratischen Russland gab es damit zwei Prinzipien, die sich in der Praxis konkurrierten. Dem Bekenntnis zum (westlich orientierten) Modell des Föderalismus und damit auch der Selbstorganisation der Gesellschaft steht das in der russländischen politischen Kultur verankerte besondere Verständnis der Rolle des Staates im gesellschaftlichen und politischen Leben gegenüber. Gemäss der neuen Verfassung ist Russland ein „demokratischer, föderativer Rechtsstaat mit einer republikanischen Regierungsform“.<sup>9</sup> Die Idee des Föderalismus wurde bei der Ausarbeitung der Verfassung von 1993 als so grundlegend erachtet, dass der entsprechende Abschnitt über den Staatsaufbau mit dem Begriffspaar „föderaler Aufbau“ (*federativnoe ustrojstvo*) überschrieben wurde. Die letzte sowjetische Verfassung von 1977 sprach noch vom „nationalstaatlichen Aufbau“ (*nacional'no-*

8 Zitate aus: Dau, Rudolf et al. (Hrsg.). *Wörterbuch des Wissenschaftlichen Kommunismus*. Berlin: Dietz Verlag, 1984.

9 Artikel 1 der russländischen Verfassung vom 12. Dezember 1993: „Konstitucija Rossijskoj Federacii.“ *Rossijskaja gazeta*, 25. Dezember 1993 (in elektronischer Form: <http://www.gov.ru/main/page4.html>).

*gosudarstvennoe ustrojstvo*), wobei der Föderalismus als dessen grundlegendes Merkmal bezeichnet wurde.<sup>10</sup>

In seinem im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen von Juni 1996 vorgelegten „Aktionsprogramm für die Jahre 1996-2000“ betont Jelzin den Zusammenhang zwischen Demokratie und Föderalismus nochmals explizit. Das Papier definiert Föderalismus als die „territoriale Form der Demokratie“ und führt weiter aus, dass die „Demokratisierung des gesellschaftlichen Lebens in Russland die Föderalisierung der Beziehung zwischen dem Zentrum und den Regionen verlangt.“ Davon ausgehend folgert das Dokument, dass durch den „Föderalismus die Einheit des Staates gewährleistet ist und die Regionen dadurch, dass ihnen das Recht auf eine eigenständige Entwicklung garantiert wird, keinen Grund haben, ein Ausscheiden aus der Föderation anzustreben“.<sup>11</sup>

Dieses Dokument bildete die Basis für das am 3. Juni 1996 per präsidentielles Dekret Nr. 803 verabschiedete Papier über die „Grundlagen der Regionalpolitik der Russländischen Föderation“.<sup>12</sup> Eine grundsätzliche Neuheit gegenüber Sowjetzeiten lässt das Dekret Nr. 803 hinsichtlich der Frage nach der Rolle des staatlichen Zentrums im Prozess der Regionalisierung erkennen, indem es ausdrücklich festhält, dass nicht das Zentrum, sondern die Regionen für die Entwicklungen in ihren Gebieten verantwortlich sind.<sup>13</sup> Damit betont das Dokument die Selbstorganisation der Gesellschaft und rückt radikal vom sowjetischen Direktivprinzip ab, das ausschliesslich die Zentralregierung für die Leitung der regionalen Entwicklung zuständig machte.<sup>14</sup>

10 Die Verfassung von 1977 und Kommentare dazu sind enthalten in: Meissner, Boris. „Die neue Verfassung der UdSSR: Wortlaut – Analysen – Stellungnahmen.“ *Osteuropa*, Nr. 1 (Januar 1978), S. 1-49.

11 El'cin, B. N. *Rossija: Čelovek, sem'ja, obščestvo, gosudarstvo. Programma dejstvij na 1996-2000 gody*. Moskau, 27. Mai 1996.

12 „Osnovnye položenija regional'noj politiki v Rossijskoj Federacii.“ *Rossijskaja gazeta*, 11. Juni 1996.

13 Ebd.

14 Strelezki, Wladimir. *Desintegrationsrisiken und „neue Regionalstrategie“ in Russland*. Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 2000 (= Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 9), S. 18.

Die Umsetzung föderaler Prinzipien wird in der Praxis durch den Umstand erschwert, dass der Staat im heutigen Russland noch immer als eine eigene Grösse aufgefasst wird. Die Ausbildung eines über den politischen Kämpfen stehenden, als unantastbar geltenden starken Zentrums der Macht war seit dem späten Mittelalter ein Wesenszug der politischen Kultur des Moskauer Staates. Typisch ist die Auffassung, dass neben den Individuen und der Gesellschaft auch der Staat Träger nationaler Interessen ist. Der Staat wird nicht nur als den Menschen zu Diensten wahrgenommen, sondern er wird gleichberechtigt mit ihnen zum eigentlichen Ziel der Politik.<sup>15</sup> Im Unterschied zu westlichen föderalen Verständnis wird der Staat nicht durch den Bund seiner Mitglieder repräsentiert, sondern durch das Zentrum, das mit bestimmten Persönlichkeiten, vor allem dem Präsidenten und den föderativen Exekutivorganen, gleichgesetzt wird.<sup>16</sup>

Die Betonung der besonderen Interessen des Staates fand im neuen Russland in immer grösserer Masse – in zum Teil versteckter, zum Teil offener Form – Eingang in die Rhetorik der politischen Führung und schlug sich auch in offiziellen Dokumenten nieder. Wie stark dieses Verständnis in Russland gerade innerhalb der politischen Elite des Landes präsent ist, zeigt sich etwa daran, dass das am 17. Dezember 1997 von Präsident Jelzin verabschiedete und am 10. Januar 2000 unter dem damals noch „geschäftsführenden Präsidenten“ Putin revidierte „Konzept der nationalen Sicherheit der Russländischen Föderation“ die nationalen Interessen in drei Kategorien unterteilt und ausdrücklich zwischen den Interessen des Individuums, der Gesellschaft und des Staates unterscheidet.<sup>17</sup>

15 Zur politischen Kultur Russlands allgemein: Welch, Stephen. *The Concept of Political Culture*. London: Macmillan, 1993; White, Stephen. *Political Culture and Soviet Politics*. London: Macmillan, 1979.

16 Leksin, V. N. / Švecov, A. N. *Gosudarstvo i regiony: Teorija i praktika gosudarstvennogo regulirovanija territorial'nogo razvitija*. Moskau: URSS, 1997, S. 87.

17 Das Nationale Sicherheitskonzept vom 17. Dezember 1997 findet sich in: „Konceptcija nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii.“ *Rossijskaja gazeta*, 26. Dezember 1997. – Das revidierte Nationale Sicherheitskonzept der Russländischen Föderation („Konceptcija nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii“) ist im Ganztext enthalten in: *Nezavisimoe voennoe obozrenie*, 14.-12. Januar 2000 (und elektronisch abrufbar unter: <http://www.scrf.gov.ru/Documents/Decree/2000/24-1.html>). Eine deutsche Übersetzung des revidierten Konzeptes findet sich in: *Internationale Politik*, Nr. 5 (Mai 2000), S. 81-96.

Ausgehend von diesem Verständnis wird die Stärke des Staates auch im heutigen Russland überwiegend daran gemessen, inwieweit es ihm gelingt, seine eigenen Interessen – und damit letztlich die Interessen der herrschenden bürokratischen Elite und der führenden Persönlichkeiten im Kreml – zu wahren und zu mehren. Die Stärke des Staates besteht darin, Macht zu monopolisieren – nicht zu teilen oder zu verwalten. Entsprechend diesem Verständnis stellt sich das Verhältnis zwischen den Akteuren des Zentrums und den Regionen als eine Art „Nullsummenspiel“ dar. Das Phänomen des Regionalismus, die Tatsache, dass die Regionen gegenüber dem Zentrum an Bedeutung gewonnen haben und mit eigenen Interessen auftreten, wird deshalb aus der staatlichen Perspektive vor allem als Ausdruck der allgemeinen Krise und der Schwäche der staatlichen Zentralmacht gesehen. Regionalismus erscheint überwiegend in einer negativen Wahrnehmung von Zerfall und Bedrohung. Umgekehrt werden die Versuche von Seiten des Zentrums, die staatliche Machtvertikale zu stärken, von den regionalen politischen Führungen als potentielle Bedrohung ihrer Machtstellung begriffen und stossen auf entsprechende Skepsis.

Die Entwicklung des Föderalismus folgt in Russland politischem Kalkül und nicht idealtypischen Vorstellungen. Die Diskussion über die Souveränität ist – in den Worten von Michail Afanasjew – eine „Diskussion darüber, wer der Herr im Haus ist, aber nicht darüber, wie der Haushalt aufgebaut werden soll“.<sup>18</sup> Auf der einen Seite hat sich Russland als „demokratischer, föderativer Rechtsstaat“ zwar dem Prinzip der gesellschaftlichen Selbstorganisation verschrieben. Damit wurde auch die Initiative zur Schaffung eines „realen Föderalismus“<sup>19</sup> weitgehend an die subnationale Ebene delegiert. Auf der anderen Seite fürchten sich die politischen Machthaber im Kreml vor nichts so sehr wie davor, dass die regionalen Prozesse ihrer Kontrolle entgleiten und

18 Zit. aus dem Russischen nach: Afanas'ev, Michail. „Ot vol'nych ord do chanskoj stavki.“ *Pro et Contra*, Nr. 3 (Sommer 1998), S. 5-20.

19 Ausdruck verwendet in der Jahresbotschaft von Präsident Jelzin an die beiden Häuser des Parlaments vom 27. Mai 1996: El'cin, B. N. *Rossija: Čelovek, sem'ja, obščestvo, gosudarstvo. Programma dejstvij na 1996-2000 gody*. Moskau, 27. Mai 1996.

sich etwa Koalitionen unter den Regionen bilden könnten, welche in der Lage wären, dem Zentrum ihre Vorstellungen bezüglich des staatlichen Aufbaus zu diktieren. Charakteristisch war in diesem Zusammenhang denn auch, dass Jelzin bereits 1993 das „Sibirische Abkommen“ zerschlagen hatte, deren Mitglieder daran waren, einen gemeinsamen politischen Kurs gegenüber dem Zentrum zu formulieren und mehr Unabhängigkeit für Sibirien forderten.<sup>20</sup>

Die Bildung politisch funktionsfähiger regionaler Koalitionen, welche den Regionen nach und nach mehr Möglichkeiten bei der aktiven Gestaltung des Föderalismus eröffnen würden, wäre überdies als ein Novum in der Geschichte des Landes zu betrachten. Die Zusammenführung der Territorien, die das zaristische Imperium beziehungsweise den sowjetischen Staat bildeten, erfolgte immer von einem expandierenden staatlichen Zentrum aus und nicht auf der Basis eines von unten initiierten, freiwilligen Zusammenschlusses (so wie dies etwa für das Zusammenwachsen des schweizerischen oder des amerikanischen Bundesstaates typisch war, die sich daher auch als „Willensnationen“ bezeichnen).

### 3.2. Die Souveränisierungsbestrebungen innerhalb Russlands

Im Vordergrund der Souveränisierungstendenzen steht das Bestreben der regionalen Eliten, die Geschicke in ihren Gebieten in die eigenen Hände zu nehmen. Dies bedeutet vor allem, dass die Regionen die Kontrolle über die Ressourcen in ihren Gebieten erlangen wollen. In der Phase der bereits unter Gorbatschow eingeleiteten Privatisierung wurde denn auch ein Grossteil nationalen Eigentums in regionalen Besitz überführt. Dieser Prozess war von der Schaffung neuer Rechtsstrukturen begleitet, die diese Ansprüche formell stützen sollten, die

20 Vgl. Hughes, James. „Regionalism in Russia: The Rise and Fall of Siberian Agreement.“ *Europe-Asia Studies*, Nr. 7 (Oktober 1994), S. 1133-1163. – Allerdings bedeutete das Vorgehen Jelzins nicht das Ende des „Sibirischen Ankommens“, das in der Folge wieder neu aufleben sollte. Vgl. dazu Kapitel 5.7.

aber auch ein Symbol für regionale Eigenständigkeit beziehungsweise Staatlichkeit darstellten. Vor allem in den nationalen Republiken entstanden Rechtsstrukturen, die den Bestimmungen der obersten Verfassung zuwiderliefen und den asymmetrischen Charakter des russländischen Föderalismus verstärkten.

Angeführt wurden die Souveränisierungsbestrebungen von den nationalen Gebietseinheiten. Die Souveränitätserklärungen der nationalen Republiken, die bereits im Laufe des Jahres 1990 erfolgten, gingen tendenziell mindestens von einem gleichberechtigten Verhältnis zu Russland aus. Die burjatische Führung ging in ihrer Souveränitätserklärung vom Oktober 1990 gar soweit, die regionale Gesetzgebung über die Gesetze der Union – und damit auch Russlands – zu stellen. Die Unabhängigkeitsbestrebungen der Republiken waren nicht zuletzt auch von symbolischen Massnahmen begleitet, die allesamt Elemente einer (unabhängigen) Staatlichkeit darstellten und den Anspruch auf Souveränität unterstreichen sollten. So gaben sich die meisten nationalen Republiken eigene Verfassungen und führten ein präsidentielles System ein. Mindestens vier Republiken (Baschkortostan, Komi, Sacha (Jakutien) und Tatarstan) kreierten regionale „Staatsbürgerschaften“. Die meisten Republiken erliessen gesetzliche Bestimmungen bezüglich der „Staatssprache“, wobei die Sprache der Titularnation zu einer dem Russischen gleichberechtigten Sprache erklärt wurde. Ein weiterer Aspekt regionaler Souveränität war schliesslich die Forderung, eigene Beziehungen zu ausländischen Staaten – aber auch zu anderen Regionen innerhalb Russlands – aufnehmen zu können. Die Freiheit, aussenpolitisch eigenständig auftreten zu können, stellt ebenfalls ein wichtiges Element von (unabhängiger) Staatlichkeit dar.<sup>21</sup>

Diese als „Parade der Souveränitäten“ bezeichnete Bewegung erfasste jedoch nicht nur die nationalen Republiken, sondern griff auch auf die übrigen russländischen Gebietseinheiten über. Verständlicherweise wollten diese ebenfalls in den Genuss der von den Republiken beanspruchten Freiheiten kommen. Dabei sahen die übrigen Regionen in

21 Gayton, Jeffrey T. *Federalism and Sovereignty in the Russian Federation: An Analysis of Regionalism and Centralism in Russian State-Building*. Draft, University of Wisconsin, Political Science Department, 16. Mai 1994 (Internet Ausgabe).

der Aufwertung ihres Status eine Möglichkeit, die gleichen Rechte und Freiheiten zu beanspruchen. So erklärten die Führungen der vier Autonomen Oblasti Adygien, Altai, Karatschai-Tscherkessien und Chakassien ihre Gebiete zu Autonomen Republiken – ein Schritt, den das Moskauer Zentrum in der Folge dadurch billigte, dass die russländische Verfassung vom Dezember 1993 die genannten Regionen ebenfalls als Autonome Republiken bezeichnet.

Obwohl die Verfassung vom Dezember 1993 im fünften Artikel die Gleichberechtigung aller Subjekte der Russländischen Föderation sowohl untereinander als auch im Verhältnis zur Föderation festschreibt, sollte die asymmetrische Struktur das bestimmende Element des russländischen Föderalismus bleiben. Den Forderungen einiger Oblasti und Kraja, den Status nationaler Republiken zu erhalten, wurde nicht entsprochen. Die Republikführungen wehrten sich heftig gegen die von Seiten der anderen Regionen geforderte Aufhebung der Unterscheidung zwischen „russischen“ und „nichtrussischen“ Gebieten, weil sie fürchteten, sie könnten dadurch die aus ihrem nationalen Charakter abgeleitete Möglichkeit einer Berufung auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker – und damit die eigenständige Legitimation ihres Anspruchs auf Staatlichkeit – verlieren. Aus der Sicht der nationalen Republiken stellte diese Asymmetrie auch eine Art „Rückversicherung“ gegen russischen Nationalismus und zentralstaatliche Hegemoniebestrebungen dar. Die Befürworter einer Umwandlung aller Regionen in gleichberechtigte „Länder“ (*zemli*) wiesen auf die Tatsache hin, dass lediglich in einer Minderheit der 21 nationalen Republiken die „Titularnation“ die absolute Mehrheit der Bevölkerung darstellen würden und die meisten Regionen grundsätzlich ethnisch stark durchmischt wären.<sup>22</sup>

Kurz nach der formellen Auflösung der UdSSR im Dezember 1991 gelang es den Republikführungen, die Idee eines Föderationsvertrages mit Russland in ihrem Sinne durchzusetzen. Am 31. März 1992 wurden in Moskau die Föderationsverträge zwischen den Organen der Föderation einerseits und den in drei Gruppen zusammengefassten Regionen

22 Luchterhandt, Otto. „Zum Entwicklungsstand des Föderalismus in Russland.“ In: Kappeler, Andreas (Hrsg.). *Regionalismus und Nationalismus in Russland*. Baden-Baden: Nomos, 1996 (= Nationen und Nationalitäten in Osteuropa, Bd. 4), S. 243-268, hier S. 245.

andererseits – nationale Republiken, territoriale Einheiten (Oblasti, Kraja sowie die Städte Moskau und St. Petersburg) sowie das noch fortbestehende Autonome Gebiet (Jüdisches Autonomes Gebiet) und die Autonomen Bezirke – unterzeichnet.<sup>23</sup> Die Führung Tatarstans unterzeichnete ihren Vertrag erst am 15. Februar 1994.<sup>24</sup> Im Falle Tschetscheniens liess die Unterzeichnung eines Friedensvertrages mit Russland bis am 12. Mai 1997 auf sich warten.<sup>25</sup> Damit sollte sich das Prinzip des asymmetrischen Föderalismus – der Privilegierung der Republiken vor den ethnisch russischen Regionen – erst einmal durchsetzen.<sup>26</sup> In der Beibehaltung der Asymmetrie sah Moskau vorläufig die einzige Möglichkeit, den separatistischen Tendenzen der nationalen Gebietseinheiten den Wind aus den Segeln zu nehmen.

Der Föderationsvertrag ist jedoch nicht als Niederlage der Oblasti und Kraja zu verstehen. Im Vorfeld der Unterzeichnung des Föderationsvertrages drohten auch sie mit der Abspaltung von Russland. Genauso wie im Fall der nationalen Republiken kann auch der Separatismus der

23 Dazu allgemein: Ivanov, V. V. *Rossijskij federalizm i vnutrigosudarstvennaja dogovornaja politika*. Krasnojarsk: Krasnojarskij gosudarstvennyj universitet, 1997, S. 32-38.

24 Erst nach langen und intensiven Verhandlungen und weitreichenden politischen Zugeständnissen von Seiten der neuen russländischen Regierung lenkte die tatarische Führung ein und wurde im Vertrag mit Russland vom 15. Februar 1994 als souveräner Staat mit dem Recht auf eine eigene Verfassung und Gesetzgebungskraft anerkannt. Das Recht auf Unabhängigkeit von der Russländischen Föderation wurde der Republik jedoch nicht explizit zugestanden. Vertrag enthalten in: „Dogovor Rossijskoj Federacii i Respubliki Tatarstan ‚O razgraničenii predmetov vvedenija i vzaimnom delegirovanii polnomočij meždu organami gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii i organami gosudarstvennoj vlasti Respubliki Tatarstan‘.“ In: Gubolgo, M. N. (Hrsg.). *Federalizm vlasti i vlast' federalizma*. Moskau: TOO „IntelTech“, 1997, S. 247-252. – Vgl. zu Tatarstan die Ausführungen bei: McAuley, Mary. *Russia's Politics of Uncertainty*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, S. 42-108. – Und: Noack, Christian. „Tatarstan – Souveränität im souveränen Russland?“ In: Kappeler, Regionalismus und Nationalismus, S. 57-85.

25 Dokument enthalten in: „Dogovor ‚O mire i principach vzaimootnošenij meždu Rossijskoj Federaciej i Čečenskoj Respublikoj Ičerija‘.“ In: Gubolgo, *Federalizm vlasti i vlast' federalizma*, S. 292.

26 Föderationsvertrag vom 31. März 1992 enthalten in: Boltenkova, L. F. et al. (Hrsg.). *Federativnyj dogovor. Dokumenty. Kommentarij*. Moskau: Izdatel'stvo „Respublika“, 1992.

Oblasti und Kraja als eine Form der Verteidigung der regionalen Interessen gegenüber dem Zentrum verstanden werden.<sup>27</sup> Entsprechend sah der Föderationsvertrag für die ethnisch russischen Gebietseinheiten ebenfalls das Recht auf Kontrolle über die regionalen Ressourcen vor. Gemäss Artikel 3 des Föderationsvertrages zwischen der Russländischen Föderation und den Regierungen der Oblasti und Kraja sollte die Aufteilung des Eigentums (Land, Mineralien, Wasser, Holz etc.) zwischen dem Zentrum und den Regionen in bilateralen Vereinbarungen erfolgen. Ausgeklammert blieben vorerst die heiklen Fragen der Budgetbeziehungen und der Steuerreform. Der Föderationsvertrag garantierte den politischen Organen in den Regionen das erste Mal in der Geschichte mindestens eine partielle Kontrolle über die wirtschaftlichen Ressourcen ihrer Gebiete.<sup>28</sup>

Oblasti und Kraja hatten zwar nicht den gleichen verfassungsrechtlichen Status wie die Republiken und genossen damit nicht dieselben politischen Rechte, doch in wirtschaftlicher Hinsicht waren sie den ethnisch definierten Gebietseinheiten nicht mehr grundsätzlich nachgestellt. So gesehen konnte der Föderationsvertrag für sich in Anspruch nehmen, die Einheit Russlands in dieser ersten Phase nach dem Zusammenbruch der UdSSR vorläufig gerettet zu haben. Der Kampf um die Neugestaltung Russlands war damit jedoch noch nicht beendet.

Um den Druck auf Moskau aufrechtzuerhalten, schlossen sich die Führer von 53 Oblasti und Kraja im November 1992 zum „Bund der Gouverneure“ zusammen, um aktiv die Gleichstellung aller Subjekte zu fordern. Zu diesem Zeitpunkt sahen Oblasti und Kraja, dem Beispiel der Republiken folgend, in der Aufwertung ihres Status die einzige Möglichkeit, wirtschaftliche und soziale Interessen gegenüber dem Zentrum wirkungsvoll vertreten zu können.<sup>29</sup> Den Anfang machten die Oblasti Kirow und Tula, indem die dortigen Führungen eigene Verfassungen formulierten. Die Oblast Wologda erklärte ihre staatliche Souveränität. Der Sowjet der Oblast Nischni Nowgorod gab bekannt, dass

27 Vgl. *Rossijskaja gazeta*, 2. März 1992.

28 Stoner-Weiss, Kathryn. *Local Heroes: The Political Economy of Russian Regional Governance*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1997, S. 86-87.

29 Arinin, A. N. „Problemy razvitija rossijskoj gosudarstvennosti v konce XX veka.“ In: Gubolgo, *Federalizm vlasti i vlast' federalizma*, S. 6-107, hier S. 56.

sich die Region in kürze zur Republik erklären würde. Der Sowjet der Oblast Archangelsk erklärte das Gebiet Archangelsk eigenmächtig zur Republik. Diesen Beispielen folgend, unternahm eine Reihe weiterer Regionen ähnliche Schritte.<sup>30</sup>

Unter dem Einfluss dieser Souveränisierungsbestrebungen proklamierte die neue russländische Verfassung vom Dezember 1993 im fünften Artikel die Gleichberechtigung aller Subjekte der Russländischen Föderation sowohl zueinander als auch im Verhältnis zur Föderation. In der Realität jedoch setzte das Zentrum seine weitgehend konzeptionslose Regionalpolitik fort, die in noch stärkerem Masse als bisher von Unausgewogenheit, Spontaneität und Widersprüchlichkeit gekennzeichnet war.<sup>31</sup> Die Praxis des Vertragsföderalismus fortsetzend, begann das Zentrum, seine Beziehungen zu den Subjekten in bilateralen Verträgen festzulegen. Dem asymmetrischen Prinzip folgend, schloss die Moskauer Zentrale zuerst mit den meisten Republikführungen Verträge ab, erst ab 1996 wurden auch einige der wirtschaftlich und politisch bedeutungsvollen Oblasti und Kraja berücksichtigt. Dies machte deutlich, dass Moskau den realen Machtverhältnissen verstärkte Bedeutung zumass. Nicht der Status einer Region, sondern dessen wirtschaftliches Potential spielte eine immer wichtigere Rolle.

Offensichtlich fehlte auf Seiten des Zentrums eine klare Vorstellung davon, wie dem Problem des Regionalismus begegnet werden sollte. Dabei kam den Regionen zugute, dass das Moskauer Zentrum durch politische Erschütterungen und innere Flügelkämpfe geschwächt und praktisch handlungsunfähig war. Im Vorfeld der Auseinandersetzungen vom August 1991 zwischen Jelzin und der Unionsführung oder im Machtgerangel zwischen der russländischen Regierung und dem Volksdeputiertenkongress, der sich von Ende 1991 bis in den Herbst 1993 hinzog, versuchten die massgebenden politischen Kräfte die Gunst der Regionen durch politische und materielle Zugeständnisse zu gewinnen. Auch im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen von Juni 1996 war Jelzin gegenüber regionalen Forderungen offener als sonst, da er sich dadurch Wählerstimmen erhoffte. Das Zentrum gewährte

30 Arinin, *Problemy razvitija rossijskoj gosudarstvennosti*, S. 56.

31 Luchterhandt, *Zum Entwicklungsstand des Föderalismus*, S. 247.

den Regionen weitgehende Autonomie, um sich als Gegenleistung deren Loyalität zu sichern. Abgesehen von einzelnen Bestrebungen, die Regionen stärker an das Zentrum zu binden (etwa unter Premierminister Primakow), dominierte dieses Muster die Regionalpolitik während der gesamten Amtszeit von Präsident Jelzin. Eine Wende scheint sich erst unter Putin anzudeuten, der mit einer Reihe von gesetzlichen Massnahmen versucht, die Regionen wieder stärker in den Gesamtstaat zu integrieren.

Die Regionalpolitik des Zentrums erscheint in der gesamten Jelzin-Zeit daher reaktiv, indem sie sich mehr den Entwicklungen anpasste als mit eigenen Initiativen hervorzutreten. Im nächsten Abschnitt soll deshalb versucht werden, eine Vorstellung davon zu gewinnen, wie die regionale Problematik aus der Sicht des Zentrums wahrgenommen wurde und welche Vorstellungen auf Seiten der Moskauer Führung hinsichtlich der föderalen Neuordnung des Landes bestanden.

### 3.3. Die föderale Debatte unter Jelzin

Obwohl die Frage um das für Russland geeignetste Staatsmodell aus westlicher Sicht als eine Debatte zwischen „Föderalisten“ und „Unitaristen“ erscheint, so wird innerhalb der russländischen politischen Elite nicht mit dem Begriff des „Unitarismus“ operiert. Die erste russländische Führung unter Jelzin legitimierte sich gerade aus der Ablehnung des Sowjetsystems und benutzte bewusst Ausdrücke wie „staatlicher Paternalismus“, „Zentralismus“ oder „Unitarismus“, um Assoziationen zum „totalitären Staat“ und zur „Gewaltherrschaft“ zu wecken, die das Sowjetsystem kennzeichneten. Dagegen wurde „Föderalismus“ in einem Atemzug mit anderen Begriffen der Reformperiode wie „Demokratie“, „Rechtsstaat“ oder „Humanismus“ genannt.<sup>32</sup> Grundsätzlich versteht sich deshalb auch heute der weitaus

32 Als Beispiel liesse sich wiederum Jelzins „Aktionsprogramm für die Jahre 1996-2000“, anführen, in dem er seine Vision des neuen Russland kundtut und in Gegensatz zum kommunistischen Sowjetsystem stellt. Vgl. El'cin, B. N. *Rossija: Čelovek, sem'ja, obščestvo, gosudarstvo. Programma dejstvij na 1996-2000 gody*. Moskau, 27. Mai 1996.

grösste Teil der russländischen politischen Elite als Bekenner föderalistischer Prinzipien. Allerdings gehen die Vorstellungen darüber, was unter Föderalismus zu verstehen ist, bei der Frage auseinander, wieviel Macht und Einfluss dem Staat im politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben des Landes zugestanden werden soll.

Jelzins Haltung dazu erscheint im Überblick widersprüchlich und schwer fassbar. Jelzin war einmal deshalb Föderalist, weil ihm dies zuerst als politische Waffe im Kampf gegen die sowjetische Unionsführung diente; später sicherte ihm sein föderalistisches Bekenntnis die Unterstützung der nationalen Republiken Russlands beziehungsweise der russländischen Regionen insgesamt. „Unitaristisches“ Gedankengut liess sich bei Jelzin aber bereits im ersten Verfassungsentwurf feststellen, den das Präsidententeam dem Verfassungsrat im Frühsommer 1993 vorlegte. Dem Bekenntnis zu Föderalismus und Gewaltenteilung stand die Forderung nach einer dominanten Rolle des Staates im gesellschaftlichen und politischen Leben und das Streben nach einer Stärkung der exekutiven Machtvertikale gegenüber. Dem Präsidenten wurden umfassende Vollmachten zugesichert, die ihm eine autoritäre Stellung im Rahmen der Republik einräumten und das Prinzip der föderalistischen Staatsform praktisch marginalisierten. Der Entwurf sah vor, sowohl die lokalen als auch die regionalen exekutiven und legislativen Organe einer rigiden Kontrolle durch die zentralen Instanzen zu unterstellen. Zudem wurden dem Präsidenten nicht nur das Monopol über den exekutiven Apparat, sondern auch weitgehende Einflussmöglichkeiten auf die legislativen und judikativen Gewalten zugestanden.<sup>33</sup>

Sogar Anhänger Jelzins zeigten sich überrascht über diese offene Zurschaustellung seines präsidentiellen Autoritarismus und interpretierten den Verfassungsentwurf als taktisches Manöver, durch das sich der Präsident im anstehenden Verfassungskampf eine möglichst vorteilhafte Position zu verschaffen suchte. Das Selbstbewusstsein, das der erste Verfassungsentwurf widerspiegelte, lässt sich sicherlich auch aus dem Erfolg erklären, den der Präsident in der landesweiten Abstimmung vom April 1993 gegenüber dem Obersten Sowjet beziehungsweise dem

33 Kortunov, Andrey. „Russian National Interests: The State of Discussion.“ Paper presented at the Conference on „Russia’s Role within a New European Security Architecture“, organized by the Center for Security Studies and Conflict Research at the Swiss Federal Institute of Technology, Zürich, 12.-13. Dezember 1997, S. 14-15.

Volksdeputiertenkongress errungen hatte. In der Abstimmung vom 25. April 1993 antworteten 58,7 Prozent der Abstimmenden mit einem Ja auf die Frage, ob sie Präsident Jelzin vertrauen würden; 53 Prozent billigten ausdrücklich die von ihm und seiner Regierung seit 1992 durchgeführte Reformpolitik.<sup>34</sup>

Wie erwartet wurde die Verfassung in der endgültigen Version abgeschwächt, und die Vollmachten des Präsidenten wurden restriktiver definiert. Die Haltung des Zentrums zur Frage des Staatsaufbaus stellt sich seither widersprüchlich dar. So ging etwa aus der Botschaft des Präsidenten an die beiden Häuser des Parlaments vom 17. Februar 1998 insofern ein Bekenntnis zur regionalen Eigenständigkeit hervor, als Jelzin darauf hinwies, dass der „fehlende Glaube an die Möglichkeit einer wirksamen Verwaltung [der Russländischen Föderation] durch rechtliche Methoden, und nicht auf Grundlage einer Kommandostruktur“, durch eine tiefsitzende „unitaristische Mentalität bedingt wird, welche die Ursache für die Angst vieler Vertreter der föderalen Macht vor der regionalen Eigenständigkeit“ darstellt. Gerade in der stärkeren Selbständigkeit der Regionen wollte der russländische Präsident für ein Land wie Russland, das sich durch eine riesige wirtschaftliche, nationale und kulturelle Vielfalt auszeichnet, einen Vorteil sehen, den es zu nutzen galt. Der Weg dazu führte aus Jelzins Sicht über die bilateralen Abkommen, d. h. über die klare Abgrenzung zwischen föderalen und regionalen Funktionen und Machtkompetenzen.<sup>35</sup>

Gleichzeitig wurde erkannt, dass von der regionalen Eigenständigkeit auch Gefahren für die Einheit des Landes ausgehen können. So strebte die nationale Sicherheitskonzeption vom 17. Dezember 1997 eine „Verbesserung und Entwicklung des Föderalismus und der örtlichen Selbstverwaltung“ im Rahmen der „Stärkung der russländischen Staatlichkeit“ an – eine Aufgabe, die als eine der zentralen Herausforderungen der nationalen Sicherheit des Landes wahrgenommen wurde. Die Bewältigung dieser Aufgabe verlangte unter anderem ein „koordiniertes

34 Makfol, Majkl / Petrov, Nikolaj (Hrsg.). *Političeskij Al'manach Rossii 1997*. Bd. 1. Moskau: Moskovskij Centr Karnegi, 1998, S. 177-178.

35 „Poslanie Prezidenta Rossijskoj Federacii Federal'nomu Sobraniju. Obščim silam – k pod'emu Rossii (o položenii v strane i osnovnych napravlenijach politiki Rossijskoj Federacii).“ Moskau, 17. Februar 1998.

Funktionieren und die Zusammenarbeit aller Organe der föderalen Macht, die Einhaltung einer strengen vertikalen Struktur der Exekutive und die Einheit des Rechtsraumes“. Weiter hiess es in der Konzeption, dass die Verbesserung und Entwicklung des Föderalismus und der lokalen Selbstverwaltung nur durch eine „Aufwertung der Rolle des Staates in den wichtigsten Sphären des gesellschaftlichen Lebens“ erreicht werden könne. Schliesslich erkannte die Sicherheitskonzeption in diesem Zusammenhang das wichtigste Ziel darin, die „Umwandlung der föderalen in konföderale Beziehungen zu verhindern“. <sup>36</sup>

Unter dem Eindruck der Wirtschaftskrise vom Sommer 1998 wurde die Forderung nach einer Stärkung der zentralen Strukturen der Macht noch deutlicher herausgestrichen. Für mehr Staatsinterventionismus plädierte das – vom Ausland (insbesondere vom IWF) kritisierte – Antikrisenprogramm der neuen russländischen Regierung, das der damalige Premierminister Jewgeni Primakow Ende Oktober 1998 vorstellte. <sup>37</sup> Bereits am 24. September 1998 hatte Präsident Jelzin in einer Rede vor den Mitgliedern des Föderationsrates unterstrichen, dass der russländische Staat „von einer Politik der Nichteinmischung (...) zu einer Politik der präventiven Regulierung der ökonomischen Entwicklungen“ übergegangen sei. <sup>38</sup>

In die gleiche Richtung zielte etwa auch Jelzins letzter Bericht an die beiden Kammern des Parlaments vom 30. März 1999. Obwohl Jelzin feststellte, dass kaum eine regionale Führung die Abspaltung von Russland anstrebe, warnte er doch eindringlich vor der weitverbreiteten Tendenz des „weichen Separatismus“ (*mjagkogo separatizma*) in den russländischen Regionen, durch den der einheitliche Wirtschafts- und Rechtsraum untergraben werde. Dringend mahnte der Präsident denn

36 „Koncepcija nacional’noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii.“ *Rossijskaja gazeta*, 26. Dezember 1997.

37 Das Programm mit dem Titel „O merach Pravitel’stva Rossijskoj Federacii i Central’nogo banka Rossijskoj Federacii po stabilizacii social’no-ekonomičeskogo položenija v strane“ findet sich im elektronischen Volltext unter: <http://www.nns.ru/chronicle/article/981115gov-program.html>.

38 *National News Service / Nacional’naja služba novostej*, 24. September 1998.

auch, dass der Weg aus der Krise nur über die Stärkung der gesamten staatlichen Machtvertikale führen würde.<sup>39</sup>

Jelzin blieb lange relativ undeutlich in der Bezeichnung dessen, was genau unter der Errichtung der staatlichen Vertikale zu verstehen war und mit welchen Methoden sich diese realisieren lassen sollte. Charakteristisch für die Regionalpolitik unter Jelzin war, wie schon erwähnt, dass sie sich den regionalen Entwicklungen eher passiv anpasste, als die Prozesse aktiv mitzugestalten. So hielt die regionale Dimension Einzug in alle wichtigen Bereiche der staatlichen Politik, ohne sich an die Leitlinien einer einheitlichen Regionalpolitik zu halten.

Auch dem Grundlagenpapier zur Regionalpolitik vom 3. Juni 1996, das vom Ministerium für die Angelegenheiten der Nationalitäten und Föderalen Beziehungen unter seinem damaligen Leiter Vjatscheslaw Michailow ausgearbeitet wurde, kam in der politischen Praxis wenig Bedeutung bei.<sup>40</sup> Diesem Papier, das zwar wichtige grundsätzliche Überlegungen zur Regionalpolitik und den föderalen Beziehungen enthielt, sollte deshalb wenig praktische Bedeutung zukommen, weil das Ministerium nicht über die Ressourcen verfügte, um die darin enthaltenen politischen Massnahmen zu realisieren. Das Ministerium – das im Laufe seines bisherigen Bestehens mehrmals umbenannt wurde und zuletzt Ministerium für die Angelegenheiten der Föderation und der Nationalitäten hiess – ging in einem schwer durchschaubaren Geflecht verschiedener und sich zum Teil heftig konkurrenzierender föderaler Institutionen unter, die jede für sich eine eigene Politik gegenüber den Regionen verfolgte. Insbesondere konkurrenzten sich die Präsidentenadministration, die Regierung und die verschiedenen Ministerien, die sich mit regionalen Fragen auseinandersetzten.<sup>41</sup>

39 „Poslanie Prezidenta Rossijskoj Federacii Federal'nomu Sobraniju. Rossija na rubeže epoch (o položenii v strane i osnovnych napravlenijach politiki Rossijskoj Federacii).“ Moskau, 30. März 1999, insbesondere Kapitel 2.2.

40 „Osnovnye položenija regional'noj politiki v Rossijskoj Federacii.“ *Rossijskaja gazeta*, 11. Juni 1996.

41 Gel'man, Vladimir. „Rossijskaja regional'naja politika: v poiskach institutional'nogo oformlenija.“ *EVI Rossijskij regional'nyj bjulleten' (Internet Ausgabe)*, 25. Januar 1999.

Die Wichtigkeit der Regionalpolitik schien die russländische Regierung erst unter Primakow in vollem Umfang zu erkennen. Als der im Herbst 1998 von der Duma mit grossem Mehr bestätigte neue Premierminister die Grundlinien seiner Regierungsarbeit vorstellte, stand die Überwindung der Wirtschafts- und Finanzkrise denn auch nicht an erster Stelle. Statt dessen beschwor Primakow in dramatischen Worten die Gefahr eines Auseinanderbrechens der Russländischen Föderation. Wichtigste Aufgabe der Regierung sei es, die Einheit Russlands zu wahren. Die neue russländische Führung kündigte als eine der ersten Amtshandlungen an, das Verhältnis mit den Regionen neu ordnen zu wollen, um der „Gefahr des Separatismus“ vorzubeugen. Mit „Separatismus“ wurde nicht so sehr auf die Möglichkeit eines Ausscheidens aus der Föderation als auf den offenen Ungehorsam der Regionen und die Nichteinhaltung der föderalen Gesetze und der Verfassung hingewiesen. Primakow sprach sich für eine gerechtere Aufteilung der Mittel zwischen dem Zentrum und den Regionen aus, wobei die Regionen über einen grösseren Teil ihrer Einnahmen verfügen sollten.<sup>42</sup>

Primakows Initiativen zur Stärkung der staatlichen Machtvertikale enthielten im wesentlichen zwei Forderungen. *Erstens* sprach sich der Premierminister dafür aus, dass das Föderationszentrum die Möglichkeit haben sollte, die Leiter der regionalen Exekutiven von ihren Posten zu entfernen. Die Wählbarkeit der Vorsteher der Regionen sollte abgeschafft und dem russländischen Präsidenten sollte erneut das Recht übertragen werden, Gouverneure zu ernennen. Analog sollte auch die Macht auf Stufe der örtlichen Selbstverwaltung organisiert werden, indem die regionalen Exekutivvorsteher die Möglichkeit erhielten, die lokalen Exekutivorgane zu bestimmen und abzurufen. *Zweitens* machte sich Primakow zum Verfechter der Zusammenlegung der Föderationssubjekte und der Bildung von Grossregionen – eine Idee, die bereits früher immer wieder diskutiert worden war. Den Vorstellungen des Premiers entsprechend sollten die Grossregionen mit den bestehenden zwischenregionalen Assoziationen zusammenfallen.<sup>43</sup> Eine

42 *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30. September 1998.

43 Dazu ausführlich: Afanas'ev, Michail. „Čto stoit za iniciativami po ukrepleniju ‚vlastnoj vertikali‘.“ *EVI Rossijskij regional'nyj bjulleten' (Internet Ausgabe)*, 8. März 1999.

erste konkrete Massnahme zur Aufwertung der zwischenregionalen Assoziationen und einer gleichzeitig erhöhten Kontrolle über dieselben war die Entscheidung Präsident Jelzins und seiner neuen Regierung, die Führer der acht Vereinigungen in das Präsidium, den inneren Kreis der Regierung, aufzunehmen. Vorgesehen war, dass die regionalen Vertreter den Status von Ministern geniessen und in die entsprechenden politischen Entscheidungsfindungsprozesse einbezogen werden sollten.<sup>44</sup> Allerdings sollte dieser Versuch vor allem deshalb ohne Bedeutung bleiben, weil die meisten regionalen Vertreter aufgrund ihrer doppelten Funktionen als administrative Vorsteher ihrer Region und Abgeordnete im Föderationsrat ausgelastet waren.<sup>45</sup>

Weshalb liessen sich Primakows Vorschläge zur radikalen Umgestaltung der politischen Machtverhältnisse nicht einmal ansatzweise realisieren? Der Grund ist weniger in einem fehlenden Verständnis für seine Ideen zu sehen. Eine Mehrheit der damaligen Dumaabgeordneten und sogar eine Reihe von einflussreichen Gouverneuren befürworteten die grundsätzliche Stossrichtung der Primakowschen Pläne zur Stärkung der Machtvertikale. Doch der Zeitpunkt war für derartige Massnahmen nicht günstig, weil die innenpolitischen Machtverhältnisse grossen Schwankungen ausgesetzt waren und die Augustkrise von 1998 die ohnehin knappe Ressourcenbasis des Regimes noch mehr schmälerte. In einer Situation politischer Unwägbarkeiten, da an der Spitze der staatlichen Vertikale ein weitgehendes Vakuum bestand, war es verständlich, dass die Regionalführer am gegenwärtigen Zustand festhielten und sich nicht auf zu grosse Veränderungen einlassen wollten.

44 *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)*, 23. September 1998.

45 Klimanov, Vladimir. „Mežregional’noe sotrudničestvo.“ In: Petrov, Nikolaj (Hrsg.). *Regiony Rossii v 1998 g.: Ežegodnoe priloženie k „Političeskomu al’manachu Rossii“*. Moskovskij Centr Karnegi. Moskau: Gendal’f, 1999, S. 87-93, hier S. 90.

### 3.4. Die bilateralen Machtabgrenzungsverträge

Die Devise des Zentrums lautete, die Einheit des Landes – so instabil diese auch sein mochte – über die krisengeprägte Zeit hinüberzuretten. Kern dieser unausgewogenen Regionalpolitik bildeten die bilateralen Machtabgrenzungsverträge. Die Praktik des Moskauer Zentrums, mit einzelnen Regionen individuell bilaterale Verträge abzuschliessen, kann als deutlichster Ausdruck einer vorübergehenden Lösung und jenes Minimalkonsenses begriffen werden, auf dem Russlands fragiler Föderalismus errichtet war. Gleichzeitig geben die Verträge einen Eindruck davon, wie die Macht zwischen dem Zentrum und den Regionen in rechtlicher Hinsicht verteilt ist.

Der Föderationsvertrag, der am 31. März 1992 zwischen den föderalen Organen und den Organen der Subjekte der Russländischen Föderation unterzeichnet wurde, bildete den Ausgangspunkt dieses Machtverteilungsprozesses. Die Phase des aktiven Aushandelns bilateraler Verträge setzte aber erst nach der Verabschiedung der russländischen Verfassung vom 12. Dezember 1993 ein, welche die Möglichkeit des Abschliessens zusätzlicher Verträge und Vereinbarungen zwischen den beiden Seiten vorsah.

Am 15. Februar 1994, nur rund zwei Monate nach der Verabschiedung der russländischen Verfassung, unterzeichneten Russland und die Republik Tatarstan einen ersten Vertrag dieser Art. Entsprechende Verträge wurden im Juni desselben Jahres mit der Kabardino-Balkarischen Republik und im August mit der Republik Baschkortostan unterzeichnet. Erst nachdem fast alle nationalen Republiken sogenannte Verträge „Über die Abgrenzung von Kompetenzen und die gegenseitige Delegation von Vollmachten“ unterzeichnet hatten, wurden auch „Standardregionen“ – Regionen, die über eine gewisse politisch-organisatorische Stärke und ein Minimum an ökonomischer Grösse verfügen – in den bis zu diesem Zeitpunkt exklusiven Klub der Republiken aufgenommen. Anfang 1996 wurden die ersten Abkommen mit einer Reihe von russischen Oblasti und Kraja abgeschlossen.

Die föderale Regierung hat unterdessen mit 46 der insgesamt 89 Regionen solche Verträge abgeschlossen, den letzten mit der Stadt Moskau am

16. Juni 1998.<sup>46</sup> Dabei diene der erste Vertrag mit Tatarstan jeweils als Vorlage. Entsprechend einem im Juni 1999 verabschiedeten Gesetz müssen all diese Verträge bis zum Jahr 2002 mit den Bestimmungen der russländischen Verfassung in Einklang gebracht werden.<sup>47</sup> Das Gesetz sieht des weiteren vor, dass die Verträge, die bislang nur zwischen dem russländischen Präsidenten (manchmal dem Premierminister) und den regionalen Exekutivvorstehern unterzeichnet worden waren, zukünftig auch den regionalen und föderalen Legislativen zur Ratifikation vorgelegt werden müssen.<sup>48</sup>

Parallel zu den bilateralen Verträgen wurden Hunderte von – zum Teil geheimen – Zusatzabkommen unterzeichnet, welche die verfassungsrechtlichen Normen ausser Kraft setzen oder die Bestimmungen der Machtabgrenzungsverträge relativieren. So erliess die föderale Regierung beispielsweise nur wenige Monate, nachdem sie mit der Republik Sacha (Jakutien) im Juni 1995 ein bilaterales Abkommen unterzeichnet hatte, eine zusätzliche spezielle Verordnung, die dieser Region grössere Freiheiten bei der Festlegung von Export- und Importtarifen sowie beim Verkauf von Diamanten zugestand. Mit diesen Zugeständnissen ging die Zusatzverordnung klar über die Bestimmungen des bilateralen Vertrages hinaus.<sup>49</sup>

Der Anfang 1994 einsetzende Prozess bilateraler Verhandlungen war weniger eine Konsequenz sich entwickelnder verfassungsrechtlicher

46 Ein Teil der Abkommenstexte findet sich in: Gubolgo, *Federalizm vlasti i vlast' federalizma*, S. 247-837. – Und: Feder. Sobr. – parlament Ros. federacii. Gos. Duma. *Sbornik dogovorov i soglašenij meždu organami gosudarstvennoj vlasti sub'ektov Rossijskoj Federacii o razgraničenii predmetov vvedenija i polnomočij*. Moskau: Izvestija, 1997. – Die meisten Verträge finden sich auch über die umfassende regionale Linksammlung unter <http://www.regions.ru/region/index.html>. – Vgl. zu den bilateralen Verträgen ausserdem: Schneider, Eberhard. „Die russischen Machtabgrenzungsverträge.“ *Osteuropa*, Nr. 6 (Juni 1997), S. 569-579.

47 Föderales Gesetz vom 24. Juni 1999: Federal'nyj zakon ot 24. 06. 1999 N 119-F3 „O principach i porjadke razgraničenija predmetov vvedenija i polnomočij meždu organami gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii i organami gosudarstvennoj vlasti sub'ektov Rossijskoj Federacii.“ *Parlamentskaja gazeta*, 30. Juni 1999 (abrufbar in elektronischer Form unter: <http://www.akdi.ru/gd/akdi.htm>).

48 Dazu: *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)*, 1. März 2000.

49 *Rossijskaja gazeta*, 9. Dezember 1995.

Normen als vielmehr ein politisches Aushandeln zur Anpassung der bestehenden Verfassung an regionalspezifische Situationen.<sup>50</sup> Um die Sympathie einer Region zu gewinnen und – in einzelnen Fällen – regionalen separatistischen Bestrebungen den Wind aus den Segeln zu nehmen, liess sich das Zentrum von bestimmten Regionen grosse Zugeständnisse und Exklusivrechte abnehmen. Dabei artikulierten die Eliten derjenigen Regionen ihre Souveränitätsansprüche besonders lautstark, die über wirtschaftliches Potential oder Bodenschätze verfügten. Aufgrund dieses „Druckmittels“ gelang es ihnen, Moskau weitreichende Kompetenzen und Privilegien abzurufen. Dem Grossteil der schwächer entwickelten Regionen wurden analoge bilaterale Abkommen gar nicht erst angeboten.

Den Präzedenzfall für spätere Abkommen bildete wie gesagt der Vertrag zwischen Russland und Tatarstan. Bei diesem Abkommen handelte es sich wegen seines „zwischenstaatlichen“ Charakters um einen eigentlichen „Grundlagenvertrag“. Das Abkommen war Teil eines umfassenden Vertragspakets, das zusätzlich sechs weitere Übereinkünfte über wirtschaftliche, finanzielle, juristische und militärische Fragen beinhaltete. Während ein Teil dieser Übereinkünfte – etwa über die Rüstungsindustrie und die Organisation des Militärwesens – bis vor kurzem geheim war, sind die meisten Dokumente unterdessen veröffentlicht und erlauben einen guten Einblick in die Verteilung der Kompetenzen zwischen dem Zentrum und dieser Republik.<sup>51</sup>

Der Machtabgrenzungsvertrag listet die Rechte der Föderation, die Rechte Tatarstans und die gemeinsamen Zuständigkeiten auf.<sup>52</sup> In den Kompetenzbereich der Föderation fallen territoriale Regelungen, der Aufbau von Bundesbehörden, die Schaffung von Bundesrecht und die Verwaltung von Bundeseigentum. Ebenso delegiert Tatarstan alle Rechtstitel an die Föderation, welche die föderale Verfassung und die

50 Kirkow, Peter. „Im Labyrinth russischer Regionalpolitik: Ausgehandelter Föderalismus und institutionelle Veränderungen.“ *Osteuropa*, Nr. 1 (Januar 1997), S. 38-51, hier S. 40.

51 Die entsprechenden Dokumente finden sich in: Gubolgo, *Federalizm vlasti i vlast' federalizma*, S. 247-252; 416-442.

52 Die folgenden Ausführungen basieren – falls nicht anders vermerkt – auf den Ausführungen bei: Noack, *Tatarstan*, S. 71-72.

Staatsbürgerschaft betreffen. Auch die Aussen- und Sicherheitspolitik sowie die Verteidigung fallen in den föderalen Zuständigkeitsbereich. Allerdings darf die Republik in einigen Bereichen, so in der Rüstungs- und Exportpolitik, eine eingeschränkte Aussenhandelspolitik betreiben. Schliesslich anerkennt Tatarstan die Notwendigkeit einer föderationsweiten Sozial-, Wirtschafts- und Kulturpolitik, wobei die Republik in diesem Bereich selber Bestimmungen erlassen kann. Tatarstan erklärt sich bereit, gewisse Bundessteuern zu erheben.

Der Republik wird ein relativ grosser aussenhandelspolitischer Spielraum eingeräumt. Sie erhält das Recht, auf internationaler Ebene aufzutreten, Beziehungen zu anderen Staaten herzustellen und mit diesen internationale Abkommen abzuschliessen. Tatarstan hat das Recht auf eine eigene Verfassung, kann selbst Gesetze erlassen und unterhält eigene Rechtsinstanzen. Die Republik verfügt über ein eigenes Budget und erhebt eigene Steuern. Abgesehen von den Einschränkungen bezüglich des Bundeseigentums wird Tatarstan das volle Verfügungsrecht über Bodenschätze und Wirtschaftseinrichtungen auf dem Territorium der Republik zugestanden. Weiter macht Moskau der Republik das Zugeständnis, „Staatsbürgerschaften der Republik“ erlassen zu können. Schliesslich leistet die Föderation die vertragliche Zusicherung, dass alle wehrpflichtigen Bürger Tatarstans einen zivilen Ersatzdienst leisten können.

In den gemeinsamen Zuständigkeitsbereich fallen die Klärung von Fragen betreffend Menschen- und Minderheitenrechten, die Abstimmung von Handels- und Finanzpolitik oder der Aufbau einer gemeinsamen Organisation des Verkehrs- und Kommunikationswesens. Der gemeinsame Zuständigkeitsbereich umfasst auch die Verwaltung von Militäreinrichtungen und Einrichtungen der Rüstungsindustrie – dies trotz der weiter oben genannten Vereinbarung, welche die Föderation als zuständig für den Bereich der Sicherheits- und Militärpolitik erklärt.

In den sechs Zusatzverträgen werden der Republik durch zahlreiche Detailregelungen Zugeständnisse gemacht, die über die Bestimmungen des „Machtabgrenzungsvertrags“ hinausgehen. Vor allem in Fragen der Wirtschafts- und Aussenhandelspolitik und bei der Gestaltung des inneren Staatsaufbaus erhält die Republik weitgehend freie Hand. Viele

Bestimmungen dieser Verträge sind schwammig gehalten und lassen Raum für unterschiedliche Interpretationen. Zudem können gewisse Übereinkünfte als Widerspruch zu den Bestimmungen der föderalen Verfassung ausgelegt werden. So lässt sich etwa die Bestimmung über die Staatsbürgerschaft nur schwer mit den Satzungen der obersten Verfassung in Einklang bringen. Ebenso stehen die Regelungen im Bereich der Aussen- und Sicherheitspolitik und des Verteidigungswesens im Widerspruch zur russländischen Verfassung. Auch die Verträge Moskaus mit einer Reihe anderer Regionen, so den Republiken Baschkortostan, Nordossetien, Kabardino-Balkarien, Udmurtien sowie den Oblasti Swerdlowsk und Kaliningrad, enthalten in diesen Bereichen ähnliche, der Verfassung zuwiderlaufende Bestimmungen.<sup>53</sup>

Nimmt man die Verträge zwischen der Föderation und den Regionen zum Massstab, wird deutlich, dass sich das Machtverhältnis in den Jelzin-Jahren zugunsten der Subjekte der Föderation verschoben hat. Dies lässt sich in erster Linie mit Blick auf die wirtschaftlich starken Regionen sagen, die teilweise recht weitgehende (wirtschaftliche) Privilegien ausgehandelt haben. Russland glich zu Ende der Jelzin-Zeit von seiner föderalen Struktur her immer mehr einem „Flickenteppich“ als einem einheitlichen Ganzen.

### 3.5. Die Merkmale des russländischen föderalen Aufbaus unter Jelzin

Die Merkmale des russländischen Föderalismus sind im ersten Kapitel der Verfassung vom 12. Dezember 1993 beschrieben. Artikel vier legt das Prinzip der Souveränität der Russländischen Föderation und die prioritäre Gültigkeit der Verfassung und der föderativen Gesetze für das ganze Staatsgebiet fest. Artikel 15 hält fest, dass Gesetze und normative Akte, die auf dem Territorium der Russländischen Föderation

53 Zu den Abweichungen der bilateralen Verträge von der föderalen Verfassung: Lysenko, V. N. „Razdelenie vlasti i opyt Rossijskoj Federacii.“ In: Gubolgo, Föderalismus vlasti i vlast' federalizma, S. 166-193, hier S. 184-186.

erlassen werden, den Bestimmungen der Verfassung nicht widersprechen dürfen. Wichtig ist die im fünften Artikel gemachte Feststellung, dass sich die „Russländische Föderation aus Republiken [*respubliki*], Verwaltungsregionen [*kraja*], Verwaltungsgebieten [*oblasti*], föderalen Städten [*goroda federal'nogo značeniija*] sowie einem Autonomen Gebiet [*avtonomnaja oblast'*] und Autonomen Bezirken [*avtonomnye okruga*] [zusammensetzt], die alle gleichberechtigte Subjekte der Russländischen Föderation sind“, und zwar sowohl untereinander als auch im Verhältnis zu den föderalen Organen (Artikel 5, Absätze 1 und 4). Die föderative Struktur Russlands basiert damit auf den Prinzipien der staatlichen Integrität, eines einheitlichen staatlichen Machtsystems, der Abgrenzung von Autorität und Macht zwischen den föderalen Organen und den Organen der Subjekte sowie der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker der Russländischen Föderation (Artikel 5, Absatz 3).

Die Verfassungswirklichkeit zeichnet ein Bild, das den idealtypischen Bestimmungen der russländischen Konstitution zum Teil widerspricht und den russländischen Föderalismus als Mythos erscheinen lässt.<sup>54</sup> Die wichtigsten Grundzüge des gegenwärtigen russländischen Föderalismus – so wie er sich zu Ende der Amtszeit Jelzins präsentierte – lassen sich in vier Punkten zusammenfassen:

*Erstens* stellt sich der russländische Föderalismus als eine Staatsform dar, die von vornherein vorausgesetzt wird. Im Gegensatz zu einer Mehrheit föderativer Staaten, die sich stufenweise durch freiwilligen Zusammenschluss und partielle Delegation von lokaler beziehungsweise regionaler Macht an eine zentrale Staatsgewalt formierten, gibt das föderale Zentrum in Russland Macht an die Subjekte ab und schafft damit einen Föderalismus „von oben“. Die Föderation versteht sich denn auch ausdrücklich nicht als eine Gesamtheit ihrer territorialen Einheiten. Vielmehr befinden sich die Einheiten *innerhalb* der Föderation (Artikel 65).<sup>55</sup> Die Macht im Staat wird dementsprechend verteilt

54 Seliverstov, Vyacheslav. „Russia Urgently Needs a New, Effective Regional Policy.“ *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)*, 4. Juni 1998.

55 Dies betont: Baburin, S. N. „Territorial'noe, social'no-ekonomičeskoe, politiko-pravovoe edinstvo i perspektivy razvitija Rossijskogo Federalizma (Vystuplenie na parlamentskich slušanijach).“ In: Gubolgo, *Federalizm vlasti i vlast' federalizma*, S. 194-209, hier S. 202.

zwischen der Föderation, die eine eigene Grösse darstellt und durch die Vertreter der staatlichen Zentralmacht repräsentiert wird, und den Subjekten der Russländischen Föderation. Aus den Verfassungstexten einer Reihe von nationalen Republiken lässt sich jedoch ein anderes föderales Verständnis herauslesen. Die Republiken verstehen sich als die eigentlichen Begründer der Föderation. So interpretiert etwa die Kabardino-Balkarische Republik ihre Souveränität dahingehend, dass die Föderation nur so viel Macht habe, wie ihr ausdrücklich übertragen worden sei. Im Falle von Widersprüchen zur Verfassung der Russländischen Föderation geht die Verfassung der Kabardino-Balkarischen Republik vom Prinzip „Landesrecht bricht Bundesrecht“ aus.<sup>56</sup>

*Zweitens* ist der russländische Föderalismus nur dem Anspruch nach ein verfassungsrechtlicher Föderalismus. Der Interessenausgleich zwischen dem Zentrum und den Regionen kommt aufgrund der jeweiligen wirtschaftlichen, sozialen oder auch militärisch-strategischen Bedürfnisse und Interessen zustande. Ein Grossteil der bisher abgeschlossenen Verträge und Vereinbarungen verstösst gegen Bestimmungen der russländischen Verfassung. Damit stellt sich der russländische Föderalismus nicht als Verfassungsföderalismus, sondern als Vertragsföderalismus dar.<sup>57</sup> Ein Ausdruck dieser Problematik ist etwa der Vertrag zwischen Russland und Tatarstan, in dem weder festgehalten wird, dass Tatarstan eine Republik innerhalb der Russländischen Föderation ist, noch geschrieben steht, dass sich Tatarstan zur Oberhoheit der russländischen Verfassung und der föderalen Gesetze über das gesamte Territorium der Russländischen Föderation bekennen würde.

*Drittens* – und daran anknüpfend – haben die Beziehungen zwischen dem Zentrum und den Regionen nicht nur einen individuellen Charakter (der deutlichste Ausdruck davon sind die bilateralen Verträge), sondern sie sind gleichzeitig auch stark personifiziert. Die Möglichkeit der Region, ihre Interessen durchzusetzen, hängt zu einem grossen Teil von persönlichen Faktoren ab, d. h. von den Beziehungen der massgebenden Vertreter der regionalen Machtelite zu den Akteuren im Zentrum.

56 Heinemann-Grüder, Andreas. „Integration durch Asymmetrie? Regionale Verfassungen und Statuten in Russland.“ *Osteuropa*, Nr. 7 (Juli 1998), S. 672-688, hier S. 682.

57 Lysenko, Razdelenie vlasti i opyt Rossijskoj Federacii, S. 166-193.

Persönliche Kontakte und Beziehungsnetze zwischen den massgebenden politischen Eliten waren in der Jelzin-Zeit oft entscheidend dafür, welche Privilegien und Sonderrechte die Region für sich aushandeln konnte. Nicht zufällig war die Oblast Swerdlowsk, der Geburtsort Jelzins, das erste der ethnisch russischen Gebiete, das 1996 einen bilateralen Vertrag mit dem Moskauer Zentrum unterzeichnen konnte. Danach folgten der Krai Krasnodar, der Hauptferienort für russländische Politiker, und die Oblast Orenburg, der Geburtsort des ehemaligen Premierministers Wiktor Tschernomyrdin.<sup>58</sup>

So haben die verschiedenen regionalen Interessenvertretungen unterschiedlichen Anteil am politischen Prozess. Der Verteilungskampf um die knappen Ressourcen wird dadurch zu einem ungleichen Kampf, dessen Ausgang durch informelle Abkommen unter den Eliten der verschiedenen staatlichen Ebenen bestimmt wird. Es fehlten von Anfang an klare Regeln und Bestimmungen für das Funktionieren des Föderalismus, und der Willkür war Tür und Tor geöffnet. Das Fehlen einer klaren rechtlich-normativen Basis und die Personengebundenheit der Beziehungen zwischen Zentrum und Regionen sind zum einen dafür verantwortlich, dass es unter den regionalen politischen Führungen immer wieder zur Verärgerung über die Ungleichbehandlung der Regionen durch das Zentrum kam.<sup>59</sup> Zum anderen trägt dieses System den Keim für Kollisionen zwischen dem Zentrum und den Regionen in sich. Oleg Morosow, Vorsitzender der Deputiertengruppe „Russländische Regionen“ der Duma, brachte dies auf den folgenden Nenner: „Föderalismus – darunter sind die Spielregeln zu verstehen, welche die Beziehung zwischen dem Zentrum und den Regionen regeln. Ohne Regeln gibt es auch keine Föderation.“<sup>60</sup>

58 Vgl. dazu das Interview mit Wladimir Lysenko, der Anfang 1999 den stellvertretenden Vorsitz im Komitee der Duma für die Angelegenheiten der Föderation und der Regionalpolitik innehatte: *EWI Rossijskij regional'nyj bjulleten' (Internet Ausgabe)*, 22. März 1999.

59 Vgl. dazu das Interview mit Leonid Iwantschenko, dem damaligen Vorsitzenden des Dumakomitees für die Angelegenheiten der Föderation und der Regionalpolitik: *EWI Rossijskij regional'nyj bjulleten' (Internet Ausgabe)*, 4. Oktober 1999.

60 Zit. aus dem Interview mit Oleg Morosow in: *EWI Rossijskij regional'nyj bjulleten' (Internet Ausgabe)*, 8. März 1999.

*Viertens* basiert der russländische Föderalismus auf dem ethnisch begründeten Prinzip einer hierarchisch abgestuften Unterteilung in nationale und territoriale Einheiten. Dies entgegen der Bestimmung der Verfassung Russlands, dass alle Subjekte gleich sind. Im Wortlaut von Artikel fünf der Verfassung, wo dieses Prinzip festgelegt ist, wird den Republiken das Recht auf eigene Verfassungen eingeräumt, den übrigen Subjekten aber nur das Recht auf den Erlass von Statuten. 19 von 21 Republikverfassungen enthalten Festlegungen, die der obersten Verfassung des Landes widersprechen. Der Kern dieser Widersprüche besteht darin, dass viele Republikverfassungen die Beziehung der Republik zum Moskauer Zentrum nicht in einem föderalen, sondern in einem konföderalen Sinn verstehen.<sup>61</sup> Diese Problematik wird durch die bilateralen Verträge widerspiegelt, die sich – wie etwa im Fall von Tatarstan – auf die Verfassungen beider Staaten berufen, ohne dass eine klare Hierarchie definiert wäre.<sup>62</sup> Mehrere Republikverfassungen erlauben sogar die Änderung des staatsrechtlichen Status durch ein Referendum. Sie reklamieren damit implizit ein Sezessionsrecht. So knüpft etwa die Verfassung von Burjatien den Entscheid für eine Sezession an die Zustimmung von mehr als der Hälfte der burjatischen Staatsbürger sowie der ethnischen Burjaten.<sup>63</sup>

Die Oblasti und Kraja sind im Unterschied zu den Republiken keine „Staaten“. Sie verfügen nur über Statuten anstelle von Verfassungen. Einige Statuten enthalten freilich Bestimmungen, die eine Statusangleichung an die Republiken bezwecken, darunter zum Beispiel die Einführung eines Verfassungsgerichtes und eines Zwei-Kammer-Systems (Oblast Swerdlowsk). Ebenso wie die Verfassungen der Republiken ihre „Staatsbürgerschaften“ regeln – d. h. die Wahrnehmung von Rechten an die Registrierung als Bürger der Republik knüpfen – haben

61 Schneider, Eberhard. *Probleme des Föderalismus in Russland*. Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 1999 (= Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 24), S. 3 und S. 7-11.

62 Vgl. insbesondere Artikel 50 und 61 der tatarischen Verfassung, die am 30. November 1992 in Kraft trat. Die Verfassung Tatarstans kann im Volltext abgerufen werden unter: <http://www.tatar.ru/tatarstan.html>.

63 Vgl. Heinemann-Grüder, *Integration durch Asymmetrie*, S. 682.

auch die Statuten einiger Oblasti und Kraja den Begriff „Einwohner der Oblast“ eingeführt (so etwa der Krai Stawropol und die Oblast Moskau). Nur „Einwohner“ können demnach – in klarer Verletzung der Verfassung der Russländischen Föderation – das Wahlrecht und andere Grundrechte wahrnehmen.<sup>64</sup> Dem Beispiel der nationalen Republiken folgend, haben schliesslich eine Reihe von Oblasti und Kraja neben dem Gouverneur nicht nur eine „Administration“, sondern ein Regierungssystem herausgebildet, das aus Ministern und entsprechend auch einem Ministerpräsidenten gebildet wird.

Damit leidet der russländische Föderalismus zwar an einer Kluft zwischen dem Anspruch der Verfassungsnorm hinsichtlich des Prinzips der Gleichberechtigung und Gleichstellung der Subjekte der Föderation einerseits und der Realität eines noch weitgehend strukturlosen Systems von verschiedenen, nebeneinander bestehenden territorialen Einheiten andererseits.<sup>65</sup> Allerdings ist das Problem der verfassungsrechtlichen Asymmetrie, die zwischen ethnisch und nicht-ethnisch definierten Gebietseinheiten besteht, nicht das Hauptproblem des föderalen Aufbaus. Die Privilegien der ethnischen Gebiete haben einerseits vor allem symbolischen Charakter, weil sie Elemente der „Eigenstaatlichkeit“ dieser Regionen unterstreichen. Andererseits stellen sie ein wichtiges Element der russländischen Nationalitätenpolitik dar und haben dazu beigetragen, dass die Vielfalt an nationalen Kulturen und Eigenheiten gefördert wurde und dass diese neben der dominierenden russischen Kultur und Tradition bestehen können. Das eigentliche Problem der Asymmetrie besteht vielmehr in der grossen wirtschaftlichen Ungleichheit der verschiedenen Regionen. Faktisch geniessen die wirtschaftlich starken russischen Oblasti und Kraja ähnliche Formen der Autonomie wie die ethnischen Gebiete.

Der russländische Föderalismus enthält insgesamt betrachtet etwas Fliessendes, Unbestimmtes und in keiner Weise Vorhersehbares. Entsprechend gingen unter Jelzin die Bewertungen der integrativen Kraft

64 Ausführlich zu den rechtlichen Strukturen in den nationalen und russischen Einheiten: Ivanov, *Rossijskij federalizm*, S. 16-31.

65 Luchterhandt, *Zum Entwicklungsstand des Föderalismus*, S. 243-268.

des Föderalismus weit auseinander. Sergei Schachrai, ehemaliger stellvertretender Ministerpräsident und unter Jelzin mit der Ausarbeitung der bilateralen „Machtabgrenzungsverträge“ beauftragt, sah im Abschliessen von bilateralen Abkommen den einzig gangbaren Weg, um die Einheit Russlands zu erhalten und den Föderalismus zu stärken. Gemäss Schachrai gehören „die Zeit der ‚Parade der Souveränitäten‘ und ‚Flucht vom Zentrum‘-Bewegungen“ der Vergangenheit an. Es habe, so Schachrai, im Gegenteil ein „aktiver Prozess der ‚Sammlung russischer Länder‘“ eingesetzt, und die Föderation habe eine sichtliche Stärkung erfahren.<sup>66</sup>

Doch eine Mehrheit der politischen Elite Russlands teilte eher die nüchterne Einschätzung, die etwa Boris Gromow, ehemaliger stellvertretender Verteidigungsminister und derzeit Gouverneur der Moskauer Oblast, vertrat. Gromow wollte in der Entwicklung die Gefahr erkennen, dass Russland faktisch auf eine Konföderation zusteuert, die schliesslich in den Zerfall Russlands in „feudale Fürstentümer“ münden würde. Nach Meinung Gromows war „das Zentrum nicht imstande, die Macht in seinen Händen zu halten“.<sup>67</sup>

Diese gegenteiligen Einschätzungen bringen zweierlei zum Ausdruck. Einmal scheint in Russland keine klare und einheitliche Vorstellung davon zu bestehen, was unter Föderalismus zu verstehen ist. Dies ist insofern nicht verwunderlich, als Russland auf keine entsprechenden Traditionen zurückgreifen kann – eine politische Kultur des Föderalismus existiert nicht. Dann lässt sich aus beiden Einschätzungen eine deutliche Ablehnung eines konföderalistischen Konzepts für Russland heraushören. Der Begriff der „Sammlung russischer Länder“ – eine Anspielung auf die imperiale Ausdehnung des Moskauer Staates im späten 16. Jahrhundert unter Iwan IV. – bringt zum Ausdruck, dass die Föderation nur funktionieren kann, wenn das Zentrum deutlich gestärkt wird.

66 Šachraj, S. M. „Rol' dogovornych processov v ukreplenii i razvitii rossijskogo federalizma.“ In: Gubolgo, *Federalizm vlasti i vlast' federalizma*, S. 149-165, hier S. 157.

67 Zit. aus dem Interview mit Boris Gromow in: *Argumenty i fakty*, 22.-28. Juni 1998.

Die Voraussetzung für das Funktionieren von Föderalismus ist die Schaffung transparenter Beziehungen zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen. Dies würde gleichzeitig erfordern, dass etwa der Bereich der Budgetbeziehungen offengelegt und gesetzlich eindeutig geregelt würde, dass die regionalen Gesetze und Verfassungen an die Bundesgesetze und die oberste Verfassung angepasst und dass die zum Teil geheimen Sonderprivilegien in den bilateralen Verträgen abgeschafft oder offengelegt würden. Die Durchführung dieser und anderer Massnahmen, die nicht erst seit Putin, sondern bereits unter Jelzin diskutiert wurden, hätten zur Folge, dass jene Regionen, die bislang in den Genuss von Sonderrechten und Privilegien kamen, diese mindestens zum Teil wieder abzutreten hätten.

### 3.6. Die Reformen Putins

Die Reformen Putins könnten grossen Einfluss auf die Entwicklung des russländischen Föderalismus haben. Seine wichtigsten gesetzlichen Vorstösse sind das Dekret vom 13. Mai 2000 zur Bildung von sieben föderalen Bezirken, die durch je einen Präsidentenvertreter verwaltet werden, sowie drei neue Gesetzesinitiativen, die im Sommer 2000 alle durch die Duma angenommen wurden. Da das Veto des Föderationsrates gegen die Gesetze jeweils mit Zweidrittelmehrheiten der Duma wieder überstimmt wurde, gaben sich die Föderationsratsmitglieder im Juli 2000 geschlagen und hiessen das erste Gesetz über die Restrukturierung des Föderationsrates gut.<sup>68</sup> Das zweite Gesetz über die erleichterte Absetzung von Gouverneuren ist ebenfalls in Kraft getreten. Die Duma hatte das Gesetz in dritter Lesung angenommen, und der Föderationsrat hatte aus der Einsicht heraus, dass ein allfälliges zweites Veto ebenfalls überstimmt werden würde, nicht mehr Einspruch dagegen erhoben. Das dritte Gesetz über die örtliche Selbstverwaltung wurde am 5. August 2000 ebenfalls vom Präsidenten unterschrieben, nachdem

<sup>68</sup> *Neue Zürcher Zeitung*, 27. Juli 2000.

der Föderationsrat die zweiwöchige Frist zur Behandlung des Gesetzestextes hatte verstreichen lassen.<sup>69</sup>

Mit einigen Abstrichen sind diese Massnahmen als Rezentralisierungsversuche zu verstehen und zielen auf die Stärkung der staatlichen Machtvertikale ab. Die Entscheidung zur Bildung der föderalen Bezirke,<sup>70</sup> die von je einem Präsidentenvertreter verwaltet werden und zwischen sechs und achtzehn Föderationssubjekte umfassen, ist gemäss Putin weder als „Vergrösserung [*ukrupnenie*] der Regionen“ zu verstehen noch als Auflösung der bisherigen territorial-administrativen Ordnung (was überdies einer Änderung der Verfassung bedürfte), sondern als „Vergrösserung der Strukturen der präsidentiellen Vertikale in den Territorien“ und als Mittel zur „Steigerung der Effektivität der Machtausübung“.<sup>71</sup>

Die Zukunft der föderalen Bezirke ist noch unklar. Die Verwaltungseffizienz der Föderation lässt sich letztlich nur dann erhöhen, wenn die neugeschaffenen föderalen Institutionen auch über genügend finanzielle Ressourcen verfügen, um ihre vielfältigen Aufgaben und Kontrollfunktionen (gerade im Bereich der Überwachung des Rechtsraumes) wahrzunehmen.<sup>72</sup> In diesem Zusammenhang ist denn auch nicht erstaunlich, dass fünf der sieben Präsidentenvertreter aus den Sicherheitsstrukturen Armee, Polizei und Sicherheitsdienst (FSB) kommen. Nur zwei sind Zivilisten. Die Wahl von Personen aus den Sicherheitsstrukturen ist bezeichnend für die gesamte Personalpolitik des neuen Präsidenten. Putin überschwemmte die Präsidentenadministration geradezu mit ehemaligen Angehörigen des sowjetischen KGB und setzt auch bei der Ernennung von sogenannten föderalen Inspektoren, die in den

69 *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)*, 26. Juli 2000. – Und: *RFE / RF Russian Federation Report (Internet Ausgabe)*, 9. August 2000.

70 Präsidentieller Ukas vom 13. Mai 2000: „O polnomočnom predstavitele Prezidenta Rossijskoj Federacii v federal’nom okruge.“ *Rossijskaja gazeta*, 16. Mai 2000 (und in elektronischer Form abrufbar unter: <http://press.maindir.gov.ru/press/messages.asp>). – Vgl. auch Karte auf S. 30.

71 Jahresbotschaft Putins vom 8. Juli 2000: „Vystuplenie pri predstavlenii ežegodnogo Poslanija Prezidenta Rossijskoj Federacii Federal’nomu Sobraniju Rossijskoj Federacii.“ Moskau, 8. Juli 2000 (<http://www.president.kremlin.ru/events/42.html>).

72 Vgl. dazu eingehender: Kapitel 4.7.

Regionen tätig sind und den Präsidentenvertreter in seiner Arbeit unterstützen, auf Personen aus dem genannten Bereich. Offensichtlich vertraut der neue Präsident den militärisch organisierten Strukturen mehr als zivilen und glaubt von diesen eher Loyalität erwarten zu können.<sup>73</sup>

Bei anhaltender Schwäche des Zentrums könnten die föderalen Bezirke jedoch entweder wieder an Bedeutung verlieren, oder aber die Regionen könnten sich entschliessen, diese Institution zu nutzen und aus eigener Initiative gemeinsame wirtschaftliche und politische Strukturen aufzubauen. Damit würden sie zu einer ernstzunehmenden potentiellen Gegenkraft zum Föderationszentrum. Russlands Zerfall in eine Konföderation, bestehend aus sieben Grossregionen, ist derzeit zwar unwahrscheinlich, in der weiteren Zukunft allerdings kein völlig unrealistisches Szenario. Sollte sich das Konzept Putins aber als funktionstüchtig erweisen und es zur Ausbildung einer einheitlichen Verwaltungs- und Infrastruktur innerhalb der einzelnen Bezirke kommen, dann wäre in den nächsten Jahren auch eine Zusammenlegung der Regionen und die Auflösung der bisherigen regionalen Struktur nicht auszuschliessen.

Das Gesetz zur Änderung der Zusammensetzung des Föderationsrates sieht vor, dass nicht mehr der Gouverneur und der Vorsitzende des regionalen Parlaments, sondern regionale Vertreter Einsitz im Oberhaus des russländischen Parlaments nehmen, die vom Gouverneur und den Regionalparlamenten vorgeschlagen werden und in Moskau als Vollzeitparlamentarier tätig sind.<sup>74</sup> Nach dem Veto des Föderationsrates gegen die neue Gesetzesvorlage hatte die Duma – als Akt des Entgegenkommens gegenüber den Mitgliedern des Oberhauses – einen leicht revidierten Entwurf verabschiedet, der vorsieht, die Amtszeit des derzeitigen Föderationsrates bis Anfang des Jahres 2002 zu verlängern.

73 Dazu: Golc, Aleksandr / Pinsker, Dmitrij. „Vavilonskaja vertikal’.“ *Itogi*, 15. August 2000, S. 17-22, hier S. 19.

74 Föderales Gesetz vom 5. August 2000: Federal’nyj zakon ot 5. 08. 2000 N 113-F3 „O porjadke formirovanija Soveta Federacii Federal’nogo sobranija Rossijskoj Federacii.“ *Rossijskaja gazeta*, 8. August 2000 (abrufbar in elektronischer Form über <http://www.akdi.ru/gd/>). – Zu den Details dieses Gesetzes: *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)*, 31. Mai 2000. – Und: Koz’ma, Petr. „Gosduma prinjala v tret’em čtenii zakonoproekt o formirovanii Soveta Federacii.“ *EWI Rossijskij regional’nyj bjulleten’ (Internet Ausgabe)*, 13. Juli 2000.

Spätestens dann aber dürfen regionale Exekutiv- und Legislativvorsteher nicht mehr im Föderationsrat sitzen und müssen durch neue Abgeordnete ersetzt werden, von denen je einer vom Gouverneur, der andere durch das regionale Parlament ernannt wird. Zudem haben sich Duma und Föderationsrat in der Kompromissvariante darauf geeinigt, dass der Vertreter der Exekutive vom Gouverneur nicht nur eingesetzt, sondern auch wieder abberufen werden kann. Allerdings kann das regionale Legislativorgan mit Zweidrittelmehrheit Einsprache gegen die Ernennung des von der Exekutive vorgeschlagenen Kandidaten erheben und mit einem entsprechenden Veto auch den Entscheid zur Abberufung desselben blockieren.<sup>75</sup>

Da – wie Putin selber erkannte – durch die Umstrukturierung des Föderationsrates „die Organisation eines ständigen Dialogs der Führer der Subjekte der Russländischen Föderation mit dem Staatsoberhaupt“ in Frage gestellt wurde, entschloss sich der Präsident auf Drängen einer Reihe von Gouverneuren zur Schaffung des präsidentiellen Staatsrates (*Gosudarstvennyj sovet pri Prezidente Rossii*).<sup>76</sup>

Am 1. September 2000 hatte Putin den Staatsrat ins Leben gerufen, der alle 89 Gouverneure und Republikpräsidenten unter dem Vorsitz des Präsidenten vereinigt. Da diese Institution durch ein Dekret und nicht durch eine Verfassungsänderung geschaffen wurde, dürfte zu erwarten sein, dass ihr längst nicht der Stellenwert zukommen wird, den der Föderationsrat hat. Die Mitglieder treffen sich viermal im Jahr, um ausschliesslich über Fragen des Verhältnisses zwischen Zentralregierung und Regionen zu beraten. Andere als beratende Funktionen hat dieses Organ nicht.<sup>77</sup>

Überraschend kam für politische Beobachter der Entscheid Putins, alle 89 Regionalvertreter einzuschliessen und nicht nur die Vorsteher der politisch und wirtschaftlichen bedeutenden Gebiete Russlands. Noch am 19. Juli 2000 hatte Wladislaw Surkow, der stellvertretende

75 *Neue Zürcher Zeitung*, 27. Juli 2000; *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)*, 26. Juli 2000.

76 „Vystuplenie pri predstavlenii ežegodnogo Poslanija Prezidenta Rossijskoj Federacii Federal'nomu Sobraniju Rossijskoj Federacii.“ Moskau, 8. Juli 2000 (<http://www.president.kremlin.ru/events/42.html>).

77 *Neue Zürcher Zeitung*, 4. September 2000.

Vorsteher der präsidentiellen Administration, in einem Interview mit der russländischen Zeitung *Kommersant' Daily* vom 19. Juli 2000 festgehalten, dass von Seiten der Regionen diejenigen Exekutivvorsteher Einsitz im neuen Organ haben sollten, die vom Zentrum keine finanzielle Unterstützung erhalten. Ebenso sollten diejenigen Regionalführer berücksichtigt werden, die aus bevölkerungsreichen Gebieten kommen.<sup>78</sup> Der Entscheid Putins, keinen exklusiven Regionalklub zu gründen, zeigt einerseits, dass der neue Präsident kein Befürworter der Jelzinschen Politik der Ungleichbehandlung der Regionen ist. Andererseits ist ein Staatsrat bestehend aus den 89 Exekutivvorsteher der russländischen Regionen zu heterogen, als dass deren Mitglieder eine einheitliche Position formulieren könnten. Entsprechend dürfte der Präsident auch eher imstande sein, dieses Organ zu kontrollieren.

Das zweite Gesetz könnte für die Zukunft der föderalen Beziehungen von grösster Tragweite sein. Das Gesetz, das am 29. Juli 2000 von Putin unterzeichnet wurde und damit in Kraft trat, ermächtigt den Präsidenten, Gouverneur und Republikpräsidenten in einem erleichterten Verfahren abzusetzen und regionale Parlamente aufzulösen, wenn

78 Gemäss der Liste, welche die Zeitung *Kommersant' Daily* publizierte, sind es derzeit 17 Regionen, die nicht in den Genuss föderaler Unterstützung kommen. Die Zeitung nennt: Juri Luschkow (Stadt Moskau), Wladimir Jakowlew (St. Petersburg), Murtasa Rachimow (Republik Baschkortostan), Mintimer Schaimiew (Republik Tatarstan), Nikolai Kondratenko (Krai Krasnodar), Alexander Lebed (Krai Krasnojarsk), Oleg Koroljow (Oblast Lipezk), Boris Gromow (Oblast Moskau), Iwan Skljarrow (Oblast Nischni Nowgorod), Gennadi Igumnow (Oblast Perm), Konstantin Titow (Oblast Samara), Eduard Rossel (Oblast Swerdlowsk), Leonid Rokezki (Oblast Tjumen), Pjotr Sumin (Oblast Tscheljabinsk), Juri Neжелow (Autonomer Bezirk der Jamal-Nenzen), Alexander Filipenko (Autonomer Bezirk der Chanten und Mansen) und Anatoli Lisizyn (Oblast Jaroslawl).

Wird die Liste um die demographisch bedeutungsvollen Regionen ergänzt, dann waren es (wiederum gemäss *Kommersant' Daily*) am ehesten die Vertreter folgender Gebiete, denen eine Chance auf Einsitz in das neue Gremium gegeben wurde: Wladimir Tschub (Oblast Rostow), Boris Goworin (Oblast Irkuzk), Wiktor Tolokonski (Oblast Nowosibirsk), Nikolai Maxjuta (Oblast Wolgograd), Alexander Surikow (Krai Altai), Dmitri Ajazkow (Oblast Saratow), Jewgeni Nazdratenko (Krai Primorje) und Alexander Tschernogorow (Krai Stawropol).

Vgl. Nagornych, Irina. „Navstreču gubernatoram.“ *Kommersant' Daily*, 29. Juli 2000.

gegen föderales Gesetz verstossen wird.<sup>79</sup> Während Moskau den Wildwuchs an regionalen Gesetzen und Verfassungen, von denen ein Grossteil nicht verfassungskonform ist, bislang tolerierte, will Putin diesen Zustand nun energisch bekämpfen.

Wie gross die Kluft ist, die zwischen der Forderung nach einem einheitlichen Rechtsraum und der Rechtsrealität besteht, drückt sich exemplarisch darin aus, dass das russländische Justizministerium Mitte des Jahres 1999 rund 50'000 regionale Gesetze identifizierte, die Widersprüche zur föderalen Verfassung oder zur föderalen Gesetzgebung aufwiesen.<sup>80</sup> In seiner Rede vor den beiden Häusern des Parlaments am 8. Juli 2000 machte das neue Staatsoberhaupt klar, dass Verstösse gegen föderales Recht und damit die „Demütigung des russländischen Gerichtes“ als einer der verfassungsmässig legitimierten föderalen Gewalten, nicht geduldet werden können und dass der Präsident als Vertreter und Garant der Verfassung „die rechtlichen Möglichkeiten haben muss, hier Ordnung einzuführen“.<sup>81</sup>

Bereits vor der endgültigen Verabschiedung der Gesetzesvorlage durch die Duma im Juli 2000 verlangte der Präsident in vier Dekreten vom 11. bis 16. Mai 2000 von den Republiken Inguschetien, Baschkortostan und den Oblasti Amur und Smolensk, umgehend ihre dem föderalen Recht widersprechenden Gesetze zu streichen. 15 weitere derartige

79 Föderales Gesetz vom 29. Juli 2000: Federal'nyj zakon RF ot 29. 07. 2000 N 106-F3 „O vnesenii izmenenij i dopolnenij v federal'nyj zakon ‚Ob obščich principach organizacii zakonodatel'nych (predstavitel'nych) i ispol'nitel'nych organov gosudarstvennoj vlasti sub'ektov Rossijskoj Federacii.“ *Rossijskaja gazeta*, 1. August 2000 (abrufbar in elektronischer Form über: <http://www.akdi.ru/gd/>). – Zu den Details dieses Gesetzes: *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)*, 31. Mai 2000. – Und: Koz'ma, Petr. „Gosduma podderžala ograničenie vlasti gubernatorov.“ *EWI Rossijskij regional'nyj bjulleten' (Internet Ausgabe)*, 17. Juli 2000.

80 Nicholson, Martin. *Towards a Russia of the Regions*. The International Institute for Strategic Studies. Oxford: Oxford University Press, 1999 (= Adelphi Papers, Nr. 330), S. 42.

81 „Vystuplenie pri predstavlenii ežegodnogo Poslanija Prezidenta Rossijskoj Federacii Federal'nomu Sobraniju Rossijskoj Federacii.“ Moskau, 8. Juli 2000 (<http://www.president.kremlin.ru/events/42.html>).

Dekrete wurden zu diesem Zeitpunkt von der Rechtsabteilung der Präsidentenadministration vorbereitet.<sup>82</sup>

Gegenüber dem Präsidenten Baschkortostans erhob Putin die Forderung, Teile der Republikverfassung in Einklang mit den föderalen Gesetzen und der russländischen Verfassung zu bringen (insbesondere verlangte er die eindeutige Anerkennung der Oberhoheit der russländischen Verfassung, die Schmälerung der Rechte der Republik im Bereich der internationalen Beziehungen und Änderungen hinsichtlich bestimmter Bürgerrechte wie etwa der Regelung von „Staatsbürgerschaften“). Als die Republik nicht sofort einlenkte, wiederholte Putin am 11. Mai 2000 in einem Schreiben an den Parlamentsvorsitzenden Baschkortostans, K. Tolkatschow, die Forderungen der Föderation nochmals ausdrücklich.<sup>83</sup> Gleichzeitig erhöhte das Zentrum den Druck auf Baschkortostan dadurch, dass das föderale Steuerministerium die Republik auf eine Nachzahlung von fünf Milliarden Rubel (175 Million US-Dollar) verklagte – eine Summe, welche die Führung der Republik nach Meinung des Steuerministeriums über die vergangenen Jahre unrechtmässig zurückbehalten hat.<sup>84</sup> In einer Rede am republikanischen Fernsehen vom 20. Mai 2000 erklärte der Präsident Baschkortostans, Murtasa Rachimow, dass er grundsätzlich mit den Forderungen Putins einverstanden wäre, zweifelte jedoch an, dass sie der sozialen und wirtschaftlichen Stabilität der Region förderlich sein würden. Gleichzeitig gab er zu verstehen, dass die Republik am Grundsatz der Souveränität festhalte und diesbezüglich zu keinen weiteren Kompromissen bereit sei.<sup>85</sup>

Das unerwartet schnelle Einlenken der baschkirischen Führung hatte offensichtlich Signalwirkung auf die anderen Republiken. In der Folge gingen die meisten Republikführungen daran, ihre Verfassungen und

82 Schneider, Eberhard. *Putins Rezentralisierungsinitiativen*. Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 7. Juni 2000 (= Aktuelle Analyse, Nr. 29), S. 4. – Und: *EWI Rossijskij regional'nyj bjulleten (Internet Ausgabe)*, 22. Mai 2000.

83 Auszüge des Briefes vom 11. Mai 2000 finden sich unter:  
<http://press.maindir.gov.ru/press/messages.asp?yy=2000&mm=5&dd=11&nn=6>.

84 *RFE / RL Russian Federation Report*, 26. April 2000.

85 *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)*, 31. Mai 2000.

ihre regionale Gesetzgebung zu ändern. Das Parlament Sachas (Jakutiens) hat unterdessen die Verfassung der Republik revidiert und unter anderem die Bestimmung, welche die unbedingte Oberhoheit der regionalen Gesetze über das Territorium der Republik vorschreibt, ebenso gestrichen wie Anordnung, dass föderale Gesetze erst in Kraft treten, wenn sie vom jakutischen Parlament ratifiziert worden sind.<sup>86</sup> In anderen Republiken wurden ähnliche Schritte unternommen.<sup>87</sup>

Die unerwartet prompten Anstrengungen der Regionen, ihre Gesetze mit den föderalen Normen in Einklang zu bringen, lässt sich nicht zuletzt mit der Furcht vor möglichen strafrechtlichen Verfolgungen durch die neue Kremlführung erklären. Zu Verunsicherung in den Reihen der Regionalführer hat namentlich die Aussage von Alexander Kotenkow, dem präsidentiellen Gesandten in der Duma, beigetragen, der Ende Mai 2000 verlauten liess, dass „mindestens 16 Gouverneure strafrechtlich verfolgt werden würden und andere mit ähnlichen Massnahmen zu rechnen hätten, sobald die neuen Gesetze in Kraft treten“. Namentlich nannte Kotenkow die Republiken Sacha (Jakutien), Tatarstan, Baschkortostan und Tuwa und machte deutlich, dass diese die Warnungen nicht ignorieren und ihre Rechtstexte mit der russländischen Verfassung und der Bundesgesetzgebung in Einklang bringen sollten.<sup>88</sup>

Putins dritte Gesetzesvorlage „Über die allgemeinen Prinzipien der Organisation der örtlichen Selbstverwaltung der Russländischen Föderation“ kommt insofern den Gouverneuren entgegen, als sie ihnen unterhalb der regionalen Ebene das Recht einräumt, Bürgermeister und lokale Amtsinhaber abzusetzen, wenn diese gegen föderales oder regionales Recht verstossen.<sup>89</sup> Allerdings beschloss die Duma in ihren Sitzungen vom 30. Juni und vom 7. Juli eine Reihe von Änderungen, darunter die wichtige Einschränkung, dass die Bürgermeister von

86 Emel'janov, Oleg. „Parlament Jakutii vnes izmenenie v konstituciju respubliki.“ *EVI Rossijskij regional'nyj bjulleten' (Internet Ausgabe)*, 17. Juli 2000.

87 *EVI Rossijskij regional'nyj bjulleten' (Internet Ausgabe)*, 17. Juli 2000.

88 *RFE / RL Russian Federation Report*, 31. Mai 2000.

89 Föderales Gesetz vom 4. August 2000: Federal'nyj zakon RF ot 4. 08. 2000 N 107-F3 „O vnesenii izmenenij i dopolnenij v federal'nyj zakon ‚Ob obščich principach organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii‘.“ *Rossijskaja gazeta*, 8. August 2000 (abrufbar in elektronischer Form über: <http://www.akdi.ru/gd/>).

regionalen Hauptstädten ausschliesslich durch den russländischen Präsidenten entfernt werden dürfen.<sup>90</sup>

Wichtig ist in diesem Zusammenhang die Feststellung, dass Putin seine Initiativen nicht als Änderung, sondern als Stärkung des in der Verfassung verankerten Prinzips des Föderalismus versteht. Gemäss Putin haben sich die föderalen Strukturen noch nicht fertig ausgebildet und die Entwicklungen nach dem Ende der Sowjetunion zeichnen sich im Gegenteil durch eine weitgehende Dezentralisierung des Staates aus, ohne dass parallel dazu der Föderalismus gestärkt worden wäre.<sup>91</sup> Entsprechend strebt Putin vorläufig auch keine Änderung der Verfassung an. Dies wäre ohnehin sehr schwer zu erreichen, weil für Verfassungsänderungen die Zustimmung von zwei Dritteln der Dumaabgeordneten, drei Vierteln der Föderationsmitglieder und zwei Dritteln der regionalen Gesetzgebungsorgane erforderlich ist.<sup>92</sup> Nach dem Erfolg des Präsidenten, dem es bisher gelungen ist, alle seine Reforminitiativen in seinem Sinne durchzusetzen, ist in Zukunft jedoch eine Revision der Verfassung auch nicht mehr gänzlich auszuschliessen. Verschiedenen Quellen zufolge soll unterdessen innerhalb der Präsidentenadministration bereits an Änderungen gearbeitet werden, die allesamt die präsidentielle Macht und die exekutive Machtvertikale festigen würden.<sup>93</sup>

Umstritten sind denn auch nicht so sehr Putins Reformen an sich; umstritten ist vielmehr die Frage, mit welchen Massnahmen die von ihm propagierte Festigung des Föderalismus – die vor allem als Stärkung der staatlichen Machtvertikale und als Errichtung einer strikten „Diktatur des Gesetzes“ (Putin) verstanden wird – letztlich erreicht werden kann. Denn nach wie vor verfügt das Zentrum über zu wenige Ressourcen, um all die vielfältigen Funktionen und Aufgaben zu

90 Tarasov, Anasim. „Gosduma rešila, čto merov regional'nych stolic budet ostranjat' prezident.“ *EVI Rossijskij regional'nyj bjulleten' (Internet Ausgabe)*, 17. Juli 2000.

91 Vgl. dazu wiederum die Rede des Präsidenten vor den beiden Kammern des Parlaments vom 8. Juli 2000: „Vystuplenie pri predstavlenii ežegodnogo Poslanija Prezidenta Rossijskoj Federacii Federal'nomu Sobraniju Rossijskoj Federacii.“ Moskau, 8. Juli 2000 (<http://www.president.kremlin.ru/events/42.html>).

92 Schneider, Putins Rezentralisierungsinitiativen, S. 5.

93 *What the Papers Say*, Nr. 195 (7. August 2000) und Nr. 204 (14. August 2000).

übernehmen, welche von den subnationalen Einheiten wahrgenommen werden. Dass der neue Präsident mindestens von seiner Rhetorik her mehr als sein Vorgänger den sowjetischen Traditionen verpflichtet zu sein scheint, geht allein schon daraus hervor, dass Begriffe wie „Patriotismus“, „Machtstaatlichkeit“, „staatsbewusste Haltung“ oder „Hang zu kollektiven, den Individualismus dominierenden Lebensformen“ das politische Programm des Präsidenten dominieren. Die aus der frühen Reformzeit stammenden Begriffen wie „Demokratie“, „Rechtstaatlichkeit“ oder „Stärkung der Zivilgesellschaft“ finden zwar ebenfalls Platz in Putins Reden, sie sind jedoch nicht mehr dominierend.<sup>94</sup>

Mehr als Jelzin ist der neue Präsident, dessen Aufstieg im KGB begonnen hatte, der Losung des „starken Staates“ verpflichtet und steht der Idee der *deržavnost*’ nahe. *Deržavnost*’ (ein Begriff, der am ehesten durch das Englische Wort *greatness* zu übersetzen ist) kann als Forderung zur Schaffung eines zentralistischen, paternalistischen und in gewissem Sinne auch expansionistischen Staates verstanden werden und knüpft an zaristische beziehungsweise sowjetische Traditionen an.<sup>95</sup> Entsprechend senden die programmatischen Texte Putins die Botschaft aus, dass Russland eine Grossmacht war und wieder zu einer solchen werden müsse. Voraussetzung dazu sei eine starke Volkswirtschaft, die politisch-militärische Stärke stelle sich dann von selber ein.<sup>96</sup> Dass der neue Präsident schliesslich auch vor extremen Mitteln nicht zurückschreckt, um innere regionale Probleme in den Griff zu bekommen, hat sein unverhältnismässig harsches militärisches Durchgreifen gegen die Tschetschenische Republik gezeigt.

Obwohl sich zu diesem Zeitpunkt noch nicht abschätzen lässt, ob es Putin eher als Jelzin verstehen wird, die föderalen Beziehungen im Sinne der Verfassung zu stärken, ist doch immerhin festzustellen, dass

94 Vgl. neben der Rede Putins vor den beiden Kammern des Parlaments etwa auch seinen Ende 1999 verfassten Artikel: Putin, Vladimir. „Russia at the turn of the New Millennium“ ([http://www.pravitelstvo.gov.ru/english/statVP\\_engl\\_1.html](http://www.pravitelstvo.gov.ru/english/statVP_engl_1.html)).

95 Zur Idee der *deržavnost*’: Marčenko, G. V. *Regional’nye problemy stanovlenija novej rossijskoj gosudarstvennosti*. Moskau: Moskovskij obščestvennyj naučnyj fond, 1996, S. 75-76.

96 Luchterhandt, Otto. „Starker Staat‘ Russland: Putins ehrgeiziges Programm.“ *Internationale Politik*, Nr. 5 (Mai 2000), S. 7-14, hier S. 9.

die Initiative zur föderalen Neugestaltung Russlands derzeit gänzlich in den Händen des Kremls liegt. Dagegen treten die Regionen nicht als Kollektiv mit gemeinsamen Vorschläge auf – wie sie das auch in der Vergangenheit nie getan haben. Die Beziehungen unter den Regionen zeichnen sich mehr durch Konkurrenzverhalten denn durch den Wunsch nach längerfristiger Kooperation aus. Die meisten regionalen politischen Führungen sahen ihre politischen Interessen am ehesten in jenem Zustand gewahrt, wie er sich unter Jelzin einstellte. Die Region gehörte zwar dem Gesamtstaat an, gleichzeitig genossen die regionalen politischen Führungen aber grosse politische Unabhängigkeit und konnten so lange autonom Entscheidungen fällen, als sie keine offensichtlichen secessionistischen Ziele verfolgten.

Trotz geringen Ressourcen hatte das Zentrum auch in der Jelzin-Zeit gegenüber den Regionen immer eine relativ grosse Bedeutung. Denn die massgebende Hülle des russländischen Regionalismus stellt in erster Linie das Föderationssubjekt und keine darüber hinausgreifende Grösse dar. Moskau hatte es also nie mit einer geeinten regionalen Kraft, sondern mit einem in hohem Masse zersplitterten politischen Phänomen zu tun.

## Zusammenfassung

Im Zuge der Regionalisierung nach 1990/91 nutzten die regionalen Eliten die Schwäche des Zentrums, um Grenzen und Möglichkeiten der Ausdehnung der eigenen Machtbereiche auszutesten und die bestehenden Abhängigkeitsverhältnisse in Frage zu stellen beziehungsweise neu zu definieren. Angesichts innenpolitischer Turbulenzen und der anhaltenden wirtschaftlichen Schwäche sah sich die russländische Regierung nicht nur gegenüber oppositionellen nationalen Republiken, allen voran Tatarstan, Tschetschenien, Baschkortostan oder Sacha (Jakutien), sondern auch gegenüber wirtschaftlich starken Regionen gezwungen, wichtige Kompetenzen nach unten zu delegieren.

Den Regionen ging es angesichts der Schwäche und Orientierungslosigkeit des Zentrums in erster Linie um die Wahrung eigener Interessen,

unabhängig davon, welche Konsequenzen für den Gesamtstaat sich daraus ergeben würden. Allerdings wurde von keiner Region (ausser Tschetschenien und bis 1994 auch Tatarstan) ernsthaft ein vollständiges Ausscheiden aus der Föderation ins Auge gefasst. Die föderale Debatte drehte sich in erster Linie um die Frage, wer wieviel Macht erhält und zu monopolisieren versteht. Der Aufbau eines rechtlichen Rahmens für die Ausübung und Organisation der Macht ordnete sich diesem Prinzip unter.

Das in Russland vieldiskutierte Problem der Asymmetrie, der Umstand also, dass eine Unterscheidung zwischen ethnisch definierten und nicht ethnisch definierten Gebieten gemacht wird, ist nicht das zentrale Problem des russländischen föderalen Aufbaus. Die Tatsache, dass den nichtrussischen Völkern Russlands ein begrenzter (und oft nur symbolischer) Anspruch auf Eigenstaatlichkeit zugestanden wird, ist nämlich solange durchaus zu begrüßen, als sich diese Sonderrechte nicht gegen andere Volksgruppen richten (was sich bislang höchstens in Ausnahmefällen beobachten liess).

Die Schwäche des russländischen Föderalismus liegt nicht in der verfassungsbedingten, sondern in einer faktischen Asymmetrie zwischen wirtschaftlich schwachen und wirtschaftlich starken Gebieten. Diese Asymmetrie wird noch dadurch verstärkt, als sie durch die bilateralen Verträge auch in rechtlicher Hinsicht abgestützt wird. Die Praxis der bilateralen Verträge hat sicherlich geholfen, das Land als Einheit zu erhalten. Längerfristig lässt sich auf dieser Basis jedoch kein stabiler Föderalismus errichten.

Während es unter Jelzin noch danach aussah, als würde sich Russland aufgrund dieser Praxis zu einer Vertragsföderation, und damit letztlich sogar zu einer Konföderation, entwickeln, gehen die Tendenzen unter Putin in die umgekehrte Richtung. Sowohl sein Dekret zur administrativen Neueinteilung Russlands als auch die drei föderalen Gesetze sind allesamt als Initiativen zur Rezentralisierung und zur Stärkung der Position des Zentrums zu sehen. Bereits haben seine Anstrengungen insofern Früchte getragen, als verschiedene Regionen begonnen haben, ihre Gesetze und Verfassungstexte mit der russländischen Verfassung und den föderalen Gesetzen in Einklang zu bringen. Und die Tatsache, dass

Putin ankündigen liess, er wolle ein bereits unter Jelzin verabschiedetes Gesetz ernst nehmen und die bilateralen Verträge bis zum Jahr 2002 mit der Verfassung und der Bundesgesetzgebung in Einklang bringen, lässt schliessen, dass er auch diesbezüglich mehr Transparenz in die föderalen Beziehungen bringen will.

Wenn auch Putins Initiativen nicht unzweckmässig sind, da sie mehr Ordnung in die föderalen Beziehungen bringen, den Rechtsraum vereinheitlichen wollen und die umfassenden Vollmachten der regionalen Exekutivvorsteher einschränken, geben seine eigene Vorstellungen bezüglich der Reorganisation von Staat und Gesellschaft eher Anlass zur Sorge. Seine Idee vom starken Staat und der Errichtung der exekutiven Machtvertikale weist traditionelles Gedankengut auf. Letztlich ist zu befürchten, dass der neue Machthaber im Kreml die Stärkung der staatlichen Vertikale weniger als Mittel, sondern vielmehr als Ziel seiner Politik versteht. Ist die Vertikale wiederhergestellt, würde sich gemäss dieser Auffassung etwa auch die Gesundung der Wirtschaft praktisch automatisch einstellen. Damit bleibt Putin im Kern sowjetisch orientiert.

Doch auch die Reformen Putins ändern vorerst nichts an der Tatsache, dass der russländische Staat schwach ist und nicht über die wirtschaftlichen, finanziellen und personellen Ressourcen verfügt, um die vielfältigen Aufgaben und Funktionen zu übernehmen, die aus einer Rezentralisierung für den Zentralstaat zusätzlich erwachsen würden.



## Kapitel 4

### Die Konsolidierung der politischen Machtverhältnisse in der Region

In diesem Kapitel werden diejenigen Institutionen, Akteure und Gruppen beschrieben, die innerhalb der Regionen Einfluss auf die Konsolidierung der politischen Machtverhältnisse nehmen. Vorausgehend beschäftigt sich ein kurzer, einleitender Abschnitt mit der Frage, wie demokratisch die russländischen Regionen sind und wie man sich diesem Problem methodisch annähern kann. Der zweite Abschnitt fragt nach der sozialen Verankerung der russländischen regionalen Eliten und führt damit denjenigen Kreis der regionalen Akteure ein, der für die politischen Prozesse innerhalb der einzelnen Regionen die wichtigste Rolle spielt.

In den folgenden Abschnitten werden die einzelnen Institutionen, Akteure und Akteursgruppen herausgegriffen und analysiert, die im gegenseitigen Zusammenwirken zur besonderen Ausgestaltung der Macht in den einzelnen Regionen beitragen. In den Abschnitten drei und vier wird der für Russland typische Fall beschrieben, dass die Exekutivgewalt nicht nur gegenüber der Legislative dominiert, sondern überhaupt die wichtigste politische Grösse in der Region darstellt. Entsprechend der Vormachtstellung der Exekutive wuchs in den meisten Regionen auch die Stellung des Exekutivvorstehers – des Gouverneurs beziehungsweise Republikpräsidenten – zu grösster Bedeutung. Die Wichtigkeit dieser Institution nahm noch dadurch zu, dass sich seit 1996 das Prinzip der Wählbarkeit der Gouverneure endgültig durchgesetzt hatte und seither kein Regionalchef mehr vom Präsidenten abgesetzt wurde.

Von grosser Tragweite für die regionale Politik sind auch die Beziehungen zwischen den Trägern der politischen Macht und den ausserhalb der offiziellen Machtstrukturen stehenden Akteuren, insbesondere jenen aus der Wirtschaft. Im fünften Abschnitt wird deshalb das

Verhältnis von Politik und Wirtschaft näher untersucht und auf die verschiedenen Formen dieser nicht immer konfliktfreien Beziehung eingegangen. Der sechste Abschnitt beschäftigt sich mit dem oft schwierigen Verhältnis zwischen dem Föderationssubjekt und den Organen der örtlichen Selbstverwaltungen, insbesondere zwischen dem Gouverneur und dem Bürgermeister der regionalen Hauptstadt. Ob sich zwischen diesen beiden Grössen, dem Föderationssubjekt und der örtlichen Selbstverwaltung, die gemäss der russländischen Verfassung beide unabhängige staatliche Ebenen darstellen, eine Zusammenarbeit einstellt oder ob es zu Konflikten kommt, ist für die innerregionale Stabilität mitunter von grosser Bedeutung.

In einem nächsten, siebten Abschnitt wird auf die Rolle der föderalen Organe in den Regionen eingegangen. Diese Einrichtungen hängen in finanzieller Hinsicht oft von den regionalen Machtstrukturen ab und spielten als politisch unabhängige Machtfaktoren mindestens unter Jelzin nur eine marginale Rolle. Unter Putin könnten die föderalen Organe dann an Bedeutung gewinnen, wenn sich sein Vorhaben zur administrativen Reorganisation des Landes durchsetzen lässt.

Ein letzter Teil untersucht schliesslich den Einfluss, den verschiedene gesellschaftliche Faktoren, einschliesslich der Medien, auf die regionale Politik haben. Dabei wird augenscheinlich, dass diese Faktoren im Verhältnis zu den genannten politischen und wirtschaftlichen Elementen eine ungleich kleinere Bedeutung haben – nicht zuletzt deshalb, weil sie oft von den staatlichen Behörden kontrolliert werden.

#### 4.1. Vorbemerkung: Die russländischen Regionen und das Problem der Demokratie

Unter Experten werden die regionalen politischen Regime etwa als „regionale Autoritarismen“<sup>1</sup> oder „lokale Diktaturen“<sup>2</sup> bezeichnet. Die westliche Berichterstattung vergleicht die Regionen Russlands mit lokalen „Fürstentümern“, und entsprechend häufig werden für die Gouverneure Begriffe wie „Lokalfürsten“ oder „Regionalbosse“ verwendet.<sup>3</sup> Nicht selten wird in der Literatur darauf hingewiesen, dass die eigentliche Bedrohung der russländischen Demokratie nicht vom Moskauer Zentrum, sondern von den Regionen ausgehe, in denen ein grosses „totalitäres Potential“ schlummere.<sup>4</sup>

Grundsätzlich lassen sich in allen Regionen Elemente und Tendenzen nachweisen, die gerade nach den Massstäben des westlichen Betrachters undemokratischen Charakter haben. Ob eine Situation als demokratisch empfunden wird oder nicht, hängt oft vom Standpunkt ab, den der jeweilige Beobachter zu einem bestimmten Zeitpunkt und im Rahmen eines bestimmten politischen Kontexts einnimmt. So war etwa die Auflösung des Parlaments und die anschliessende Stürmung des Weissen Hauses im Oktober 1993 durch die Regierung Jelzin aus der damaligen Sicht des Westens ein brutaler, aber notwendiger Akt, um die junge Demokratie Russlands zu sichern. Heute würde die öffentliche Meinung des Westens wohl dahin tendieren, einen ähnlichen Gewaltakt gegen ein vom Volk gewähltes Staatsorgan als „diktatorisch“ oder „totalitär“ zu bezeichnen.

Zudem zeigt das Beispiel Russland, dass die Demokratie nicht automatisch durch die Anzahl Politiker garantiert wird, die sich – oft in ehrlicher

1 Gel'man, Vladimir. „Stanovlenie regional'nych režimov v Rossii: svoi avtoritarne očertanija Centr priobretaet s okrain.“ *NG-scenarii*, 19. September 1996.

2 Furman, D. „Lokal'nyj chan milee chama: ot avtonomii idut k nezavisimosti.“ *Obščaja gazeta*, 2.-8. Juli 1998.

3 Vgl. dazu etwa die Berichterstattungen in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* oder in der *Neuen Zürcher Zeitung* zum Thema der russländischen Regionen.

4 So etwa: Barzilov, S. / Novikov, A. / Černyšov, A. *Osobennosti razvittja politiko-ekonomičeskich processov v Rossijskoj provincii*. Moskau und Saratow: Moskovskij obščestvennyj naučnyj fond, 1997.

Überzeugung – als „Demokraten“ bezeichnen. Gerade im Falle Russlands, das sich noch immer in einer Transformations- und Übergangsphase befindet, lässt sich der „Demokratisierungsgrad“ des Staates nicht anhand normativ-theoretischer Kriterien begreifen. Das russländische konstitutionelle Staatsmodell ist von den gedanklichen Grundlagen her sicherlich weder weniger demokratisch noch demokratischer als das französische oder das amerikanische Verfassungssystem. Dasselbe liesse sich auch über die regionalen Statuten und Verfassungen sagen. Allerdings bestehen in einer Reihe von Rechtstexten der nationalen Republiken gravierende und eindeutige Mängel in Menschen- und Bürgerrechtsfragen, die sich nicht mit den Grundsätzen eines Rechtsstaates (etwa im Sinne der UNO-Charta) vereinbaren lassen.

Für die Beurteilung der politischen Prozesse in Russland und die Bestimmung des Demokratisierungsgrades in den russländischen Regionen scheint es angebracht, das Konzept des politischen Regimes vor allem funktional und die Demokratie als nichts anderes als einen „zufälligen Ausgang von Konflikten“ zu begreifen.<sup>5</sup> Ein politisches Regime entsteht als Resultat der Interaktion von Akteuren, die über bestimmte Ressourcen verfügen und eine Strategie verfolgen, die sich an bestimmten Regeln und Normen orientiert.<sup>6</sup> Ausgehend von dieser Überlegung bezeichnet der russländische Regionalismusforscher Wladimir Gelman einen Zustand, in dem die gesamte politische Macht in einer Region durch einen einzelnen Akteur monopolisiert wird, als „autoritäre Situation“. Eine solche Situation kann sich dann einstellen, wenn sich die Akteure nach dem Prinzip verhalten, dass der „Sieger“ alles bekommt und der „Verlierer“ nichts. Die politischen Regime einer weiteren Kategorie von Regionen bezeichnet Gelman als „hybride Regime“. Dies benennt einen Zustand, da die regionalen Akteure untereinander ein Abkommen oder einen Pakt aushandeln, um so die politische Macht zwischen dominanten und subordinierten Akteuren zu

5 Przeworski, Adam. „Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts.“ In: Elster, Jon / Slagstad, Ruge (Hrsg.). *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988, S. 59-80, hier S. 59.

6 Gel'man, Vladimir. „Regime Transition, Uncertainty and Prospects for Democratization: The Politics of Russia's Regions in a Comparative Perspective.“ *Europe-Asia Studies*, Nr. 6 (September 1999), S. 939-956, hier S. 941.

verteilen. Charakteristisch für die Regime des ersten und zweiten Typs ist, dass Konflikte unter den Akteuren keinen oder höchstens informellen Regeln und Normen folgen. In eine dritte Gruppe fallen gemäss der Typologisierung Gelmans Regionen, deren politische Regime sich durch eine „demokratische Situation“ auszeichnen. Für diese Regionen ist etwa der Umstand bezeichnend, dass zwar ein intensiver politischer Wettbewerb zwischen den Akteuren besteht, sich diese dabei jedoch vermehrt nach festen Regeln und Normen verhalten. Der Ausgang der Konflikte unter den politischen Eliten folgt in diesen Regionen immer mehr „Spielregeln“, die nicht durch informelle Abkommen festgelegt sind, sondern durch die Kraft des Gesetzes bestimmt werden.<sup>7</sup>

Gelman ist der Meinung, dass der Übergang zu einer Demokratie so lange möglich ist, als ein politischer Wettbewerb unter den Akteuren stattfindet und sich weiterentwickelt. Dies setzt jedoch voraus, dass die Akteure das Bestehen von formellen Institutionen, die den Rahmen für das Austragen politischer Konflikte bilden, grundsätzlich begrüssen und jedem anderen Zustand vorziehen.<sup>8</sup>

Die folgende Übersicht über die politischen Prozesse in den Regionen zielt nicht darauf ab, eine Kategorisierung der Regionen entsprechend der von Gelman vorgeschlagenen Typologie vorzunehmen. Dies wäre deshalb schwierig, weil sich nicht nur in vielen Regionen Mischformen der verschiedenen Typen antreffen, sondern weil auch das politische Innenleben der Regionen durch Wechselhaftigkeiten gekennzeichnet ist, die eine Kategorisierung überhaupt schwierig macht.

Als weitere Einführung in die Analyse der politischen Strukturen in den Regionen soll kurz auf die soziale Herkunft der regionalen politischen Elite eingegangen werden.

7 Als typische Beispiele des ersten Typs politischer Regime nennt Gelman die Oblast Saratow und die Republik Kalmykien. Zum zweiten Typ zählt er die Oblasti Nischni Nowgorod, Tomsk und Omsk. In die dritte Kategorie fallen nach Gelman die Udmurtische Republik und die Oblast Swerdlowsk: Ebd., S. 946-952.

8 Ebd., S. 953. – Vgl. weiterführend zu diesem Thema die vergleichende Studie zu den politischen Regimen in sechs ausgewählten russländischen Regionen: Gel'man, V. / Ryženkov, S. / Bri, M. (Hrsg.). *Rossija regionov: transformacija političeskich režimov*. Moskau: Ves' Mir, 2000.

## 4.2. Die soziale Herkunft der russländischen politischen Elite

Gerade im Fall Russlands, wo die Gesellschaft schwach strukturiert ist und der Staat traditionsgemäss einen grossen Raum im gesamten gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Leben einnimmt, kommt den politischen Eliten eine zentrale Bedeutung zu. Unter der politischen Elite wird jene Gesellschaftsschicht verstanden, die auf den politischen Entscheidungsprozess Einfluss nehmen kann und die Durchsetzung von Entscheidungen kontrolliert. Zu diesem Kreis zählen Personen, die Schlüsselpositionen in der exekutiven, legislativen und judikativen Macht besetzen. Dazu gehören die Vorsitzenden einflussreicher politischer Parteien und anderer Massenorganisationen sowie die Spitzenbürokraten des staatlichen administrativen Apparats.<sup>9</sup> Die politischen Eliten stellen nicht notwendigerweise auch die Träger der „realen“ Macht dar. In verschiedenen Regionen wird die Politik faktisch von der regionalen Wirtschaftselite kontrolliert, und besonders ärmere Regionen sind zudem von finanziellen Zuwendungen aus dem Zentrum oder von Moskauer Finanzunternehmen abhängig, welche die daraus entstehenden Abhängigkeitsverhältnisse dazu nutzen, auch politisch Einfluss zu nehmen.<sup>10</sup>

Den regionalen politischen Eliten wurden jedoch nach dem Zusammenbruch des alten Zentralstaats umfassende Funktionen übertragen, die sie – so sie diese richtig umsetzten – innerhalb der meisten russländischen Regionen auch faktisch zur dominierenden Macht werden liessen. Die regionalen politischen Eliten entscheiden über die Aufteilung und die Allokation materieller und finanzieller Ressourcen ebenso wie über die Organisation der Machtstrukturen innerhalb der Region.<sup>11</sup> Mehr als in anderen föderalen Staaten haben die regionalen

9 Lapina, Natalia. *Die Formierung der neuen russländischen Elite: Probleme der Übergangsperiode*. Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 1997 (= Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 7), S. 12.

10 Dazu ausführlicher: Kapitel 4.5.

11 Mochov, V. „Transformacija regional'noj političeskoj èlity v perehodnyj period: nekotorye tendencii.“ In: *Na putjach političeskoj transformacii (političeskie partii i političeskie èlity postsovetskogo perioda)*. Vypusk 8, čast' II. Moskau: Moskovskij obščestvennyj naučnyj fond, 1997, S. 85-96, hier S. 90.

politischen Eliten Einfluss auf die staatliche Wirtschaftspolitik, indem sie etwa die Regeln für das Operieren von in- und ausländischen Unternehmungen in ihren Regionen festlegen. Nicht zuletzt führen deshalb die Bestimmungen über Preise, Investitionen oder Eigentumsrechte zu Friktionen mit dem Zentrum.<sup>12</sup>

Die Formierung der regionalen politischen Eliten, die auf Grundlage der Eliten der Sowjetzeit entstanden, erfolgt seit 1990 – als sich die Macht von der Partei auf die gewählten staatlichen Organe zu verschieben begann – unter veränderten Bedingungen. Entscheidender Unterschied zur Sowjetzeit ist, dass die Elitenselektion grundsätzlich regionalisiert ist. Die meisten Verwaltungschefs werden innerhalb der Region ausgesucht und nicht von aussen eingesetzt.<sup>13</sup> Allerdings behielt sich das Zentrum noch bis 1996 das Recht vor, die Vorsteher der regionalen Exekutiven in den Oblasti und Kraja eigenmächtig zu ernennen und im Notfall auch abzusetzen – wobei gerade die Abberufung eines Gouverneurs durch das Zentrum unter dem Vorwurf des Amtsmissbrauchs nicht selten erfolgte.<sup>14</sup> Seit 1996 hat sich das Prinzip der Wählbarkeit der Exekutivvorsteher in allen russländischen Regionen durchgesetzt, und seit diesem Zeitpunkt ist es dem Zentrum nicht mehr gelungen, einen von der Bevölkerung gewählten Vorsteher abzusetzen.

Anders als in anderen osteuropäischen Staaten hat in Russland nach 1990/91 kein umfassender Wechsel der Eliten stattgefunden. Trotz

12 Kirkow, Peter. *Russia's Provinces: Authoritarian Transformation versus Local Autonomy?* New York: St. Martin's Press, 1998, S. 52.

13 Badovskij, D. V. „Transformacija političeskoj èlity v Rossii – ot ‚organizacii professional'nych revoljucionerov‘ k ‚partii vlasti‘.“ *Polis*, Nr. 6 (1994), S. 42-58, hier S. 53.

14 So entliess Präsident Jelzin beispielsweise noch im Mai 1996 die Administrationsvorsteher der Oblasti Wologda und Amur, Nikolai Podgornov und Wladimir Djatschenko, wegen des Vorwurfs, Mittel aus dem föderalen Budget missbraucht, gegen föderale Gesetze verstossen und die Löhne nicht ausbezahlt zu haben. Die Gouverneure der Oblasti Saratow and Archangelsk, Juri Belych and Pavel Balakschin, waren bereits im Februar desselben Jahres wegen der gleichen Vorwürfe ihres Amtes enthoben worden. Vgl. *ITAR-TASS*, 17. Mai 1996 und *Rossijskaja gazeta*, 23. Februar 1996.

veränderter Selektionsmuster zeichnet sich die personelle Zusammensetzung der regionalen Eliten durch eine erstaunlich grosse Kontinuität aus. Der sowjetischen Nomenklatur – der herrschenden Klasse in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft – gelang es im neuen Russland viel eher als etwa den Eliten in Polen oder Ungarn, ihre Positionen zu behalten. Wie aus einer 1995 abgeschlossenen Untersuchung von Jacek Wasilewski hervorgeht, erlebten rund ein Drittel der polnischen und ungarischen Nomenklatur den vertikalen Abstieg, während in Russland nur 11 Prozent der Sowjetbeamten in Pension gingen. Rund zwei Drittel können aufgrund ihres Status heute noch zur Elite gezählt werden. Insofern lässt sich weniger von einem Austausch der Eliten als vielmehr von deren Adaption an die neuen Verhältnisse und zum Teil von deren „Kommerzialisierung“ sprechen. Etwas weniger als ein Fünftel der alten Nomenklatur wechselte von der Politik in die Wirtschaft und gründete eigene Firmen. In Polen und Ungarn waren es knapp 30 Prozent, die diesen Weg beschritten. Im Gegensatz zu Polen und Ungarn ist es jedoch fast der Hälfte der Vertreter der sowjetischen Nomenklatur in Russland gelungen, hohe Positionen im Staatsapparat, in der Politik oder in der staatlichen Wirtschaft beizubehalten. Nur knapp 28 Prozent der polnischen respektive rund 18 Prozent der ungarischen ehemaligen Elite gelang es, gleichwertige Positionen in diesen Bereichen einzunehmen oder ihre früheren Stellungen zu halten.<sup>15</sup> Anders als in Polen, Ungarn oder anderen mitteleuropäischen Staaten fand in Russland wohl ein Systemwechsel, jedoch kein umfassender Elitenwechsel und somit auch keine Revolution im engeren Sinne statt.<sup>16</sup>

15 Wasilewski, Jacek. „Elite Circulation and Consolidation of Democracy.“ Paper presented at the conference on „Elites in the Systemic Transformation“, Warschau, August 1995.

16 Ekkart Zimmermann definiert Revolution als Umsturz der bisher herrschenden Elite durch eine neue Elite, die nach ihrer meist mit grösserem Gewaltgebrauch und der Mobilisierung von Massen verbundenen Machtübernahme die Herrschaftsstruktur fundamental verändert: Zimmermann, Ekkart. *Krisen, Staatsstreich und Revolutionen: Theorien, Daten und neuere Forschungsansätze*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1981, S. 142.

Mehr noch als auf der nationalen lässt sich auf regionaler Ebene eine Kontinuität zwischen der sowjetischen Nomenklatur und postkommunistischen herrschenden Eliten feststellen. So weisen etwa Kryshtanovskaya / White in ihrer Untersuchung nach, dass im Jahre 1993 rund 80 Prozent der regionalen Elite in Politik und Wirtschaft ihre Wurzeln in der Nomenklatur des alten Systems haben, wo der grösste Teil von ihnen ihre Karriere bereits in der Breschnew-Ära begonnen hatte.<sup>17</sup> Die Zusammensetzung der regionalen politischen Elite in der Verwaltung und der Regierung hängt in hohem Mass von der Kaderpolitik und der politischen Ausrichtung des Exekutivvorstehers ab und ist deshalb einem grösseren Wandel ausgesetzt als der administrative Unterbau.<sup>18</sup>

Die Elitenkontinuität ist mit ein wesentlicher Grund dafür, dass sich innerhalb der russländischen Regionen eine relative politische Stabilität und mitunter gar ein Konsens über Werte wie Pragmatismus, Vertrauen in Beziehungen oder Stabilität nachweisen lässt – was allerdings nicht heisst, dass es innerhalb der Regionen einen Konsens über politische und wirtschaftliche Programme und Prozeduren gäbe. Die Vermeidung abrupter Brüche in den Herrschaftsmustern hat jedoch mit dazu beigetragen, dass gewaltsamen Konflikten unter den Elitengruppen vorgebeugt werden konnte.<sup>19</sup>

17 Kryshtanovskaya, Olga / White, Stephen. „From Soviet Nomenklatura to Russian Elite.“ *Europe-Asia Studies*, Nr. 5 (Juli 1996), S. 711-733, hier S. 728-729. – Vgl. zum Artikel von Kryshtanovskaya / White die kritischen Bemerkungen und Untersuchungen von: Hughes, James. „Sub-national Elites and Post-communist Transformation in Russia: A Reply to Kryshtanovskaya & White.“ *Europe-Asia Studies*, Nr. 6 (September 1997), S. 1017-1036.

18 Makarkin, A.V. „Regional’nye političeskie èlity: smena pokolenij.“ *Politija*, Nr. 1 (Frühling 1998), S. 33-49.

19 Dieses Argument findet sich bei: Heinemann-Grüder, Andreas. „Transformation durch Elitenwechsel? Indikatoren des Systemwechsels am Beispiel russischer Regionaleliten.“ *Osteuropa*, Nr. 1 (Januar 1997), S. 26-37.

Aus einer Untersuchung, die unter der Leitung von Michael McFaul und Nikolai Petrow vom *Moscow Carnegie Center* Ende 1992 durchgeführt wurde, wird die grosse Kontinuität zwischen der alten und der neuen politischen Eliten deutlich ersichtlich.<sup>20</sup> Wird die soziale Herkunft der jeweils fünf einflussreichsten Politiker einzelner Regionen zurückverfolgt, liessen sich Ende 1992 27 (von den insgesamt 89) russländischen Regionen zum sogenannten *Nomenklaturtyp* zählen. Dies heisst, dass die meisten der führenden Politiker in diesen Gebieten bereits in der Sowjetzeit in ähnlichen Funktionen dienten. Als einflussreichste Politiker galten in diesen Regionen fast ausschliesslich die offiziellen Führer aus Exekutive und Legislative (Gouverneur und Vizegouverneur sowie der Vorsitzende und der stellvertretende Vorsitzende des regionalen Parlaments). Weitere sieben Regionen zeichneten sich durch eine fast übergangslose Kontinuität der personellen Besetzung der höchsten Führungsämter aus. Entsprechend übernahm in diesen zum *Altnomenklaturtyp* zählenden Regionen meist der ehemalige erste Sekretär des *obkom* auch die Leitung des administrativen Exekutivapparats.

14 Regionen werden in der Untersuchung zum *Neonomenklaturtyp* gezählt. Die Führungsspitzen in diesen Regionen dienten im Unterschied zum ersten Typ nicht in analogen Stellen, besetzten jedoch in der Sowjetzeit ebenfalls einflussreiche Positionen in gesellschaftlichen oder wirtschaftlichen Institutionen. Der Gouverneur des Krai Krasnojarsk beispielsweise hatte als Direktor einer Sowchose gedient, der Vorsitzende des regionalen Sowjets war ein ehemaliger Angehöriger einer akademischen Institution, der stellvertretende Vorsitzende des regionalen Sowjets unterrichtete früher an der dortigen Universität und der Bürgermeister der Stadt Krasnojarsk war im alten System Direktor der örtlichen Fabrik. Einzig der Vizegouverneur des Krai hatte in der Sowjetzeit den Vorsitz des *krajispolkom* inne. 19 Regionen fallen

20 Das *Moscow Carnegie Center* führte diese Umfrage auf der Basis von Resultaten durch, die Ende 1992 über eine Umfrage unter den Präsidentenvertretern in 47 Regionen (nur Oblasti und Kraja) ermittelt wurden. Da in den nationalen Republiken die Einrichtung des Präsidentenvertreters zu diesem Zeitpunkt nicht in allen Regionen bestand (später existierte diese Institution in allen Regionen ausser in Tschetschenien und Tatarstan), ergänzte das *Moscow Carnegie Center* die Ergebnisse durch eigene Untersuchungen. Die Resultate finden sich in: Makfol, Majkl / Petrow, Nikolaj (Hrsg.). *Političeskij al'manach Rossii 1997*. Band 1. Moskau: Moskovskij Centr Karnegi, 1998, S. 109-111.

gemäss der von McFaul / Petrow vorgenommenen Kategorisierung in die Gruppe des sogenannten *Direktorentyps*. Charakteristisch für diese Regionen ist der Umstand, dass eine Mehrheit der Personen aus dem Kreis der offiziellen Führungsspitze gleichzeitig Direktorenposten in der Industrie, in der Landwirtschaft oder im Militärwesen innehaben.

Die diesbezüglichen Unterschiede zwischen den einzelnen Regionen sind fließend und haben sich über die Zeit immer wieder verändert. In einer Reihe von Republiken spielte oft das ethnisch-nationale Moment eine Rolle bei der Elitenbildung. In den Republiken sind es neben der offiziellen administrativen Führung auch die Vorsitzenden nationaler Kongresse oder Parteien, die einen Einfluss auf die Politik ausüben, und schliesslich lassen sich in vielen Regionen Mischformen der verschiedenen Typen feststellen.

#### 4.3. Die Dominanz der Exekutive gegenüber der Legislative

Die Idee der Teilung der Macht ist derjenige Aspekt der modernen Demokratie, mit dem sich die russländische politische Kultur besonders schwertut. Obwohl das Prinzip der Gewaltenteilung in der Verfassung des Landes mehrmals explizit erwähnt ist, besteht das prägende Merkmal des russländischen Föderalismus in der Praxis darin, dass die Macht vertikal, zwischen der Föderation, den Regionen und den Organen der örtlichen Selbstverwaltung, und weniger horizontal, in eine rechtsprechende, gesetzgebende, und ausführende Gewalt, unterteilt ist.<sup>21</sup>

Dass sich Russland mit der Teilung der Macht schwer tut, ist vor dem historischen Hintergrund des Landes verständlich. In der kurzen Zeitspanne nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion konnte sich in Russland keine liberale Streitkultur herausbilden. Im Gegensatz zur westlichen Tradition besteht die Besonderheit der russländischen „Konsens-Kultur“ (Gerhard Simon) darin, dass unterschiedliche

21 Smirnjagin, Leonid. „Razdelenie vlastej po-rossijski.“ *EWI Rossijskij regional'nyj bjulleten'* (Internet Ausgabe), 28. Mai 1999.

Standpunkte tendenziell als Gefahr für die Einheit des Staates und nicht als Möglichkeit für eine Kompromissfindung begriffen werden.<sup>22</sup> Entsprechend kommt eine Einigung zwischen den Parteien meist nicht durch freie Willensentscheidung, sondern letztlich meist durch Zwang zustande. Ein Ausdruck der „Konsens-Kultur“ ist etwa in den wiederholten Versuchen des Zentrums zu sehen, möglichst alle massgebenden politischen Akteure zur Eintracht im Namen Russlands zu bewegen. So unterzeichnete Präsident Jelzin im April 1994 nach umfangreichen Vorbereitungen mit einem grossen Teil der politischen Gruppierungen, den Vorsitzenden der beiden Kammern des Parlamentes, Interessenverbänden und Regionen – jedoch ohne die Führer der kommunistischen Opposition – einen „Vertrag über die gesellschaftliche Eintracht“. Im Dokument wurden die Unterzeichnenden aufgefordert, von der Gewalt als politischem Mittel abzusehen.<sup>23</sup> In die gleiche Richtung zielten auch die Bestrebungen des damaligen Premierministers Primakow (September 1998 bis Mai 1999), der die Exekutive und die Legislative im Rahmen eines politischen Abkommens dazu verpflichten wollte, in Schlüsselfragen zusammenzuarbeiten. Das Dokument sah unter anderem vor, dass der Präsident grundsätzlich von seinem in der Verfassung vorgesehenen Recht absehen würde, die Duma aufzulösen. Im Gegenzug hätte sich das Unterhaus dazu verpflichtet, das damals laufende Amtsenthebungsverfahren gegen Jelzin einzustellen. Allerdings wurde der Vorstoss von Sprechern der präsidentiellen Administration kritisch beurteilt und stiess auf Ablehnung von Seiten des Parlaments.<sup>24</sup>

Es scheint, dass sich in Phasen grosser gesellschaftspolitischer Umwälzungen, welche von institutionellen Neustrukturierungen begleitet werden, kurzfristig nur schwerlich Kompromisse zwischen den verschiedenen Anwärtern auf die Macht erzielen lassen. Ein Einvernehmen kann nur dann zustande kommen, wenn sich eine Seite unterordnet. So fand sich auch in den Jahren 1991 bis 1993 kein Konsens zwischen der Exekutive und der Legislative. Auf föderaler Ebene entschied der Präsident den Konflikt durch einen Gewaltakt endgültig zu

22 Simon, Gerhard. „Zukunft aus der Vergangenheit: Elemente der politischen Kultur in Russland.“ *Osteuropa*, Nr. 5 (Mai 1995), S. 467-471.

23 *RFE / RL Newslines*, 28. April 1994.

24 *RFE / RL Newslines*, 27. Januar 1999.

seinen Gunsten. Der Grossteil der Beobachter interpretierte diesen Konflikt damals als ideologischen Kampf zwischen demokratisch gesinnten Befürwortern der marktwirtschaftlichen Reformen und prokommunistisch orientierten Gegnern des Wandels. Mary McAuley wies jedoch am Beispiel von St. Petersburg auf den Umstand hin, dass Konflikte zwischen den beiden Gewalten auch dann entstanden, wenn eine demokratische Regierung einem reformorientierten Parlament gegenüberstand. Ideologie erschien damit mehr als Ausdruck denn als Ursache des Konflikts. Die tieferen Gründe für die Konflikte, die sich zwischen Exekutive und Legislative auf föderaler wie auf regionaler Ebene abspielten, werden nur dann verständlich, wenn man sich die Tatsache vergegenwärtigt, dass es dabei um die Neuverteilung von riesigen Ressourcen ging. Obschon beide Seiten den Kampf unter dem Slogan der Einhaltung des Prinzips der Gewaltenteilung führten und sich gegen eine einseitige Monopolisierung der Macht aussprachen, zielte die Politik beider Konfliktparteien letztlich darauf ab, die alleinige Kontrolle über die Verteilung der Ressourcen zu erlangen.<sup>25</sup>

Im Kampf um die Macht befand sich die Exekutive von Anfang an in der günstigeren Ausgangslage. Obwohl die gewählten legislativen Organe im Zusammenhang mit den ersten freien Wahlen und der Beseitigung der diskreditierten alten Strukturen die Sympathie der Bevölkerung anfänglich auf ihrer Seite hatte, war es letztlich doch die Exekutive, die für die Umsetzung von Beschlüssen verantwortlich war und damit die direkte Kontrolle über die Verteilung von Ressourcen hatte.<sup>26</sup> Im Gegensatz zur Exekutive war die Legislative zudem dadurch in einer weniger komfortablen Position, als sie als Institution an keine Traditionen anknüpfen konnte und deshalb ihren Platz und ihre Rolle im neuen Mächtesystem erst finden musste. Dies war zu jenem Zeitpunkt deshalb so schwierig, weil der Wandel in Russland schnelles Handeln der Akteure forderte. Die russländische Gesellschaft sollte nach Ansicht der führenden Reformer einer „Schocktherapie“ unterzogen, und die Reformen sollten im Schnelltempo durchgeführt werden. Für die

25 McAuley, Mary. *Russia's Politics of Uncertainty*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, S. 232-263.

26 Stoner-Weiss, Kathryn. *Local Heroes: The Political Economy of Russian Regional Governance*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1997, S. 80.

Ausarbeitung von gesetzlichen Bestimmungen im Rahmen der Legislativen war nicht nur die Zeit knapp, sondern es fehlte auch innerhalb der Parlamente ein Konsens bezüglich der politischen Inhalte.

In diesem Zusammenhang wirkte es sich für die Legislative nachteilig aus, dass die Parteienlandschaft in Russland erst in Ansätzen ausgebildet war und ein stabiles Spektrum programmatisch unterschiedlicher Parteien fehlte. Parteien nehmen für sich in Anspruch, die Interessen eines Teiles der Gesellschaft zu vertreten, der durch gemeinsame Werte oder Ansichten verbunden ist. In Russland, wo die politische Identität nach der Diskreditierung des alten Wertesystems erst schwach entwickelt ist, waren die Grenzen zwischen diesen Gemeinschaften verschwommen und entsprechend erklärte jede Seite, die Interessen des ganzen Volkes zu vertreten.<sup>27</sup> Nach den Parlamentswahlen auf regionaler und föderaler Ebene war für Aussenstehende deshalb nur unklar zu erkennen, wessen Interessen das Parlament beziehungsweise die einzelnen Fraktionen vertraten und welche Ziele sie verfolgten. Dagegen schien die Regierung mit klareren politischen und wirtschaftlichen Vorstellungen aufzutreten und drängte so die Legislative in die Defensive. Entsprechend wurde der Öffentlichkeit (über die staatlich kontrollierten Medien) die Situation so dargestellt, als wolle der Volksdeputiertenkongress die Reformen gemeinhin sabotieren und sich grundsätzlich destruktiv verhalten. Tatsächlich versuchte der Volksdeputiertenkongress in erster Linie, seine Stellung gegen eine immer mächtiger werdende Präsidentenadministration zu behaupten und sein Überleben als Institution zu verteidigen. Besonders vehement trat das föderale Parlament denn auch gegen den von Jelzin vorgebrachten Verfassungsentwurf auf, der ein präsidentielles System mit umfassenden Vollmachten für den Präsidenten vorsah.

Jelzin beendete die Frontstellung zwischen Exekutive und Legislative, indem er das Parlament am 21. September 1993 für aufgelöst erklärte und es am 3./4. Oktober mit Waffengewalt stürmen liess. Die Legitimation für diese Aktion leitete er aus dem Referendum vom April 1993 ab, in dem sich eine Mehrheit der russländischen Bevölkerung für die Unterstützung des Präsidenten ausgesprochen hatte. Bis zur Wahl der Staatsduma am 12. Dezember 1993 trat Russland in eine parlamentlose Phase ein, die Jelzin durch eine schnelle Folge

27 McAuley, *Russia's Politics of Uncertainty*, S. 301.

von Dekreten dazu nutzte, die Verfassungsreform nach seinem Gutdünken durchzuführen. Nach der Auflösung des nationalen Parlamentes ging der Präsident unverzüglich daran, auch die Sowjets auf regionaler und örtlicher Ebene zu zerschlagen. Nach deren Auflösung, die vielfach mit Hilfe der Gouverneure erfolgte, stellte das exekutivische Recht in Russland bis zur Wahl der neuen Regionalparlamente die einzige Rechtsquelle dar.<sup>28</sup>

Entsprechend der dominanten Stellung der Exekutiven stellte sich in vielen Regionen auch nach den Wahlen ein ungleiches Verhältnis zwischen den beiden Gewalten ein. In verschiedenen Regionen erliessen die Vorsteher der Administrationen gesetzliche Verfügungen, welche die Vormacht der Exekutive untermauern sollten, so etwa in den Oblasti Saratow, Wologda oder Wolgograd. Daneben versuchten die Gouverneure, die Volksvertretungsorgane mit verschiedenen anderen Methoden, etwa durch Kooptation von Deputierten in die Administration, zu kontrollieren. So stellte etwa der Gouverneur von Saratow, Dmitri Ajazkow nach seinem Amtsantritt 1997 zwölf Abgeordnete der Gebietsduma (*oblastnaja дума*)<sup>29</sup> zur Arbeit in der Administration ein.<sup>30</sup> In anderen Regionen kontrolliert der Gouverneur das Parlament durch Angehörige seiner eigenen Partei. Eine fast „totale“ politische Kontrolle durch die Exekutive hat sich in der Oblast Kemerowo eingestellt, wo der politische Block von Gouverneur Aman Tuleew bei den regionalen Parlamentswahlen am 18. April 1999 34 der 35 Sitze im sogenannten „Rat der Volksdeputierten“ gewann.<sup>31</sup> Auch in vielen Republiken unterstehen die legislativen Organe der Kontrolle der Präsidenten. Augenfällig ist dies besonders in den Republiken Baschkortostan, Tatarstan, Sacha (Jakutien) oder Komi. Besonders konsequent wurde die Monopolisierung der Gewalt durch die Exekutive auch in der Republik Kalmykien oder im Krai Primorje betrieben.<sup>32</sup>

28 Wollmann, Hellmut. „Kommunale Selbstverwaltung in Russland seit 1990: Zu ihrer Lage im Konfliktfeld konträrer Machtansprüche und Herrschaftsprinzipien.“ *Osteuropa*, Nr. 7 (Juli 1996), S. 676-695, hier S. 681

29 In den verschiedenen Regionen werden die Parlamente unterschiedlich bezeichnet und können etwa *zakonodatel'noe sobranie, дума, sovet* etc. heißen.

30 Malkina, T. „Gubernskie vybory kak zerkalo russkoj évoljucii.“ *Segodnja*, 3. September 1996.

31 *Kommersant' Daily*, 20. April 1999.

32 Lapina, Regional'nye élitj Rossii, S. 21.

In Regionen, wo der Gouverneur die politische Situation nicht kontrollierte, war die regionalpolitische Landschaft durch ein Konfrontationsmuster geprägt, wie es in den Jahren 1991 und 1993 zwischen der Exekutive und der Legislative auf föderaler Ebene bestand. Dies war etwa in der Oblast Kemerowo der Fall, wo der damalige Gouverneur Michail Kisljuk (1991–1997) mit dem kommunistischen Parlamentsvorsitzenden Aman Tuleew in einem heftigen Konflikt stand. Die Situation in der Region war zudem durch gefährliche soziale Spannungen gekennzeichnet, die sich daraus ergaben, dass Pensionen und Löhne zum Teil über mehrere Monate nicht ausbezahlt wurden. Politisch kam die Region erst zur Ruhe, nachdem Präsident Jelzin den Gouverneur im Juli 1997 abgesetzt und Tuleew auf den Posten berufen hatte. Wenige Monate später wurde Tuleew in den ersten freien Gouverneurswahlen mit überwältigender Mehrheit in seinem Amt bestätigt.<sup>33</sup>

Zu Ende der Jelzin-Zeit hatte sich die Frontstellung zwischen der Exekutive und der Legislative – ein Konfliktmuster, das bis etwa 1996 dominierte – in vielen Regionen entschärft. Für Beachtung sorgten Ende 1999 etwa noch die Konflikte zwischen der Exekutive und der Legislative in St. Petersburg oder im ressourcenreichen Autonomen Bezirk der Jamal-Nenzen, wo sich die beiden Gewalten nicht über die Politik bezüglich der Nutzung der Öl- und Gasreserven einigen können.<sup>34</sup>

#### 4.4. Der Aufstieg der Gouverneure unter Jelzin

Bereits im zaristischen Russland und in der Sowjetunion spielten Personen, nicht Institutionen, die zentrale Rolle im politischen und gesellschaftlichen Leben des Landes. Es kam mehr darauf an, welche Person die Macht in ihren Händen konzentrieren konnte, als auf die Institution, bei der die Macht formell angesiedelt war. Das bekannteste Beispiel der jüngeren Geschichte ist Stalin, der es verstand, das anfänglich bedeutungslose Amt des Generalsekretariates in den 1920er Jahren zur

33 *Jamestown Monitor*, 20. Oktober 1997.

34 *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)*, 15. März 2000.

mächtigsten Institution der UdSSR aufzubauen. In Russland lässt sich in der gegenwärtigen Phase des Umbruchs beobachten, dass die Bedeutung der einzelnen Persönlichkeiten sogar noch zunimmt. Ein Ausdruck davon ist die oft dominante Stellung, welche die Person des Gouverneurs (beziehungsweise des Republikpräsidenten) in der regionalen Machtstruktur einnimmt.

Der Aufstieg der Gouverneure sowohl im föderativen System Russlands als auch innerhalb der Region wurde von verschiedenen Faktoren beeinflusst. Auf nationaler Ebene lassen sich mindestens drei Tendenzen feststellen, welche die Position der Gouverneure gestärkt haben: durch das System der regionalen Vertretung auf föderaler Ebene in der Form des Föderationsrates, durch die Praxis der bilateralen Machtabgrenzungsverträge und schliesslich durch das Prinzip der Wählbarkeit.

Der Föderationsrat war ursprünglich als Einrichtung gedacht, in der die Regionen ihre Stimme als Kollektiv zur Geltung bringen sollten. Seit 1995 der Beschluss gefasst worden ist, die Sitze im Föderationsrat durch die Gouverneure und die Sprecher der regionalen Parlamente zu besetzen, entwickelt sich die obere Kammer immer mehr zur „Kollektivstimme der Gouverneure“.<sup>35</sup> Die Vermengung von exekutiven und legislativen Vollmachten verschiedener staatlicher Ebenen wird in vielen Föderationen praktiziert. Im Fall von Russland mit seiner jahrhundertelangen zentralistischen Erfahrung stellte sie sich jedoch problematisch dar. Als gewählte Exekutivvorsteher und als Senatoren im Föderationsrat erlangten die Gouverneure gleichsam eine doppelte Legitimation, was sie praktisch unverletzlich macht. Die Nominierung ein und derselben Person behindert zudem den Aufstieg neuer Führungskräfte und trägt zur Verfestigung der Stellung der Gouverneure bei.<sup>36</sup> Wie bereits in Kapitel 3.6. erwähnt, reichte Putin – um die Position der

35 Busygina, Irina M. „Die Gouverneure im föderativen System Russlands.“ *Ost-europa*, Nr. 6 (Juli 1997), S. 544-556, hier S. 547. – Und: Dies. „Sovet federacii v političeskoj sisteme Rossii.“ *EWI Rossijskij regional'nyj bjulleten' (Internet Ausgabe)*, 1. Februar 1999.

36 Petrov, Nikolaj. „Sovet Federacii i predstavitel'stvo interesov regionov v Centre.“ In: Petrov, Nikolaj (Hrsg.). *Regiony Rossii v 1998 g.: Ežegodnoe priloženie k „Političeskomu al'manachu Rossii“*. Moskovskij Centr Karnegi. Moskau: Gendal'f, 1999, S. 180-223.

Gouverneure zu schwächen – Mitte Mai 2000 ein Gesetz zur Reorganisation des Föderationsrates ein, das von Duma und Föderationsrat nach heftigen Kontroversen Ende Juli 2000 genehmigt worden war.<sup>37</sup> Bis spätestens Anfang des Jahres 2002 müssen die Gouverneure und die Vorsitzenden der regionalen Parlamente, die bislang im Föderationsrat Einsitz nahmen, ihre Parlamentssitze verlassen haben. Sie verlieren dadurch nicht nur ihre strafrechtliche Immunität, sondern werden auch für die nationale Politik nicht mehr die gleiche Bedeutung haben wie früher. Umgekehrt bedeutet die Reorganisation des Föderationsrates auch eine Entlastung für die Chefs der regionalen Exekutive und Legislative. Diese werden fortan mehr Präsenz in der Region zeigen und sich mehr als früher den Geschäften vor Ort widmen können – ein Umstand, der wohl dazu beitragen dürfte, dass der politische Einfluss der Gouverneure (und Republikpräsidenten) in den jeweiligen Regionen weiterhin verhältnismässig bedeutend bleiben wird.<sup>38</sup>

Auch die Praxis der bilateralen Verträge zwischen dem Zentrum und den Regionen trug in der Jelzin-Zeit zur Stärkung der Position der Gouverneure im föderativen System des Landes bei. Eine Besonderheit dieser Abkommen ist, dass sie zwischen den jeweiligen Exekutivorganen der beiden staatlichen Ebenen vereinbart werden und nicht der Ratifikation der Parlamente unterliegen (eine Praxis, die sich unter Putin ändern wird). Schwergewichtig werden in diesen Verträgen Fragen wirtschaftlicher Natur behandelt. Am wichtigsten sind die Vereinbarungen über die Haushaltsbeziehungen, die den Regionen zum Teil beachtliche Vollmachten und Finanzressourcen einräumen. Gerade die Behörden der Geberregionen, die mehr Steuergeld ins föderale Budget transferieren als sie durch Steuerumverteilungen wieder erhalten, sahen sich in der Jelzin-Zeit immer mehr in der Position von Vermittlern zwischen dem Zentrum einerseits und der Wirtschaft ihrer Region andererseits. Aufgrund einer starken finanziellen Position und der Kontrolle über die

37 Föderales Gesetz vom 5. August 2000: Federal'nyj zakon ot 5. 08. 2000 N 113-F3 „O porjadke formirovanija Soveta Federacii Federal'nogo sobranija Rossijskoj Federacii.“ *Rossijskaja gazeta*, 8. August 2000 (abrufbar in elektronischer Form über: <http://www.akdi.ru/gd/>).

38 Vgl. zu dieser Einschätzung das Interview mit Kathryn Stoner-Weiss, Professorin für Politische Wissenschaften an der Universität Princeton, in: *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)*, 31. August 2000.

Finanzströme konnten die Gouverneure dieser Regionen, wenn auch nicht die Summen, so doch die Fristen und Bedingungen zur Finanzierung dieser oder jener Unternehmung bestimmen.<sup>39</sup> Da die bilateralen Verträge – wie bereits in Kapitel 3.4. angesprochen – in Zukunft der Ratifikation der regionalen und föderalen Parlamente unterliegen werden, wird erwartet werden können, dass die Bedeutung des Gouverneurs (beziehungsweise des Republikpräsidenten) auch in dieser Hinsicht geschmälert und die Rolle der regionalen Parlamente aufgewertet wird. Allerdings werden die regionalen Exekutivvorsteher wohl auch in Zukunft die massgebende koordinierende und vermittelnde Instanz im direkten bilateralen Aushandlungsprozess zwischen den Interessen der Region und des Zentrum bleiben.

Von besonderer Bedeutung ist schliesslich das Prinzip der Wählbarkeit. Die Gouverneure profitierten von der Politik Jelzins, die Machtvertikale in Russland durch die Auflösung der legislativen Organe zu festigen. In der „parlamentlosen“ Phase wurden die Bedingungen für den Aufbau autoritärer Herrschaftsstrukturen und die Vormachtstellung der Exekutivgewalt geschaffen. Als regionale Politiker waren die Gouverneure jedoch ebenso daran interessiert, sich aus dem Abhängigkeitsverhältnis gegenüber dem Moskauer Zentrum zu befreien und ihren prekären Status zu stabilisieren. Von grosser Bedeutung war deshalb der Entscheid Jelzins, die Vorsteher in den Oblasti und Kraja durch öffentliche Wahlen bestimmen zu lassen. Gemäss einem bereits am 6. Juli 1991 verabschiedeten Gesetz über die örtliche Selbstverwaltung hätten die Wahlen der regionalen Administrationsspitzen im November desselben Jahres stattfinden sollen.<sup>40</sup> Entgegen diesem frühen Vorhaben entschied sich Jelzin vorerst dafür, die Gouverneure selber einzusetzen.<sup>41</sup> Damit wollte er sich deren Loyalität sichern und eine

39 Busygina, Die Gouverneure im föderativen System Russlands, S. 549.

40 Zakon „O mestnom samoupravlenii v RSFSR“, 6. Juli 1991 (angenommen durch den Obersten Sowjet der RSFSR als Dokument Nr. 1550-I).

41 Womit er im Grunde genommen auch nicht gegen die spätere Verfassung vom Dezember 1993 versties. Dort heisst es nur, dass die Bevölkerung das Recht habe, ihre Führer zu wählen. Von einem expliziten Recht, die Gouverneure zu wählen, spricht die Verfassung jedoch nicht. Vgl. „Konstitucija Rossijskoj Federacii.“ *Rossijskaja gazeta*, 25. Dezember 1993 (in elektronischer Form: <http://www.gov.ru/main/page4.html>).

wichtige Kontrollmöglichkeit gegenüber den regionalen Führungen wahren. Abgesehen von den ersten zwei Wellen von Gouverneurswahlen, die in rund 20 Regionen bereits 1993 beziehungsweise 1995 stattfanden, gab Jelzin erst nach den Präsidentenwahlen im Juni 1996 grünes Licht zur Durchführung der grössten Serien von Regionalwahlen in die Exekutiven.<sup>42</sup> Dies bedeutete einen Einschnitt in Jelzins bisheriger Kaderpolitik und eine qualitative Veränderung der Beziehung zwischen Region und Zentrum.<sup>43</sup>

Allerdings ist das Prinzip der Wählbarkeit der regionalen Administrationsvorsteher nicht unangefochten. Rund die Hälfte der amtierenden Gouverneure wurde bei den Wahlen von 1996 von Kandidaten der Opposition verdrängt. Für sie bedeuten die Wahlen keinen Machtzuwachs, sondern einen klaren Verlust.<sup>44</sup> Schliesslich sind auch die gegenwärtigen Amtsinhaber über kurz oder lang mit dem Problem konfrontiert, dass sie gemäss gesetzlicher Bestimmung kein drittes Mal zur Wahl antreten dürfen – eine Regelung, gegen die sich allerdings immer mehr Gouverneure offen stellen.<sup>45</sup> Besonders jene Gouverneure, deren Amtszeit bald ausläuft, könnten sich in Zukunft durchaus für Vorschläge erwärmen, wie sie bereits von Jewgeni Primakow während seiner Amtszeit als Premierminister vorgebracht wurden. Unter dem Motto

42 Umfangreiches statistisches Material und Hintergründe zu den Wahlen der Vorsitzenden der regionalen Exekutive bietet: Central'naja izbiratel'naja komissija Rossijskoj Federacii. *Vybory glav ispolnitel'noj vlasti sub'ektov Rossijskoj Federacii 1995-1997: Ėlektoral'naja statistika*. Moskau: Izdatel'stvo „Ves' Mir“, 1997.

43 Zur Kaderpolitik Jelzins bis 1995: Clark, William A. „Presidential Prefects in the Russian Provinces: Yeltsin's Regional Cadres Policy.“ In: Gill, Graeme (Hrsg.). *Elites and Leadership in Russian Politics: Selected Papers from the Fifth World Congress of Central and East European Studies, Warsaw, 1995*. New York: St. Martin's Press, 1998, S. 24-51.

44 Besonderes Aufsehen erregte in diesem Zusammenhang die Äusserung des Gouverneurs von Nowgorod, Michail Prusak, der sich bereits im August 1998 in einem Interview mit der *Nezavisimaja gazeta* offen für die Ernennung von Gouverneuren aussprach. Im Gegenzug sollte der Kreml den Gouverneuren unter anderem etwa eine stärkere Kontrolle über die Organe der örtlichen Selbstverwaltung gewähren. Vgl. „Prezident dolžen naznačat' gubernatorov!“ *Nezavisimaja gazeta*, 5. August 1999.

45 *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)*, 5. April 2000.

„Stärkung des Föderalismus“ sollte nach Ansicht Primakows die Wählbarkeit der Gouverneure abgeschafft oder die Amtsträger sollten zumindest einer verschärften, direkteren präsidentiellen Kontrolle unterstellt werden.<sup>46</sup> Während sich Präsident Jelzin während seiner Amtszeit grundsätzlich gegen solche Überlegungen gestellt hatte,<sup>47</sup> wurde diese Diskussion unter seinem Nachfolger Putin wieder neu entfacht. Besonders traten so bekannte Gouverneure wie Michail Prusak (Oblast Nowgorod), Aman Tuleew (Oblast Kemerowo), Dmitri Ajazkow (Oblast Saratow) oder Eduard Rossel (Oblast Swerdlowsk) offen für die Abschaffung der Wählbarkeit ein.<sup>48</sup>

Putin nahm bisher gegen die Abschaffung dieses Prinzips Stellung. Bei einem Treffen mit Abgeordneten der zwischenregionalen Assoziation „Sibirisches Abkommen“ am 18. Februar 2000 sprach sich Präsident Putin in einem Kommentar dagegen aus, dass der Kreml die Gouverneure erneut direkt ernennt.<sup>49</sup> Gleichzeitig schlug der neue Präsident im Gesetzespaket, das er der Duma Mitte Mai 2000 unterbreitete, verschiedene Massnahmen vor, die faktisch auf eine Beschränkung der bisherigen Machtfülle der Regionalführer hinauslaufen. Eines der Gesetze ermächtigt den Präsidenten neu, Gouverneure und Republikpräsidenten in einem erleichterten Verfahren abzusetzen und regionale Parlamente aufzulösen, wenn gegen föderales Gesetz verstossen wird.<sup>50</sup>

Seit die Gouverneure gewählt werden, findet der Austausch zwischen Zentrum und Region immer mehr von „gleich zu gleich“ statt und nicht mehr im sowjetischen Stil des Patron-Klientel-Verhältnisses. Dabei

46 *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)*, 30. September 1998; *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)*, 25. Februar 1999.

47 *Kommersant'*, 28. April 1999.

48 *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)*, 26. April 2000.

49 *RFE / RL Russian Federation Report*, 23. Februar 2000.

50 Föderales Gesetz vom 29. Juli 2000: Federal'nyj zakon RF ot 29. 07. 2000 N 106-F3 „O vnesenii izmenenij i dopolnenij v federal'nyj zakon ‚Ob obščich principach organizacii zakonodatel'nych (predstavitel'nych) i ispol'nitel'nych organov gosudarstvennoj vlasti sub'ektov Rossijskoj Federacii.“ *Rossijskaja gazeta*, 1. August 2000 (abrufbar in elektronischer Form über: <http://www.akdi.ru/gd/>).– Vgl. dazu auch: Kapitel 3.6.

konnte Jelzin auch gegen ungeliebte regionale Politiker nicht viel unternehmen. Dies zeigte der gescheiterte Versuch Moskaus, die Wiederwahl des Gouverneurs des Krai Primorje, Jewgeni Nazdratenko, zu verhindern, welcher der Zentrale durch seine eigenwillige Politik schon lange ein Dorn im Auge war.<sup>51</sup> Ebenso wenig verlief die Wahl im Krai Krasnojarsk zur Zufriedenheit des Kremls. Im Mai 1997 konnte Alexander Lebed, ehemaliger General und Sicherheitsberater Jelzins, die Mehrheit der Wählerstimmen auf sich vereinigen und den von Moskau unterstützten Gegenkandidaten in die Schranken weisen.<sup>52</sup>

Entsprechend ihrer Machtstellung umfassen die Kompetenzen der Gouverneure eine weite Bandbreite. Der Gouverneur legt die Struktur der regionalen Administration fest, stellt die Regeln für das Funktionieren und die Organisation der Wirtschaft auf und ist für den Bereich des Sozialen zuständig. Im Gegensatz zu den legislativen Organen kann der Gouverneur auch auf relativ grosse finanzielle Ressourcen zurückgreifen. So liegt zwar die Kompetenz der Budgetverabschiedung beim regionalen Parlament, doch über Verwaltung und Verteilung der Finanzen befindet letztlich meist der Gouverneur. Ebenso verhält es sich mit der Abschaffung oder Einführung örtlicher Steuern oder mit der Zuweisung von Subventionen zur Unterstützung bestimmter Wirtschafts- oder Entwicklungsprogramme. Das Parlament ist für die Verabschiedung der entsprechenden Bestimmungen zuständig, doch werden diese meist den Vorstellungen des Gouverneurs entsprechend ausgearbeitet. Im Bereich der Wirtschaft hat der Gouverneur das Recht, Lizenzen und Sondergenehmigungen zu erteilen, die Preise in der Region oder die Kriterien für die Rentabilität eines Unternehmens festzulegen. Er ist für die Durchführung der Privatisierung verantwortlich, kann den Konkurs über Unternehmen eröffnen oder Auktionen ausschreiben. In bestimmten Regionen haben die Gouverneure gemäss der regionalen Verfassung (*ustav*) gar das Recht, eigenmächtig über föderales Eigentum zu verfügen.<sup>53</sup>

51 Satter, David. „The Darkness Spreads from Primoriye.“ *Jamestown Monitor – Prism (Special Issue)*, Dezember 1996 (Internet Ausgabe).

52 *Jamestown Monitor*, 29. Mai 1998.

53 Lapina, Regional'nye élitý Rossii, S. 14-15.

Der Gouverneur setzt seine Mannschaft (*komanda*) oft aus ihm persönlich bekannten und loyalen Personen zusammen, nicht selten auch aus Familienangehörigen. So rekrutierte etwa Boris Nemzow in seiner Amtszeit als Gouverneur der Oblast Nischni Nowgorod (1992-1997) seine Leute aus einem Kreis junger Unternehmer der Region und aus dem Physikinstitut der Universität, an der er selber gearbeitet hatte. Der Vorsteher der Udmurtischen Republik, Alexander Wolkow, der aus der Stadt Glasow, einem wichtigen Industriestandort der Region stammt, hatte vorwiegend Personen auf Posten in seiner Administration berufen, die er von seiner früheren Tätigkeit in Glasow her kannte. Im näheren Umkreis des Präsidenten der Republik Inguschetien, General Ruslan Auschew, findet sich eine grosse Anzahl von Personen, die als hohe Militärs im Afghanistankrieg gedient hatten.<sup>54</sup>

Zur regionalen Führung, die sich aus dem Gouverneur und einem engen Kreis von Mitarbeitern zusammensetzt, gesellen sich die Spitzen der bürokratischen Elite – die Leiter der exekutiven Organe innerhalb der Administration. Je nach administrativer Organisationsstruktur sind dies beispielsweise die Departementvorsteher innerhalb der Regierung.<sup>55</sup> Aufgrund seines umfassenden Kompetenzbereiches bringt sich der Gouverneur automatisch in die Nähe der regionalen Wirtschaftsführung. Um das regionale Machtzentrum gruppieren sich denn auch die regionalen Wirtschaftsstrukturen, deren Vertreter nahen Kontakt und ein freundschaftliches Verhältnis zu den politischen Eliten suchen, um günstige Bedingungen und Privilegien für ihre Unternehmungen herauszuschlagen. Die Unterstützung, welche die Politik von Seiten der regionalen Wirtschaft erfährt, ist einerseits eine weitere Quelle der regionalen Macht, andererseits ein wichtiger Faktor für die soziale und politische Stabilität in den Regionen.

Zur Stabilisierung der politischen Situation in den Regionen in den 1990er Jahren trug schliesslich auch der Umstand bei, dass die Gouverneure einer Mehrheit der Regionen relativ lange im Amt blieben, d. h. mindestens für zwei Amtsperioden (acht Jahre) gewählt wurden.

54 Ebd., S. 15.

55 Zur Struktur einer regionalen Regierung vgl. die Illustration bei: Stoner-Weiss, *Local Heroes*, S. 207.

Die Tendenz der Bestätigung eines Gouverneurs in seinem Amt hat in den letzten Jahren kontinuierlich zugenommen. Während bei den Regionalwahlen von 1996/97 bei 48 Gouverneurswahlen nur 21 Gouverneure wiedergewählt wurden, gelang 1999 12 Gouverneuren die Wiederwahl, und nur fünf wurden von ihren Posten verdrängt.<sup>56</sup>

#### 4.5. Konflikt und Kooperation zwischen wirtschaftlicher und politischer Macht

Entscheidend für die Stabilisierung einer Region sind die Beziehungen zwischen Politik und Wirtschaft. Die Allianzbildungen zwischen der regionalen Administration und den wirtschaftlichen Eliten gehen auf Entwicklungen der späteren Sowjetzeit zurück, als sich kommerzielle Strukturen zwischen den Direktoren grosser Unternehmungen und den Parteibehörden vor Ort herausbildeten. Im Rahmen der zentralen Planwirtschaft waren die Unternehmen nicht nur den Moskauer staatlichen Ministerien unterstellt, sondern wurden auch von den Parteibehörden in den Regionen kontrolliert. Die Erosion der Zentralmacht unter Gorbatschow und der unter ihm eingeleitete Rückzug der Partei aus der Wirtschaft zugunsten staatlicher Organe erhöhten die Bedeutung der regionalen Direktoren, die dank dem Wegfall der Parteikontrolle und der Umstrukturierung der Moskauer Wirtschaftsministerien zu faktischen Eigentümern ihrer Betriebe avancierten. Nach dem Zusammenbruch der UdSSR wurden im Zuge der Privatisierung viele Direktoren durch Erwerb eines Grossteils des Aktienkapitals auch zu rechtlichen Besitzern ihrer Unternehmen.<sup>57</sup>

Das Verhältnis, das sich zwischen Politik und Geschäftswelt einstellte, knüpfte in vielen Fällen an die persönlichen Beziehungsnetze aus der Sowjetzeit an. Während sich auf Bundesebene das Verhältnis zwischen politischer Macht und Wirtschaft von einer anfänglichen Distanzierung (unter Premierminister Gaidar) zur Zusammenarbeit hin entwickelte

<sup>56</sup> *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)*, 15. März 2000.

<sup>57</sup> Stoner-Weiss, *Local Heroes*, S. 37-40 und S. 42.

(typisch für die spätere Jelzin-Zeit waren die engen Kontakte der sogenannten „Oligarchen“ zum Kreml), sind die Formen der Allianzen zwischen den beiden Seiten in den Regionen vielfältiger.

Typisch für eine Reihe von Regionen ist eine Art von Patronage der Politik über die Wirtschaft, d. h. einer strengen Kontrolle der Wirtschaftsakteure durch die politischen Behörden. Dieser Beziehungstyp ist charakteristisch für jene nationalen Republiken, in denen sich eine starke Präsidialmacht ausgebildet hat (Tatarstan und Baschkortostan). Ebenso trifft man auf dieses Modell in Gebieten mit prokommunistisch oder nationalistisch orientierten Führungen (Oblast Uljanowsk oder Krai Krasnodar), dann namentlich auch in der Stadt Moskau unter Bürgermeister Juri Luschkow oder in der Oblast Kemerowo unter Gouverneur Aman Tuleew.<sup>58</sup>

In anderen Regionen findet sich ein eher gleichberechtigtes, partnerschaftliches Verhältnis zwischen Politik und Wirtschaft. Vor allem in jenen Regionen, in denen marktwirtschaftliche Reformen durchgeführt wurden und in denen es den politischen und ökonomischen Akteuren gelungen ist, miteinander in einen Dialog zu treten, hat sich eine Zusammenarbeit zwischen den beiden Seiten eingestellt. Voraussetzung ist oft auch die Präsenz einer politischen Figur, mit der sich sowohl die politische als auch die wirtschaftliche Elite identifizieren kann. Herausragend sind in dieser Beziehung die Oblasti Nowgorod (Michail Prusak), Nischni Nowgorod (bis 1997 Boris Nemzow), Samara (Konstantin Titow) oder Leningrad (bis 1998 Vadim Gustow).<sup>59</sup> Besonders in ärmeren Regionen, die in grossem Masse auf finanzielle Zuwendungen aus dem Zentrum angewiesen sind, lassen sich häufig Konfrontationen zwischen Politik und Wirtschaft beobachten. Angesichts knapper finanzieller Ressourcen ist die politische Elite zu schwach, um auf die Wirtschaftsakteure innerhalb ihres Territoriums Einfluss zu

58 N. Lapina und A. Tschirikowa bezeichnen diesen Beziehungstyp in ihrer Studie als „Patronage-Modell“: Lapina, N. / Čirikova, A. *Regional'nye èlity RF: modeli povedenija i političeskie orientacii*. Moskau: INION RAN, 1999 (= Federalizm, regional'noe upravlenie i mestnoe samoupravlenie, Nr. 6), S. 85-88.

59 Lapina / Tschirikowa bezeichnen diese Situation als „Partnerschafts-Modell“: Ebd., S. 89-90

nehmen. Anstatt gemeinsam Strategien zur Bewältigung der Krise auszuarbeiten, kämpfen hier Politik und Wirtschaft um die Kontrolle der Verteilung der knappen Ressourcen. Ein typisches Beispiel einer solchen Krisenregion ist die Oblast Kirow.<sup>60</sup>

In einzelnen Fällen kann es auch vorkommen, dass wirtschaftliche Unternehmergruppen die Macht faktisch kontrollieren. Aus der Wirtschaftselite, die realer Machtträger ist, rekrutieren sich die Vertreter der politischen Elite. In Regionen mit Monoindustrie ist der politische Einfluss der Leiter von Industriebetrieben zum Teil enorm. Diese bestimmen nicht nur in grossem Masse das Politikgeschehen, sondern nominieren zum Teil auch den Kandidaten für den Posten des Exekutivvorstehers. Allerdings wird die Fusion von Macht und Business in diesen Regionen oft von einem Vordringen der Kriminalität in die politischen Strukturen begleitet. Beispiele hierfür sind die Republik Chakassien oder die Oblast Tjumen.<sup>61</sup>

Eine umfassende Typologisierung der Regionen nach den Beziehungsformen zwischen Wirtschaft und Politik ist schwierig, da sich die Situationen in den einzelnen Gebieten immer wieder verändern. Zentral ist jedoch die Feststellung, dass es stark von der Art der Beziehung zwischen Politik und Wirtschaft abhängt, welche Formen die politischen Regime in den Regionen haben und in welche Richtung sie sich entwickeln. Dort, wo eine Zusammenarbeit besteht, können Allianzen entstehen, die für beide Seiten von Nutzen sind. Die Wirtschaftswelt finanziert Wahlkampagnen, gewährt Kredite für das lokale Budget oder finanziert bestimmte Sozialprogramme. Die politischen Eliten wiederum kommen den Belangen der Wirtschaft entgegen, indem sie bestimmte Unternehmen vorteilhaft behandeln, Lizenzen und Konzessionen vergeben oder auch aktives Lobbying gegenüber dem Zentrum betreiben, um die Interessen der regionalen Wirtschaft zu vertreten. Da Politik und Wirtschaft grundsätzlich aufeinander angewiesen sind, sind Konflikte zwischen ihnen besonders schwerwiegend und wirken sich für eine Region insgesamt nachteilig aus. Eine instabile politische und

60 Die beiden Autorinnen sprechen in diesem Zusammenhang vom Modell „Kampf aller gegen alle“ oder „Unterdrückung“: Lapina / Čirikova, *Regional'nye élitý RF*, S. 90-91

61 Dies nennen Lapina / Tschirikowa das Modell der „Privatisierung der Macht“: Ebd., S. 92-94.

wirtschaftliche Situation schädigt das Investitionsklima und kann zur Kapitalflucht aus der Region führen.

Eine besondere Schärfe können Konflikte annehmen, die zwischen der regionalen Führung und Grossunternehmen bestehen, von deren Steuerleistungen ein wesentlicher Teil des regionalen Budgets finanziert wird. Einen hohen Bekanntheitsgrad erlangte in den Medien etwa der bis Ende 1999 dauernde Konflikt zwischen dem 1997 gewählten Gouverneur des Krai Krasnojarsk, Alexander Lebed, und Anatoli Bykow, dem Vorsitzenden der Krasnojarsker Aluminium Fabrik (KrAZ), des zweitgrössten Aluminiumproduzenten Russlands.<sup>62</sup> Bykow, der gleichzeitig Mitglied der gesetzgebenden Versammlung des Krai und Vizepräsident der Russländischen Kreditbank (*Rossijskij Kredit Bank*) war, bildete eine der wichtigsten finanziellen Stützen in Lebeds Wahlkampf um den Gouverneursposten. Als Gegenleistung erhoffte sich Bykow, dem unter anderem auch Beziehungen zur kriminellen Unterwelt des Krai nachgesagt wurden, Steuersenkungen und eine Verbilligung des Zugang zu Rohstofflieferungen aus der Region. Als jedoch klar wurde, dass der neugewählte Gouverneur Lebed sich gegen eine Privilegierung des Unternehmens stellen würde, kam es zum offenen Schlagabtausch.<sup>63</sup> Der Konflikt ging zwar schliesslich zu Gunsten Lebeds aus (unter anderem deshalb, weil Moskau intervenierte und gegen Bykow ein Verfahren wegen krimineller Machenschaften einleitete<sup>64</sup>), die Popularität des Gouverneurs erlitt jedoch einen empfindlichen Rückschlag, was sich darin manifestierte, dass die Bevölkerung nicht den von Lebed favorisierten Kandidaten für die Staatsduma, sondern den ehemaligen Gouverneur des Krai, Waleri Subow, wählte.<sup>65</sup>

Aus der Erkenntnis heraus, dass die Politik nicht notwendigerweise einen verlässlichen Partner der Wirtschaft, sondern einen zum Teil

62 Vgl. etwa: Tarasov, A. „Logika krasnojarskoj vojny.“ *Izvestija*, 10. Dezember 1998, S. 2.

63 *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)*, 16. September 1999.

64 Nach seiner Flucht aus Russland wurde Anatoli Bykow im November 1999 von ungarischen Behörden verhaftet. Vgl. *Newsweek*, 15. November 1999.

65 *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)*, 22. Dezember 1999.

gefährlichen Konkurrenten darstellt, tendieren die Führer von Grossunternehmen einerseits dazu, Konflikte mit der Politik zu vermeiden. Andererseits lassen sich innerhalb der Geschäftswelt vermehrt Bestrebungen erkennen, selber direkt am politischen Geschehen teilzunehmen und sich um öffentliche Ämter zu bewerben. Letztere Strategie erzeugt einen weiteren potentiellen Konfliktherd zwischen den beiden Seiten. Die regionalen Führungen sehen in den „selbsternannten“ Politikern aus den Reihen der Wirtschaft mögliche Konkurrenten und versuchen, gegen sie vorzugehen, indem sie etwa deren Unternehmen mit Sanktionen bestrafen.<sup>66</sup>

Insgesamt hat sich die Balance zwischen politischer Macht und Wirtschaft in den letzten Jahren zugunsten der Politik verschoben. Entscheidend hierfür ist der Umstand, dass es vielen Gouverneuren in den letzten Jahren gelungen ist, lokale Wirtschaftsstrukturen und Ressourcen in ihrer Region zu kontrollieren. Oft verfügen die Gouverneure über signifikante Anteile am Aktienkapital örtlicher Unternehmungen. Der Bürgermeister von Moskau, Juri Luschkow, besitzt Aktienanteile an Unternehmungen der ganzen Stadt einschliesslich einer grossen Autofabrik, einer Ölfirma, Hotels und Lagerhallen.<sup>67</sup> Eine extreme Form von Konzentration staatlicher Entscheidungskompetenzen im Bereich der Wirtschaft kann in der Oblast Kemerowo angetroffen werden. Nach seiner Wahl im Jahr 1997 gelang es dem Gouverneur der Oblast, Aman Tuleew, sich die Kontrolle über eine Mehrheit der grossen Industriebetriebe zu sichern. Die regionale Verwaltung hat ein eigentliches Firmenimperium aufgebaut, das auch schon als „Finanz-Industriegruppe Tuleew“ bezeichnet wurde.<sup>68</sup> Ähnliches liesse sich für die Republiken Tatarstan oder Baschkortostan sagen, deren Präsidenten die Schlüsselsektoren der Wirtschaft und insbesondere des Energiesektors kontrollieren.<sup>69</sup>

66 Lapina / Čirikova, *Regional'nye èlity RF*, S. 41.

67 *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)*, 15. März 2000.

68 Bizyukov, Petr. *Auf dem Weg zum „weissrussischen Modell“ der Oblast Kemerovo unter Gouverneur Aman Tuleev*. Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 1999 (= Aktuelle Analysen des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 26).

69 Zu Baschkortostan: Grävingholt, Jörn. *Regionale Autonomie und postsowjetischer Autoritarismus: Die Republik Baschkortostan. Teil II: Herrschaftspraxis und*

Zur Verfestigung der politischen Machtstrukturen trug auf regionaler Ebene die Wirtschafts- und Finanzkrise vom Sommer 1998 bei. Gouverneure und Republikpräsidenten nutzten die Schwäche des Zentrums, um beispielsweise grössere Konzessionen an staatliche Unternehmungen in ihren Regionen zugesprochen zu erhalten. So übertrug Jelzin 33 Prozent des Eigentumsrechts an den Vereinigten Energiesystemen – auf denen der Staat das Monopol besitzt – an regionale Regierungen. In der Zeit nach dem Sommer 1998 versuchten die regionalen Exekutiven ihren Machtbereich noch dadurch auszudehnen, dass sie etwa Anteile am Aktienkapital von Unternehmungen erwarben, die durch die Krise finanziell geschwächt waren. In der Oblast Swerdlowsk und in St. Petersburg boten die Gouverneure den Regionalbanken Steuervergünstigungen und Zuschüsse aus dem regionalen Budget im Gegenzug für die Zuteilung substantieller Aktienanteile an. Durch solche und ähnliche Methoden gelangten eine Vielzahl von Banken und Industriebetrieben in den Besitz der regionalen politischen Führungen.<sup>70</sup>

#### 4.6. Die örtliche Selbstverwaltung

Die Grundlagen der örtlichen Selbstverwaltung wurden bereits unter Gorbatschow gelegt. Bei den Wahlen Anfang März 1990 wurden auch die Sowjets in den Städten, Kreisen (*rajony*) und Gemeinden neu bestellt. Die Autonomie der örtlichen Selbstverwaltung wurde durch das vom Obersten Sowjet verabschiedete Gesetz „Über die Grundlagen der örtlichen Selbstverwaltung und der örtlichen Wirtschaft der UdSSR“ gestärkt. Bemerkenswert war Artikel 6 des Gesetzes, der im dritten Absatz erklärte, dass die exekutiven Organe der örtlichen Selbstverwaltung nur den örtlichen Sowjets unterstehen, die sie gebildet haben. Dies war eine Absage an das bisher übliche Prinzip der doppelten Unterordnung,

*föderale Beziehungen*. Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 1999 (= Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 17).

<sup>70</sup> Shyklar, Natan, „Economic Crisis Strenghtens Governors.“ *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)*, 14. Januar 1999.

wonach ein Exekutivorgan sowohl der Legislativen als auch dem Exekutivorgan der nächst höheren staatlichen Verwaltungsebene unterstand. Das erste russländische Gesetz zur örtlichen Selbstverwaltung, in dem neue Formen der Verantwortlichkeit und Repräsentation örtlicher Interessen festgeschrieben waren, wurde am 6. Juli 1991 verabschiedet: Die örtlichen Selbstverwaltungsorgane haben eigenständige Kompetenzen und werden von der Bevölkerung direkt gewählt. Die wirtschaftliche Basis bilden die natürlichen Ressourcen – auf die der Zentralstaat somit keinen Zugriff mehr hat – sowie kommunales und anderes Eigentum. Die örtliche Selbstverwaltung stellt einen eigenständigen Haushalt auf.<sup>71</sup>

Im Herbst 1993 erlebte das ganze System einen empfindlichen Rückschlag, als Jelzin die Sowjets auf allen Stufen per Dekret auflöste und eine Reihe von Bestimmungen des Gesetzes vom 6. Juli 1991 rückgängig machte. Bis zu den Neuwahlen der lokalen Parlamente waren die lokalen Verwaltungschefs somit auch für legislative Belange zuständig. Ihnen oblag deshalb die Entscheidung über den Zeitpunkt von Neuwahlen und die Art des Wahlverfahrens. Auch nach der Bestellung der lokalen Parlamente hatten die örtlichen Exekutivorgane, deren Verwaltungschefs in vielen Fällen noch immer von der übergeordneten Ebene auf ihre Posten berufen wurden, gegenüber der Legislativen tendenziell die Oberhand.<sup>72</sup>

Nach einigen Rückschlägen trat am 28. August 1995 ein neues Bundesgesetz „Über die allgemeinen Prinzipien der örtlichen Selbstverwaltung“ in Kraft, durch das der Handlungsspielraum dieser Einrichtung erweitert und die kommunalen Vertretungsorgane erneut gestärkt werden sollten.<sup>73</sup> Eine Neuheit stellte unter anderem die Bestimmung dar,

71 Zu den rechtlichen Grundlagen der örtlichen Selbstverwaltung in der UdSSR und in Russland: Schneider, Eberhard. *Die örtliche Selbstverwaltung in der Russländischen Föderation*. Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 1998 (= Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 15), S. 9-12.

72 Wollmann, Kommunale Selbstverwaltung in Russland seit 1990, S. 681-684.

73 Föderales Gesetz vom 28. August 1995: Federal'nyj zakon RF ot 28. 08. 1995 N 154 F-3 „Ob obščich principach organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii.“ *Rossijskaja gazeta*, 1. September 1995.

dass die örtliche Selbstverwaltung auf dem ganzen Territorium der russländischen Föderation gilt. Zudem konnte sich das örtliche Vertretungsorgan eine Satzung geben, in der die Struktur und die spezifischen Organisationsprinzipien der Einrichtung festgelegt wurden.<sup>74</sup> Die Satzung bedurfte der staatlichen Registrierung, die nur verweigert werden konnte, wenn sie in Widerspruch zur Verfassung, den Bundesgesetzen oder den Gesetzen der Föderationssubjekte standen.<sup>75</sup>

Damit war die örtliche Selbstverwaltung endgültig zum Konfliktgegenstand zwischen dem Zentrum und den regionalen Administrationen der Föderationssubjekte geworden. Von Seiten der Regionen war immer wieder der Vorwurf zu hören, das Gesetz über die örtliche Selbstverwaltung werde ihnen „von oben“ aufgezwungen und durch die staatlich-föderalen Strukturen implementiert. Die regionalen Behörden stiessen sich daran, dass das neue Gesetz eine relativ grosse Selbständigkeit der von der lokalen Bevölkerung zu wählenden örtlichen Verwaltung gegenüber den regionalen Instanzen vorsah. Die regionalen politischen Eliten wollten darin den Versuch des Zentrums erkennen, über die Schaffung örtlicher Strukturen Einfluss auf die Geschehnisse in den Regionen zu nehmen und ihre eigene Macht zu unterlaufen.<sup>76</sup>

In der Praxis versuchten die regionalen Behörden, die Bedingungen der Implementierung der örtlichen Selbstverwaltung nach eigenem Gutdünken zu diktieren. Die Leiter der örtlichen Verwaltungen wurden in vielen Regionen nach wie vor ernannt und unterstanden der exekutiven Vertikale. Die örtlichen Haushalte konnten sich nicht über ein selbständiges Budget finanzieren und waren von den finanziellen Umverteilungen des Regionalzentrums abhängig – allerdings hatte das föderale Zentrum bereits im Herbst 1997 auf diese Situation reagiert und ein Gesetz verabschiedet, das darauf abzielte, die finanzielle Unabhängigkeit der

74 Allerdings fallen die allgemeinen Organisationsprinzipien gemäss der russländischen Verfassung vom 12. Dezember 1993, welche die örtliche Selbstverwaltung anerkennt und garantiert (Kapitel 8), in den gemeinsamen Zuständigkeitsbereich der Föderation und der Subjekte (Kapitel 3, Absatz 72m): „Konstitucija Rossijskoj Federacii.“ *Rossijskaja gazeta*, 25. Dezember 1993 (<http://www.gov.ru/main/page4.html>).

75 Schneider, Die örtliche Selbstverwaltung, S. 11-12.

76 Kirkow, Peter. „Im Labyrinth russischer Regionalpolitik: Ausgehandelter Föderalismus und institutionelle Veränderungen.“ *Osteuropa*, Nr. 1 (Januar 1997), S. 46-48.

Gemeinden über verschiedene Finanzquellen – so auch über direkte Zuwendungen aus der Föderationskasse – besser zu gewährleisten.<sup>77</sup>

Entsprechend wehrten sich gerade die mächtigeren Gemeinden – insbesondere die grossen Städte – gegen die Bevormundung durch die politischen Führungen der regionalen Zentren. In vielen russländischen Regionen bestimmen nach wie vor Konflikte zwischen der regionalen Administration und den örtlichen Organen das innenpolitische Leben. Gerade zwischen Gouverneuren und Bürgermeistern herrschten in vielen Regionen Konflikte, so etwa in den Kraja Primorje und Krasnojarsk oder in der Oblast Nischni Nowgorod. Besonders grosse Aufmerksamkeit erregte der sich bereits seit Jahren hinziehende Machtkampf zwischen dem Gouverneur der Oblast Swerdlowsk, Eduard Rossel, und dem Bürgermeister der Gebietshauptstadt Jekaterinburg, Arkadi Tschernezki. Die Gründe für diesen in hohem Masse politisierten Konflikt waren vielfältig, die tieferen Ursachen jedoch vor allem finanzieller Natur. Diskutiert wurde, wer über die Finanzen auf seinem Territorium verfügen durfte – eine Frage, die im bestehenden Gesetz zur örtlichen Selbstverwaltung vom 25. August 1995 nicht eindeutig geregelt ist. Derzeit fliessen alle Einnahmen auf dem Territorium der Oblast in ein zentrales Budget, von wo die Mittel nach einem bestimmten Schlüssel wieder verteilt werden. Die Stadt Jekaterinburg, welche für zwei Drittel der Einkünfte in der Oblast verantwortlich ist, wehrt sich seit mehreren Jahren gegen das Prinzip der zentralen Umverteilung und will über die Einnahmen in der Stadt direkt verfügen können.<sup>78</sup>

Bezeichnend für die mangelnde Bereitschaft der Regionen, Kompetenzen nach unten abzugeben, ist, dass bis Mitte 1997 von den 76 Gesetzen, die von den Föderationssubjekten zu Fragen der örtlichen Selbstverwaltung erlassen wurden, nur gerade vier vom Obersten Verfassungsgericht der Russländischen Föderation für verfassungs-

77 Föderales Gesetz vom 25. September 1997: Federal'nyj zakon RF ot 25. 09. 1997 N 126-F3 „O finansovyh osnovach mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii.“ *Rossijskaja gazeta*, 9. Oktober 1997 (abrufbar in elektronischer Form über: <http://www.akdi.ru/gd/>).

78 Pushkarev, Sergei. „Governor versus Mayor: The Conflict Between the Swerdlowsk Governor and Yekaterinburg Mayor.“ *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)*, 25. Juni 1998.

kompatibel erklärt wurden.<sup>79</sup> Für grosses Aufsehen sorgte in diesem Zusammenhang der Fall der Udmurtischen Republik. Das dortige Legislativorgan, der sogenannte „Staatsrat“,<sup>80</sup> löste im April 1996 die gewählten örtlichen Selbstverwaltungsorgane kurzerhand auf und ersetzte sie durch Legislativ- und Exekutivorgane, die vom udmurtischen Staatsrat eingesetzt wurden. Trotz dem Urteil des Obersten Verfassungsgerichts vom 24. Januar 1997, das den Schritt des Staatsrates der Udmurtischen Republik als verfassungswidrig verurteilte und dessen Annullierung forderte, blieb die Republik bei ihrem Entscheid.<sup>81</sup>

Wie gross der Widerstand gegen die örtliche Selbstverwaltung insbesondere in den nationalen Republiken ist, kann daraus ersehen werden, dass sich im Vorfeld des Verfassungsgerichtsentscheides gegen Udmurtien 15 Republikpräsidenten mit der Bitte an Jelzin wandten, die Anfrage an das Gericht zurückzuziehen. Die Präsidenten machten geltend, dass die Föderationssubjekte selber darüber zu bestimmen hätten, wie die Grundsätze der örtlichen Selbstverwaltung auf ihren Territorien umgesetzt würden.<sup>82</sup>

Als Reaktion auf die Zentralisierungstendenzen ist es in vielen Föderationssubjekten, aber auch über deren Grenzen hinaus, zu Zusammenschlüssen von Gemeinden und Städten gekommen, die so versuchen, ihren Forderungen mehr Gewicht zu verleihen. So wurde etwa Ende Mai 1998 in der Oblast Rostow eine Vereinigung von Gemeinden gegründet, deren ständige Delegierte eng mit der Administration des Gebietes zusammenarbeiten wollen, um ihre Interessen bei regionalpolitischen Entscheidungen wirksamer zu vertreten.<sup>83</sup> Während diese Vereinigung in grundsätzlich gutem Einvernehmen mit dem Gouverneur

79 Voronin, Aleksandr. „Poka liš' četyre zakonnych zakona.“ *Rossijskaja Federacija*, Nr. 6 (1997), S. 30.

80 Die Udmurtische Republik ist die einzige Region Russlands mit einer parlamentarischen Regierungsform. Vgl. zu dieser Region: EWI Russian Regional Studies Program. „Handbook of Russian Regions: A Comprehensive Handbook Profiling the Leaders of Russia's 89 Regions“ (Internet Ausgabe: <http://www.iews.org/rrrabout.nsf/pages/governors+page>).

81 *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)*, 12. Februar 1997.

82 Schneider, Die örtliche Selbstverwaltung, S. 18.

83 *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)*, 25. Juni 1998.

steht, gehen andere auf Konfrontationskurs zu den regionalen Administrationen. An einem im November 1998 in Nowosibirsk abgehaltenen Treffen der „Assoziation sibirischer und fernöstlicher Städte“ sprach deren Vizepräsident Roald Babun für die Mehrheit der versammelten Bürgermeister, als er auf die Gefahren des „lokalen Totalitarismus“ der Gouverneure hinwies, welche danach strebten, die Kontrolle über die politischen und wirtschaftlichen Geschicke der Städte zu erlangen.<sup>84</sup>

Die Interessen der Regionen werden damit nicht nur durch die Interessen anderer Föderationssubjekte oder des Zentrums konkurriert, sondern zunehmend auch durch die Organe der örtlichen Selbstverwaltungen (insbesondere der grossen Städte). Die Führungen der regionalen Zentren haben es vielerorts verpasst, mit den Organen der örtlichen Selbstverwaltung, vor allem aber mit den Bürgermeistern der Provinzhauptstädte, Partnerschaften von Dauer zu errichten. Viele municipale Einheiten haben sogar begonnen, sich zu gesamtrussländischen Einheiten zusammenzuschliessen, um damit grösseres politisches Gewicht geltend machen zu können. Obwohl dieser Prozess erst in einem Anfangsstadium ist, könnte die örtliche Selbstverwaltung zu einer ernsthaften Herausforderung für die politischen Führungen der Subjekte werden, wenn sie im Föderationszentrum einen Verbündeten finden, der ihre Interessen vertritt.

Allerdings ist die Haltung Putins zur örtlichen Selbstverwaltung noch nicht gänzlich klar. Anlässlich eines Treffens des „Bundes russländischer Städte“ vom 21. März 2000 in Nischni Nowgorod bezeichnete sich Präsident Putin selber als „Verfechter der Entwicklung der örtlichen Selbstverwaltung“. Zu ihrer Entwicklung sollte die örtliche Selbstverwaltung die entsprechenden Rechte und finanziellen Mittel erhalten. In den Städten, den Gemeinden und den Dörfern will Putin das eigentliche Potential für die Gesundung der Wirtschaft und der Schaffung einer bürgerlichen Gesellschaft erkennen. Ein Hindernis für diese Entwicklung sieht der neue Präsident darin, dass sich Region und Ort oft nicht über die Abgrenzung ihrer Kompetenzen einigen können. Genau wie bei den Beziehungen zwischen dem Zentrum und den Regionen, sind diese Abgrenzungen seiner Meinung nach von Fall zu Fall,

84 *Nezavisimaja gazeta*, 11. November 1998.

je nach den Interessen und Möglichkeiten der beteiligten Seiten, vorzunehmen. „Doch als Grundlage [für die Abgrenzung der Interessen] soll das Prinzip gelten, dass diejenige staatliche Machtebene die Verfügungsgewalt erhält, welche die nötigen Ressourcen besitzt, um eine Verteilung am effektivsten vorzunehmen.“<sup>85</sup>

Putins gesetzlichen Vorstöße von Mitte Mai 2000 brachten etwas mehr Licht in seine Vorstellungen. Das neue Gesetz „Über die allgemeinen Prinzipien der Organisation der örtlichen Selbstverwaltung“ stellt eine Erweiterung beziehungsweise Revision der bestehenden Gesetze zur örtlichen Selbstverwaltung dar und sieht vor, dass Gouverneure und Republikpräsidenten grundsätzlich das Recht erhalten, Vorsteher der lokalen Selbstverwaltung abzusetzen, wenn diese gegen föderales oder regionales Gesetz verstossen. Dieser Vorstoss, der einen Schritt in Richtung Zentralisierung der regionalen politischen Strukturen darstellt, enthält allerdings die wichtige Einschränkung, dass Bürgermeister der Gebietshauptstädte ausschliesslich vom Präsidenten der Russländischen Föderation abberufen werden können. Dies wiederum ist in der Tendenz insofern als Stärkung der staatlichen Machtvertikale zu verstehen, als die Bürgermeister der Kontrolle durch die regionalen Behörden entzogen werden.<sup>86</sup>

#### 4.7. Föderale Organe in den Regionen

Die Moskauer Bürokratie ist in jeder Region mit 30 bis 50 verschiedenen föderalen Einrichtungen vertreten. Zu den wichtigsten Ablegern der Föderation zählen das Aussen-, das Verteidigungs- und das Innenministerium, die Organe des föderalen Sicherheitsdienstes (FSB), das

85 „Vystuplenie na soveščanii Sojuza rossijskich gorodov.“ Nischni Nowgorod, 21. März 2000 (<http://president.kremlin.ru/events/20.html>).

86 Föderales Gesetz vom 4. August 2000: Federal'nyj zakon RF ot 4. 08. 2000 N 107-F3 „O vnesenii izmenenij i dopolnenij v federal'nyj zakon ‚Ob obščich principach organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii‘.“ *Rossijskaja gazeta*, 8. August 2000 (abrufbar in elektronischer Form über: <http://www.akdi.ru/gd/>). – Vgl. dazu auch Kapitel 3.6.

Finanzministerium, die Abteilungen für Steuer- und Zollwesen, die Steuerpolizei, die Zentralbank, die rechtlichen Organe und (bis zum 13. Mai 2000) der Präsidentenvertreter. Insgesamt arbeiten rund 380'000 Offizielle für das Zentrum in den Regionen. Dazu kommen 30'000 föderale Beamte, die ihren Arbeitsplatz in Moskau haben und sich dort mit Regionalfragen beschäftigen. Damit verfügt das Zentrum nicht nur über mehr Angestellte in den Regionen als zur Sowjetzeit, sondern hat etwa doppelt so viele Regionalbeamte wie alle 89 Föderationssubjekte zusammengenommen. Bemerkenswert ist in diesen Zusammenhang allerdings die Tatsache, dass in den nationalen Republiken in absoluten Zahlen gerechnet mehr eigene als föderale Angestellte arbeiten, während in einer Reihe ethnisch russischer Regionen bis zu vier von fünf Beamten im Dienst der föderalen Regierung stehen.<sup>87</sup>

Unter Jelzin hatte sich die Regelung eingebürgert, dass die Nominierung der Vorsteher föderaler Institutionen in den Regionen mit den regionalen Behörden abgestimmt wird. Dieses Prinzip hatte zum Ziel, potentiellen Konflikten zwischen dem Zentrum und der Region vorzubeugen. Das Föderationszentrum war allein schon deshalb nicht an Konflikten mit den Regionalbehörden interessiert, weil die föderalen Beamten in bestimmten materiellen Belangen von der Gunst des Gouverneurs abhängig sind. Die Region stellt den föderalen Beamten Büroräume und die nötige Infrastruktur zur Verfügung und kommt zum Teil auch für weitere Kosten (wie Miete, Telefonanschluss oder Elektrizität) auf. Um ihre Aufgaben erfüllen zu können, sind die föderalen Beamten weiter davon abhängig, in den Informationsfluss innerhalb der regionalen Administration miteinbezogen zu werden. Die Vorsteher der föderalen Einrichtungen waren deshalb in der Jelzin-Zeit an guten Beziehungen zur regionalen politischen Führung interessiert und bestrebt, transparent über ihre Aktivitäten zu unterrichten – dies auch dann, wenn keine vertragliche Übereinkunft hinsichtlich der Art der Zusammenarbeit zwischen den beiden Seiten bestand.<sup>88</sup>

87 Smirnyagin, Leonid. „The Great Seven.“ *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)*, 24. Mai 2000.

88 *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)*, 15. März 2000.

Grundsätzlich hatten die Vertreter der Föderation ein relativ geringes politisches Gewicht in den Regionen. Sie spielten oft keine eigenständige Rolle im politischen Leben der Region und konnten keinen direkten Einfluss auf den regionalen Entscheidungsprozess ausüben. Auch den Vertretern des Präsidenten in den Regionen (*predstaviteli prezidenta v regionach*) – eine Institution, die 1991 geschaffen wurde, um eine direkte Verbindung zwischen dem Präsidentenamt und den Regionen zu schaffen – kam eine marginale regionalpolitische Bedeutung zu.<sup>89</sup> Trotz relativ weitreichenden rechtlichen Kompetenzen, die diesem Amt zuletzt in einem im Juni 1997 verabschiedeten Gesetz verliehen wurden,<sup>90</sup> blieb diese Institution ohne grossen Einfluss. Oft waren es die regionalen Behörden, welche die Präsidentenvertreter als Lobbyisten regionaler Interessen gegenüber dem Zentrum einzusetzen versuchten. Umgekehrt war es dem Zentrum zu keinem Zeitpunkt gelungen, über diese Institution eine effektive Kontrolle über die Regionen wahrzunehmen. Die Bemühungen Jelzins, über die Präsidentenvertreter unliebsame Gouverneure zu zügeln, sind jeweils kläglich gescheitert.<sup>91</sup>

Russlands neuer Präsident war von Anfang an bemüht, die Institution der Präsidentenvertreter als Mittel der Regionalpolitik effizienter zu nutzen als sein Vorgänger. Eine der ersten Massnahmen in dieser Richtung war die Neubesetzung dieses Amtes in 17 Regionen.<sup>92</sup> Die Wahl der Personen in bestimmten Schlüsselregionen (etwa der Oblast Samara) deutete darauf hin, dass Putin offensichtlich bestrebt war, eine politische Gegenkraft zum amtierenden Gouverneur aufzubauen.<sup>93</sup>

89 Busygina, Irina M. „Das Institut der Vertreter des Präsidenten in Russland: Probleme des Werdegangs und Entwicklungsperspektiven.“ *Osteuropa*, Nr. 7 (Juli 1996), S. 664-695.

90 Gesetz enthalten in: *Rossijskaja gazeta*, 16. Juni 1997.

91 Das prominenteste Beispiel stellte der Fall des Krai Primorje dar, als Jelzin vergeblich versuchte, über seinen Vertreter, den regionalen Leiter des föderalen Sicherheitsdienstes (FSB), General Wiktor Kondratow, Gouverneur Jewgeni Nazdratenko zu Fall zu bringen. – Dazu: Petrov, Nikolai. „The President’s Representatives: ‚Moscow’s Men‘ in the Regions.“ *The Jamestown Foundation – Prism (Internet Ausgabe)*, Vol. IV, Nr. 7 (Part 2).

92 *Segodnya*, 3. Februar 2000.

93 *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)*, 9. Februar 2000.

Putins Dekret vom 13. Mai 2000, das die administrative Neuordnung Russlands in sieben föderale Bezirke vorsieht, führte schliesslich zur vollständigen Auflösung der alten Institution.<sup>94</sup> Fortan gibt es nur noch sieben Präsidentenvertreter, die in den Hauptstädten der neugeschaffenen Bezirke residieren.<sup>95</sup>

Die Vollmachten der Präsidentenvertreter gehen über die Bestimmungen vom Juli 1997 hinaus. Die Präsidentenvertreter haben in ihrem föderalen Bezirk unter anderem die Aufgaben, die Tätigkeit der föderalen Einrichtungen in den Regionen zu koordinieren, die Ausführung der föderalen Entscheidungen und die Umsetzung der Personalpolitik des Präsidenten zu kontrollieren, die Zusammenarbeit der föderalen und regionalen Exekutivorgane zu organisieren, an der Arbeit der regionalen Exekutivorgane und sogar der Organe der örtlichen Selbstverwaltung teilzunehmen sowie die Aktivitäten der gesetzgebenden Organe auf allen Ebenen zu überwachen und dem Präsidenten beziehungsweise dem Obersten Verfassungsgericht die Aussetzung von regionalen Entscheidungen vorzuschlagen, die föderalen Gesetzen widersprechen. Eine wichtige Funktion der Präsidentenvertreter ist, dass sie sowohl die Verteilung der föderalen Gelder in ihren Bezirken als auch die Erhebung der Steuern überwachen. Allerdings werden sie wohl nicht in regionalen Budgetfragen mitbestimmen können. Die Budgets werden von den regionalen Parlamenten abgesegnet. Für die Verteilung der Gelder ist nach wie vor der Gouverneur zuständig.<sup>96</sup>

Laut Sergei Samoïlow, der innerhalb der Präsidentenadministration für die Koordination der Aktivitäten der sieben Repräsentanten verantwortlich ist, besteht „die Aufgabe [der Präsidentenvertreter] nicht darin, die Gouverneure zu kontrollieren, sondern die föderalen Institutionen in den Regionen“ erfolgreich zu verwalten. Alle personellen Ernennungen innerhalb der föderalen Behörden können

94 Präsidentieller Ukas vom 13. Mai 2000: „O polnomočnom predstavitele Prezidenta Rossijskoj Federacii v federal'nom okruge.“ *Rossijskaja gazeta*, 16. Mai 2000 (<http://press.maindir.gov.ru/press/messages.asp>).

95 Vgl. Karte auf S. 30.

96 Zur personellen Besetzung und dem Kompetenzbereich der neuen Institution: *Itogi*, 23. Mai 2000, S. 16-19; *Rossijskij regional'nyj bjulleten'*, 22. Mai 2000 (Internet Ausgabe); *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)*; 2. August 2000.

gemäss Samoilow nur mit der Zustimmung der Präsidentenvertreter erfolgen. Dass die (informellen) Kontrollmöglichkeiten des Gouverneurs über die föderalen Beamten in Zukunft abnehmen werden, hält Samoilow deshalb für wahrscheinlich, weil die Position der regionalen Vorsitzenden durch die neuen Gesetze geschwächt worden sei.<sup>97</sup>

Allerdings wird erst die weitere Entwicklung zeigen, ob diesem neuen Versuch Moskaus, die Verwaltungseffizienz zu erhöhen, mehr Erfolg beschieden sein wird als früheren Anläufen in dieser Richtung. Bislang ist das einzige greifbare Resultat der neuen administrativen Massnahme, dass die Zahl der föderalen Beamten, die für regionale Fragen zuständig sind, noch einmal massiv aufgestockt wurde. Im August 2000 waren noch nicht einmal die Hälfte der neugeschaffenen Posten besetzt. Die Ausmasse der Verbürokratisierung der föderalen Beziehungen wird auch daran erkennbar, dass jede der sieben neugeschaffenen Institutionen (bei einer eher bescheidenen Annahme von 30 föderalen Organen pro Region) über 400 bis 500 föderale Einrichtungen in dem ihr zugewiesenen Bezirk wachen muss. Ob die Effizienz der föderalen Verwaltungsstrukturen durch diese administrative Reform erhöht werden kann, ist höchst fraglich.

Am meisten Einfluss hatten unter Jelzin diejenigen föderalen Abteilungen, welche für die Erhebung respektive Überwachung der föderalen Steuern in den Regionen verantwortlich waren. Diese Institutionen arbeiten mit den regionalen Administrationen zusammen und können dadurch Einfluss auf das wirtschaftliche Leben der Regionen nehmen. Dasselbe gilt für die Vertreter der Zentralbank, welche direkt an der Entwicklung regionaler Förderungsprogramme beteiligt sind.<sup>98</sup> In einer Reihe von Regionen sind jedoch auch diese föderalen Einrichtungen nur bedingt unabhängig. Einer strikten Kontrolle sind die föderalen Steuerbehörden in der Oblast Uljanowsk ausgesetzt. Um das föderale Haushaltssystem in der Region (*kaznačejstvo*) zu umgehen, hat der Gouverneur des Oblast, Juri Gorjatschow, die grossen regionalen Unternehmungen dazu gebracht, die Steuern nicht an diese, der

97 Vgl. das Interview mit Sergei Samoilow in: *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)*, 2. August 2000.

98 Lapina / Čirikova, *Regional'nye èlity RF*, S. 28-29.

Föderation direkt unterstellte Instanz abzuliefern, sondern unmittelbar in die Kasse der Oblast zu bezahlen. Offensichtlich konnte sich Gorjatschow nur deshalb durchsetzen, weil jene föderalen Beamten, welche für die Erhebung der Steuern verantwortlich sind, mit den regionalen Autoritäten kooperierten und ihnen das Geld unter Umgehung des föderalen Haushaltssystems ablieferten.<sup>99</sup>

Unter gewissen Umständen konnten die föderalen Organe bereits in der Jelzin-Zeit an Bedeutung gewinnen, wenn sie in ihren Aktivitäten entschieden und direkt vom Zentrum unterstützt wurden. Die Regel, dass die Ernennung von föderalen Beamten in Absprache mit den regionalen Behörden zu erfolgen hatte, wandte das Zentrum selektiv an. Grundsätzlich behielt sich Moskau das Recht vor, diejenigen Beamten zu ernennen, welche die rechtliche Situation und die ordnungsgemäße Implementierung der föderalen Gesetze in den Regionen überwachten. Das Zentrum ernannte etwa den Chef des Sicherheitsdienstes (FSB) und den Prokurator eigenmächtig. Die einzige Ausnahme bildete in diesem Bereich der regionale Polizeivorsteher, dessen Ernennung und Absetzung in beidseitigem Einverständnis erfolgte. Durch die Ernennung von Personen, die der regionalen Administration gegenüber feindlich eingestellt waren, konnte Moskau zwar nie einen gewählten Gouverneur zum Rücktritt bewegen, jedoch mindestens einen gewissen Einfluss auf das Verhalten der regionalen Autoritäten ausüben.<sup>100</sup>

Über die letzten Jahre hat sich der Trend beobachten lassen, dass die rechtlichen Strukturen in den Regionen (örtliche Gerichte und Prokuraturen) vermehrt unabhängig Entscheidungen trafen und sich in einzelnen Fällen gar zu einer ernst zu nehmenden Gegenkraft zur bestehenden politischen Macht zu entwickeln begannen. Eine deutlich härtere Gangart scheint sich in dieser Hinsicht unter Putin anzudeuten, der bereits vor seiner Wahl zum Präsidenten ankündigte, regionale Gesetze, die der föderalen Gesetzgebung oder der Verfassung widersprechen, zu blockieren und jene regionalen Verantwortlichen allenfalls strafrechtlich verfolgen zu lassen, die sich dieser Weisung nicht fügen. In diese Richtung zielt auch ein Anfang Juli verabschiedetes Gesetz

99 *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)*, 26. Januar 2000.

100 *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)*, 1. März 2000.

„Über die Miliz“. Am 7. Juli 2000 hatte die Staatsduma ein Veto des Föderationsrates überstimmt und sich für ein neues Gesetz ausgesprochen, das fortan auch die Ernennung und Absetzung des regionalen Polizeivorstehers ausschliesslich dem Kompetenzbereich des Föderationszentrums zuschreibt.<sup>101</sup>

#### 4.8. Die Rolle gesellschaftlicher Faktoren und der Medien in der regionalen Politik

Der Einfluss von Parteien, nichtstaatlichen gesellschaftlichen Organisationen oder Gewerkschaften lässt sich ebenso schwer ermitteln wie die Bedeutung der regionalen Medien für die Politik. Verglichen mit den anderen erwähnten Strukturen, lässt sich jedoch grundsätzlich sagen, dass gesellschaftliche Faktoren im politischen Leben der Regionen eine relativ geringe Rolle spielen.<sup>102</sup>

Die Gesellschaft als solche ist – abgesehen von den Wahlen – an den politischen Prozessen in den Regionen kaum beteiligt. Eine aktive Beteiligung über politische Parteien findet nur in geringem Masse statt (die einzige Partei mit Massenbasis ist die Kommunistische Partei der Russländischen Föderation), und eine regionale Parteienlandschaft hat sich erst in Ansätzen herausgebildet.<sup>103</sup>

Natürlich existiert in den Regionen unterdessen eine Vielzahl von gesellschaftlichen Bewegungen und Organisationen – von Menschenrechtsorganisationen über ökologische Bewegungen bis hin zu feministischen Gruppierungen. Allerdings zählen die meisten dieser

101 Föderales Gesetz vom 25. Juli 2000: Federal'nyj zakon RF ot 25. 07. 2000 N 105-F3 „O vnesenii izmenenija v stat'ju 7 zakona Rossijskoj Federacii „O milicii“.“ *Rossijskaja gazeta*, 27. Juli 2000 (abrufbar in elektronischer Form über: <http://www.akdi.ru/gd/>). – Vgl. zu diesem Gesetz auch: *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)*, 12. Juli 2000. – Und: *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)*, 10. Mai 2000.

102 Lapina / Čirikova, *Regional'nye élitj RF*, S. 36-37.

103 Der Einfluss von regionalen Parteien und Bewegungen wird in diesem Kapitel nicht speziell diskutiert. Zu den regionalen Parteien vgl. die Ausführungen in Kapitel 6.4.

Organisationen nur wenige Mitglieder und können deshalb kaum politischen Einfluss nehmen. Gleichzeitig zeigen die regionalen Behörden oft wenig Interesse an einer Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Organisationen. Eine Untersuchung zur Zusammenarbeit der populären und allgemein geschätzten „Vereinigung der Soldatenmütter“ mit den regionalen Behörden stellt fest, dass sich die Spitzen der regionalen Politik etwa im Vorfeld von Wahlen kooperativ verhalten, um ihr gesellschaftliches Ansehen zu steigern, ansonsten jedoch wenig an der Tätigkeit der Vereinigung und am potentiellen Nutzen interessiert sind, der ihnen aus einer Zusammenarbeit (etwa für den Bereich der Sozialpolitik) erwachsen könnte. Diese Haltung lässt sich nicht zuletzt dadurch erklären, dass eine Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Organisationen auch finanzielle Verpflichtungen nach sich zieht und das ohnehin überstrapazierte Budget einer Region zusätzlich belastet.<sup>104</sup>

Der soziale Faktor kann dann zu einer ernsthaften Herausforderung für die Politik werden, wenn sich breitere gesellschaftliche Schichten organisieren, um soziale Anliegen durchzusetzen. Eine besondere Sprengkraft hatten die Bergarbeiterproteste im Kusbass (Oblast Kemerowo), die 1998 ihren Höhepunkt erreichten, als die Arbeiter unter anderem wochenlang die Verbindungen der Transsibirischen Eisenbahnlinie blockierten und die Protestbewegung sich auf andere Regionen (Rostow und Krasnojarsk) ausweitete. Die Ursache der Unruhen war, dass den Arbeitern die Löhne über Monate, ja zum Teil über Jahre nicht mehr ausbezahlt worden waren. Als eigentlicher Sieger ging aus diesem Konflikt, der Anfang 1999 dank Lohnzahlungen der russländischen Zentralregierung entschärft wurde, jedoch nicht die Bevölkerung, sondern Aman Tulew, der Gouverneur der Oblast hervor. Er hatte es verstanden, die sozialen Proteste als Druckmittel gegen Moskau einzusetzen, um die ausstehenden Lohnzahlungen zu erzwingen. Dies steigerte nicht nur seine Popularität in der Bevölkerung, sondern

104 Der Bericht über „Die Probleme der Zusammenarbeit zwischen gesellschaftlichen Organisationen mit der staatlichen Macht am Beispiel der Tätigkeit der regionalen Vereinigungen der Soldatenmütter“ wurde von der staatlich unabhängigen *Povolžskoe informacionnoe agentstvo (PIA)* verfasst: Povolžskoe informacionnoe agentstvo (PIA). „Problemy vzaimodejstvija obščestvennych organizacij s gosudarstvennoj vlast’ju na primere dejatel’nosti regional’nych sojuzov soldatskich materej“ (<http://www.pia.saratov.ru/ANALIT/unetes.htm>).

gab ihm gleichzeitig die Möglichkeit, die regionale Kontrolle über die Kohleindustrie der Oblast auszuweiten.<sup>105</sup>

Einen wichtigen Platz im politischen Leben der Region nehmen die regionalen Medien ein. Nach dem Zerfall des kommunistischen Systems wurde die Meinungs- und Pressefreiheit als eine der grössten Errungenschaften der Reformen begriffen. Tatsächlich gibt es heute weit mehr Zeitungen, Zeitschriften und regionale Fernseh- und Radiostationen als früher. Die Situation der russländischen Medien hat sich jedoch in den letzten Jahren verschärft, und es scheint sich die Meinung des amerikanischen Präsidenten Hoover zu bewahrheiten, der im Vorfeld der Grossen Depression von 1929 sagte, dass auch der „freien Rede keine langen Stunden zu leben beschieden sind, wenn das freie Industriegewerbe und die freie Marktwirtschaft gestorben sind“.<sup>106</sup>

Thomas A. Dine, der Präsident von Radio Free Europe / Radio Liberty, nennt drei hauptsächliche Gefahren, denen die freie Presse in den postkommunistischen Staaten gegenwärtig ausgesetzt ist: *Erstens* ist es die Politik der Regierungen, welche die Medienfreiheit einzuschränken versuchen. Dies kann die Form von Repression annehmen, wenn Journalisten offener Gewalt von Seiten der Behörden ausgesetzt sind, wenn Verlagshäuser beschädigt und Medienschaffende verhaftet oder sogar ermordet werden. In den häufigeren Fällen werden allerdings „subtilere“ Formen angewendet, um Druck auf die Medien auszuüben. So sind unbequeme Journalisten etwa der Belästigung der Steuerpolizei ausgesetzt, ihre Lizenzen werden eingezogen und ihre Reisefreiheit wird eingeschränkt. *Zweitens* hat die freie Medienlandschaft unter der „Last der Vergangenheit“ zu leiden. Hinter der Politik der Regierung steht ein Komplex von Werten und politischen Überzeugungen der kommunistischen Vergangenheit, welche sich auf die heutige Auffassung von der Rolle der Medien niederschlägt. Typisch ist dabei die Ansicht, dass

105 Bizyukov, Petr / Donova, Inna / Burnyshev, Konstantin / Vinokurova, Olga. *Bergarbeiterproteste im Kuzbass: Das Jahr des Schienenkrieges in Fallstudien*. Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 1999 (= Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 36).

106 Hoover zitiert bei: Goble, Paul. „Russia: Financial Crisis Threatens Regional Press.“ *RFE / RF Weekday Magazine*, 19. Oktober 1998.

Journalismus politischen Zielen oder staatlichen Interessen zu dienen hat. Umgekehrt nehmen viele Journalisten, die im Sowjetsystem gross geworden sind, eine oft unkritische Haltung gegenüber staatlichen Autoritäten ein. *Drittens* hat gerade die Privatisierung der Medien nicht, wie allgemein im Westen angenommen wurde, zur vollständigen Freiheit der Medien geführt. Im Gegenteil werden viele Medien fremd-finanziert und hängen damit entweder von privatwirtschaftlichen Strukturen ab oder werden vom Staat direkt finanziert.<sup>107</sup>

Die Pressefreiheit, in der Verfassung unter Artikel 29 verankert, ist in vielen Regionen Russlands weitgehend ein Mythos.<sup>108</sup> Grundsätzlich sind die Medien in den Regionen weniger frei als in Moskau. Wenn auch in einzelnen Regionen und Städten Russlands noch immer eine reiche Auswahl an unabhängigen und kritischen Zeitungen besteht, hat sich die Situation in den letzten Jahren doch insgesamt zum Schlechteren verändert. Diese Entwicklung lässt sich einmal dadurch erklären, dass bereits in den ersten Jahren der Reform der demokratisierende Einfluss der Moskauer Medien, insbesondere derjenige der überregionalen Moskauer Presse, abgenommen hatte.<sup>109</sup> Die Erzeugnisse aus Moskau waren nicht nur teurer als die regionalen Produkte und damit wenig konkurrenzfähig, sondern sie standen auch inhaltlich den Problemen der Region fern, indem sie sich nur am Rand mit regionalen Ereignissen befassten. Das Publikum in der Provinz ist jedoch

107 Dine, Thomas A. *Freedom at Risk: Challenges to Free Media and Free Societies in Post-Communist Countries and the Role of Radio Free Europe / Radio Liberty*. Testimony prepared for a hearing of the Helsinki Commission of the United States Congress, Washington, DC, 4. April 2000 (<http://www.rferl.org/nca/special/mediafreedom/articles/tad040400.html>). – Vgl. dazu auch: Fossato, Floriana / Kachkaeva, Anna. „Russian Media Empires V.“ *RFE / RL Special Report*, August 1999 (<http://www.rferl.org/nca/special/rumedia5/index.html>).

108 Coalson Robert. „Media Watch: Study: Free Press Still Myth.“ *Moscow Times*, 12. November 1999.

109 Vgl. Hübner, Peter. *Der Zerfall des „einheitlichen Informationsraumes“ in Russland und der ehemaligen Sowjetunion. Teil I: Presselandschaft*. Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 1995 (= Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 49).

vorwiegend an lokalen und regionalen Angelegenheiten und weniger an den Vorkommnissen auf föderaler Ebene interessiert.<sup>110</sup>

Dann lässt sich die Tatsache, dass die regionalen Medien an Freiheit verlieren, mit der Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation nach der Krise im August 1998 erklären. Gerade weil auch die meisten Regionalzeitungen (ebenso wie lokale Fernsehstationen) von den Zuwendungen wirtschaftlicher Unternehmen abhängen, hatte die Wirtschafts- und Finanzkrise vom Sommer 1998 weitreichende negative Auswirkungen auf die Situation der Medien. Da die Wirtschaft selber in finanzielle Not geriet, mussten viele Zeitungen ihren Betrieb einstellen oder sahen sich genötigt, Personal zu entlassen und Umfang und Auflagen herabzusetzen. Aus der Krise haben viele Zeitungsunternehmer zudem die gefährliche Lehre gezogen, dass es besser ist, sich unter ein politisches Patronat zu stellen als von den Schwankungen des Marktes abhängig zu sein.<sup>111</sup>

Dann ist es – seit dem Amtsantritt Präsident Putins – sicher auch die spürbare Verhärtung der Politik gegenüber den freien Medien insgesamt, welche die Situation der Presse in den Regionen nachteilig beeinflusst.<sup>112</sup> Mit seinen Aktionen gegen die Institutionen der freien Presse und elektronischen Medien signalisiert Moskau gegenüber den Regionen, dass eine härtere Gangart als akzeptabel gilt. Für besonderes Aufsehen erregte Moskaus neue Medienpolitik im Zusammenhang mit der Verhaftung von Andrei Babizki, der als Korrespondent von Radio Free Europe / Radio Liberty kritisch über den Krieg in Tschetschenien berichtet hatte, mit der bewaffneten Stürmung der Büros von

110 Ders. *Russland: Ein Jahrzehnt nach der sowjetischen Informationsdiktatur: Scheitern Informationsfreiheit und Demokratie, zerbricht die staatliche Einheit?* Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 2000 (= Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 2), S. 17.

111 Vgl. dazu die Studie, die vom russländischen *National Press Institute (NPI)* über die Auswirkungen der August-Krise auf die regionale Zeitungslandschaft verfasst wurde. Der Bericht mit dem Titel „Regional Newspapers and the Russian Crisis“, erschien am 16. September 1998, kann abgerufen werden unter der URL-Adresse: <http://www.nyu.edu/globalbeat/pubs/mpi091698.html>.

112 Zur neuen föderalen Politik gegenüber den Medien: Pinsker, Dmitrij. „Perežimaja kanaly.“ *Itoji*, 23. Mai 2000, S. 11-14.

Media-MOST und des Fernsehsenders NTW, die beide nicht vom Staat kontrolliert werden, sowie mit der vorübergehenden Verhaftung von Wladimir Gusinski, dem Vorsteher der genannten unabhängigen Medieninstitute.<sup>113</sup>

Die Massnahmen der föderalen Behörden drücken sich nicht nur in zunehmender Repression aus, sondern auch in einer Änderung der gesetzlichen Grundlagen, die es dem Föderationszentrum erlauben, die Vorsteher der staatlichen Fernsehgesellschaften in den Regionen zu ernennen.<sup>114</sup> Die *Glasnost Defense Foundation (Fond zaščity glasnosti)*, eine Gruppe, die sich für die Freiheit der Medien in Russland und der GUS einsetzt, stellt in einem ihrer Berichte fest, dass die Zahl der von ihr registrierten Konflikte zwischen den Medien und lokalen Behörden von 63 im Januar 2000 auf 123 im Februar respektive 139 im März 2000 zugenommen hatte. Besonders hoch war das Konfliktpotential in diesem Zeitraum in den Oblasti Rostow, Wolgograd, Swerdlowsk, Omsk und der Stadt Moskau. Eine relativ grosse Anzahl von Konflikten wurde auch in den Oblasti Leningrad, Perm, Woronesch, Saratow, Samara, Orenburg, Tscheljabinsk, Nischni Nowgorod und der Republik Mordwinien registriert.<sup>115</sup> Dabei muss davon ausgegangen werden, dass die tatsächliche Ziffer bedeutend höher ist, da die meisten Fälle nicht gemeldet werden. Die betroffenen Journalisten wenden sich kaum an die örtlichen Gerichte, da diese vielfach von den regionalen Behörden kontrolliert werden und damit voreingenommen sind.

In Föderationssubjekten, deren politische Führung sich autoritärer Verwaltungsmethoden bedient, besteht zwar auch eine oppositionell eingestellte Presse. Deren Mitwirkende leiden jedoch unter den oben

113 Csongos, Frank. „Russia: Helsinki Commission Concerned Over Human Rights Record.“ *RFE / RL Weekday Magazine*, 25. Mai 2000. – Zu Gusinski und den Hintergründen seiner Verhaftung vgl. *Itogi*, 20. Juni 2000, S. 12-24. – Und: Fossato, Floriana / Kachkaeva, Anna. „Russian Media Empires VI.“ *RFE / RL Special Report*, September 2000 ([http://www.rferl.org/nca/special/rumedia6/rumediaVI\\_2.html](http://www.rferl.org/nca/special/rumedia6/rumediaVI_2.html)).

114 Fossato, Floriana. „Special Report on the Russian Media: Freedom of Information under Threat. Part 1 – The Andrei Babitskiy Affair.“ *RFE / RL Special Report*, Februar 2000 (<http://www.rferl.org/nca/special/rumedia5/babitsky.html>); *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)*, 24. Februar 2000.

115 Die regionalen Berichte für die jeweiligen Monate sind im Internet zugänglich unter: <http://www.gdf.ru/title.html>.

beschriebenen Repressalien seitens der Behörden und sind oft gezwungen, die Produktion ihrer Presseerzeugnisse in benachbarte Regionen zu verlegen. Das wohl bekannteste Beispiel dafür ist der Fall der kalmykischen Zeitung *Sovetskaja Kalmykija segodnja*, deren Produktion nach Stawropol verlegt wurde, nachdem die Redaktorin der Zeitung, Larisa Judina, im Juni 1998 ermordet worden war.<sup>116</sup> Im Zuge der Zentralisierung der Machtstrukturen in der Oblast Kemerowo wurden alle regionalen Fernseh- und Rundfunksendungen sowie ein grosser Teil der regionalen Zeitungen unter die Kontrolle des Gouverneurs gestellt. Die oppositionelle Presse wagt kaum, mit Kritik aufzutreten, da die Unterstützung durch die regionale Verwaltung für alle Zeitungen der Region lebenswichtig ist. Die Redaktionen sind nicht nur auf direkte Subventionen, sondern auch auf die Niedrighaltung der Preise für die Miete von Räumen und den Zugang zu staatlichen Druckereien angewiesen.<sup>117</sup>

In Regionen, in denen verschiedene Machtzentren bestehen, ist die Situation dadurch gekennzeichnet, dass auch die Medienlandschaft entsprechend der politischen Konfiguration in zwei oder mehrere Lager geteilt ist. So lässt sich etwa im nordkaukasischen Krai Krasnodar, wo die politische Situation durch den Konflikt zwischen dem Gouverneur und dem Bürgermeister der Stadt Krasnodar geprägt ist, feststellen, dass die regionale Presse, je nachdem von welcher Seite sie kontrolliert wird, jeweils nur die eine oder die andere Partei unterstützt, kaum jedoch eine neutrale Haltung einnimmt.<sup>118</sup> Der allgemeine schlechte Zustand der Medien- und Informationsfreiheit in den Regionen hat zur Folge, dass sich viele regionale und lokale Politiker einer effizienten Kontrolle durch die Öffentlichkeit entziehen

116 *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)*, 19. April 2000.

117 Bizyukov, Auf dem Weg zum „weissrussischen Modell“ der Oblast Kemerovo, S. 1-2.

118 Vgl. dazu den in Russisch verfassten Bericht „Die Massenmedien: Noch ein Aspekt der regionalen Realität“, der von Mitarbeitern der *Povolžskoe informacionnoe agenstvo (PIA)* verfasst wurde und die Situation der Medien in den Oblastn Kursk, Tambow und Saratow, den Republiken Mordwinien, Tschuwaschien, Baschkortostan und Kalmykien sowie dem Krai Krasnodar analysiert: *Povolžskoe informacionnoe agenstvo (PIA)*. „Sredstva massovoj informacii; ešče odin srez regional'noj real'nosti“ (<http://www.pia.saratov.ru/ANALIT/analsmi.htm>).

und damit „ein fundamentaler, unverzichtbarer Faktor der Demokratisierung vielerorts nur sehr eingeschränkt wirksam werden kann“. <sup>119</sup>

Die Kontrolle der Medien durch die regionalen Behörden ist nicht im Sinne der neuen Moskauer Regionalpolitik, die in den Medien ein Mittel sieht, die politischen Entwicklungen in den Regionen zu beeinflussen. Unter dem Vorwand, die Meinungsfreiheit in der Provinz zu unterstützen, versucht Moskau, die zentrale Kontrolle über die regionalen Medien wieder auszuweiten. Bezeichnend für diese Haltung ist der Vorschlag des Dumaabgeordneten Igor Lisinenko, der in einem Artikel in der *Nezavisimaja gazeta* vom 31. Mai 2000 festhält, dass die Errichtung der staatlichen Vertikale nur dann garantiert werden könne, wenn das Monopol der Gouverneure über die Medien gebrochen werde. Um den „Kampf gegen die Gouverneure“ erfolgreich bestehen zu können, sollte das Zentrum nach Meinung Lisinenkos versuchen, sich durch die Eröffnung einer landesweiten Kampagne für die Meinungsfreiheit die Loyalität der regionalen Presse zu sichern und die Expansion der Moskauer Medien voranzutreiben. <sup>120</sup>

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, welche Bedeutung das Internet in Zukunft haben wird. Angesichts wachsender Benutzerzahlen – während 1996 die Zahl der Internet-Benutzer mit 100'000 angegeben wurde, so schätzen die Fachleute gegenwärtig zwischen 1,5 und 6 Millionen Benutzer <sup>121</sup> –, muss davon ausgegangen werden, dass der sich abzeichnende gesellschaftliche Wandel auch die Politik nicht unberührt lassen wird. <sup>122</sup> Mit rund 18'000 registrierten Websites im Ru.domain-Bereich ist das Internet zu einem wichtigen Informations-

119 Hübner, *Russland: Ein Jahrzehnt nach der sowjetischen Informationsdiktatur*, S. 20.

120 *RFE / RL Russian Federation Report*, 7. Juni 2000.

121 *Itogi*, 23. November 1999. – Vgl. zu den russländischen Regionen und dem Internet auch: *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)*, 26. Januar 2000.

122 Vgl. dazu auch den in Russisch verfassten Bericht „Das Provinzielle Internet: Ein Blick aus naher Distanz“, der von Mitarbeitern der *Povolžskoe informacionnoe agentstvo (PIA)* verfasst wurde: Povolžskoe informacionnoe agentstvo (PIA). „Provincial'nyj internet: vzgljad s bliskogo rasstojanija“ (<http://www.pia.saratov.ru/ANALIT/inett.htm>).

werkzeug für eine relativ junge Elite geworden.<sup>123</sup> Nachrichten im Bereich der Politik und Wirtschaft sind unter Adressen wie [www.lenta.ru](http://www.lenta.ru), [www.gazeta.ru](http://www.gazeta.ru), [www.polit.ru](http://www.polit.ru), [www.smi.ru](http://www.smi.ru), [www.apn.ru](http://www.apn.ru), [www.nns.ru](http://www.nns.ru) oder [www.regions.ru](http://www.regions.ru) (für Nachrichten aus den Regionen) in Realzeit und gebührenfrei abrufbar. Damit kann sich der Bürger unabhängig von seinem Wohnort über die Geschehnisse informieren und umgeht so den Informationsengpass, der in einzelnen Regionen besteht. Die Position des Zentrums ist in dieser Frage noch nicht eindeutig. Das Potential dieser Entwicklung, die Gefahren und Herausforderungen des Internets werden unterdessen jedoch auch in einer breiteren politischen Öffentlichkeit diskutiert.<sup>124</sup>

Diese Übersicht über die verschiedenen gesellschaftlichen Einflussfaktoren auf die Politik ist unvollständig und müsste sicherlich etwa auch die Rolle krimineller Strukturen oder den Einfluss ausländischer Unternehmer und Organisationen, die in der Region tätig sind, näher unter die Lupe nehmen. Gerade was die regionale „Mafia“ angeht, ist man sich zwar einig, dass diese eine grosse Bedeutung hat (entsprechend wird dieses Thema auch in der russländischen Presse breit diskutiert), systematische Untersuchungen dazu fehlen jedoch weitgehend. Dasselbe gilt für die Frage, welchen Einfluss die Präsenz ausländischer Unternehmen und Organisationen auf das politische Innenleben der Region ausübt.

123 Fossato, Floriana. „Special Report on the Russian Media: Freedom of Information Under Threat: Part 2 – Russian Authorities and the World Wide Web.“ *RFE / RL Special Report*, Februar 2000 (<http://www.rferl.org/nca/special/rumedia5/babitsky2.html>).

124 Vgl. dazu die Rede des russländischen Ministers für Presse und Medien, Michail Lesin, an einem vom „Strategiezentrum“ (*Centr strategičeskich razrabotok*) am 13. April 2000 organisierten Seminar zum Thema „Globalisierung des Informationsraumes: Herausforderungen und neue Möglichkeiten für Russland“: *Centr strategičeskich razrabotok*. „Stenogramma seminaru ‚Globalizacija informacionogo prostranstva: vyzovy i novye vozmožnosti dlja Rossii‘.“ Moskau, 13. April 2000 (<http://www.csr.ru/conferences/stenogram.13.04.00.html>).

## Zusammenfassung

Innerhalb der Region sind besonders die Beziehungen zwischen dem regionalen Zentrum und den Organen der örtlichen Selbstverwaltung sowie die Verflechtungen zwischen der regionalen Exekutive einerseits und Wirtschaftsgruppierungen sowie Finanzkreisen andererseits entscheidend für die Stabilisierung der politischen Machtstrukturen. Dort, wo eine Zusammenarbeit stattfindet und die Verteilung von Macht und Ressourcen geregelt ist, lässt sich eher eine einheitliche und effiziente Politik gestalten. Die legislativen Organe spielen im Gegensatz dazu eine weniger bedeutende Rolle. Marginal ist schliesslich der Einfluss gesellschaftlicher Strukturen auf das politische Innenleben der Region, und unter Jelzin hatten auch die föderalen Einrichtungen geringe politische Bedeutung. Dabei sind es nicht nur die Konflikte zwischen den genannten Akteuren, sondern auch die Flügelkämpfe innerhalb der Eliten einzelner Machtstrukturen (insbesondere der Exekutiven), von denen immer wieder eine Gefahr für die regionale Stabilität ausgeht. In der Tendenz kam es in vielen Regionen zu einer Hierarchisierung und Zentralisierung der Macht, die innerhalb der Exekutive immer mehr bei deren Vorsteher, dem Gouverneur beziehungsweise dem Republikpräsidenten, angesiedelt war. In vielen Regionen wurde Macht einseitig monopolisiert, und entsprechend trug auch die Ausübung von Macht zusehends autoritäre Züge.

Eine neue Dimension könnte durch die von Präsident Putin eingeleiteten Reformen geschaffen worden sein. Deren Konsequenzen lassen sich zwar noch nicht eindeutig abschätzen, aber es ist deutlich zu sehen, dass die politischen Entwicklungen gegenwärtig durch zwei sich zuwiderlaufende Tendenzen dominiert werden: eine Dezentralisierung der politischen Macht auf regionaler Ebene und eine stärkere Hierarchisierung der Macht auf gesamtnationaler Ebene. Durch die administrativen Neuerungen und die Ernennung von sieben Präsidentenvertretern sollen die föderalen Organe in den Regionen gestärkt werden. Vor allem die Behörden des Zentrums, welche die Respektierung föderalen Rechts überwachen, sollen stärker in die föderale Verwaltungsstruktur eingebunden werden und unabhängig von den regionalen Behörden tätig sein können. Auch die regionalen Parlamente dürften einen Bedeutungs-

zuwachs erfahren. Denn das neue Gesetz über die Restrukturierung des Föderationsrates gibt der Legislative das Recht, einen eigenen Vertreter zu ernennen und mit Zweidrittelmehrheit auch den vom Exekutivvorsteher vorgeschlagenen Kandidaten abzulehnen.

Genauso wie die neuen Regelungen ein erleichtertes Verfahren zur Absetzung von gewählten Gouverneuren durch das Zentrum vorsehen, werden die administrativen Vorsteher in Zukunft das Recht haben, die gewählten Organe der örtlichen Selbstverwaltung von ihren Posten abzurufen, wenn Verstösse gegen föderales Recht oder die regionale Gesetzgebung geltend gemacht werden können. Während so die politische Macht des Gouverneurs einerseits durch neue Machtpole herausgefordert wird, erhält seine Administration gleichzeitig mehr rechtliche Befugnisse gegenüber den Organen der örtlichen Selbstverwaltung. Allerdings wurde von der Duma die wichtige Einschränkung gemacht, dass die Bürgermeister der Provinzhauptstädte von dieser Regelung ausgenommen werden. Und im Vergleich zum Machtverlust, den die Regionalvorsteher seit Putins Amtsantritt erfahren, kann das neue Gesetz über die örtliche Selbstverwaltung höchstens als Trostpflaster angesehen werden.

Die Auswirkungen der Putinschen Reformen in den einzelnen Regionen werden erst dann klarer erkennbar sein, wenn ein Grossteil der bisherigen Amtsinhaber abgetreten ist. Dies könnte schon bald geschehen. Denn für Ende des Jahres 2000 sind Gouverneurs- und Bürgermeisterwahlen sowie Wahlen in die Regionalparlamente in 38 russländischen Föderationssubjekten vorgesehen.<sup>125</sup> Während dabei eine Reihe von Gouverneuren abtreten müssen, weil sie gemäss Bundesgesetzgebung nicht für eine dritte Amtsperiode kandidieren dürfen, wird die Kremlführung im Vorfeld der Regionalwahlen mehr denn je darum bemüht sein, ihre Kandidaten zu unterstützen.

125 RFE / RL *Russian Federation Report*, 9. August 2000.

## Kapitel 5

### Die wirtschaftliche Souveränisierung

Dieses Kapitel beschäftigt sich mit den regionalen wirtschaftlichen Entwicklungen in Russland. Hier wird es darum gehen, die Fragmentiertheit des Wirtschaftsraumes und den Prozess der wirtschaftlichen Desintegration, die wirtschaftlichen und finanziellen Grundlagen des russländischen Regionalismus sowie die Reformpolitik und die wirtschaftspolitischen Strategien der einzelnen Regionen zu beschreiben, um schliesslich auch einen kurzen Ausblick auf mögliche Tendenzen und Neuerungen seit Putin zu wagen.

Im ersten Abschnitt des Kapitels werden in einer Übersicht einige grundsätzliche Tendenzen der wirtschaftlichen und sozialen Desintegration Russlands dargestellt. Bereits hier wird ersichtlich, wie ungleich die Entwicklungen in diesem Bereich verlaufen sind und wie gross die sozioökonomische Differenzierung innerhalb Russlands ist. Neben der Souveränisierungswelle nach 1990/91 stellte die Finanzkrise von August 1998 eine der wichtigsten Stationen in der wirtschaftlichen Verselbständigung der russländischen Territorien dar. Entsprechend ist ein zweiter Abschnitt den Auswirkungen dieser Krise auf die regionale Entwicklung gewidmet und beschreibt die verschiedenen Massnahmen, mit denen die politischen Führungen in der Peripherie auf dieses Ereignis reagiert haben.

Die darauffolgenden Abschnitte drei bis fünf setzen sich mit der Frage nach den wirtschaftlichen Grundlagen des russländischen Regionalismus auseinander. Um eine Vorstellung davon zu gewinnen, welche Art wirtschaftlicher Autonomie sich während der Jelzin-Ära in den russländischen Regionen eingestellt hat und wie „unabhängig“ vom Zentrum die staatlichen regionalen Behörden in Wirtschaftsfragen zu entscheiden vermögen, ermittelt der dritte Abschnitt die finanzielle Basis des russländischen Regionalismus. Untersucht wird, welche Regionen in der Lage sind, die Ausgaben des regionalen Budgets am ehesten durch eigene Einnahmen zu decken und welche auf die finanziellen

Zuwendungen des Zentrums angewiesen sind. Entsprechend wird auch auf das System der föderalen Budgetbeziehungen eingegangen und nach dem finanziellen Abhängigkeitsverhältnis zwischen Zentrum und Peripherie gefragt.

Eine andere Annäherung an das Thema der wirtschaftlichen Grundlagen des Regionalismus wird im vierten Abschnitt versucht, indem auf die Verteilung von regionalem und föderalem Eigentum eingegangen wird. Auch über diese Angabe lässt sich ein Eindruck vom Grad der wirtschaftlichen Autonomie der Regionen gewinnen. Der fünfte Abschnitt beschäftigt sich mit der Frage, über welches wirtschaftliche Potential die einzelnen Regionen verfügen, um auf dem Weltmarkt mit konkurrenzfähigen Produkten auftreten zu können. Dies ist um so wichtiger, als gerade das Exportpotential – und damit die Möglichkeiten internationaler Wirtschaftsaktivität – eine der wichtigsten Stützen der regionalen Wirtschaften darstellt. Gerade die Angaben zum Aussenwirtschaftspotential machen die grossen Unterschiede zwischen den russländischen Regionen ersichtlich, von denen nur wenige in der Lage sind, auf dem Weltmarkt in Erscheinung zu treten.

Die Teile sechs und sieben beschäftigen sich mit Aspekten der regionalen Wirtschaftspolitik. Während der sechste Teil drei zentrale Elemente der regionalen Reformpolitik – die Entwicklung der marktwirtschaftlichen Verhältnisse (Entfaltung von Unternehmertum und Privatisierung), die Politik des Protektionismus und die Handhabung der Preispolitik – herausgreift, beschreibt der siebte Abschnitt die verschiedenen Strategien, welche die Regionen verfolgen, um ihre Wirtschaftsinteressen umzusetzen. Die Regionen versuchen ihre Interessen sowohl über die direkten, vertikalen Beziehungen zu den Machtinstitutionen des Zentrums als auch über verschiedene Formen horizontaler Zusammenschlüsse mit anderen subnationalen Einheiten wahrzunehmen. Vermehrt stellen auch die internationalen Kontakte und grenzüberschreitenden institutionellen Netzwerke eine wichtige Dimension regionalwirtschaftlicher Strategien dar.

Ein letzter Teil betrachtet schliesslich die Tendenzen, die sich seit Putin feststellen lassen und geht der Frage nach, welche Konsequenzen sich aus den von ihm eingeleiteten Massnahmen für die regionalen wirtschaftlichen Prozesse ergeben.

## 5.1. Die Desintegration des wirtschaftlichen Raumes

Die Russländische Föderation funktionierte Zeit ihres Bestehens nie als einheitlicher Wirtschaftsraum. Bereits 1990 nahm mit den Souveränitätserklärungen einzelner Gebietseinheiten eine Entwicklung ihren Anfang, die vom Wunsch nach nationaler Selbstbestimmung und möglichst weitgehender Kontrolle der territorialen Ressourcen geprägt war. Zur ohnehin bereits bestehenden breiten Vielfalt von regional unterschiedlichen Wirtschaftsstrukturen und Ressourcenvorkommen kam mit der Errichtung örtlicher Zahlungs- und Handelsbarrieren ein weiteres desintegratives Element hinzu.<sup>1</sup> Wie schon mehrmals betont, waren auch die Souveränisierungsbestrebungen der nationalen Republiken mehrheitlich wirtschaftlich – und nicht ethnisch – motiviert. In den nationalen Republiken liess sich die Tendenz feststellen, dass die Elite die nationale Karte so lange ausspielte, bis ihre Machtposition konsolidiert und der Kampf um die Umverteilung der Ressourcen mit der Zentrale zu ihrem grösstmöglichen Vorteil entschieden war.<sup>2</sup>

Die treibende Kraft dieses wirtschaftlichen Regionalismus war und ist in erster Linie die ungleiche wirtschaftliche Entwicklung der Regionen innerhalb Russlands.<sup>3</sup> Dabei ist die Tatsache, dass sich die sozioökonomische Situation innerhalb der Regionen derart verschieden darstellt, nur bedingt auf die Politik der regionalen Eliten zurückzuführen, sondern eine strukturelle Hinterlassenschaft des sowjetischen Volkswirtschaftssystems. Gerade um der Gefahr des Regionalismus vorzubeugen, wurden die Regionen der RSFSR nicht als selbständig funktionierende

- 1 Kirkow, Peter. „Im Labyrinth russischer Regionalpolitik: Ausgehandelter Föderalismus und institutionelle Veränderungen.“ *Osteuropa*, Nr. 1 (Januar 1997), S. 43-45.
- 2 Vgl. in diesem Zusammenhang die Fallstudien von Mary McAuley zu den Republiken Tatarstan und Sacha (Jakutien): McAuley, Mary. *Russia's Politics of Uncertainty*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, S. 82-108.
- 3 Lysenko, Viktor. „Regionale Differenzierungsprozesse in der russischen Wirtschaft.“ In: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien (Hrsg.). *Der Osten Europas im Prozess der Differenzierung: Fortschritte und Misserfolge der Transformation*. Jahrbuch 1996/97. München und Wien: Carl Hanser Verlag, 1997, S. 277-288. – Kirkow, Peter. „Russlands Regionen im Vergleich: Zwischen institutionellem Wandel, Finanzknappheit und wirtschaftlicher Anpassung.“ *Osteuropa*, Nr. 10-11 (Oktober-November 1997), S. 1009-1021.

wirtschaftliche Einheiten konzipiert. Es wurde im Gegenteil versucht, jeder Region ihre spezifische Funktion im volkswirtschaftlichen Komplex der Sowjetunion zuzuteilen. Der einheitliche Volkswirtschaftskomplex der Sowjetunion beruhte auf einer Arbeitsteilung und einer „Spezialisierung“ der Regionen auf die Herstellung bestimmter Erzeugnisse. Nach dem Zusammenbruch des einheitlichen wirtschaftlichen Raumes zerfiel dieses System. Dies brachte eine Reihe von Regionen in eine schwierige Situation, da sie aufgrund einer einseitigen wirtschaftlichen Branchenstruktur noch immer stark auf die gesamtstaatliche wirtschaftliche Infrastruktur angewiesen waren.

Nach dem Ende der Sowjetunion waren diejenigen russländischen Regionen eher in der Lage, sich den neuen Verhältnissen anzupassen, die entweder reich an Rohstoffen waren oder über eine diversifizierte Branchenstruktur, eine gut ausgebaute Infrastruktur, Anschluss an wichtige Verkehrsknoten und schliesslich auch über gut ausgebildetes Humankapital verfügten. Dagegen befanden sich wirtschaftlich schwache Gebiete – solche, die über keine wertvollen Ressourcen verfügten, an Kriegszonen grenzten, Schwierigkeiten beim Zugang zu den wichtigen Transportrouten hatten und, etwa aufgrund einer veralteten Industrie, nicht das Potential aufbrachten, konkurrenzfähige Produkte auf dem Binnen- oder dem Aussenmarkt anbieten zu können – in einer benachteiligten Situation.

Die politischen Eliten dieser in wirtschaftlicher Hinsicht rückständigen oder depressiven Gebiete sahen in der wirtschaftlichen Differenzierung die Gefahr, zunehmend an den Rand der russländischen Gesellschaft gedrängt zu werden. Mehr als die anderen waren diese Regionen von Anfang an auf die finanzielle Unterstützung durch das Zentrum angewiesen. Demgegenüber sahen wirtschaftlich starke Regionen ihre Interessen oftmals besser in der Abgrenzung vom Einfluss des Zentrums gewahrt. Angesichts der wirtschaftlichen Instabilität Russlands waren solche Gebiete immer weniger gewillt, umfangreiche Nettotransfers an den Rest des Gesamtstaates zu leisten, ohne dass diese Transfers in erkennbarer Weise übergeordneten Interessen dienten.<sup>4</sup>

4 Bell, Claudia / Götz, Roland. „Die wirtschaftliche Dimension von Regionalismus in der Russländischen Föderation.“ In: Kappeler, Andreas (Hrsg.). *Regionalismus und Nationalismus in Russland*. Baden-Baden: Nomos, 1996 (= Nationen und Nationalitäten in Osteuropa, Bd. 4), S. 225-242, hier S. 225.

Das Auseinanderdriften des russländischen Wirtschaftsraumes kann mit folgenden Zahlen veranschaulicht werden: Von Mitte der 1980er Jahre bis Mitte der 1990er Jahre liess sich eine wirtschaftliche Stärkung von Regionen im Nordgebiet, im Wolgagebiet, im Ural und zum Teil auch in West- und Ostsibirien sowie im Fernen Osten beobachten. Demgegenüber war über die gleiche Zeitperiode eine deutliche Schwächung von Regionen im Zentrum und in der Schwarzerdezone, im Nordwestgebiet, im Wolga-Wjatka-Gebiet sowie im Nordkaukasus zu verzeichnen. Der Gesamtanteil der ersten Gruppe von Regionen an der Industrierzeugung wuchs von 52 Prozent im Jahre 1989 auf 63 Prozent im Jahre 1995.<sup>5</sup> Wichtige sozioökonomische und politische Implikationen folgen auch aus der territorial ungleich verteilten Konzentration der Industrieproduktion auf einige wenige Regionen. Auf die 20 am stärksten industrialisierten Subjekte Russlands entfielen 1995 62 Prozent der Industrieproduktion, auf die ersten zehn 41,5 Prozent. Rund die Hälfte der russländischen Bevölkerung lebt innerhalb dieser 20 territorialen Einheiten.<sup>6</sup>

Eine Gefährdung des einheitlichen Wirtschaftssystems geht auch von der zunehmenden Demonetisierung der Wirtschaft und der Ausbreitung der Schattenwirtschaft aus.<sup>7</sup> Ende 1995 wurden nur gerade 42 Prozent der von der Industrie produzierten Güter mit Geld bezahlt. In den folgenden Jahren war die Tendenz weiter sinkend.<sup>8</sup> Genau wie die Schattenwirtschaft, die für die Erwirtschaftung eines immer grösser werdenden Anteils des Bruttoinlandprodukts verantwortlich ist (Schätzungen

5 Parkanskij, Aleksandr. „Rossijskie regiony i vnešnjaja politika.“ *Segodnja*, 19. Juni 1996.

6 Ebd.

7 Dazu allgemein: Dolgopjatova, Tat'jana / Simacev, Jurij / Tambovcev, Vitalij / Jakovlev, Andrej. *Schattenwirtschaft in Russland: Aktivitäten legaler russischer Unternehmen*. Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 1999 (= Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 37).

8 Angabe aus: „Archiv Gosudarstvennoj Dumy Federal'nogo Sobranija Rossijskoj Federacii. Materialy Komiteta po ekonomičeskoj politike,“ zit. bei: Arinin, A. N. „Problemy razvitija rossijskoj gosudarstvennosti v konce XX veka.“ In: Gubolgo, M. N. (Hrsg.). *Federalizm vlasti i vlast' federalizma*. Moskau: TOO „IntelTech“, 1997, S. 6-107, hier S. 48. – Vgl. dazu auch: Kirkow, Russlands Regionen im Vergleich, S. 1016-1018.

gehen von 20 bis 45 Prozent aus),<sup>9</sup> dient auch die Praktik des geldlosen Tauschgeschäfts vor allem dazu, die staatlichen Steuern zu umgehen. Dies hat eine zerstörerische Wirkung auf das staatliche Budget und auf die föderale Wirtschafts- und Geldpolitik insgesamt.<sup>10</sup>

Die umfassende Wirtschaftskrise führt zur Zunahme sozialer Spannungen in der Gesellschaft. Nach amtlichen Hochrechnungen leben rund 33 von den knapp 150 Millionen Bürgern Russlands unter dem Existenzminimum, und die Schere zwischen arm und reich hat sich in den letzten Jahren dramatisch aufgetan. 1991 waren die reichsten zehn Prozent der Bevölkerung 4,5 Mal so vermögend wie die ärmsten zehn Prozent, und bis 1996 stieg dieser Faktor bereits um das Dreifache.<sup>11</sup> Entsprechend variiert auch das regionale Gefälle hinsichtlich des allgemeinen Lebensstandards in den Regionen stark. Der „Human Development Index“, der auf der Basis von drei Indikatoren (Bruttoregionalprodukt pro Kopf, durchschnittliche Lebenserwartung und Bildungsniveau) errechnet wird, variiert in einem Bereich zwischen 0.867 (für den Spitzenreiter Moskau) und 0.520 (für die nordwestlich der Mongolei gelegene Republik Tuwa, eine der ärmsten

9 Radaev, Vadim. „Tenevaja èkonomika v Rossii: izmenenie konturov.“ *Pro et Contra*, Nr. 1 (Winter 1999). S. 5-24, hier S. 8. – Russlands neuer Präsident Wladimir Putin spricht in seiner Millenniumsbotschaft von Ende 1999 von rund 40 Prozent Anteil der Schattenwirtschaft am Bruttoinlandprodukt: Putin, Vladimir. „Russia at the turn of the New Millenium“ ([http://www.pravitelstvo.gov.ru/english/statVP\\_engl\\_1.html](http://www.pravitelstvo.gov.ru/english/statVP_engl_1.html)).

10 Vgl. zur Wirtschaftskrise und zur Barterwirtschaft: Åslund, Anders. „Programmierter Kollaps: Russlands Finanzkrise führt ins Chaos.“ *Internationale Politik*, Nr. 10 (Oktober 1998), S. 3-11, insbesondere S. 4-5; Goldman, Marshall I. „The Cashless Society.“ *Current History*, Nr. 621 (Oktober 1998), S. 319-324.

11 Arinin, Problemy razvitija rossijskoj gosudarstvennosti, S. 49. – Andere Schätzungen gehen davon aus, dass gegenwärtig rund 44 Mio. Russländer unter der Armutsgrenze leben: Lewin, Moshe. „A Country Falling Apart: The Collapse of the Russian State.“ *Le Monde Diplomatique*, November 1998. – Eine Übersicht über das soziale Spannungspotential in den Regionen findet sich in: Popov, Roman / Susarov, Andrej. „Social'naja naprjažennost' i social'noe neblagopolučie.“ In: Petrov, Nikolaj (Hrsg.). *Regiony Rossii v 1998 g.: Ežegodnoe prilozhenie k „Političeskomu al'manachu Rossii“*. Moskovskij Centr Karnegi. Moskau: Gendal'f, 1999, S. 138-155.

Regionen Russlands).<sup>12</sup> Ähnliche Ungleichgewichte finden sich bei der Arbeitslosenquote oder der regionalen Ausbreitung der Armut.<sup>13</sup>

Interessant ist an dieser Stelle die Frage, ob sich zwischen der sozio-ökonomischen Situation und der politischen Ausrichtung der regionalen Eliten und Bevölkerungen ein Zusammenhang herstellen lässt. Die Analyse des regionalen Wählerverhaltens zwischen 1991 und 1996 zeigt, dass ein Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Stärke und politischer Ausrichtung besteht. Während die Bevölkerung und die Elite ärmerer Gebiete eher konservativ oder „nationalistisch“ motiviert wählen – worunter sowohl kommunistisch als auch rechtsradikal fallen kann –, gelten Regionen mit wirtschaftlich aussichtsreicheren Perspektiven tendenziell als liberaler und reformorientierter.<sup>14</sup> Allerdings lässt sich dieses Muster nach 1996 (d. h. nach der grössten Welle von Regionalwahlen) nicht mehr oder nur noch bedingt nachweisen. Die Regionen lassen sich nicht einfach in ein pro- und ein antireformistisches Lager aufteilen. Die Wirtschaftspolitik der regionalen Führungen zeigt ein weit komplexeres und ungleichförmiges Bild und korrespondiert nicht immer mit der aufgrund einer bestimmten sozioökonomischen Lage zu erwartenden Politik.

12 Die zehn Regionen, welche gemäss dem *Human Development Index* (der auf Daten von 1996 basiert) die Spitze der Liste anführen, sind: die Stadt Moskau, die Republik Tatarstan, St. Petersburg, die Republik Baschkortostan, die Oblasti Nischni Nowgorod, Lipezk, Tjumen, Samara, Perm und Tomsk. Als ärmste Regionen gelten: die Republik Mari El, die Republik Adygien, die Republik Nordossetien, die Republik Kalmykien, die Oblast Tschita, die Republik Altai, die Republik Dagestan, das Jüdische Autonome Gebiet, die Republik Inguschetien, die Republik Tuwa. Vgl. *Human Development Report 1998, Russian Federation*. Moskau: UN Development Programme (UNDP), 1998, S. 77-78.

13 Die vergleichenden Angaben über den Lebensstandard finden sich in: Goskomstat Rossii (Hrsg.). *Regiony Rossii: statističeskij sbornik 1998*. Bd. 1. Moskau, 1998, S. 96-157.

14 Vgl. zur politischen Orientierung der russländischen Bevölkerung: Programma Evropejskogo Sojuza Tacis, Kontrakt BIS/95/321/057. *Analiz tendencii razvitija regionov Rossii v 1991-1996gg.: Političeskie orientacii naselenija regionov Rossii*. Moskau, Mai 1997.

## 5.2. Die Auswirkungen der Augustkrise 1998

Ein wichtiges Ereignis in der regionalen Entwicklung stellte die Krise des Sommers 1998 dar, die gleichsam zum „Katalysator der Verselbständigung der Regionen“ werden sollte.<sup>15</sup> Im Sommer 1998 erlebte Russland einen finanziellen Zusammenbruch, der sich auch mit massiven Interventionen von aussen (IWF- und Weltbankkrediten) nicht verhindern liess und zu einer Staatskrise führte, wie sie das Land seit Jahren nicht mehr erlebt hatte.<sup>16</sup> Besonders hart wurde die russländische Wirtschaft (und Gesellschaft) von der massiven Abwertung des Rubels getroffen, einer Massnahme, die das Vertrauen in die Führung des Landes massiv untergrub. Mit dem Entscheid vom 17. August 1998 zur Abwertung des Rubels brach Jelzin sein nur wenige Tage zuvor gemachtes Versprechen, dass eine Devaluation der nationalen Währung nicht zur Diskussion stünde. Die etwa fünf Jahre andauernde Phase der Stabilität des Rubels – von Jelzin immer wieder als eine der wichtigsten Errungenschaften seines Wirtschaftsprogramms angepriesen – war damit beendet.

Trotz der heftigen Reaktion der Regionen, die allesamt nach mehr wirtschaftlicher Autonomie drängten, darf das Ereignis nicht mit der Souveränisierungswelle nach 1990/91 verglichen werden. Die regionalen Entwicklungen nach 1990/91 lassen sich als Resultat der Bemühungen der Regionen begreifen, von der Schwäche des Zentrums zu profitieren und die eigenen Interessen auf Kosten der staatlichen durchzusetzen. Die Massnahmen dagegen, welche die Regionen nach der Krise vom Sommer 1998 ergriffen, sind weitgehend als Versuche zu werten, den wirtschaftlichen Schaden in ihren Territorien auszugleichen. Abgesehen von einzelnen, politisch motivierten Aktionen,

15 *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30. September 1998.

16 Dazu: Hishow, Ognian. *Finanzieller Zusammenbruch des russischen Staates: Problemlösung aus eigener Kraft erforderlich*. Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 1998 (= Aktuelle Analysen des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 33).

stellten die regionalen Prozesse, die sich in dieser Zeit beobachten liessen, notwendige Überlebenshilfen in einer Zeit grösster Krise dar.<sup>17</sup>

Die Reaktionen aus den Regionen waren unterschiedlicher Natur. Es mehrten sich die Stimmen in der Peripherie, die sich für eine Stärkung der Kompetenzen der Regionen und für mehr Mitspracherecht in der föderalen Politik aussprachen.<sup>18</sup> In einer Reihe von Regionen, beispielsweise in der Republik Inguschetien und in den Oblasti Swerdlowsk und Twer, wurden Antikrisenkomitees gegründet. In anderen, wie etwa in der Oblast Kaliningrad, wurde der wirtschaftliche Notstand ausgerufen.<sup>19</sup> In fast allen Regionen wurden als Reaktion auf die Krise Preiskontrollen eingeführt. Ein Grossteil der Regionen hatte auch Exportverbote für Lebensmittel verhängt, was den faktischen Zusammenbruch des einheitlichen Marktes bedeutete. Gemäss *Izvestija* war dieser „Nahrungsmittel-Separatismus“ besonders ausgeprägt in den Oblasti Stawropol, Samara und Wologda sowie in den Kraja Krasnodar und Chabarowsk.<sup>20</sup> Infolge der Krise wurden in rund 60 Regionen Sparmassnahmen beschlossen.<sup>21</sup> Besonders heftig fiel die Reaktion in der ressourcenreichen sibirischen Republik Sacha (Jakutien) aus. Deren Präsident ordnete kurzerhand an, die gesamte Goldproduktion auf dem Territorium der Republik der Regionalregierung zu unterstellen. Darüber hinaus drohte Sacha (Jakutien) zusammen mit einer Reihe anderer Regionen, die Zahlungen an Moskau vollständig einzustellen.<sup>22</sup>

17 Zu den sozioökonomischen Auswirkungen der Krise auf die Regionen: Zubarevič, Natal'ja / Trejviš, Andrej. „Social'no-ekonomičeskoe položenie regionov.“ In: Petrov, Nikolaj (Hrsg.). *Regiony Rossii v 1998 g.: Ežegodnoe priloženie k „Političeskomu al'manachu Rossii“*. Moskovskij Centr Karnegi. Moskau: Gendal'f, 1999, S. 94-103.

18 Orttung, Robert. „How the Financial Crisis Affects the Regions.“ *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)*, 18. August 1998.

19 Petrov, Nikolaj / Titkov, Aleksej. „Političeskaja žizn' v regionach.“ In: Petrov, Nikolaj (Hrsg.). *Regiony Rossii v 1998 g.: Ežegodnoe priloženie k „Političeskomu al'manachu Rossii“*. Moskovskij Centr Karnegi. Moskau: Gendal'f, 1999, S. 104-112, hier 105-106.

20 *Izvestija*, 22. September 1998.

21 Ebd.

22 *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30. September 1998.

Einzelne Republiken versuchten, die instabile Situation im Zentrum zu nutzen, um extreme politische Forderungen gegenüber dem Zentrum durchzusetzen. Anlass zu besonderer Besorgnis bereiteten der russländischen Führung die Äusserungen des schwerreichen Präsidenten der kleinen Republik Kalmykien, der vor dem Hintergrund der Krise nicht nur bekanntmachte, er werde die Zahlungen in die Föderationskasse vollständig einstellen, sondern gar damit drohte, die Republik zu einem „assozierten Mitglied“ der Russländischen Föderation zu machen. Nachdem Jelzin umgehend ein Treffen des nationalen Sicherheitsrates einberufen und diesen zur Ausarbeitung konkreter Massnahmen im Fall weitergehender Absetzungstendenzen Kalmykiens aufgefordert hatte, rückte die kleine Republik allerdings schnell wieder von ihrem Vorhaben ab.<sup>23</sup>

Insgesamt haben die wirtschaftlichen Notmassnahmen in der Konsequenz dazu beigetragen, dass die Peripherie insgesamt noch ein Stück unabhängiger von Moskau wurde. Die Augustkrise von 1998 ist somit als wichtiger Schritt im Konsolidierungsprozess der Regionen zu begreifen.

### 5.3. Die finanzielle Basis des russländischen Regionalismus

Ein Eindruck von der finanziellen Stärke des russländischen Regionalismus liesse sich aus der Zahl der zur Gruppe der Geberregionen gehörenden Gebiete gewinnen. Umstritten ist allerdings, wie viele Regionen zu dieser Gruppe gezählt werden können. Nach Meinung von Alexei Lawrow und Wiktor Christenko dürfte die Zahl wesentlich höher sein als gemeinhin angenommen. Obwohl es in statistischer Hinsicht kaum möglich ist, eine genaue Berechnung des finanziellen Flusses zwischen dem Zentrum und den Regionen anzustellen (da die Budgetbeziehungen wenig transparent sind), gehen Lawrow

23 *Johnson's Russia List (Internet Ausgabe)*, 19. November 1998; *Nezavisimaja gazeta*, 20. November 1998; *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)*, 24. November 1998.

und Christenko in ihrer Studie davon aus, dass nicht ein Dutzend, sondern rund 30 Föderationssubjekte mehr ins föderale Budget zahlen als sie daraus wieder zurückerhalten.<sup>24</sup>

Die Autoren gelangen deshalb zu dieser Einschätzung, weil sie neue Kriterien anwenden, um eine Geberregion zu definieren. Bislang zählte das Finanzministerium diejenigen Gebiete zu den Geberregionen, die keine oder fast keine finanzielle Hilfe aus dem föderalen Budget erhalten. Folgt man dieser Lesart, dann waren es nach offiziellen Angaben im Jahr 1994 23,<sup>25</sup> im Jahr 1999 nur gerade 13 Territorien,<sup>26</sup> die zur Gruppe der Geberregionen gehörten. Zum Nennwert dieser Berechnung wird die direkte finanzielle Hilfe genommen, welche die Regionen aus der Staatskasse erhalten. Doch die direkte finanzielle Hilfe stellt nur rund 15 Prozent der Summe dar, welche die Föderation insgesamt an finanzieller Hilfe an die Regionen leistet. Weit mehr Mittel fließen in anderer Form (etwa über die regionalen Programme der verschiedenen Ministerien und Abteilungen des Zentrums) in die Regionen. Werden nun – wie dies Lawrow und Christenko tun – die totalen föderalen Steuerzahlungen, welche die Region leistet, mit dem gesamten finanziellen Fluss vom Zentrum in die Region verglichen, dann wird die Zahl der gemeinhin als Geberregionen bezeichneten Gebiete bei weitem übertroffen. Diese Feststellung hat insofern eine grosse Bedeutung, als rund 60 Prozent der russländischen Bevölkerung verteilt auf die von Alexei Lawrow und Wiktor Christenko angegebenen 30 Geberregionen leben.<sup>27</sup>

24 Lavrov, Aleksej / Christenko, Viktor. „Èkonomika i politika Rossijskogo bjudžetnogo federalizma.“ *Oficial'naja informacija Ministerstvo Finansov*, 27. November 1998 ([http://www.minfin.ru/off\\_inf/93.htm](http://www.minfin.ru/off_inf/93.htm)).

25 Archiv Gosudarstvennoj Dumy Federal'nogo Sobranija Rossijskoj Federacii. Materialy Komiteta po bjudžetu, nalogam, bankam i finansam, zit. bei: Arinin, Problemy razvitija rossijskoj gosudarstvennosti, S. 49.

26 Gemäss Informationen des Finanzministeriums gehörten 1999 folgende Regionen zu dieser Gruppe: die Städte St. Petersburg und Moskau, die Oblasti Moskau, Lipzck, Samara, Perm, Swerdlowsk und Irkutsk, die Republiken Tatarstan und Baschkortostan, die Autonomen Bezirke der Chanten und Mansen, der Autonome Bezirk der Jamal-Nenzen sowie der Krai Krasnojarsk. Aus: *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)*, 27. Mai 1999.

27 Lavrov / Christenko, Èkonomika i politika Rossijskogo bjudžetnogo federalizma.

Eine Ahnung von der finanziellen Basis des russländischen Regionalismus vermitteln auch die Angaben, welche von der russländischen Zeitschrift *Èkspert* im Rahmen ihrer regelmässigen Evaluationen des regionalen Investitionsklimas zusammengestellt werden. Interessant ist in diesem Zusammenhang die Feststellung, dass im Jahr 1998 16 Regionen imstande waren, die Ausgaben des regionalen Budgets zu mindestens 90 Prozent durch eigene Einnahmen zu decken. In diese Kategorie fallen gemäss *Èkspert* die Städte St. Petersburg und Moskau, die Oblasti Perm, Samara, Lipezk, Moskau, Nowosibirsk, Swerdlowsk, Tscheljabinsk, Wologda, Wolgograd und Nischni Nowgorod, der Krai Krasnojarsk, der Autonome Bezirk der Jamal-Nenzen und der Taimyrische (Dolgoro-Nenzische) Autonome Bezirk sowie die Republik Baschkortostan. Rund 50 Föderationssubjekte sind nach den Angaben von *Èkspert* in der Lage, die Ausgaben zu 60 bis 90 Prozent aus eigenen Mitteln zu decken. 20 Regionen fallen in die unterste Kategorie und sind in hohem Masse von finanziellen Zuwendungen des Zentrums abhängig. Die ärmsten Regionen dieser Gruppe, die Republiken Ingušetien, Dagestan, Tuwa, Adygien, Kabardino-Balkarien und Altai, der Autonome Bezirk der Ust-Ordynyer Burjaten, der Autonome Bezirk der Aginer Burjaten sowie der Autonome Bezirk der Korjaken vermochten 1998 mit den eigenen Budgeteinnahmen nur gerade für 20 bis 40 Prozent der Ausgaben aufzukommen und sind damit fast vollständig auf die föderalen Transferleistungen angewiesen.<sup>28</sup>

An dieser Stelle sei jedoch bemerkt, dass die relative finanzielle Selbstständigkeit einer Region keinesfalls auch automatisch deren finanzielle Unabhängigkeit vom Zentrum bedeutet. Gerade der Bereich der finanziellen Beziehungen zwischen dem Zentrum und den Regionen – gemeinhin auch als „Budgetföderalismus“ bezeichnet – trägt noch immer stark unitaristische Züge, die dem System im wesentlichen von zwei Elementen verliehen werden.<sup>29</sup>

28 *Èkspert-Geografija* (v sostave *Èkspert* RA). „Investicionnyj rejting rossijskich regionov 1998-1999 gody“ (<http://www.expert.ru/expert/ratings/regs.shtml>).

29 Smirnjagin, Leonid. „Transferty v sisteme vzaimootnošenij meždu centrom i regionami.“ *EWI Rossijskij regional'nyj bjulleten'* (Internet Ausgabe), 25. Januar 1999. – Und: Ders. „Bjudžetnij federalizm ili bjudžetnyj unitarizm?“ *EWI Rossijskij regional'nyj bjulleten'* (Internet Ausgabe), 28. April 1999.

*Erstens* besteht die Besonderheit des Budgetföderalismus darin, dass die föderale Steuer (die sich aus der Verbrauchsteuer auf Energie und Importe, der Mehrwertsteuer, der Verbrauchsteuer auf inländisch produzierten Alkohol und der Gewinnsteuer zusammensetzt) ausschliesslich durch die föderalen Behörden in den Regionen erhoben wird. Wie bereits an anderer Stelle erwähnt, können die regionalen Autoritäten mitunter zwar einen bedeutenden Einfluss auf diese Einrichtungen ausüben. Im Falle eines Konfliktes mit dem Zentrum lässt sich die bestehende Hierarchie, die unter Putin noch gestärkt wurde, allerdings nicht ohne weiteres durchbrechen.

Obwohl die Regionen gegenüber sowjetischen Zeiten finanziell insofern autonomer sind, als ein Teil der föderalen Steuergelder in der Region bleibt und die regionalen Behörden zudem ermächtigt sind, selbständig Steuern zu erheben, um die regionalen Finanzen aufzustocken, so vermag das Zentrum gerade in diesem wichtigen Bereich des Steuerwesens eine noch immer relativ grosse Kontrolle auszuüben. Dabei dürften sich die Möglichkeiten Moskaus, den finanziellen Fluss zu kontrollieren, nach der Verabschiedung des neuen Steuergesetzes von Ende Juli 2000 noch vergrössern. Das neue Steuergesetz, das am 1. Januar 2001 in Kraft treten wird, sieht vor, den Verteilungsschlüssel der föderalen Steuereinnahmen zugunsten des Zentrums zu verändern. Entsprechend wollen auch Experten im neuen Gesetz vor allem einen Versuch des Präsidenten erkennen, die finanzielle Kontrolle des Zentrums über die Regionen zu erhöhen.<sup>30</sup> Unter anderem wird etwa die vorgesehene Reduktion der progressiven Einkommenssteuer von bisher 12 bis 30 Prozent auf neu fixe 13 Prozent zu einem starken finanziellen Einbruch der regionalen Budgets beitragen. Denn bislang blieben 90 Prozent der Einnahmen aus dieser Steuer in den Regionen. Umgekehrt wird die föderale Regierung neu 100 Prozent der Mehrwertsteuer kontrollieren und der regionale Anteil von früher 15 Prozent fällt weg. Die finanzielle Schwächung der Regionen bedeutet, dass die Föderationsregierung etwa im Bereich des Sozialwesens oder bei der Errichtung öffentlicher Infrastrukturen eine Reihe von Funktionen übernehmen

30 Föderales Gesetz vom 7. August 2000: Federal'nyj zakon RF ot 7. 08. 2000 N 119-F3 „O vvedenii v dejstvie časti vtoroj nalogovogo kodeksa Rossijskoj Federacii i vnesenii izmenenij v nekotorye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii o nalogach.“ *Rossijskaja gazeta*, 8. August 2000 und 10. August 2000 (abrufbar in elektronischer Form über: <http://www.akdi.ru/gd/>).

können wird, die früher die Regionen innehatten.<sup>31</sup> Gemäss einem Artikel in der *Kommersant' Daily* vom 22. August 2000 glauben viele Gouverneure, dass das Zentrum nach der Steuerreform bis zu 70 Prozent des Steuerkuchens wird kontrollieren können. Dies vor allem weil Moskau die gesamten Mehrwertsteuern einstreicht (gegenwärtig kontrollieren die Regionen noch 48 Prozent, die Föderation 52 Prozent des Steuerkuchens).<sup>32</sup>

*Zweitens* werden alle föderalen Steuergelder zuerst nach Moskau geleitet und von dort nach einem festgelegten Schlüssel wieder an die Regionen verteilt.<sup>33</sup> Damit hat Moskau die Möglichkeit, Steuergelder zurückzuhalten oder – wie dies oft der Fall ist – verspätet auszuzahlen. Die immer wieder erhobene Forderung, die Regionen zu den Schaltstellen der Umverteilung zu machen, d. h. vom zentralen Umverteilungssystem zu einem Einkanalmodell (*odnokanal'naja model'*) zu wechseln, wurde und wird von Moskau mit der Begründung abgelehnt, dass damit der faktische Zerfall des Landes heraufbeschworen werden könnte. Schliesslich, so das Argument, kollabierte die UdSSR nicht zuletzt deshalb, weil die Unionsrepubliken aufhörten, Steuern an den Zentralstaat zu zahlen.<sup>34</sup> Gegenteiler Meinung ist etwa Leonid Iwantschenko, der in der alten Duma (1995-1999) den Vorsitz des Komitees für die Angelegenheiten der Föderation und der Regionalpolitik innehatte. Iwantschenko will im zentralisierten Modell der Budgetbeziehungen die grösste Gefahr für die Einheit des Landes erkennen. Da das Zentrum angesichts der allgemeinen Finanzknappheit seinen finanziellen Verpflichtungen gegenüber den Regionen oft nicht nachkommt, könnten nach Meinung Iwantschenkos in Zukunft immer mehr Regionen dazu verleitet werden, Steueranteile zurückzuhalten.<sup>35</sup>

31 *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)*, 2. August 2000.

32 *Kommersant' Daily*, 22. August 2000.

33 Einschränkung ist dazu jedoch festzuhalten, dass diese Bestimmung in der Praxis umgangen wird. In einer Reihe von bilateralen Verträgen ist festgehalten, dass der regionale Steueranteil in der Region bleibt.

34 Zu den Argumenten für und wider das Einkanalmodell vgl. wiederum: Lavrov / Christenko, *Ékonomika i politika Rossijskogo bjudžetnogo federalizma*.

35 Interview mit Leonid Iwantschenko in: *Rossijskij regional'nyj bjulleten' (Internet Ausgabe)*, 4. Oktober 1999.

Abgesehen davon, dass noch immer mindestens zwei Drittel der russländischen Regionen von den finanziellen Leistungen des Zentrums abhängig sind, haben auch Geberregionen kaum ein wirkliches Interesse daran, wegen Finanzfragen einen offenen Konflikt mit dem Zentrum heraufzubeschwören. Im Falle eines Konfliktes könnte das Zentrum beispielsweise föderale Programme in den betreffenden Regionen streichen oder staatliche Kredite der Zentralbank zurückhalten. Und schliesslich kann das Zentrum auch andere Abhängigkeitsverhältnisse nutzen, um eine regionale Führung davon abzuhalten, das bestehende System der Budgetbeziehungen zu blockieren. So zählt zwar die Republik Sacha (Jakutien) zu den wirtschaftlich und finanziell potentesten Regionen Russlands. Auf dem Territorium Sachas (Jakutiens) finden sich die grössten Diamantenminen der Föderation und riesige Gold- und Edelsteinvorkommen. Doch für die Verarbeitung ebenso wie für die Vermarktung dieser Ressourcen ist die Republik auf die Hilfe der Föderation angewiesen. Zudem ist die abgelegene sibirische Region abhängig von Lebensmittellieferungen und braucht die Unterstützung Moskaus, um die langen Transportwege instand zu halten.<sup>36</sup>

So ist es bezeichnend, dass die immer wieder erhobenen Drohungen von Seiten der regionalen Führungen, die Steuerzahlungen an Moskau einzustellen, nur in Ausnahmefällen verwirklicht wurden. Sogar auf dem Höhepunkt der Souveränisierungsbestrebungen zwischen 1991 und 1993 waren es nur die Republikführungen Baschkortostans, Tatarstans, Tschetscheniens und Sachas (Jakutiens), welche vorübergehend einen „Budgetseparatismus“ praktizierten, der im föderalen Haushalt zu Einbussen von mehreren Hundert Milliarden Rubel führte. In den Jahren 1992/93 beteiligten sich die genannten Republiken nicht an der Finanzierung der depressiven Regionen, der staatlichen Sozialprogramme, der Armee, der Grundlagenwissenschaften und einer Reihe anderer föderaler Programme. Nachdem sich die Situation im Zentrum nach den turbulenten Ereignissen von 1993 wieder beruhigt hatte, strengten sich jedoch ausser der tschetschenischen Führung alle anderen sofort an, die Beziehungen zum Föderationszentrum zu normalisieren.<sup>37</sup>

36 McAuley, Mary. *Russia's Politics of Uncertainty*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, S. 51.

37 Lavrov, Aleksei M. „Budgetary Federalism.“ In: Azrael, Jeremy R. / Payin, Emil A. (Hrsg.). *Conflict and Consensus in Ethno-Political and Center-Periphery*

Ein weiterer Faktor, der dazu beiträgt, dass die regionalen Führungen das bestehende System der Budgetbeziehungen grundsätzlich nicht blockieren, ist die Komplexität und Undurchsichtigkeit des Systems selber. Trotz verschiedener Versuche, die gesetzlichen Bestimmungen im Bereich der finanziellen Beziehungen zu verbessern und vor allem transparenter zu gestalten,<sup>38</sup> blieb dieser Bereich bislang ungenügend durch gesetzliche Bestimmung abgedeckt und ist damit in einem hohen Grade „politisiert“. Die finanzielle Unterstützung der Regionen über das föderale Budget erfolgt nach einem festgelegten Umverteilungsschlüssel, der aufgrund der Einschätzung der spezifischen Bedürfnislage jeder Region festgelegt wird. Da jedoch klare Kriterien für die Bestimmung der regionalen Bedürfnislage fehlen, wird die Frage der Verteilung der Mittel fast automatisch zum Gegenstand eines politischen Aushandlungsprozesses zwischen dem Zentrum und der Region. Entscheidend dafür, ob einer Region Mittel zugesprochen und auch tatsächlich ausbezahlt werden, ist das Ausmass des politischen Einflusses, den die Vertreter der Region gegenüber dem föderalen Budget geltend machen können. Neben der wirtschaftlichen Bedeutung sind es vor allem persönliche Kontakte, die in diesem Zusammenhang eine Rolle spielen. Ein Grossteil der Gelder wird – etwa in der Form von Kurzzeitkrediten – willkürlich, d. h. nach dem Prinzip der Nähe bestimmter regionaler Führer zu den „Kremlgängen der Macht“, verliehen.<sup>39</sup>

Obwohl dem Zentrum dadurch eine effiziente Regionalpolitik praktisch verunmöglicht wird, entbehrt dieses System nicht einer bestimmten Logik. Dadurch, dass der Bereich der Finanzbeziehungen gesetzlich ungenügend geregelt ist und die Form eines politischen Handels annimmt, wird das politische Gewicht des Zentrums automatisch erhöht. Die Moskauer Beamten funktionieren im Rahmen der Finanzbeziehungen nicht als blosse technische Agenten, die gesetzliche Richtlinien umsetzen, sondern fungieren als politische Instanzen, die je nach

*Relations in Russia*. Santa Monica, CA: RAND Center for Russian and Eurasian Studies, 1998, S. 23-44, hier S. 23.

38 Dazu: Kuznecova, Ol'ga. „Bjudžetnyj federalizm.“ In: Petrov, Nikolaj (Hrsg.). *Regiony Rossii v 1998 g.: Ežegodnoe priloženie k „Političeskomu al'manachu Rossii“*. Moskovskij Centr Karnegi. Moskau: Gendal'f, 1999, S. 70-74.

39 Lysenko, V. N. „Razdelenie vlasti i opyt Rossijskoj Federacii.“ In: Gubolgo, *Federalizm vlasti i vlast' federalizma*, S. 166-193, hier S. 191.

Wohlwollen und Art des Verhältnisses zwischen ihnen und den regionalen Eliten mitunter bedeutenden Einfluss auf die Verteilung der föderalen Mittel ausüben können. In diesem Licht scheint es begrifflich, dass das Zentrum (genauso wie eine Reihe der wirtschaftlich bedeutenden Regionen) kaum ein echtes Interesse daran hat, die Implementierung beziehungsweise Schaffung von Gesetzen voranzutreiben und für mehr Transparenz in diesem wichtigen Bereich der Zentrum-Peripherie-Beziehung zu sorgen.

#### 5.4. Verteilung von regionalem und föderalem Eigentum

Auch über die Verteilung von föderalem und regionalem Eigentum lässt sich die wirtschaftliche Basis des russländischen Regionalismus bestimmen. Über die Angaben der Verteilung von föderalem und regionalem Eigentum kann ein Eindruck vom Grad der wirtschaftlichen Selbständigkeit einer Region und damit von der Möglichkeit einer unabhängigen Handhabung der Wirtschaftspolitik durch die regionalen Eliten gewonnen werden. Die Verteilung von Vermögen in den Föderationssubjekten (d. h. zwischen dem Föderationszentrum, den regionalen Behörden und den Organen der lokalen Selbstverwaltung) wird im russländischen statistischen Gebrauch über den Indikator der Vermögenswerte (*osnovnye fondy*) ermittelt.<sup>40</sup>

Aus einer von Alexei Lawrow erstellten Typologie der Verteilung der Vermögenswerte zwischen der Föderation und den Subjekten für den 1. Januar 1995 ergeben sich folgende regionale Gruppierungen: Bezeichnenderweise ist der Anteil des föderalen Eigentums in einer Reihe nationaler Republiken am niedrigsten. In den Republiken Tatarstan, Karelrien, Mari El, Adygien, Kabardino-Balkarien, Baschkortostan, Chakassien und Sacha (Jakutien) liegt der föderale Anteil unter 15

40 Ein „Vermögenswert“ ist ein Teil des nationalen Reichtums des Landes (*nacional'noe bogatstvo*). Unter die *osnovnoye fondy* fallen etwa bauliche Einrichtungen, Fahrzeuge, technische Ausrüstung oder das Transportwesen (nicht jedoch die natürlichen Ressourcen des Landes). Vgl. zur Begriffsbestimmung: Goskomstat Rossii, *Regiony Rossii* 1998, Bd. 2, S. 291.

Prozent. In die gleiche Gruppe fallen die Oblasti Wologda, Belgorod, Lipezk und Kaliningrad sowie die öl- und gasreiche Oblast Tjumen. Der höchste Anteil (über 40 Prozent föderales Eigentum) findet sich tendenziell in wirtschaftlich schwach entwickelten Regionen oder in Regionen, in denen Schwerindustrie (vor allem Rüstungsindustrie) konzentriert ist, und schliesslich auch dort, wo sich zu diesem Zeitpunkt eine prokommunistisch eingestellte Führung einfand. In diese Gruppe fallen nach Lawrow die Oblasti Moskau, Uljanowsk, Kemerowo, Tschita, Amur, die Kraja Krasnojarsk, Primorje und Chabarowsk, die Republiken Dagestan und Burjatien sowie der Autonome Bezirk der Tschuktschen. Zur mittleren Gruppe (föderaler Anteil von 20 bis 30 Prozent) zählen so unterschiedliche Regionen wie die Oblasti Nischni Nowgorod, Woronesch, Brjansk, Rjasan und Kaluga, der Krai Krasnodar oder die Udmurtische Republik und die Republik Altai. In den Städten Moskau und St. Petersburg liegt der Anteil des föderalen Eigentums bei 30 bis 40 Prozent und damit ebenfalls über dem russländischen Durchschnitt.<sup>41</sup>

Aus dieser Übersicht geht hervor, dass jene Regionen, die von Anfang an eine Politik der wirtschaftlichen Souveränisierung verfolgten (insbesondere die nationalen Republiken) oder über ein gewisses wirtschaftliches Potential verfügen (ressourcenreiche Regionen und Regionen mit Schwerindustrie), einen relativ geringen Anteil an föderalem Eigentum in ihren Territorien aufweisen. Entsprechend sind es auch diese Regionen, die über einen relativ hohen eigenen Anteil an Eigentum verfügen. Der Anteil der Föderationssubjekte (inklusive der örtlichen Organe) an den Vermögenswerten in den Regionen liegt in den Republiken Tatarstan, Mari El, Kalmykien, Nordossetien, Adygien, Dagestan, Kabardino-Balkarien, Baschkortostan, Tuwa und Sacha (Jakutien), der Oblast Kamtschatka sowie im Taimyrischen (Dolgano-Nenzischen) Autonomen Bezirk und im Autonomen Bezirk der Korjaken bei über 40 Prozent.

Aus der Verteilung des Eigentums zwischen den regionalen Autoritäten und den lokalen Behörden lassen sich auch Schlüsse auf das Ausmass

41 Alle Angaben aus: Programma Evropejskogo Sojuza Tacis, Kontrakt BIS/95/321/057. *Analiz tendencii razvittija regionov Rossii v 1992-1995gg.* Moskau, März 1996, Kapitel 8.

der Zentralisierung in den einzelnen Regionen ableiten. Dabei ist in den nationalen Republiken ein überdurchschnittlich hoher Anteil an Vermögen bei der administrativen Führung des Föderationssubjektes und nicht bei den örtlichen Organen konzentriert. Während der russländische Durchschnitt bei nur sieben Prozent liegt (1995), so liegt er in den Republiken Sacha (Jakutien), Nordossetien, Kalmykien, Dagestan bei 34 Prozent, in Tatarstan, Baschkortostan, Kabardino-Balkarien und Adygien zwischen 28 und 30 Prozent, in Karelien, Mari El und Mordwinien bei 16 bis 18 Prozent.<sup>42</sup>

Allerdings darf der Umstand, dass es die Gemeinden und Städte sind, die über den grössten Teil des Vermögens verfügen, nicht darüber hinweg täuschen, dass sich die örtlichen Organe gegenüber den Behörden des Föderationssubjekts in einer unterlegenen Position befinden. Obwohl die örtliche Selbstverwaltung gemäss der russländischen Verfassung (Kapitel 8) eine eigene staatliche Ebene darstellt und nicht den politischen Autoritäten des Föderationssubjektes unterstellt ist, stellt sich die Situation in der Realität in vielen Regionen anders dar. Oft sind die örtlichen Behörden, die zum Teil nicht einmal über ein eigenes Budget verfügen, auf die finanziellen Zuwendungen des regionalen Zentrums angewiesen. Der hohe Grad der finanziellen Zentralisierung lässt sich daraus ersehen, dass im Durchschnitt zwei Drittel aller Subventionen innerhalb eines Föderationssubjekts über das regionale (und nicht das lokale) Budget finanziert werden. Da die Behörden der regionalen Zentren versuchen, einen möglichst grossen Teil der Mittel für eigene Verwendungen zurückzuhalten, kommt es – wie bereits an anderer Stelle erwähnt – schliesslich oft zu Konflikten zwischen den beiden Seiten.

## 5.5. Aussenwirtschaftliches Potential

Die wirtschaftliche Basis des russländischen Regionalismus lässt sich auch aus dem aussenwirtschaftlichen Potential der einzelnen Gebiete erkennen. Eine begrenzte Anzahl russländischer Regionen treten als

42 Programm Evropejskogo Sojuza Tacis, März 1996, Kapitel 8.

eigenständige Akteure in aussenwirtschaftlicher Hinsicht und im Bereich der internationalen Beziehungen in Erscheinung. Die Abschaffung der zentralen Planwirtschaft zugunsten eines nach marktwirtschaftlichen Kriterien strukturierten Modells hiess für viele regionale Wirtschaften, dass sie sich nicht mehr auf die Unterstützung durch das Zentrum verlassen konnten. Gleichzeitig bedeutete die Öffnung der russländischen Wirtschaft, dass sich viele Produktionsbereiche einer wachsenden Konkurrenz durch ausländische Produkte ausgesetzt sahen. Um dem Konkurrenzdruck standhalten zu können, mussten die Regionen neue Konzepte ausarbeiten und nach Möglichkeiten suchen, die eigenen Wirtschaften über Wasser zu halten. Eine Option bestand darin, den regionalen Export von Gütern und Dienstleistungen zu erhöhen und Investitionsprogramme auszuarbeiten, um ausländisches wie russländisches Kapital anzulocken. Innerhalb der Administrationen vieler Gebietseinheiten wurden Abteilungen eingerichtet, die mit der Aufgabe betraut wurden, aussenwirtschaftliche Beziehungen aufzubauen. Das Monopol des föderalen Zentrums auf die Aussenwirtschaftspolitik war damit beendet.<sup>43</sup>

Doch die Internationalisierung der russländischen Wirtschaft verläuft seit Beginn der Reformen höchst asymmetrisch. Dies kann statistisch mit dem Hinweis zum Ausdruck gebracht werden, dass die 10 exportstärksten Regionen im Jahr 1998 für 53,5 Milliarden US-Dollar oder für über 60 Prozent des gesamten russländischen Aussenhandels von 88,2 Milliarden US-Dollar aufkamen.<sup>44</sup>

Nur die wenigsten Regionen sind in der Lage, auf dem Weltmarkt in Erscheinung zu treten. Eine Möglichkeit, jene Regionen zu ermitteln, die am ehesten in der Lage sind, sich in einem zusehends globalisierten

43 Parkanskij, Rossijskie regiony i vnešnjaja politika.

44 Dabei machten allein die Stadt Moskau und die Oblast Tjumen 40 Prozent dieses Anteiles aus, der Rest verteilte sich in der Grössenordnung zwischen 4,4 Prozent (Krai Krasnojarsk) und 1,7 Prozent (Oblast Perm) auf die übrigen 8 Regionen. In der Reihenfolge des Exportvolumens zählen dazu die Oblasti Swerdlowsk, Irkutsk, Kemerowo, Samara, Tscheljabinsk und die Republik Tatarstan. Ein weniger massives regionales Ungleichgewicht prägt das Bild bei den Importen. Auf die 10 importstärksten Regionen entfielen 1998 rund 40 Prozent aller russischen Importe. Alle Angaben errechnet aus: Goskomstat, Regiony Rossii 1998, Bd. 2, S. 782-783.

wirtschaftlichen Umfeld zu behaupten, vermittelt eine von Alexander Parkanski entwickelte Typologie, die verschiedene wirtschaftliche Indikatoren berücksichtigt.<sup>45</sup> Parkanski unterteilt die Regionen in vier Gruppen. Eine erste Gruppe bilden die Regionen mit dem grössten Anteil an der Industrieproduktion; eine zweite Gruppe umfasst die Regionen mit dem höchsten Exportvolumen; eine dritte Gruppe schliesst die Regionen mit dem umfangreichsten Importvolumen ein; zur vierten Gruppe werden Regionen gezählt, deren Industrie am stärksten auf den Weltmarktexport ausgerichtet ist. Je mehr Gruppen eine Region angehört, desto höher dürfte ihr aussenwirtschaftliches Interesse sein. Werden jeder Gruppe die jeweils 20 führenden Regionen zugeordnet, so ergibt sich eine Gesamtzahl von 35 Regionen, die mindestens einer dieser Gruppen angehören. Sechs Regionen finden sich in allen vier Gruppen wieder. Es sind dies die Oblasti Kemerowo, Orenburg, Perm, Samara und Tscheljabinsk sowie der Krai Krasnojarsk. Neun weitere Regionen gehören nach Parkanskis Typologie mindestens drei Gruppen an: die Republik Baschkortostan, die Oblasti Irkutsk, Lipezk, Murmansk, Nischni Nowgorod, Swerdlowsk und Tjumen, der Krai Chabarowsk sowie die Stadt Moskau.

Es darf davon ausgegangen werden, dass Regionen, die nur einer oder zwei Gruppen von Parkanskis Typologie angehören, ebenfalls ein Interesse an der Aussenwirtschaftspolitik des Zentrums und der Entwicklung der internationalen Beziehungen Russlands haben. Es sind dies die Republiken Kalmykien, Komi, Sacha (Jakutien), Tatarstan und Chakassien, die Oblasti Archangelsk, Belgorod, Wolgograd, Kamtschatka, Moskau, Nowgorod, Omsk, Rostow, Smolensk und Tula, die Kraja Primorje, Krasnodar und Stawropol sowie die Stadt St. Petersburg. 54 Subjekte der Russländischen Föderation figurieren in keiner der Gruppen, da ihre Wirtschaften vornehmlich auf den russländischen Binnenmarkt ausgerichtet sind. Für die meisten dieser Regionen haben äussere, internationale Faktoren einen marginalen Einfluss auf die wirtschaftlichen Prozesse innerhalb ihrer Territorien. Dementsprechend

45 Parkanskij, *Rossijskie regiony i vnešnjaja politika*. – Alexander B. Parkanski ist Direktor des Zentrums für regionale Forschung und Projekte am Institut für USA- und Kanadastudien der Russländischen Akademie der Wissenschaften in Moskau.

gering ist in diesen Regionen die Bedeutung der exportorientierten Industrieproduktion für die Gesamtwirtschaft.

Nicht berücksichtigt werden in der Typologie Parkanskis die Rolle ausländischer Investitionen beziehungsweise die Einschätzung des Investitionsklimas von ausländischer Seite. Eine ganze Reihe der genannten 35 Regionen fallen jedoch auch in die Zielgruppe der ausländischen Investitionstätigkeit. Insgesamt können aufgrund einer günstigen wirtschaftlichen Situation und der Entwicklung langfristiger Investitionsprogramme die Städte Moskau und St. Petersburg, die Oblasti Samara, Nischni Nowgorod und Swerdlowsk, die Republik Tatarstan, dann aber auch einige der ressourcenreichen Gebiete Sibiriens und des Fernen Ostens zu denjenigen Regionen gezählt werden, die in zunehmendem Umfang fähig sind, eigene Aussenbeziehungen, insbesondere im Handel und beim Heranziehen von ausländischen Investitionen und Kapital, zu entwickeln.<sup>46</sup> Entsprechend ist auch ein Grossteil der Unternehmungen mit Beteiligung ausländischen Kapitals in diesen Regionen konzentriert.<sup>47</sup>

46 Der grösste Teil der Investitionen entfällt auf die Stadt Moskau, die 1997 7 Milliarden US-Dollar oder 67 Prozent des gesamten Investitionsvolumens absorbierte. Moskau wird gefolgt von der Republik Tatarstan (698 Mio. US-Dollar), dem Krai Krasnojarsk (370 Mio. US-Dollar), der Oblast Omsk (365 Mio. US-Dollar), der Oblast Tjumen (195 Mio. US-Dollar), St. Petersburg (171 Mio. US-Dollar) sowie den Oblasti Tomsk (154 Mio. US-Dollar) und Nischni Nowgorod (145 Mio. US-Dollar). Die Investitionstätigkeit konzentrierte sich 1997 neben der Zentralregion, die in den Genuss von fast 70 Prozent aller ausländischen Mittel kam, auf folgende Grossregionen: Wolgaregion (8 Prozent, wovon 6,6 Prozent allein auf die Republik Tatarstan entfielen), Westsibirien (7,8 Prozent, wovon 3,5 respektive 1,9 Prozent auf die Oblasti Omsk und Tjumen entfielen), Ostsibirien (4,1 Prozent, wovon 3,5 Prozent auf den Krai Krasnojarsk entfielen) und den Fernen Osten (2 Prozent). Angaben aus: *Interfax Statistical Report*, 7.-13. März 1998.

47 1997 waren 55 Prozent aller Unternehmungen (dies entspricht 14'740 von insgesamt 26'612 registrierten Unternehmungen), an denen ausländisches Kapital beteiligt war, in der Stadt Moskau konzentriert; 11,5 Prozent (oder 3074 Unternehmungen) in St. Petersburg. Zwischen 190 (Oblast Tjumen) und 387 (Republik Karelien) Unternehmungen mit Beteiligung ausländischen Kapitals sind in den Oblasti Amur, Samara, Kemerowo, Swerdlowsk, Tscheljabinsk, Omsk, Sachalin, Kaliningrad, Wolgograd, Murmansk, Rostow sowie den Kraja Primorje, Chabarowsk und Krasnodar registriert. Angaben aus: Goskomstat, *Regiony Rossii* 1998, Bd. 2, S. 786-787.

„Globalisierte“ Räume haben sich dort gebildet, wo es gelang, den neuen wirtschaftlichen Anforderungen schnell Rechnung zu tragen. Regionen, in denen etwa die öl- und gasexportierende Branche dominiert, oder Grenzregionen, die aufgrund einer günstigen geographischen Lage als Handelsumschlagplätze für Export und Import fungieren, können mitunter Inseln relativer wirtschaftlicher Stabilität darstellen. Die Kehrseite dieser Entwicklung ist, dass der Globalisierungsprozess den sozioökonomischen Differenzierungsprozess innerhalb des Landes enorm beschleunigt hat. Auch hat der Globalisierungsprozess dazu beigetragen, dass ungleiche Entwicklungen innerhalb der Regionen gefördert wurden. Ein Ausdruck davon kann etwa im immer stärkeren Auseinanderdriften von Städten und ländlichen Gebieten gesehen werden. Gleichfalls führen die neuen globalen Anforderungen auch zu einer Segmentierung innerhalb der Gesellschaft, indem besonders diejenigen Gruppen profitierten, die sich aufgrund bestimmter Voraussetzungen (finanzielle Möglichkeiten, technische Ausbildung, Sprach- und Computerkenntnisse etc.) besser als andere an die neue Situation anpassen konnten.

Mit Ausnahme von etwas mehr als einem Dutzend Regionen, die über das entsprechende Wirtschaftspotential verfügen, um auf dem Weltmarkt konkurrieren zu können, stehen damit die meisten Regionen in dieser Hinsicht im Abseits. Aus globalwirtschaftlicher Perspektive hat sich damit die Unterteilung Russlands in die 89 Einheiten nicht als die ideale Antwort erwiesen. Ähnlich wie in der EU wird auch in Russland darüber diskutiert, welches die optimale Grösse einer Region sei und mit welchen verfassungsrechtlichen Kompetenzen diese Regionen auszustatten wären. In diesem Lichte betrachtet, lassen sich auch die jüngsten administrativen Neuerungen in Russland – die Zusammenfassung der Regionen in sieben föderale Bezirke – als ein Versuch verstehen, die Konkurrenzfähigkeit Russlands durch die Schaffung von Grossregionen, die über eine einheitliche Verwaltungs- und Infrastruktur verfügen, zu erhöhen. Nicht zuletzt steht hinter den Bestrebungen die Absicht, den Rechtsraum zu vereinheitlichen, die Bedingungen für die ausländische Investitionstätigkeit transparenter zu gestalten und damit Russland für die internationale Kooperation attraktiver zu machen.

## 5.6. Elemente der regionalen Reformpolitik

Wie bereits angesprochen, sind es vor allem die aus der Sowjetzeit stammenden, strukturellen Bedingungen, welche die sozioökonomische Situation einer Region beeinflussen. Die Politik der staatlichen Behörden kann an diesem Umstand kurzfristig kaum viel ändern. Allerdings kann eine bestimmte Politik eventuell dazu beitragen, die negativen Effekte, die sich aus den Veränderungen nach 1991 ergaben, durch entsprechende Massnahmen von unten aufzufangen. In diesem Abschnitt werden eine Reihe zentraler Elemente der Reformpolitik beleuchtet, die einen Eindruck von der wirtschaftlichen Situation und dem Stand der Reformen innerhalb der einzelnen Gebiete vermitteln sollen. Insbesondere wird auf die Entwicklung der marktwirtschaftlichen Verhältnissen (Entfaltung von Unternehmertum und Privatisierung), der Politik des Protektionismus oder der Handhabung der Preispolitik eingegangen.

### *Unternehmertum und Privatisierung*

Ein Eindruck von den marktwirtschaftlichen Verhältnissen in den Regionen kann aus dem Stand der Entwicklung des Unternehmertums und aus den Resultaten der Privatisierung gewonnen werden. Bei Beginn der marktwirtschaftlichen Reformen entwickelte sich das Unternehmertum in Russland äusserst ungleich. Angeführt wurde diese Entwicklung von den Städten Moskau und St. Petersburg sowie von einzelnen Regionen aus dem Wolgagebiet (Oblasti Samara, Wolgograd, Republik Tatarstan), dem Nordkaukasus (Oblasti Krasnodar, Stawropol, Rostow), dem Ural (Oblasti Swerdlowsk, Tscheljabinsk, Republik Baschkortostan) und Westsibirien (Oblasti Tjumen und Nowosibirsk).<sup>48</sup>

Eine wichtige Grösse, um die Entwicklung des Privateigentums zu veranschaulichen, ist die Zahl der kleinen Unternehmungen (50 bis 100 Angestellte), die 1998 rund einen Viertel aller Unternehmungen in

48 Goskomstat, *Regiony Rossii 1998*, Bd. 2, S. 292-293.

Russland ausmachen.<sup>49</sup> Stadt und Oblast Moskau zusammengenommen liegen mit 212'500 Unternehmungen (was 24,7 Prozent des russländischen Totales entspricht) unangefochten an der Spitze, gefolgt von St. Petersburg / Leningrad Oblast mit 114'600 Unternehmungen (13,3 Prozent des russländischen Totales). Dahinter liegen die Oblasti Tjumen (34'500 Unternehmungen; 4 Prozent) und Swerdlowsk (31'600 Unternehmungen; 3,6 Prozent). Eine Reihe von Regionen kommen für 2 bis 3 Prozent Anteil an kleinen Unternehmungen in Russland auf (in der Reihenfolge der Anzahl Unternehmungen sind dies die Oblast Rostow, der Krai Krasnodar, die Oblasti Samara und Nowosibirsk sowie die Republik Tatarstan).<sup>50</sup> In all diesen Regionen liegt die Zahl der kleinen Unternehmen im Verhältnis zur Gesamtzahl aller Unternehmen zudem deutlich über dem russländischen Durchschnitt.<sup>51</sup>

Die Entwicklung des privatwirtschaftlichen Sektors hängt wesentlich von der Politik der regionalen Behörden ab. In bestimmten Regionen haben die Subjektführungen spezielle Programme und Fonds zur Förderung privatwirtschaftlicher Unternehmungen eingerichtet. Ein relativ günstiges Klima für die Entwicklung des freien privatwirtschaftlichen Unternehmertums hat sich, neben den bereits genannten Regionen, auch in den Oblasti Nischni Nowgorod, Twer, Irkutsk, Kaliningrad, Jaroslawl oder Belgorod herausgebildet.<sup>52</sup> In anderen Regionen hält die Führung an den aus der Sowjetzeit bekannten administrativen Methoden fest und

49 Gemäss dem Gesetz „Über die Förderung des kleinen Unternehmertums in der Russländischen Föderation“ vom 14. Juni 1995 („O gosudarstvennoj podderzke malogo predprinimatel'stva v Rossijskoj Federacii“, als Gesetz Nr. 88-F3 verabschiedet) zählen zu den kleinen Unternehmungen kommerzielle Organisationen, bei denen der Anteil am Unternehmen von nichtprivater Seite 25 Prozent nicht übersteigt. Zur genauen Begriffsbestimmung des kleinen Unternehmertums im russländischen statistischen Gebrauch: Goskomstat, *Regiony Rossii* 1998, Bd. 2, S. 326.

50 Angaben aus: Ebd., S. 300-301.

51 Spitzenreiter sind St. Petersburg und die Leningrad Oblast, wo die Zahl der kleinen Unternehmen im Verhältnis zu den gesamten Unternehmen über 66 Prozent ausmachen. In Tjumen sind es 55 Prozent, in Krasnodar 50 Prozent, in Swerdlowsk 41 Prozent, in den übrigen genannten Regionen liegt der Anteil kleiner Unternehmungen zwischen 30 bis 35 Prozent. (Berechnungen des Autors aufgrund der obigen Angaben aus Goskomstat, *Regiony Rossii*.)

52 Lapina, N. *Regional'nye élitj Rossii*. Moskau: INION RAN, Centr naučno-informacionnych issledowanij global'nych i regional'nych problem, 1997, S. 34-35.

steht der Förderung des freien Unternehmertums misstrauisch gegenüber. Stellvertretend für diese Regionen wird in der Literatur oft die Oblast Uljanowsk genannt, wo der seit 1992 amtierende Gouverneur Juri Gorjatschow die Preise auf Grundnahrungsmittel über Jahre tief gehalten und versucht hatte, eine strikte Kontrolle über die Unternehmen innerhalb seines Territoriums auszuüben.<sup>53</sup> Erst nach seinem Wahlsieg bei den Gouverneurswahlen von 1996 gab Gorjatschow diese sozial orientierte Politik zum Teil auf, indem er etwa die Preiskontrollen für Grundnahrungsmittel (Brot, Milch, Fleisch, Eier etc.) aufhob.<sup>54</sup>

Grosse regionale Unterschiede bestehen auch hinsichtlich der Anzahl Unternehmen, die im Laufe der Reformperiode in die Hände von Privaten wechselten.<sup>55</sup> Dabei liegt die Durchführung der Privatisierung weitgehend im Verantwortungsbereich der regionalen politischen Behörden, welche diese Prozesse entscheidend beeinflussen können.

Der allgemeine Privatisierungsprozess umfasst die sogenannte „grosse Privatisierung“, womit in erster Linie industrielle Unternehmungen gemeint sind, und die „kleine Privatisierung“, welche die Bereiche Handel und Nahrungsmittelversorgung mit Konsumgütern allgemeiner Art betreffen. Die grosse Privatisierung wird massgeblich von der Branchenstruktur der Regionen bestimmt. Die Privatisierungsquote ist tendenziell in denjenigen Regionen niedrig, deren Industrie auf den Maschinenbau, die Produktion und den Abbau von Kohle, oder auf die Förderung anderer Rohstoffe konzentriert ist. Daraus erklärt sich der Umstand, dass die nördlich und östlich gelegenen russländischen Regionen bislang nur einen bescheidenen Teil der in der Industrie tätigen Arbeitskräfte in nichtstaatlichen Betrieben beschäftigt (unter 60 Prozent, bei einem landesweiten Durchschnitt von 70 bis 80 Prozent). Ebenfalls niedrig ist diese Quote in den nationalen Republiken, die in

53 *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)*, 28. Januar 1999.

54 *Izvestija*, 5. Januar 1997.

55 Ausführliche Angaben zur Privatisierung in den russländischen Regionen im Zeitraum 1993-1997 finden sich in: Goskomstat, *Regiony Rossii 1998*, Bd. 2, S. 310-325.

dieser Hinsicht hinter den Oblasti und Kraja zurückliegen.<sup>56</sup> Nach 1994 liess sich jedoch die Tendenz feststellen, dass auch Regionen, in deren Wirtschaftsstruktur Schwer- und Rüstungsindustrie dominiert, im Rahmen der grossen Privatisierung aufholten.<sup>57</sup>

Die kleine Privatisierung fand zu Anfang des Reformprozesses vor allem in jenen Regionen statt, deren wirtschaftliche Ausgangslage sich insofern günstig darstellte, als sie bereits zu Beginn des Reformprozesses über eine diversifizierte Wirtschaftsstruktur und ein relativ gut ausgebildetes Unternehmertum verfügten sowie im Stande waren, konkurrenzfähige Produkte für den in- und ausländischen Markt anzubieten. Dabei konnten die regionalen Eliten auf den Prozess der kleinen Privatisierung in grösserer Masse direkt Einfluss nehmen als bei der grossen Privatisierung, da die strukturellen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen hier weniger einschränkend waren.<sup>58</sup>

56 Dies wird aus einer von G. M. Bylow und A. M. Lawrow erstellten Übersicht, die den Zeitpunkt Januar 1995 erfasst, ersichtlich. Während die Rate in den Oblasti Wologda, Orjol, Kirow, Belgorod, Lipezk, dem Krai Stawropol und der Republik Chakassien bei über 90 Prozent liegt, so ist sie in den Oblasti Uljanowsk, Nowosibirsk, Amur, Sachalin, dem Krai Krasnojarsk, den Republiken Kalmykien, Dagestan, Nordossetien, Baschkortostan und Tuwa am tiefsten und liegt bei unter 60 Prozent. Ebenfalls tief und unter dem russländischen Durchschnitt (60-70 Prozent) liegt die Rate in den Städten Moskau und St. Petersburg, den Oblasti Archangelsk, Pensa, Kemerowo, Omsk, Tomsk sowie in den Republiken Tatarstan, Udmurtien, Sacha (Jakutien). Aus: Programma Evropejskogo Sojuza Tacis, Kontrakt BIS/95/321/057. *Analiz tendencii razvitija regionov Rossii v 1992-1995gg.* Moskau, März 1996, Kapitel 7.1.

57 Zur Privatisierung des Rüstungssektors und weiteren Literaturangaben: Schwannitz, Simone. *Russlands Regionen als neue Machtzentren: Föderale und regionale Entscheidungsstrukturen am Beispiel der Privatisierung des Rüstungssektors.* Baden-Baden: Nomos, 1998 (= Schriftenreihe des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln, Bd. 36).

58 Bylow / Lawrow unterteilen die russländischen Regionen in drei Gruppen. Eine hohe Privatisierungsrate schreiben sie den Oblasti Wologda, Pskow, Iwanowo, Kaluga, Kostroma, Moskau, Orjol, Rjasan, Smolensk, Tula, Jaroslawl, Belgorod, Woronesch, Kursk, Pensa, Samara, Saratow, Rostow, Kurgan, Orenburg, Tscheljabinsk, Irkutsk, Tschita, Magadan, der Stadt Moskau, den Kraja Krasnodar und Stawropol sowie den Republiken Udmurtien, Altai, Burjatien und Chakassien zu. Eine niedrige Privatisierungsrate findet sich in den Oblasti Murmansk, Twer, Kirow, Lipezk, Uljanowsk, Swerdlowsk, Tomsk, Tjumen, Amur, Sachalin,

Gerade im Fall der Privatisierung lässt sich ersehen, dass nicht notwendigerweise ein Zusammenhang zwischen der erklärten politisch-ideologischen Ausrichtung der regionalen Führung und ihrer Haltung zur Privatisierung besteht. Die Tatsache, dass in der kommunistisch dominierten Oblast Uljanowsk Anfang 1995 nur gerade 18 Prozent des in der Industrie arbeitenden Personals in nichtstaatlichen Betrieben tätig war, deutet sicherlich auf eine grundsätzlich reformfeindliche Haltung der politischen Führung hin.<sup>59</sup> Auf der anderen Seite ist die Oblast Belgorod, deren Führung ebenfalls prokommunistisch orientiert ist, eine der führenden russländischen Regionen hinsichtlich der grossen Privatisierung. Bereits 1995 waren rund 95 Prozent der in der Industrie tätigen Arbeitskräfte in nichtstaatlichen Betrieben beschäftigt.<sup>60</sup> Damit übertrifft Belgorod in dieser Hinsicht sogar die als besonders reformfreundlich geltende Oblast Nischni Nowgorod, wo zum gleichen Zeitpunkt noch immer 41,2 Prozent der Industriearbeiter in staatlichen Betrieben arbeiteten.<sup>61</sup>

Allerdings sei an dieser Stelle betont, dass allein diese Zahlenangaben noch nichts über den wirtschaftlichen Erfolg oder Misserfolg der Privatisierung als solcher aussagen. Privatisierung ist ein Thema, das nicht nur in Russland seit Beginn der Reformen besonders heftig und kontrovers diskutiert wird. Auch im Westen kam es nach der Augustkrise

Kaliningrad, den Republiken Komi, Mordwinien, Tschuwaschien, Kalmykien, Tatarstan, Dagestan, Kabardino-Balkarien, Nordossetien, Baschkortostan, Sacha (Jakutien) sowie in den Autonomen Bezirken der Komi-Permjaken, der Chanten und Mansen, der Jamal-Nenzen sowie im Autonomen Bezirk der Ewenken. Aus: Programm Evropejskogo Sojuza Tacis, Kontrakt BIS/95/321/057. *Analiz tendencii razvittija regionov Rossii v 1992-1995gg.* Moskau, März 1996, Kapitel 7.1.

59 Allerdings setzte auch in Uljanowsk etwa seit 1997 ein Privatisierungsprozess ein, der vor allem deshalb durchgeführt wurde, weil dadurch dem Budget der Oblast dringend benötigte Gelder zuflossen. Allein 1997 wurden in der Oblast 40 Milliarden Rubel durch die Privatisierung freigesetzt, wovon ein Viertel der Mittel dem Budget des Föderationssubjektes zugute kam: Goskomstat, *Regiony Rossii* 1998, Bd. 2, S. 320-321.

60 Borodulina, N. „Belgorodskaja oblast’: èkonomika, partii, lidery.“ *Vlast’*, Nr. 11 (1995), S. 37-45, hier S. 38.

61 Titova, V. „Izmenenie struktury trudovykh resursov oblasti i ee Vetlužskogo rajona.“ *Voprosy statistiki*, Nr. 6 (1996), S. 37-46, hier S. 39.

von 1998 zu einer grundsätzlichen Debatte darüber, weshalb die Reformen in Russland nicht so verliefen, wie dies im Westen erwartet worden war, und inwiefern die westliche Politik Schuld an dieser Situation hatte.<sup>62</sup> Gemeinhin wird auf russländischer wie westlicher Seite nicht so sehr die Idee der Privatisierung an sich, sondern die Art der Durchführung kritisiert. Die Privatisierung wurde nicht nur schnell und ohne tiefgreifendes Konzept durchgeführt, sondern trug auch dazu bei, dass der grösste Teil des Staatsbesitzes innerhalb kürzester Zeit in die Hände einer kleinen Gruppe von Leuten, der sogenannten „Oligarchen“, wechselte. Das in den meisten der ehemaligen Sowjetrepubliken verbreitete Phänomen, dass auch die politische Macht meist in den Händen derjenigen liegt, die sich bei dieser Neuverteilung des ehemaligen Volkseigentums zu bereichern vermochten, wird gerne als „Kleptokratie“ bezeichnet. Dabei ist es dieses Syndrom, die Verfilzung von wirtschaftlicher und politischer Macht, das sich im Hinblick auf die Wirtschaftsreformen als grosses Hindernis erweist. Es steht der Überwindung der staatlichen Subventionspolitik und der Sanierung des Staatshaushalts im Wege, es hält den Staat davon ab, seiner primären Aufgabe – der Förderung der allgemeinen Wohlfahrt – nachzukommen, es leistet der Wirtschaftskriminalität Vorschub und bildet den wichtigsten Grund für das Ausbleiben ausländischer Direktinvestitionen.<sup>63</sup>

Die Privatisierung staatlicher Unternehmungen war und ist in den russländischen Regionen vor allem eine Geschichte des Misserfolgs. Der Grund dafür ist eine unglückliche Kombination verschiedener Faktoren. *Erstens* sind potentielle private Investoren auf kurzfristige Gewinne aus und meist nicht an einer längerfristigen Umstrukturierung veralteter Betriebe interessiert. *Zweitens* sind es oft die Leiter und Direktoren der regionalen Unternehmungen, welche in den Investoren eine potentielle Bedrohung ihrer Machtstellung sehen und sich deshalb gegenüber einer Zusammenarbeit mit interessierten Geldgebern zurückhaltend geben. *Drittens* sind es oft die Arbeiter der Betriebe selber (denen im Zuge der Privatisierung von 1992 das Aktienkapital der

62 Dazu etwa: „Who Lost Russia?“ *Heritage Foundation Lectures*, Nr. 629 (Januar 1999).

63 Nach Wissen des Autors wurde der Begriff der „Kleptokratie“ erstmals zur Beschreibung der Situation in der Ukraine verwendet: „Kleptocracy in Ukraine.“ *IISS Strategic Comments*, Mai 1998.

Unternehmungen übertragen wurde), die Angst vor einem Arbeitsplatzverlust beziehungsweise vor den tiefgreifenden Umstrukturierungen haben, die aus einer privaten Übernahme ihres Betriebes resultieren könnten. *Viertens* ist auch die regionale politische Führung nicht immer an einer Privatisierung interessiert und strebt in bestimmten Fällen selber danach, in den Besitz der Aktienmehrheit zu gelangen. Über die Kontrolle der Aktienmehrheit erlangen die regionalen Administrationen auch die Kontrolle über das entsprechende Unternehmen und vermögen damit den Fluss der Steuergelder besser zu überwachen. Dies trägt nicht nur zu einer allgemeinen Festigung der Macht der politisch Verantwortlichen innerhalb der regionalen Exekutiven bei, sondern bedeutet auch eine weitere Finanzquelle für das regionale und eventuell auch private Budget der Gouverneure und Republikpräsidenten.

Letztere Tendenz, die auf einen weiteren wichtigen Aspekt der Zentralisierung der politischen Macht in den Regionen hinweist, liess sich etwa an der Reaktion sibirischer Gouverneure auf einen Privatisierungsplan Putins erkennen. Putins Vorschlag sah vor, alle föderalen Anteile an russländischen Unternehmungen zum Verkauf auszuschreiben. Die politischen Führungen der sibirischen Regionen reagierten negativ auf diesen Vorstoss und gaben zu bedenken, dass der unkontrollierte Verkauf staatlicher Unternehmungen die ohnehin schon gespannte sozioökonomische Situation in diesem Teil Russlands noch mehr gefährden könnte und daher den regionalen Interessen zuwiderlaufe. Die beste Lösung wollten die sibirischen Politiker darin erkennen, die gesamten föderalen Anteile zum Besitz der Region zu erklären oder zumindest unter die Verwaltung der regionalen Administrationen zu stellen. Ohne sich auf ein bestimmtes Vorgehen zu einigen, sah sich Putin angesichts der starken Proteste gezwungen, das Vorhaben in dieser Form vorübergehend fallenzulassen.<sup>64</sup>

### *Protektionismus*

Protektionismus ist kein unbekanntes Mittel der regionalen Wirtschaftspolitik. Durch gesetzliche Restriktionen auf die Ein- und Ausfuhr bestimmter Waren und die Errichtung von Zöllen an den Grenzen

64 *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)*, 12. April 2000.

der Föderationssubjekte glauben die regionalen politischen Führungen, die Interessen der einheimischen Produzenten und Konsumenten besser schützen zu können. Um Waren aus anderen Föderationssubjekten vom eigenen Markt fernzuhalten, werden sogenannte Qualitätsanforderungen an unerwünschte Produkte gestellt. So wurden etwa in den Republiken Tatarstan, Mordwinien, Burjatien, dem Krai Primorje und den Oblasti Amur, Rjasan, Tula, Belgorod und Nischni Nowgorod Bestimmungen erlassen, die den Verkauf von Wodka aus anderen Regionen verbieten.<sup>65</sup> Besonders protektionistisch verhielt sich über die letzten Jahre die tatarische Führung. Nach der Restriktion auf den Import von Wodka erliess das Ministerkabinett im Sommer 1998 die Bestimmung, Mehl, das aus anderen Regionen eingeführt wird, mit zehn Prozent zu besteuern, womit es für den tatarischen Markt praktisch konkurrenzunfähig gemacht wurde. Die politische Führung rechtfertigte diesen Schritt mit dem Hinweis, die Bevölkerung müsse vor minderwertigen Produkten geschützt werden.<sup>66</sup>

Die Bildung von geschlossenen Märkten innerhalb des russländischen Binnenmarkts steht in klarem Widerspruch zu Artikel 74 der russländischen Verfassung, welche die Einführung jeglicher Art von Zöllen oder Massnahmen, die den einheitlichen wirtschaftlichen Raum untergraben (ungesetzmässige Errichtung von Monopolen, Einschränkung des Warenverkehrs etc.), verbietet. Mindestens unter Jelzin war den Versuchen der russländischen Führung, solchen Tendenzen entgegenzutreten, wenig Erfolg beschieden. Einschränkend muss festgehalten werden, dass Protektionismus, wie er in offener Form in einer Reihe von Regionen praktiziert wird, die Ausnahme von der Regel darstellt und sich auf eine beschränkte Anzahl von Produkten bezieht. Weit schwerer zu kontrollieren sind die vielfältigen Formen des inoffiziellen

65 *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)*, 26. März 1997. An dieser Stelle sei bemerkt, dass regionalen Steuern auf Wodka eine wichtige Einnahmequelle des regionalen Budgets darstellen und die politischen Führungen dazu neigen, den eigenen Wodkamarkt zu schützen und einer besonders strikten Kontrolle zu unterstellen. Dazu ausführlich: Petrov, Nikolaj. „Vodočnaja Rossija.“ In: Petrov, Nikolaj (Hrsg.). *Regiony Rossii v 1998 g.: Ežegodnoe priloženie k „Političeskomu al'manachu Rossii“*. Moskovskij Centr Karngie. Moskau: Gendal'f, 1999, S. 239-245.

66 Faroukshine, Midkhat. „Tatarstan Intensifies Protectionist Policies.“ *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)*, 1. September 1998.

Protektionismus, wie sie in vielen Regionen bestehen. So ist etwa in der Oblast Uljanowsk die Ausfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen jenen Produzenten vorbehalten, die dem Personenkreis um den Gouverneur nahestehen, oder denjenigen Unternehmungen, die von der regionalen Führung kontrolliert werden.<sup>67</sup>

### *Preispolitik*

Ein weiteres wichtiges Mittel der Wirtschaftspolitik ist schliesslich die Preispolitik. Die Regulierung von Preisen wird in den Regionen unterschiedlich gehandhabt. Die Preispolitik lag bereits zu Beginn des wirtschaftlichen Reformprozesses im Kompetenzbereich der regionalen Führungen. Eine relativ liberale Preispolitik liess sich im Jahr 1996 etwa in der Stadt Moskau, in den Oblasti Wologda, Nowgorod, Moskau, Rjasan, Twer, Jaroslawl, Tambow oder Tjumen beobachten. In anderen Regionen werden die Preise zum Teil massiv reguliert. Führend war damals etwa die Oblast Orjol, wo die regionalen Behörden die Preise von zwei Drittel aller Waren und Dienstleistungen festlegten. Besonders häufig werden die Preise auf Grundnahrungsmittel reguliert. Dieser Praxis bedienen sich unterdessen nicht nur die Führungen von prokommunistisch orientierten Gebieten, sondern sie ist eine allgemeine Erscheinung in der russländischen Peripherie.<sup>68</sup>

Nach der Augustkrise von 1998 kam es in grösserem Ausmass als zuvor zu einer von den regionalen Führungen verordneten Festlegung von Preisen. Um die Lebenskosten angesichts der galoppierenden Inflation des Rubels einigermassen konstant zu halten, wurden beispielsweise in den Oblasti Omsk und Archangelsk, im Krai Krasnojarsk, in den Republiken Tschuwaschien und Nordossetien sowie im Jüdischen Autonomen Gebiet strikte Preiskontrollen erlassen.<sup>69</sup> Die Republik Sacha (Jakutien) verbot die Erhöhung von Preisen für Grundnahrungsmittel und versuchte, auch den Preis für die öffentlichen Transportmittel tief zu halten, was für die Region wegen ihrer abgelegenen geographischen Lage von zentraler Bedeutung ist. Die Führung der Oblast

67 Lapina, *Regional'nye èlity*, S. 37.

68 „Obrečenyje na soglasie.“ *Vlast'*, Nr. 6 (1996), S. 50-58.

69 *Russkij telegraf*, 9. September 1998.

Jaroslavl ging einen Schritt weiter, indem sie festlegte, dass die Profitrate für Firmen, die Hafergrütze, Brot, Teigwaren und andere Lebensmittel produzieren, die Marke von 15 Prozent nicht überschreiten dürfe. Der Gouverneur der Oblast, Anatoli Lisizyn, war sich der Illegalität der Massnahme, die gegen Bundesgesetz versties, bewusst, sah diese Bestimmung angesichts der allgemeinen Krise jedoch als „gerechtfertigt und logisch“ an.<sup>70</sup>

Preiskontrollen vermögen die soziale Situation in der Region zwar kurzfristig zu stabilisieren, mittel- und langfristig haben sie jedoch einen verzerrenden und meist negativen Einfluss auf die regionale wirtschaftliche Entwicklung. Ein Beispiel dafür ist die Regulierung der Ölpreise in der Oblast Saratow. Um die Wirtschaft im Gefolge der Augustkrise 1998 anzukurbeln, erliess die Führung der Oblast die Bestimmung, die Ölpreise unter dem im russländischen Durchschnitt üblichen Niveau zu halten. Diese Massnahme hatte allerdings den Effekt, dass die einheimischen Produzenten ihre Öl- und Gaserzeugnisse in den Nachbarregionen zum dortigen, höheren Preis anboten. Dies führte bereits nach wenigen Monaten zu einem ernsthaften Versorgungsengpass in Saratow. In verschiedenen Gegenden mussten die Landwirte ihre Arbeit wegen Treibstoffmangels einstellen, und das öffentliche Transportwesen kam in den Städten teilweise zum Erliegen. Auch die Treibstoffreserven der öffentlichen Dienste (Polizei, Feuerwehr oder Ambulanzen) waren in kurzer Zeit praktisch aufgebraucht.<sup>71</sup>

### 5.7. „Vertikale“ und „horizontale“ Strategien zur Umsetzung von Wirtschaftsinteressen

Das Machtvakuum im Zentrum hat Raum für Initiativen der Regionen freigemacht, die ihre Interessen sowohl direkt über die staatlichen Machtzentren – einschliesslich der Duma und des Föderationsrats – als auch auf verschiedenen anderen Wegen wahrzunehmen suchen. Eine

<sup>70</sup> *Russkij telegraf*, 8. September 1998.

<sup>71</sup> *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)*, 8. Juli 1999.

grosse Dynamik macht sich im Bereich der „horizontalen“ Zusammenarbeit unter den subnationalen Einheiten bemerkbar. Über die sogenannten „Zwischenregionalen Assoziationen der Wirtschaftlichen Zusammenarbeit“ oder über die Schaffung eines Netzes von bilateralen Beziehungen zu anderen Regionen innerhalb Russlands versuchen die Föderationssubjekte, ihre Einzelinteressen zu verfolgen. Auch auf Stufe der Organe der örtlichen Selbstverwaltung liess sich in den letzten zwei Jahren die Tendenz feststellen, dass sich diese – ähnlich wie die Föderationssubjekte – zu grösseren Einheiten zusammenschliessen und eine gemeinsame Position sowohl gegenüber Moskau als auch gegenüber den regionalen Administrationszentren zu formulieren suchen. Bei all diesen Prozessen wurde und wird auch die internationale Dimension immer wichtiger. Die horizontalen Netzwerke auf subnationaler Ebene beschränken sich nicht mehr nur auf Russland, sondern greifen vermehrt über die Staatsgrenzen hinaus.

#### *Beziehungskanäle zu den Zentren der Macht*

Der Region stehen verschiedene Wege offen, ihre Interessen in nationaler Hinsicht zu realisieren. Besonders wichtig ist dabei einmal ein möglichst unmittelbarer Zugang zu den Schaltstellen der Macht im Zentrum. Dabei stellt das Zentrum keine homogene Grösse dar, sondern setzt sich aus einer Vielzahl von Akteuren, Gruppierungen und Institutionen zusammen, die je nach der politischen Konstellation mehr oder weniger einflussreich sind. Von grosser Bedeutung sind vor allem die persönlichen Kontakte der regionalen Vertreter zu den höchsten Spitzen der politischen Macht, d. h. vor allem zum Präsidenten und seinem bürokratischen Apparat sowie zum Ministerpräsidenten und den Regierungsmitgliedern.

Daneben sind Duma und Föderationsrat die wichtigsten föderalen Institutionen, über welche die Regionen Einfluss auf die nationale Politik nehmen können. Aufgrund ihres unterschiedlichen institutionellen Charakters nehmen die beiden Kammern des Parlaments als Plattformen für regionale Interessen verschiedene Funktionen wahr. Die grosse Bedeutung des Föderationsrates ergibt sich vor allem aus der Tatsache, dass in diesem Organ die gesamte regionale Macht vertreten ist. Von seinen verfassungsrechtlichen Kompetenzen her hat jedoch das

Oberhaus weniger Einflussmöglichkeiten als die Duma. Der Föderationsrat kann aus eigener Initiative keine Gesetze ausarbeiten, sondern nur Gesetzesvorschläge diskutieren, die von Seiten der Duma und des Präsidenten eingebracht werden. Der Föderationsrat kann Änderungsvorschläge einbringen und die von der Duma unterbreiteten Gesetze je nachdem annehmen oder ablehnen (wobei ein Veto des Föderationsrates durch eine Zweidrittelmehrheit der Dumaabgeordneten wieder überstimmt werden kann).<sup>72</sup>

Die Senatoren sahen sich bisher in erster Linie als Vertreter ihrer Region und benutzten das Oberhaus als Tribüne, um für ihre eigenen Interessen zu lobbyieren.<sup>73</sup> Angesichts der höchst unterschiedlichen regionalen Interessenlagen vermochte sich der Föderationsrat jedoch nur dann als Einheit zu formieren, wenn die Interessen der Regionen insgesamt durch die föderale Gesetzgebung berührt wurden. So schaltete sich das Oberhaus regelmässig aktiv in die nationale Politik ein, um die Budgetvorschläge zu blockieren und sie erst dann zu billigen, wenn Änderungen im Sinne der Regionen angebracht worden waren. Für Aufsehen sorgte auch der Fall, als der Föderationsrat den Entscheid Jelzins zur Abberufung des Generalprokurators Juri Skuratow während etwa eines Jahres blockierte.<sup>74</sup> Zur eigentlichen Frontstellung zwischen dem Präsidenten und dem Föderationsrat kam es jedoch erstmals im Sommer 2000, als das Oberhaus die von der Duma gebilligten Gesetzesvorschläge Putins anfänglich mit grosser Mehrheit ablehnte.

Die Rolle der Duma für die nationale Politik ist insofern von grosser Bedeutung, als dieses Organ selbständig Gesetze ausarbeiten und vorschlagen kann. Der Einfluss der regionalen Exekutivvorsteher auf die Entscheidungen der Duma hat in der Tendenz der letzten Jahre eher

72 Dazu: Petrov, Nikolaj. „Sovet Federacii i predstavitel'stvo interesov regionov v Centre.“ In: Petrov, Nikolaj (Hrsg.). *Regiony Rossii v 1998 g.: Ežegodnoe priloženie k „Političeskomu al'manachu Rossii“*. Moskoskij Centr Karnegi. Moskau: Gendal'f, 1999, S. 180-223.

73 Busygina, Irina. „Sovet federacii v političeskoj sisteme Rossii.“ *EWI Rossijskij regional'nyj bjulleten' (Internet Ausgabe)*, 1. Februar 1999.

74 Erst am 19. April 2000 lenkte der Föderationsrat ein und entschied, Juri Skuratow abzusetzen, nachdem sich die Senatoren im Jahr 1999 dreimal gegen die Absetzung ausgesprochen hatten: *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)*, 26. April 2000.

zugenommen. Ausdruck der starken regionalen Orientierung der Duma ist der Zusammenschluss von Abgeordneten zur Gruppe „Russländische Regionen“ – einer der zahlenmässig grössten politischen Gruppierungen im russländischen Unterhaus, die mindestens in der Legislaturperiode von 1995 bis 1999 relativ effektiv für regionale wirtschaftliche Interessen zu lobbyieren vermochte.<sup>75</sup>

Wie wichtig die regionale Dimension im Vergleich zu früheren Jahren geworden war, kam besonders deutlich im Vorfeld der Dumawahlen vom Dezember 1999 zum Ausdruck. Alle grossen föderalen Parteien, darunter auch die von Wladimir Putin getragene Bewegung „Bär (Einheit)“ und die von Jewgeni Primakow und Juri Luschkow geführte Bewegung „Vaterland – Ganz Russland“, welche beide für sich in Anspruch nahmen, eine „Partei der Macht“ darzustellen, hatten einen starken regionalen Bezug. Im Bewusstsein, dass die Haltung der regionalen Führungen das Wählerverhalten entscheidend beeinflussen würde, waren die föderalen Parteien mehr als früher darum bemüht, die Gunst der Gouverneure und Republikpräsidenten zu gewinnen.

Eine Besonderheit liess sich bei den Dumawahlen vom Dezember 1999 fernerhin darin erkennen, dass gerade auch in ärmlichen Regionen Abgeordnete gewählt wurden, von denen erwartet wurde, dass sie dank grosser nationaler Popularität oder aufgrund ihrer finanziellen Möglichkeiten am ehesten in der Lage sein würden, für die Interessen der Region zu lobbyieren. Das illustrativste Beispiel dafür stellte die Wahl des Finanzoligarchen Boris Beresowksi in der Karatschaisch-Tscherkessischen Republik oder die Wahl von Roman Abramowitsch im Autonomen Bezirk der Tschuktschen dar.<sup>76</sup>

Von grosser Wichtigkeit sind die Beziehungsgeflechte, welche die regionalen Akteure mit mächtigen (halb-)staatlichen Unternehmen oder

75 Gel'man, Vladimir. „Regional'nye koalicii: dilemmy kolektivnych dejstvij.“ *EWI Rossijskij regional'nyj bjulleten' (Internet Ausgabe)*, 28. April 1999. – In der neuen, im Dezember 1999 gewählten Duma haben sich 42 Abgeordnete der von Oleg Morosow angeführten Gruppe „Russländische Regionen (Bund der unabhängigen Deputierten)“ angeschlossen: *EWI Rossijskij regional'nyj bjulleten' (Internet Ausgabe)*, 14. Februar 2000.

76 Gel'man, Vladimir. „Regional'nye izmerenija obščerossijskich vyborov.“ *EWI Rossijskij regional'nyj bjulleten' (Internet Ausgabe)*, 13. Dezember 1999.

finanzstarken, einflussreichen Persönlichkeiten (den sogenannten „Oligarchen“) eingehen, um über diese Instanzen zu versuchen, ihre Interessen wahrzunehmen. Das Verhältnis zwischen den Regionen und den grossen Monopolisten wie etwa dem Eisenbahnunternehmen, den Vereinigten Energiesystemen, den Öl- und Gasunternehmen („Gasprom“ und „Lukoil“) oder der staatlich kontrollierten „Sberbank“ hat sich in den letzten Jahren zu einem gefährlich einseitigen Abhängigkeitsverhältnis zuungunsten der Regionen entwickelt. Eine ganze Reihe von Föderationssubjekten ist nicht in der Lage, der Rückzahlung ihrer finanziellen Schulden gegenüber diesen Unternehmungen nachzukommen.<sup>77</sup> Eine der Hauptstossrichtungen der neuen Politik Putins ist denn auch in dem Bestreben zu sehen, den Einfluss der „Oligarchen“ zurückzudrängen und engere Allianzen mit den mächtigen Wirtschaftsmonopolisten des Landes zu knüpfen, um sich dadurch ein weiteres effektvolles Instrument im Kampf mit den Regionen zu verschaffen.<sup>78</sup>

Nach den Reformen Putins dürfte zu erwarten sein, dass die Beziehungskanäle zu den Machtzentren in Moskau neue Formen annehmen werden. In Zukunft dürfte der Föderationsrat eher an Bedeutung verlieren, die Duma dagegen wichtiger werden. Mit der administrativen Neuordnung der föderalen Bezirke wird über die Institution des Präsidentenvertreters schliesslich ein neuer Kanal geschaffen, über den die regionalen Führungen ihre Interessen werden wahrnehmen können. Gleichzeitig dürfte es für viele Gouverneure und Republikvorsteher in Zukunft schwieriger werden, den direkten Kontakt zu den Spitzenbürokratien im Kreml und zu den föderalen Ministerien aufrechtzuerhalten.<sup>79</sup>

77 Klimanov, Vladimir. „Perspektivy mežregional'nogo sotrudničestvo v Rossii.“ *EVI Rossijskij regional'nyj bjulleten' (Internet Ausgabe)*, 1. November 1999.

78 Vgl. zum Dreiecksverhältnis zwischen dem Zentrum, den Regionen und den Wirtschaftsmonopolisten das Interview mit dem Ökonomen Ben Slay in: *EVI Russian Regional Investor (Internet Ausgabe)*, 14. Juni 2000.

79 So beklagte sich etwa der Gouverneur der sibirischen Oblast Tomsk, Wiktor Kress, in einem Interview mit der Zeitung *Izvestija* vom 16. August 2000, dass sich das Verhältnis zwischen den Regionalführern und den Offiziellen des Föderationszentrums im Zuge der Reformen bereits geändert hätte. Während er früher ohne Probleme direkte Beziehungen mit Ministern habe herstellen können, so sei

### „Horizontale“ Strategien

Schon zu einem frühen Zeitpunkt haben die Regionen begonnen, ihren Wirtschaftsinteressen dadurch Nachdruck zu verschaffen, dass sie sie nicht einzeln, sondern im Kollektiv vertraten. Dabei verfolgten die Regionen ihre Interessen unabhängig von den föderalen Instanzen oder benutzen Formen horizontaler Zusammenschlüsse als Plattform für regionales Lobbying.

Die deutlichste Form über die regionalen Grenzen hinausgreifender Selbstorganisation, die von den Föderationssubjekten ausgeht, stellen die sogenannten „Zwischenregionalen Assoziationen der Wirtschaftlichen Zusammenarbeit“ (*mežregional'nye associacii ékonomičeskogo vzaimodejstvija*) dar. Diese Organisationen wurden mit dem Zerfall der UdSSR auf Initiative der regionalen Führungen mit dem Ziel ins Leben gerufen, die wirtschaftlichen Aktivitäten unter den Regionen besser zu koordinieren. Als erste gaben die Regionen Sibiriens und des Fernen Ostens ihre Absicht bekannt, zwischenregionale Vereinigungen zu gründen. Unterdessen gehören alle Regionen einer der acht zwischenregionalen Assoziationen an. Diese sind unterteilt in die Assoziationen „Nordwesten“ (*Severo-Zapad*), „Nordkaukasus“ (*Severnyj Kavkaz*), „Zentralrussland“ (*Central'naja Rossija*), „Grosser Ural“ (*Bol'soj Ural*), „Schwarzerde“ (*Černozem'*), „Sibirisches Abkommen“ (*Sibirskoe soglašenje*), „Grosse Wolga“ (*Bol'saja Volga*) und „Ferner Osten“ (*Dal'nij Vostok*).<sup>80</sup> Eine Reihe von Föderationssubjekten war von Anfang an in zwei Vereinigungen vertreten. In den darauffolgenden Jahren nahm die Zahl der Regionen zu, die als offizielle Mitglieder in zwei Assoziationen gleichzeitig figurierten.<sup>81</sup>

Bis zwei Jahre nach ihrer Gründung funktionierten die Assoziationen als gesellschaftliche Organisationen, die sich mit der Ausarbeitung von

es unterdessen nicht einmal mehr möglich, mit einem stellvertretenden Minister telephonisch Kontakt aufzunehmen.

80 Vgl. Karte S. 31. – Zur Entstehungsgeschichte der Assoziationen: Arinin, A. N. / Marčenko, G. V. *Uroki i problemy stanovlenija rossijskogo federalizma*. Moskau: TOO „Inteltech“, 1999, S. 121-123.

81 1998 waren dies die Republik Burjatien, der Autonome Bezirk der Aginer Burjaten, die Oblasti Brjansk, Kaliningrad, Nowgorod, Tula, Tjumen und Tschita.

sozialökonomischen Programmen zur Entwicklung ihrer Mitglieder befassten. Einen eigenen rechtlichen Status erhielten sie erst Anfang 1993, als sie beim Justizministerium offiziell registriert wurden. Jede der Assoziationen hat eine eigene Verfassung, in der Funktionen, Organisationsstruktur, finanzielle Basis und Verpflichtungen ihrer Mitglieder festgehalten sind. Das höchste Organ in der Organisationsstruktur ist der sich in regelmässigen Abständen treffende Assoziationsrat, der sich aus den Vorstehern der regionalen Administrationen (Gouverneuren und Präsidenten) und den Parlamentsvorsitzenden zusammensetzt. Für die Ausführung der Beschlüsse des Rates und die laufenden Arbeiten, insbesondere die Gewährleistung ständiger Kontakte zwischen den Regionen, ist das Generaldirektorat zuständig. Im Rahmen der Assoziation wirken verschiedene koordinierende Räte, Komitees und Kommissionen, die mit praktischen Aufgaben betraut sind. So wurden etwa unter dem gemeinsamen Dach des „Sibirischen Abkommens“ Räte gebildet, die sich mit der Koordination der ausenwirtschaftlichen Tätigkeit, mit den Problemen der Ölförderung oder des Transportwesens, mit der Bekämpfung der Kriminalität oder mit der Rechtssetzung befassen. Daneben wurden ein Rat für Fragen des Umweltschutzes gebildet und Wirtschaftsräte ins Leben gerufen, die sich mit den Problemen des Baikalraumes sowie Ost- und Westsibiriens auseinandersetzen.<sup>82</sup>

Die politische Tätigkeit der Assoziationen besteht in der Hauptsache darin, für regionale Interessen auf föderaler Ebene zu lobbyieren. Eine Reihe von Beschlüssen der russländischen föderalen Regierung im Bereich der Agrarpolitik, bezüglich der Entwicklung des militärindustriellen Komplexes oder des Ausbaus des Transportwesens basiert auf Initiativen der Assoziationen. Politisch besonders aktiv zeigte sich in den letzten Jahren die Assoziation „Nordkaukasus“, die sich – in Zusammenarbeit mit den föderalen Organen – immer wieder als Vermittlerin in den ethnisch-nationalen Konflikten der Region einbrachte,<sup>83</sup> oder die Vereinigung „Grosser Ural“, die im Gefolge der Augustkrise

82 Arinin / Marčenko, Uroki i problemy stanovlenija rossijskogo federalizma, S. 123-124.

83 Ebd., S. 124.

von 1998 mit einem umfassenden Vorschlag zur Stabilisierung der nationalen wirtschaftlichen Sicherheit an die Regierung herantrat.<sup>84</sup>

Alle Assoziationen halten es für eine ihrer wichtigsten Aufgaben, das föderale Budget zu diskutieren und, falls notwendig, Einwände zu erheben. Im Vorfeld der Verhandlungen über das Budget für das Jahr 2001 trat das „Sibirische Abkommen“ mit scharfer Kritik am Budgetentwurf auf, der eine Neudefinition des Umverteilungsschlüssels von föderalen und regionalen Steuergeldern zugunsten der Föderation vorsieht. Nach Meinung von Wladimir Iwankow, dem Vorsitzenden des Koordinationsrates für Wirtschafts-, Finanz- und Investitionspolitik des „Sibirischen Abkommens“, würden die Regionen dadurch ihrer Einkommensgrundlage praktisch beraubt und noch mehr als früher von den Transferleistungen und den Subventionen des Zentrums abhängen. Im Sommer 2000 nahmen die Vertreter des „Sibirischen Abkommens“ unverzüglich Unterredungen mit der Regierung und dem Präsidenten auf und organisierten entsprechende Hearings im Föderationsrat.<sup>85</sup> Nicht unterschätzt werden darf der potentielle Einfluss des „Sibirischen Abkommens“ in der gegenwärtigen Duma. Auf Initiative der Vereinigung wurde Ende März 2000, nach Gesprächen am „runden Tisch“, angekündigt, dass sich die aus sibirischen Regionen stammenden Abgeordneten des Unterhauses (rund 65 Dumamitglieder) zu einer über die Fraktionen hinausgreifenden Gruppe zusammenschließen würden.<sup>86</sup>

In der Tendenz nahm die Bedeutung der zwischenregionalen Vereinigungen gegen Ende der 1990er Jahre zu. Dies zeigte sich einmal daran, dass von Seiten der regionalen Führungen verstärkt Versuche unternommen wurden, die Zusammenarbeit im Rahmen der Assoziationen zu verstärken und vor allem die Schaffung einer noch weitgehend unterentwickelten gemeinsamen Infrastruktur (im Bereich der Industrieproduktion, des Transportwesens, der Energieversorgung oder der

84 Klimanov, Vladimir. „Mežregional’noe sotrudničestvo.“ In: Petrov, Nikolaj (Hrsg.). *Regiony Rossii v 1998 g.: Ežegodnoe priloženie k „Političeskomu al’mannachu Rossii“*. Moskovskij Centr Karnegi. Moskau: Gendal’f, 1999, S. 89-90.

85 *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)*, 6. Juli 2000.

86 Koz’ma, Petr. „V Gosdume budet sozdana mežfrakcionnaja gruppa sibirskich deputatov. *EWI Rossijskij regional’nyj bjulleten’ (Internet Ausgabe)*, 10. April 2000.

Finanzbeziehungen) voranzutreiben. Dann wurde dieser Bedeutungszuwachs auch aus der Tatsache ersichtlich, dass das Föderationszentrum diesen Zusammenschlüssen eine erhöhte Aufmerksamkeit schenkte. Im Rahmen der föderalen Politik erlangten die Assoziationen eine immer grössere Bedeutung. Dies zeigte sich nur schon daran, dass an den Treffen der Assoziationsräte immer öfter hohe Vertreter des föderalen Zentrums teilnahmen – eine Tendenz, die sich besonders nach der Übernahme des Premierministerpostens durch Primakow feststellen liess und sich auch unter Putin fortsetzt.<sup>87</sup>

Primakow war es denn auch, der 1998 den Beschluss fasste, die Vorsitzenden der acht Räte in sein Kabinett zu integrieren. Allerdings sollte dieser Versuch vor allem deshalb ohne Bedeutung bleiben, weil die meisten regionalen Vertreter aufgrund ihrer doppelten Funktionen als administrative Vorsteher ihrer Region und Abgeordnete im Föderationsrat ausgelastet waren.<sup>88</sup> Erst jetzt wurde auch erstmals ein föderales Gesetz erlassen, das die genauen Funktionen der Assoziationen, deren Organisationsstruktur und das Zusammenwirken mit den Organen der Föderation zu regeln versuchte. Allerdings lässt das von der Duma im April 1999 verabschiedete Gesetz „Über die Prinzipien der Organisation und der Tätigkeit der Assoziationen der Wirtschaftlichen Zusammenarbeit der Subjekte der Russländischen Föderation“ die Perspektiven der möglichen Weiterentwicklung der Zusammenarbeit der Regionen im Rahmen dieser Vereinigungen weitgehend offen.<sup>89</sup>

Eine besonders grosse Dynamik im Bereich horizontaler Beziehungen liess sich in den letzten beiden Jahren der Jelzin-Ära auf Stufe der örtlichen Selbstverwaltung beobachten. Gegenwärtig gibt es in Russland rund 40 Assoziationen beziehungsweise municipale Bünde, von denen einige auch aktiv an der Realisierung der föderalen Regionalpolitik – gerade im Zusammenhang mit Fragen der örtlichen Selbstverwaltung – teilnehmen. Bei diesen Vereinigungen wird unterschieden zwischen Zusammenschlüssen von Städten und anderen kommunalen Einheiten („Assoziation sibirischer und fernöstlicher Städte“, „Municipaler

87 Klimanov, Perspektivy mežregional'nogo sotrudničestvo v Rossii.

88 Klimanov, Mežregional'noe sotrudničestvo, S. 90.

89 Ausführlich zu diesem Gesetz: Arinin / Marčenko, Uroki i problemy stanovlenija rossijskogo federalizma, S. 125-126.

Bund der Städte der Oblast Tjumen“, „Bund der Städte Nordwestrusslands“ etc.) und den „branchenspezifischen“ Vereinigungen von Städten („Assoziation der geschlossenen administrativ-territorialen Einheiten des Atomministeriums der Russländischen Föderation (ZATO)“, „Assoziation der geschlossenen administrativ-territorialen Einheiten des Verteidigungsministeriums der Russländischen Föderation (ZATO)“). Zu den bekanntesten und einflussreichsten Zusammenschlüssen zählt der „Bund der russländischen Städte“, der rund 100 Städte (meist Hauptstädte der Föderationssubjekte und wichtige Industriezentren) umfasst.<sup>90</sup>

Ende 1998 wurde der „Kongress kommunizipaler Einheiten der Russländischen Föderation“ per präsidentiellen Ukas ins Leben gerufen. Diese Vereinigung stellt eine Art Dachorganisation verschiedener bestehender Assoziationen und Bünde von Organen der örtlichen Selbstverwaltung dar. Nach den Vorstellungen des Dekrets soll es das vordergründige Ziel der Organisation sein, das in der Verfassung festgeschriebene Recht der Bürger auf örtliche Selbstverwaltung zu gewährleisten und die Koordination der Aktivitäten der lokalen Organe untereinander sowie im Verhältnis zur staatlichen Macht sicherzustellen. Konkret waren die Bemühungen des Kongresses seit dessen Gründung darauf konzentriert, durch Änderungen des bestehenden Budget- und Steuerkodexes eine Stärkung der finanziellen Unabhängigkeit der kommunizipalen Budgets gegenüber den Haushalten der Föderationssubjekte zu erreichen.<sup>91</sup> Insgesamt spielte der Kongress – wie auch die meisten anderen kommunizipalen Vereinigungen – im politischen Leben des Landes bislang eine relativ bescheidene Rolle. Dies ist nicht zuletzt auf den Umstand zurückzuführen, dass sich die Interessen innerhalb einer derart grossen Organisation kaum auf einen gemeinsamen Nenner bringen lassen.

In den letzten Jahren verstärkten sich die Bestrebungen der Regionen, bilaterale Abkommen mit anderen Föderationssubjekten anzustrengen. Am aktivsten trat in dieser Hinsicht die Stadt Moskau unter ihrem Bürgermeister Juri Luschkow in Erscheinung. Die Stadtregierung schuf verschiedene Strukturen, die sich eigens mit Fragen der regionalen

90 Klimanov, Vladimir. „Perspektivy mežregional'nogo sotrudničestvo v Rossii.“ *EWI Rossijskij regional'nyj bjulleten' (Internet Ausgabe)*, 1. November 1999.

91 Ebd. – Und: Arinin / Marčenko, *Uroki i problemy stanovlenija rossijskogo federalizma*, S. 126.

Zusammenarbeit befassen sollten. Anfang 1999 war die Stadt Moskau in 35 Föderationssubjekten mit ständigen wirtschaftlichen Vertretungen präsent.<sup>92</sup> Zu den 70 Föderationssubjekten, die als offizielle Wirtschaftspartner der Hauptstadt gelten, kommen zehn GUS-Staaten, Litauen, die Krim, Transdnjestrien, und über 15 grosse Städte Russlands hinzu. Parallel zur wirtschaftlichen „Expansion“ Moskaus und des Moskauer Kapitals, das die Hauptstadt über ein weitverzweigtes Netz ihrer Banken in den Regionen investiert, ging Luschkow daran, auch politische Strukturen in ganz Russland aufzubauen. Ende 1998 rief der Bürgermeister die Partei „Vaterland“ ins Leben und errichtete Vertretungen in 88 Föderationssubjekten.<sup>93</sup>

Mit diesem Schritt, der nicht nur seine persönlichen politischen Ambitionen, sondern den Anspruch der Stadt Moskau auf nationale Vorherrschaft unterstreichen sollte, schuf sich Luschkow zwar eine anfänglich breite Anhängerschaft unter den Gouverneuren, gleichzeitig stiess dieses Vorgehen aber bei jenen regionalen Führungen auf Ablehnung, die ähnliche Aspirationen hegten oder sich grundsätzlich nicht mit der Vorstellung einer Moskauer Vormachtstellung abfinden konnten.<sup>94</sup> Schliesslich sollte Luschkow dadurch endgültig auch den Unmut des Föderationszentrums herausfordern. Der Kreml reagierte, indem er seinerseits eine Partei schuf, die in der Folge rund die Hälfte der vormals luschkowtreuen Gouverneure auf ihre Seite zu ziehen vermochte und damit einen Sieg der Vaterlandpartei bei den Dumawahlen verhinderte.<sup>95</sup>

Ähnliche Tendenzen zwischenregionaler Aktivitäten zeigen sich in kleinerem Massstab auch in anderen Regionen. So hatte etwa die Oblast Nowosibirsk Anfang 1999 66 bilaterale Abkommen mit anderen

92 Klimanov, *Mežregional'noe sotrudničestvo*, S. 92.

93 Busygina, Irina. „Moskva v territorial'noj strukture Rossijskoj Federacii.“ *EWI Rossijskij regional'nyj bjulleten' (Internet Ausgabe)*, 5. April 1999.

94 Smirnjagin, Leonid. „Moskvoborčestvo kak factor obščestvenno-političeskoj žizni Rossii.“ *EWI Rossijskij regional'nyj bjulleten'*, 5. April 1999.

95 Die Bewegung „Vaterland – Ganz Russland“ kam bei den Dumawahlen von Dezember 1999 nur auf etwas mehr als 13 Prozent der Stimmen. Die Kremlpartei „Der Bär (Einheit)“ vermochte dagegen fast einen Viertel aller Stimmen auf sich zu vereinigen.

Föderationssubjekten und Ländern aus dem GUS-Raum abgeschlossen, und der Gouverneur von Kursk, Alexander Ruzkoi, liess verkünden, er wolle in allen Föderationssubjekten Vertretungen seiner Oblast errichten.<sup>96</sup>

Schliesslich kommt es auch im Rahmen der Ausarbeitung und Realisierung von föderalen Programmen zu politischen Formen zwischenregionaler Zusammenarbeit. Gemäss der Vorstellung des Zentrums sollten diese Programme, die im Zusammenwirken der föderalen und regionalen Ebenen ausgearbeitet werden, so ausgerichtet sein, dass sie den Interessen des Gesamtstaats nicht widersprechen. Für die Umsetzung sind die entsprechenden subnationalen Einheiten, die Föderationssubjekte beziehungsweise die zwischenregionalen Assoziationen und die Munizipalitäten verantwortlich.<sup>97</sup>

Einen Schwerpunkt der föderalen Programme – und der staatlichen Regionalpolitik gemeinhin – bilden die ressourcenreichen Regionen Sibiriens und des Fernen Ostens. Die grosse Bedeutung dieser Gebiete für die wirtschaftliche Entwicklung Russlands wird in verschiedenen Dokumenten zur Regionalpolitik betont. Gleichzeitig kommt dadurch auch die Sorge Moskaus zum Ausdruck, dass sich der Ferne Osten und Sibirien allmählich vom europäischen Teil Russlands lösen könnten.<sup>98</sup>

96 Klimanov, *Mežregional'noe sotrudničestvo*, S. 92.

97 Vgl. zur Ausrichtung der föderalen Programme den Abschnitt über die „Entwicklung des Föderalismus und der Regionalpolitik“ des „Aktionsprogrammes für die Jahre 1996-2000“: El'cin, B. N. *Rossija: Čelovek, sem'ja, obščestvo, gosudarstvo. Programma dejstvij na 1996-2000 gody*. Moskau, 27. Mai 1996.

98 So widmet etwa das Buch mit dem Titel „Strategie für Russland: Agenda für den Präsidenten 2000“, das zu Anfang des Jahres 2000 vom „Rat für Aussen- und Verteidigungspolitik“ (*Sovet po vnešnej i oboronnoj politike*) publiziert worden war, dem Problem separatistischer Tendenzen innerhalb Sibiriens und des Fernen Ostens ein ganzes Kapitel und misst dieser Gefahr mehr Gewicht bei als den Entwicklungen im Nordkaukasus: *Sovet po vnešnej i oboronnoj politike (SVOP). Strategija dlja Rossii: povestka dnja dlja prezidenta-2000*. Moskau: „Vagrius“, 2000. – Im Internet in elektronischer Form abrufbar unter: <http://www.svop.ru> oder <http://www.vagrius.com/books/na/strategy.shtml>.

Bei der Bewältigung der in den Programmen festgehaltenen geostrategischen, sozioökonomischen, ökologischen oder technisch-wissenschaftlichen Problemkreise wird immer ein besonderes Gewicht auf die Zusammenarbeit unter den Mitgliedern gelegt. Im Rahmen des föderalen Programms „Sibir“ werden die Mitglieder des „Sibirischen Abkommens“ etwa dazu angehalten, eine gemeinsame Politik im Bereich der Heranziehung von ausländischen Investitionen und der Aussenwirtschaftspolitik auszuarbeiten.<sup>99</sup> Das Föderationszentrum ist jedoch stets darum bemüht, in solche und ähnliche Programme miteinbezogen zu werden und trat in der Vergangenheit immer entschieden gegen Tendenzen auf, die unabhängig von seinem Einfluss entstanden und auf eine Politisierung der Vereinigungen zielten.<sup>100</sup>

#### *Grenzen des „horizontalen“ Koalitionspotentials*

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass Regionalismus in seiner Erscheinungsform trotz den horizontal ausgreifenden Tendenzen letztlich immer in erster Linie „regional“ blieb. Die massgebende Hülle regionalistischer Bestrebungen stellt das Föderationssubjekt und keine darüber hinausgreifende Grösse dar. Die politischen Führungen der einzelnen Föderationssubjekte sahen in den verschiedenen zwischenregionalen Assoziationen nur mögliche Gefässe, um ihre individuellen Interessen auf nationaler Ebene wahrzunehmen. Als Instrumente des regionalen Lobbyings haben diese Institutionen (genau wie etwa auch der Föderationsrat) zwar grosse Bedeutung erlangt. Zu keinem Zeitpunkt gelang es den regionalen Führungen jedoch, ein überregionales Interesse zu definieren und diesen Institutionen damit ein eigenes politisches Profil zu verleihen. Entsprechend selten traten die Regionen als Kollektiv auf – und wenn, dann nur in Form kurzfristiger Allianzen.

Nicht selten war von aussenstehenden Betrachtern die Meinung zu hören, dass gerade von den zwischenregionalen Assoziationen Impulse für die föderale Neugestaltung Russlands ausgehen könnten. Doch das Koalitionspotential der zwischenregionalen Assoziationen stellte sich

99 Klimanov, *Mežregional'noe sotrudničestvo*, S. 92.

100 Marčenko, G. V. *Regional'nye problemy stanovlenija novoj rossijskoj gosudarstvennosti*. Moskau: MONF, 1996, S. 125.

als besonders niedrig dar. Aufgrund der grossen Interessengegensätze unter den einzelnen Regionen vermochten deren Mitglieder zu keinem Zeitpunkt einen gemeinsamen politischen Kurs zu erarbeiten. Immer wieder kam es zu Zerwürfnissen unter den Mitgliedern – etwa dann, wenn es darum ging, wer den formellen Vorsitz des Assoziationsrates innehaben sollte. Zur Kollision innerhalb des „Sibirischen Abkommens“ kam es, nachdem Alexander Lebed nach seiner Wahl zum Gouverneur des Krai Krasnojarsk sogleich seine Aspirationen auf die Führung der Assoziation bekanntgab – ein Schritt, der auf den Widerstand anderer sibirischer Regionalführer stiess.<sup>101</sup>

Der Grund dafür, dass es unter den Regionen zu keinen stabilen Zusammenschlüssen gekommen ist, liegt in den grossen regionalen Ungleichgewichten und Verschiedenheiten. Die Festlegung von überregionalen Interessen (etwa im Rahmen einer Assoziation) würde nicht zuletzt von den wirtschaftlich besser situierten Regionen die Bereitschaft erfordern, die ärmeren Gebiete bis zu einem gewissen Grad an ihren Ressourcen teilhaben zu lassen und damit einer Umverteilung von Wohlstand zuzustimmen. Angesichts der Tatsache, dass die Ressourcen ohnehin knapp sind, fehlt dazu nicht nur der wirtschaftliche Reiz, sondern auch die nötige Solidarität.

Als Beispiel hierfür kann die zwischenregionale Assoziation „Grosse Wolga“ dienen, eine Vereinigung, die unterschiedliche Regionen wie die Republiken Mari El, Mordwinien, Tatarstan und Tschuwaschien sowie die Oblasti Astrachan, Wolgograd, Nischni Nowgorod, Pensa, Samara, Saratow und Uljanowsk umfasst. Die markantesten Unterschiede unter den Regionen treten bereits hinsichtlich der ethnischen Struktur auf, die in ihrer Komplexität mit der Situation im Nordkaukasus vergleichbar ist. Bezeichnend ist, dass sowohl die nationalen Republiken als auch die russischen Oblasti jeweils grosse Minderheiten anderer Volksgruppen umfassen. Grosse Unterschiede bestehen auch in sozioökonomischer Hinsicht (den wirtschaftlich starken Gebieten wie Tatarstan, Samara und Nischni Nowgorod stehen wirtschaftlich schwächere Regionen wie die Republiken Tschuwaschien, Mari El oder Mordwinien gegenüber), hinsichtlich der politischen Orientierung (den traditionell liberaleren Führungen Nischni Nowgorods oder Samaras

101 *Nezavisimaja gazeta*, 28. Mai 1998.

stehen konservativ-kommunistisch orientierte in Uljanowsk oder Wolgograd gegenüber) oder des Verhältnisses zum Zentrum (Tatarstan kam über ein bilaterales Abkommen in den Genuss grosser Privilegien, andere Regionen der Assoziation haben noch keine solche Abkommen unterzeichnet). Entsprechend vertreten die Mitglieder der „Grossen Wolga“ unterschiedliche Interessen. Reibungen und Konflikte unter den politischen Führungen dieser Regionen waren in der Vergangenheit denn auch keine Seltenheit.<sup>102</sup>

Damit war das Zentrum nicht nur für die ärmeren, auf Subventionen angewiesenen Gebiete, sondern auch für die wirtschaftlich und politisch bedeutenden Regionen immer die wichtigste Bezugsgrösse. Während der gesamten Jelzin-Zeit war es auch für diese Regionen weitaus attraktiver, zu versuchen, aus dem Verhältnis mit Moskau den grösstmöglichen Nutzen herauszuschlagen und in den maximalen Genuss von föderalen Ressourcen und Privilegien zu kommen, als sich um die Zusammenarbeit mit anderen Regionen zu bemühen. Bezeichnend ist in diesem Zusammenhang, dass sich nicht einmal die zur Gruppe der Geberregionen zählenden Territorien zu einer Einheit zusammenfinden konnten. Entsprechende Versuche in den Jahren 1996 und 1997 sollten an Interessengegensätzen scheitern.<sup>103</sup>

### *Internationale Strategien*

Der Versuch, das Überleben der Region über internationale Kontakte zu sichern, hat sich in den letzten Jahren vielleicht zur wichtigsten Krisenstrategie der regionalen Führungen überhaupt entwickelt.<sup>104</sup> Unterdessen befürwortet eine Mehrheit der regionalen politischen Führungen die Schaffung eines investitionsfreundlichen Klimas, um ausländisches Kapital anzuziehen. Im Vorfeld vieler Gouverneurswahlen, die nach 1996 stattfanden, spielte das Verhältnis der Kandidaten zu

102 Marčenko, Regional'nye problemy stanovlenija novoj rossijskoj gosudarstvennosti, S. 118-131.

103 Gel'man, Regional'nye koalicii.

104 Sergunin, Aleksander. „Regiony i finansovo-političeskij krizis v Rossii: meždunarodnye aspekty.“ In: Malašenko, A. (Hrsg.). *Čto čotjat regiony Rossii?* Moskovskij Centr Karnegi. Moskau: Gendal'f, 1999, S. 26-36.

ausländischen Kapitalgebern eine wichtige Rolle. Selbst der Gouverneur von Pskow, Jewgeni Michailow, der als einziger amtierender Gouverneur der Liberaldemokratischen Partei Wladimir Schirinowskis angehört, spricht sich trotz nationalpatriotischer Rhetorik für eine Öffnung seiner Region und eine verstärkte wirtschaftliche Orientierung auf die angrenzenden Nachbarstaaten aus.<sup>105</sup>

Eine Möglichkeit, nationales und internationales Kapital anzuziehen, sehen die Regionen in sogenannten „Freien Wirtschaftszonen“. Insbesondere Grenzregionen waren schon früh bestrebt, durch die Errichtung solcher steuerfreier oder steuergünstiger Freihandelszonen innerhalb ihrer Territorien, für in- und ausländisches Kapital attraktiver zu sein. Allerdings ist es bislang nur wenigen Regionen gelungen, solche Projekte erfolgreich durchzuführen. Von den rund zwei Dutzend Regionen, die versuchten, Freihandelszonen einzurichten, hatten die wenigsten Erfolg.<sup>106</sup> Bestehende Freihandelszonen, wie diejenige in der Republik Inguschetien, wurden von der russländischen Regierung kurzerhand mit der Begründung aufgelöst, „Steuerlücken“ in Russland schliessen zu wollen.<sup>107</sup> Andere, wie diejenige in Kalmykien, stossen auf den Widerstand der benachbarten Regionen, die geltend machen, dass sich viele Unternehmungen aufgrund der vorteilhaften Steuersituation in dieser Republik registrieren lassen und dies zu Kapitalflucht aus ihren Regionen führe. Trotz entsprechenden Appellen an Moskau hat sich die Föderationsregierung aber bislang nicht zur Auflösung dieser Zone entschliessen können, unter anderem auch darum, weil Kalmykien seine Steuern jeweils termingerecht in die Föderationskasse bezahlt.<sup>108</sup>

105 Alekseev, Mikhail A. / Vagin, Vladimir. „Russian Regions in Expanding Europe: The Pskov Connection.“ *Europe-Asia Studies*, Nr. 1 (Januar 1999), S. 43-64.

106 Eine Studie der OECD zählte 1997 24 solcher Zonen. *Economic Survey: Russian Federation 1997*. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Stability (OECD), 1998, S. 192-197. – Vgl. allgemein dazu: Kirkow, Peter. „Das Konzept ‚Freier Wirtschaftszonen‘ in Russland: Seine Entwicklung von 1988 bis Herbst 1992.“ *Osteuropa*, Nr. 3 (März 1993), S. 229-243.

107 *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)*, 25. Juni 1998.

108 *Izvestija*, 6. Juli 1999; *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)*, 25. Juni 1998.

Bei der Verfolgung aussenpolitischer Ziele und der Entwicklung internationaler Aktivitäten steht den Regionen grundsätzlich die Möglichkeit offen, dies einerseits von innen, d. h. über die entsprechenden Kanäle der staatlichen Macht (insbesondere über das Aussen- und das Aussenwirtschaftsministerium) zu tun. Andererseits können sie versuchen, über ein eigenes Netz transnationaler Kontakte selbständig Aussenpolitik beziehungsweise Aussenwirtschaftspolitik zu betreiben. Während es im ersten Fall schwierig ist, die richtigen Kanäle zu wählen und die entsprechenden Akteure für die Anliegen der Region zu gewinnen, besteht im zweiten Fall die Herausforderung darin, Interessen und Ziele so verfolgen und erreichen zu können, dass ein Konflikt mit dem föderalen Zentrum möglichst vermieden wird.

Da das staatliche Zentrum die Funktion eines Koordinators angesichts seiner Schwäche nicht effizient wahrnehmen kann, hat die zweitgenannte Form der regionalen Aussenpolitik an Bedeutung gewonnen. Eine Vorreiterrolle spielte in dieser Hinsicht einmal mehr Tatarstan, dessen Beispiel viele andere Regionen schnell folgten. Enge Kontakte pflegt Tatarstan etwa zu Ländern des turksprachigen Raumes und des Mittleren Ostens. Mitte November 1996 war der tatarische Präsident Mintimer Schaimiew in Teheran, wo er mit der iranischen Führung ein Abkommen über kommerzielle und ökonomische Zusammenarbeit unterzeichnete. Iran ist an der Lieferung von technischer Ausrüstung zur Erdölförderung, an der Unterstützung beim Schiffsbau und an TU-214 Flugzeugen interessiert, welche in Tatarstan hergestellt werden. Den Text des Abkommens mit der iranischen Führung hatte Tatarstan vor der Unterzeichnung mit dem Aussenministerium der Russländischen Föderation abgestimmt. Ein ähnliches Abkommen hat Tatarstan mit dem Irak abgeschlossen. Tatarstan hofft, nach Aufhebung der Sanktionen gegen Bagdad, das Land mit Gütern im Bereich der Herstellung von Transportfahrzeugen beliefern zu können. Die direkten offiziellen Kontakte werden auch zur Mobilisierung von externen Finanzquellen genutzt. So hat Tatarstan über entsprechende Abkommen mit den USA, Deutschland und Frankreich Kredite erhalten, deren Rückzahlung zum Teil von Tatarstan selber garantiert werden kann und nicht mehr wie früher allein von Moskau.<sup>109</sup>

109 Rutland, Peter. „Tatarstan Expands Foreign Relations.“ *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)*, 27. November 1996. – Und: DeSpiegeleire, Stephan.

Unterdessen haben verschiedene andere russländische Regionen nachgezogen. Eine Reihe von Regionen hat in den letzten Jahren ein eigenes „paradiplomatisches“ Netz geschaffen, über das sie ihre Kontakte zu ausländischen Partnern abwickeln. Elf Föderationssubjekte waren Mitte des Jahres 1999 sogar mit eigenen Vertretungen in ausländischen Staaten präsent.<sup>110</sup> Für eine grosse Zahl von Regionen – insbesondere jedoch für exportorientierte Gebiete – sind die wirtschaftlichen Kontakte zu ausländischen Partnern unterdessen eine wichtige (wenn nicht die wichtigste) Stütze der regionalen Wirtschaft.

Die internationalen Verbindungen zwischen den subnationalen Einheiten und der Aussenwelt sind unterdessen äusserst vielfältig und schliessen nicht nur Kontakte zwischen den Föderationssubjekten und ausländischen Regionen, Staaten und Organisationen ein, sondern finden auch auf Ebene der örtlichen Selbstverwaltung (Städtepartnerschaften und Städtebünde) statt und umfassen etwa auch die Kooperation von zwischenregionalen Assoziationen mit ausländischen Partnern.<sup>111</sup>

Eine besondere Bedeutung hat die internationale Zusammenarbeit für die russländischen Grenzregionen. Nach dem Zerfall der Sowjetunion wurden 27 Föderationssubjekte neu zu Grenzgebieten. Werden die Seegrenzen nicht mitgezählt, sind es 35 russländische Regionen, die an 14 andere Staaten grenzen. Je nach der besonderen Situation kann die Zusammenarbeit über die Grenzen hinausgehend verschiedene Bereiche umfassen. Im Vordergrund des regionalen Interesses an einer Zusammenarbeit über die nationalen Grenzen hinaus stehen generell wirtschaftliche Überlegungen. Doch auch Fragen im Zusammenhang mit der Bekämpfung von illegalem Waffenschmuggel, Terrorismus,

„Gullivers Fäden: Die russischen Regionen und die Aussen- und Sicherheitspolitik der Russischen Föderation.“ In: Spanger, Hans-Joachim (Hrsg.). *Russland und der Westen*. Frankfurt a. M.: Campus Verlag, 1998, S. 150-176, hier S. 161.

110 Dies ist gemäss der föderalen Gesetzgebung dann erlaubt, wenn diese Missionen keine offiziellen diplomatischen Funktionen ausüben. Vgl. Nicholson, Martin. *Towards a Russia of the Regions*. International Institute for Strategic Studies. London: Oxford University Press, 1999 (= Adelphi Paper, Nr. 330), S. 64.

111 Dazu ausführlich: Makaryčev, A. S. (Hrsg.). *Rossijskie regiony kak meždunarodnye aktory: analitičeskij doklad*. Nischni Nowgorod: Nižegorodskij gosudarstvennyj lingvističeskij universitet, 2000, insbesondere S. 29-31.

Drogenhandel, kriegs- und wirtschaftlich bedingten Migrationströmen, oder auch Probleme bezüglich der Regelung von Grenz- und Territorialfragen sowie ökologischer Krisen können grenzüberschreitende Bedeutung erlangen.

So kann der Ferne Osten Russlands die Tatsache nicht ignorieren, dass zwei regionale Grossmächte, Japan und China, in unmittelbarer Nähe sind und die Geschehnisse in den angrenzenden russländischen Regionen direkt oder indirekt beeinflussen. Beide Länder haben unter anderem ein Interesse an den Ressourcen Sibiriens, und mit Japan besteht zudem ein ungelöster territorialer Disput. Von China geht ein hoher Bevölkerungsdruck auf die angrenzenden russländischen Regionen aus. Der russländische Süden wiederum ist den Gefahren und Problemen ausgesetzt, die von den Krisen und Kriegen im Nordkaukasus und in den transkaukasischen Ländern ausgehen. Die geopolitische Situation der Regionen des russländischen Nordwestens wurde nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion sowohl in militärstrategischer (Kaliningrad) als auch in wirtschaftlicher Hinsicht besonders wichtig. Die Nordwestregionen profitieren wirtschaftlich von ihrer Nähe zum Baltikum und den Ostseestaaten. Sowohl St. Petersburg als auch die Oblasti Kaliningrad und Leningrad oder die Republik Karelien sehen in einer wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit den angrenzenden Staaten die beste Möglichkeit, aus der gegenwärtigen Krise herauszufinden.

Hervorgerufen durch die wachsende Aktivität der Grenzregionen, werden allmählich die Konturen neuer, grenzüberschreitender regionaler Zusammenhänge sichtbar. So bemühen sich etwa verschiedene Regionen Sibiriens und des Fernen Ostens um den Aufbau wirtschaftlicher Beziehungen zu ihren asiatischen Nachbarn. Die Kraja Chabarowsk und Primorje kooperieren mit Japan, China und Südkorea. Sachalin unterhält Handelsbeziehungen zu Japan und Korea. Die Amurregion betreibt entlang der Grenze in kleinem Rahmen Handel mit China. Primorje ist zudem eingebettet in das von China, Japan und Südkorea 1993 gegründete Ökonomische Forum für Nordostasien.<sup>112</sup> Analoge Prozesse finden auch in anderen Teilen Russlands statt. Seit einigen Jahren ist das Belgorod-Abkommen zwischen sechs russländischen

112 Vgl. zu Russlands Fernem Osten und den grenzüberschreitenden Beziehungen: Vitovskij, D. / Trenin, D. (Hrsg.). *Perspektivy Dal'nevostočnogo regiona: mežstranovye vzaimodejstvija*. Moskovskij Centr Karnegi. Moskau: Gendal'f, 1999.

und ukrainischen Regionen in Kraft.<sup>113</sup> Weitere Abkommen bestehen zwischen Kasachstan, Finnland und Polen und den jeweiligen angrenzenden russländischen Regionen. Russländische Regionen nehmen auch immer aktiver an regionalen Foren teil, wie sie im Ostseeraum, um die Barentssee oder am Schwarzen Meer bestehen.<sup>114</sup> Damit wird die Kooperation zwischen russländischen Regionen und Nachbarstaaten vom Aufbau institutionalisierter, überregionaler politischer und wirtschaftlicher Strukturen begleitet, die eine gewisse Kontinuität des grenzüberschreitenden Dialoges sicherstellen sollen.

Die verstärkte Kooperation der Regionen über die Grenzen Russlands hinaus hat dem Land insgesamt geholfen, die zahlreichen Probleme der Übergangsperiode zu bewältigen. Für eine ganze Reihe von Grenzregionen hat die wirtschaftliche, aber auch die ökologische und humanitäre Kooperation mit Nachbarstaaten und ausländischen Regionen entscheidend dazu beigetragen, die sozioökonomische Krise mindestens über einen gewissen Zeitraum hinweg zu mildern.

## 5.8. Tendenzen unter Putin?

Die Anstrengungen des Zentrums sind mehr als früher darauf konzentriert, der regionalen Willkür im Bereich der Wirtschaft Einhalt zu gebieten. Gesetzeswidriges Verhalten, das den einheitlichen Wirtschaftsraum bedroht (wie etwa die unrechtmässige Regulierung von Preisen, die Einführung von Zöllen, die Bildung von geschlossenen Märkten oder die Zurückhaltung von föderalen Steueranteilen), soll in Zukunft möglichst unterbunden und Fehlverhalten soll sanktioniert werden. In diesem Zusammenhang erklärte Putin bei seiner Rede vor den beiden Kammern des russländischen Parlaments am 8. Juli 2000, dass die föderale Regierung dafür verantwortlich sei, die Bedingungen wirtschaftlicher Aktivitäten

113 Zur grenzüberschreitenden Kooperation zwischen Russland und der Ukraine vgl. Kolossow, W. A. / Krindatsch, A. D. „Russlands neue Grenzgebiete: Dargestellt am Beispiel des Gebietes Rostow am Don.“ *Osteuropa*, Nr. 1 (Januar 1995), S. 33-52.

114 Weiterführend: Cottey, Andrew (Hrsg.). *Subregional Cooperation in the New Europe: Building Security, Prosperity and Solidarity from the Barents to the Black Sea*. London und New York: Macmillan and St. Martin's Press, 1999.

im Land einheitlich zu gestalten. „Aber die territorialen Organe verhindern zum Teil noch immer die Ausfuhr von Weizen, beschränken den Handel mit Alkoholprodukten oder verhindern die Eröffnung von ‚fremden‘ Filialen anderer Banken. Sie errichten Barrieren auf dem Weg zu einem freien Kapital-, Waren- und Dienstleistungsverkehr. Dies ist eine Frechheit und eine Schande! Es macht nur den Anschein, als sei dies ein Vorteil. Letztlich führt dies jedoch in die Katastrophe. In Europa haben sich so viele Staaten 1957 in Rom auf den freien Verkehr von Waren, Personen und Dienstleistungen geeinigt. Alles funktioniert. Wir haben dies innerhalb eines einzelnen Staates nicht fertig gebracht.“ Weiter führt Putin aus, dass alle „Handlungen der regionalen Organe, die auf die Einschränkung der wirtschaftlichen Freiheit ausgerichtet sind, verfassungswidrig sind und daher unterbunden werden müssen. Die verantwortlichen Personen, die daran schuld tragen, müssen bestraft werden. Die Regionen sollten nicht um Kompetenzen konkurrieren, sondern darum, Investitionen und Arbeitskräfte heranzuziehen.“<sup>115</sup>

Putins Forderungen sind nicht neu und durchaus berechtigt. Die entscheidende Frage ist wiederum, mit welchen Massnahmen er seine Vorstellungen durchsetzen will. Hier bleibt der neue Präsident zweideutig. Einerseits spricht er sich auch in seiner Rede vom 8. Juli 2000 explizit gegen eine Einmischung des Staates in den Bereich der Privatwirtschaft und des Unternehmertums, für die Abschaffung unnötiger administrativer Hürden und die Eindämmung der Willkür der regionalen Behörden aus, die der Entfaltung der freien Wirtschaft im Wege stehen. Die Rolle des Staates sieht er vornehmlich darin, die Bedingungen für das Funktionieren der Wirtschaft optimal zu gestalten, d. h. den einheitlichen Wirtschafts- und Rechtsraum sowie das Recht auf privates Eigentum zu garantieren. In seiner Rede vor den Abgeordneten von Duma und Föderationsrates gab sich Putin wiederholt als Verfechter marktwirtschaftlicher Reformen und der Förderung privater Initiative und erklärte die „Politik des umfassenden staatlichen Paternalismus“ für „wirtschaftlich unmöglich und politisch unzweckmässig“.<sup>116</sup>

115 Jahresbotschaft vom 8. Juli 2000: „Vystuplenie pri predstavlenii ežegodnogo Poslanija Prezidenta Rossijskoj Federacii Federal'nomu Sobraniju Rossijskoj Federacii.“ Moskau, 8. Juli 2000 (<http://www.president.kremlin.ru/events/42.html>).

116 Ebd.

Andererseits hat Putin noch kein wirtschaftliches Programm vorgelegt. Seine immer wieder erhobene Forderung nach einem „starken Staat“ haben sich im Kern darauf reduziert, die Kontrolle des Zentrums durch die Expansion des zentralstaatlichen Apparats in alle Sphären des Politischen voranzutreiben. Auch die administrative Neueinteilung Russlands wird wohl unweigerlich zu einer weiteren Aufblähung des föderalen bürokratischen Apparates führen.

Vorläufig wird sich jedoch wenig an der Tatsache ändern, dass der russländische Staat schwach bleibt. Wie eng die Grenzen des staatlichen Handlungsspielraums sind, lässt sich etwa daraus ersehen, dass die russländische Regierung über ein relativ bescheidenes Budget verfügt. Im Gegensatz zu den westlichen Ländern, die über die letzten Jahre eine Aufblähung des staatlichen Haushaltes erfuhren, schrumpfte das Budgetvolumen in Russland in den letzten Jahren beständig, um erst im Jahr 2000 – vor allem dank den Einnahmen aus dem Export von Erdöl – wieder etwas zuzunehmen. Der russländische Staat ist damit nur begrenzt in der Lage, wirtschaftliche und soziale Interessen hinreichend zu befriedigen und kann seinen regulierenden Funktionen kaum effektiv nachkommen. Nur ein kleiner Teil der Ressourcen (rund 14 Prozent des Bruttosozialprodukts) werden durch den Staat umverteilt.<sup>117</sup>

117 Der föderale Staatshaushalt, der für das Jahr 1999 verabschiedet wurde, sah bei Einnahmen von 474 Milliarden Rubel (ca. 18 Mrd. US-Dollar) Ausgaben von 575 Milliarden Rubel (ca. 22 Mrd. US-Dollar) vor. Im Vergleich dazu pendelte der Bundeshaushalt der Schweiz in den letzten Jahren in der Grössenordnung zwischen 40 und 45 Milliarden Franken. Allerdings müssen die Angaben über den russländischen Staatshaushalt aus zwei Gründen mit grosser Vorsicht genossen werden. Einerseits gilt es zu beachten, dass das veranschlagte russländische Staatsbudget als eine nominale Grösse aufzufassen ist, der meist unrealistische Annahmen über Ausgaben und Einnahmen zugrunde liegen. So sah das Budget 1999 Einnahmen von 9 Milliarden US-Dollar vor, die das Land über internationale Finanzhilfe erhalten sollte. Die internationale Hilfe wurde jedoch im Zuge der Augustkrise von 1998 (vorübergehend) eingestellt. Andererseits gilt es zu berücksichtigen, dass der Rubel im Verhältnis zum US-Dollar stark unterbewertet wird. Die sich daraus berechnenden, niedrigen Zahlenwerte (in US-Dollars) entsprechen jedoch nicht der internen Kaufkraft des Rubels. Vgl. dazu ausführlicher: Götz, Roland. *Struktur, Grösse und Entwicklung des russischen Bruttoinlandsprodukts 1995-1999 unter Berücksichtigung von Kaufkraftparitäten*. Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 2000 (= Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 21).

Ob die russländische Wirtschaft gesunden wird, hängt damit auch in Zukunft von den Regionen und deren Führungen ab. Obwohl Putin sich selber explizit dazu bekannt hat, dass „die Machtkompetenzen der regionalen Gewalten“ auf „keinen Fall“ geschwächt werden dürfen,<sup>118</sup> zielen seine Bestrebungen darauf ab, die regionalen Freiheiten zugunsten einer Ausdehnung föderaler Kompetenzen einzuschränken. Neben den verschiedenen administrativen und politischen Reformen (Einführung der föderalen Bezirke, Reorganisation des Föderationsrates, erleichtertes Absetzungsverfahren gegen Gouverneure), die das Ziel haben, das Zentrum gegenüber den Regionen zu stärken, sind etwa seine Massnahmen im Bereich der Budgetbeziehungen darauf ausgerichtet, den direkten Zugriff der regionalen Behörden auf die Steuergelder zu begrenzen und die Rolle Moskaus als Schaltstelle der Umverteilung der finanziellen Ressourcen zu stärken. Über das neue Steuergesetz will das Zentrum schliesslich in Besitz der Kontrolle über einen Grossteil der regionalen Finanzen gelangen und dadurch gleichzeitig auch Funktionen (im Bereich des Sozialwesens) übernehmen, die bisher in den Kompetenzbereich der regionalen Behörden fielen. Im Bereich der Wirtschaftspolitik werden die Regionen auch darum nicht mehr so autonom walten und schalten können wie früher, weil das Zentrum über seine Organe, die es mit grösseren Kompetenzen ausstatten will als früher, versuchen wird, auch hier stärker und direkter Einfluss zu nehmen.

Das eigentliche Problem besteht darin, dass die regionalen Vorsteher als gewählte Organe nach wie vor das Mandat haben, für die Gesundung der Wirtschaft in ihren Gebieten zu sorgen und eine den regionalen Gegebenheiten entsprechende Umsetzung der Reformen zu betreiben. Die Massnahmen Putins könnten jedoch den Effekt haben, dass die regionalen Behörden diesem Anspruch noch weniger gerecht werden können als früher – wenn nämlich ihre finanzielle Basis weiter geschmälert wird und wichtige Wirtschaftsfragen vermehrt nicht mehr von ihnen allein, sondern von den föderalen Beamten entschieden werden. Damit verliert das Amt des Gouverneurs beziehungsweise des

118 Jahresbotschaft vom 8. Juli 2000: „Vystuplenie pri predstavlenii ežegodnogo Poslanija Prezidenta Rossijskoj Federacii Federal'nomu Sobraniju Rossijskoj Federacii.“ Moskau, 8. Juli 2000 (<http://www.president.kremlin.ru/events/42.html>).

Republikpräsidenten an Ansehen, und die Vorsteher der Regionen verlieren Anreize, für die Interessen ihrer Gebiete einzustehen.<sup>119</sup> Demgegenüber bleibt höchst fraglich, ob das Föderationszentrum eher als die Regionen in der Lage ist, die grössere Verantwortung, die es übernommen hat, auch wahrzunehmen und für mehr Effizienz bei der regionalen wirtschaftlichen Entwicklungen zu sorgen. Wird der Spielraum der regionalen Führungen eingeschränkt, ohne dass der Zentralstaat alternative Ressourcen bereitstellt, (funktionstüchtige administrative Strukturen, ausgebildetes Personal, finanzielle Mittel usw.), dann könnten die Rezentralisierungsmassnahmen über das Ziel hinauschiessen. In jedem Fall ist die Voraussetzung für einen Erfolg von Putins Reformen, dass sich das staatliche Zentrum in wirtschaftlicher und politischer Hinsicht konsolidiert.

## Zusammenfassung

So wie die Desintegration der UdSSR hauptsächlich auf das Streben der regionalen Eliten nach Kontrolle über die republikeneigenen Ressourcen zurückzuführen ist, so waren und sind auch die regionalen Prozesse in der Jelzin-Periode hauptsächlich wirtschaftlich motiviert. Die Verlagerung von wirtschaftlichen Kompetenzen vom Zentrum auf die Regionen ist eine Entwicklung, die in Ansätzen schon in der späteren Sowjetzeit eingesetzt hatte. Im Gefolge der Privatisierung wurde nach 1990/91 nicht nur ein Grossteil des föderalen Eigentums auf subnationale Akteure übertragen, sondern auch die Zuständigkeit in Fragen der Wirtschaftspolitik weitgehend an die Peripherie delegiert.

Allerdings können auch diejenigen Regionen, die einen besonders hohen eigenen Anteil an Vermögenswerten besitzen – allen voran die nationalen Republiken und eine Reihe wirtschaftlich starker, ressourcenreicher Gebiete –, nur bedingt als unabhängig vom Zentrum gelten.

119 Dieses Argument vertritt etwa auch der Gouverneur der Oblast Kursk, Alexander Ruzkoi, der nicht als grundsätzlicher Gegner der präsidentiellen Initiativen gilt. Vgl. das Interview mit ihm in: *EWI Rossijskij regional'nyj bjulleten' (Internet Ausgabe)*, 17. Juli 2000.

Denn das Bild von der finanziellen Situation des russländischen Regionalismus hinterlässt einen zweideutigen Eindruck. Obwohl mindestens ein Dutzend Regionen – und je nach Art der Berechnung gegen 30 Gebietseinheiten – zur Gruppe der Geberregionen gezählt werden können und in finanzieller Hinsicht autark sind, hat Moskau verschiedene Möglichkeiten, einer finanziellen Verselbständigung dieser Gebiete vorzubeugen.

Grundsätzlich kann das Zentrum über das noch immer in hohem Grade zentralisierte System der Budgetbeziehungen kontrollierend auf die Entwicklungen in den Regionen einwirken. Die föderalen Steuergelder werden von den Bundesorganen vor Ort eingezogen und vom Zentrum nach einem bestimmten Schlüssel umverteilt. Zudem wird das neue Steuergesetz dazu beitragen, dass die Föderation in Zukunft eine noch grössere Kontrolle über die regionalen Finanzen erhält. Zur Zurückhaltung von Steueranteilen durch die Regionen ist es in der Vergangenheit auch deshalb selten gekommen, weil selbst die finanzstarken Regionen in verschiedener Hinsicht von den Leistungen des Gesamtstaates, der gemeinsamen Infrastruktur, der Währung oder den verschiedenen föderalen Programme profitieren und deshalb kaum ein wirkliches Interesse an einem Konflikt mit dem Zentrum haben.

Die wirtschaftlichen Souveränisierungsbestrebungen, die nach der Wirtschafts- und Finanzkrise vom Sommer 1998 noch verstärkt wurden, haben zu einem Auseinanderdriften des einheitlichen wirtschaftlichen Raumes geführt. Von dieser Entwicklung geht gegenwärtig die grösste Gefahr für die staatliche Einheit aus. Besonders drastisch stellt sich das Bild bezüglich des aussenwirtschaftlichen Potentials dar. Während sich eine Reihe russländischer Regionen, bedingt durch eine vorteilhafte wirtschaftliche Struktur, schneller an die neue Situation nach 1990/91 anpassen und mit konkurrenzfähigen Produkten auf dem Binnen- und dem Weltmarkt auftreten konnte, steht der grösste Teil der Föderationssubjekte im wirtschaftlichen Abseits. Vorteilhaft stellt sich die Situation wiederum in denjenigen Regionen dar, in denen etwa die öl- und gasexportierende Branche dominiert oder die aufgrund einer günstigen geographischen Lage als Handelsumschlagplätze für den Export und den Import fungieren.

Je nach der spezifischen wirtschaftlichen Situation gestaltet sich auch die Wirtschaftspolitik in den Regionen unterschiedlich. In wirtschaftlichen Fragen verfolgen die Föderationssubjekte eine Linie, welche individuelle regionale Interessen in den Vordergrund stellt und auf gesamt-nationale Interessen wenig Rücksicht nimmt. Nicht nur, aber besonders in Phasen schwerer wirtschaftlicher Krisen wie im August 1998 scheuten die regionalen Führungen nicht davor zurück, den eigenen Markt auch durch protektionistische Massnahmen wie die Einführung von Preiskontrollen und Zöllen zu schützen. Diese Politik, die darauf abzielt, die regionale Wirtschaft kurzfristig zu stabilisieren, hat nicht nur den einheitlichen Wirtschaftsraum weiter unterlaufen, sondern steht überdies in klarem Widerspruch zu den entsprechenden Bestimmungen der russländischen Verfassung.

Die Übersicht über die Wirtschaftspolitik der regionalen Eliten hat zudem deutlich werden lassen, dass sich der Schwerpunkt des wirtschaftlichen Geschehens unter Jelzin auf die Regionen verlagert hat. Das Föderationszentrum erlässt zwar die gesetzlichen Richtlinien für die Durchführung der Reformen, in den Regionen jedoch findet deren konkrete Umsetzung statt. Diese gestaltet sich je nach regionalen Gegebenheiten unterschiedlich. Somit kann jedes der Föderationssubjekte als ein eigenes Reformmodell aufgefasst werden.

Weiter hat die Übersicht über die Wirtschaftspolitik gezeigt, dass eine Zweiteilung der Regionen in ein pro- und ein antireformistisches Lager nur bedingt möglich ist. Die verschiedenen Indikatoren – die Entwicklung des freien Unternehmertums und der Privatisierung, die wirtschaftliche Offenheit oder die Handhabung der Preispolitik – haben gezeigt, dass etwa eine prokommunistische Orientierung einer Regionalführung nicht unbedingt auf eine grundsätzlich antireformistische beziehungsweise isolationistische Politik schliessen lässt. Umgekehrt finden sich auch in der Wirtschaftspolitik von als liberal geltenden Regionen Elemente wieder, die den Prinzipien der freien Marktwirtschaft widersprechen.

Die Darstellung der vertikalen und horizontalen Strategien hat deutlich werden lassen, dass die Regionen ihre Interessen vor allem individuell und weniger im Kollektiv wahrnehmen. Trotz der grossen Bedeutung

des Regionalismus sind dessen politische Ressourcen gerade deshalb limitiert, weil es die regionalen Führungen jeweils verpasst haben, die interregionalen Formen der Zusammenarbeit in politische Allianzen umzuwandeln, die über *Ad-hoc*-Bünde hinausgehen würden. Unter den massgebenden regionalen Politikern war jedoch kein erkennbarer Wille vorhanden, an einem Zustand, der ihnen mindestens kurzfristig die persönliche Macht garantierte, etwas zu ändern .

Damit überliessen die Regionen letztlich dem Zentrum die Initiative zur Durchführung einer Reihe von Massnahmen, welche der Desintegration des Wirtschaftsraums Einhalt gebieten sollen. Dabei ist die Vereinheitlichung des Rechtsraumes letztlich eine Voraussetzung dafür, dass auch gleichberechtigte Bedingungen für wirtschaftliches Handeln geschaffen und dass die Entfaltung der freien Marktwirtschaft hemmende Praktiken – wie etwa Protektionismus oder die Errichtung von Zöllen – aus dem Weg geräumt werden und damit auch die Attraktivität Russlands für ausländische Investitionen gesteigert wird. Unklar ist jedoch nach wie vor, ob das Zentrum eher als die Regionen in der Lage sein wird, die Funktionen, die es durch die verschiedenen Zentralisierungsmassnahmen übernommen hat, effizient auszuführen. Ebenso ist fraglich, wie das noch immer schwache staatliche Zentrum seiner wichtigsten regionalpolitischen Aufgabe, der Ausbalancierung des riesigen wirtschaftlichen Ungleichgewichtes, nachkommen kann und will. Ein umfassendes Konzept zur Bewältigung dieses Problems hat Putin jedenfalls noch nicht vorgelegt.

## Kapitel 6

### Die Region als identitätstiftendes und gesellschaftliches Zentrum

Das letzte Kapitel dieser Arbeit untersucht die Bedeutung der Region als einer identitätstiftenden und gesellschaftlichen Grösse und behandelt damit einen weiteren zentralen Aspekt des Phänomens des Regionalismus in Russland. Ob und inwiefern die Region nicht nur die Machtbasis der regionalen politischen Elite, sondern auch einen gesellschaftlichen Bezugspunkt für breite Bevölkerungsschichten darstellt, ist für die Stabilisierung Russlands von grosser Bedeutung. Das Vorhandensein einer regionalen gesellschaftlichen Identität und die Frage, ob und in welchem Umfang sich die Gesellschaft politisch aktiv für die Anliegen ihres Gebietes einsetzt, kann nicht nur entscheidend dafür sein, ob es der Region gelingt, bestimmte Reformen im Innern durchzuführen, sondern stärkt auch die Position der gewählten regionalen Vertreter gegenüber dem Moskauer Zentrum.

Ein erster einführender Abschnitt weist auf die unterschiedlichen Voraussetzungen hin, welche der Entstehung einer regionalen Identität in den einzelnen Gebietseinheiten mehr oder weniger förderlich waren. Dabei waren fast immer die regionalen politischen Eliten die treibende Kraft bei der Schaffung einer regionalen Identität. Auf fruchtbaren Boden fielen deren Anstrengungen vor allem in jenen Regionen, die an eine Tradition nationaler beziehungsweise regionaler Eigenständigkeit anknüpfen konnten. Der zweite Abschnitt schliesst daran an und beschäftigt sich vertieft mit der Frage, mit welchen Ideologien die politischen Führungen in den verschiedenen Regionen operierten, um die regionale Identität zu stärken und die Eigenständigkeit ihrer Region im Rahmen der Gesamtföderation ideell zu untermauern. Der dritte Abschnitt nähert sich dem Problemkreis der regionalen Ideologien von einer anderen Seite an, indem er aus dem politischen Stil der regionalen

Führungen, d. h. aus dem konkreten Umgang mit Politik, die ideologischen Grundlagen regionaler Machtausübung bestimmt.

Der vierte Abschnitt behandelt die Rolle regionaler Parteien. Sie stellen als Elemente des politischen Lebens das wichtigste Bindeglied zwischen gesellschaftlichen Interessen und politischer Macht dar. Dabei kann das Vorhandensein einer regionalen Parteienlandschaft als Indikator für die Demokratisierung der Gesellschaft dienen und einen Hinweis darauf geben, ob und in welchem Ausmass die Gesellschaft an den politischen Prozessen beteiligt ist. Schliesslich nimmt der fünfte Abschnitt eine gesellschaftliche Perspektive ein und versucht aufgrund von Umfragen in der Bevölkerung nachzuzeichnen, inwieweit sich in der Gesellschaft ein regionales politisches Bewusstsein nachweisen lässt und durch welche Merkmale sich ein solches Bewusstsein auszeichnet.

### 6.1. Regionale Identität als Faktor der Stabilisierung

Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion stand das neue Russland vor der Herausforderung, seine Staatlichkeit neu zu definieren. Wahrscheinlich wird in keinem anderen Land gegenwärtig so ausgiebig über die eigene Rolle in der Welt und die Frage der nationalen Identität nachgedacht. Die Identitätskrise ist so tiefgreifend, weil nach den epochalen Umwälzungen der vergangenen zehn Jahre das Bedürfnis stetig wächst, zu den stabilen und ruhigen Verhältnissen zurückzukehren, die es in der Vergangenheit angeblich gegeben hat. Doch der Weg dorthin ist versperrt, und zwar sowohl der Weg in die sowjetische als auch der Weg in die vorrevolutionäre Vergangenheit vor 1917. Nicht nur die Welt, auch Russland hat sich nachhaltig verändert.

Die Führung des neuen Russland erkannte schnell, dass die Stabilität des Landes ohne eine nationale Idee, die für die Formierung einer neuen „russländischen Identität“ massgebend ist, bedroht war. Denn angesichts der Schwäche des staatlichen Zentrums, das nicht mehr wie der sowjetische Staat in der Lage war, das Land zusammenzuhalten, musste an den gemeinschaftlichen Sinn appelliert werden und an den

Willen der einzelnen gesellschaftlichen Elemente, dem Staat die Stange zu halten. Das nationale Sicherheitskonzept vom 17. Dezember 1997 bezeichnet etwa das Fehlen einer nationalen Idee ausdrücklich als Bedrohung für den Zusammenhalt der Föderation. Das Dokument sieht das Territorium der Russländischen Föderation als „spirituellen Einheitsraum“ und fordert die Stärkung der „Einheit und Solidarität der Völker im multiethnischen Russland“ – eine Terminologie, die an die unglückliche Konstruktion des „Sowjetvolkes“ erinnert. Diese Einheit soll mit der Formulierung einer „Idee des nationalen und sozialen Konsens“ erreicht werden.<sup>1</sup>

Die Debatte über die nationale Idee wird nicht etwa nur in Philosophenzirkeln geführt, sondern kann seit mindestens Mitte der 1990er Jahre als ein Thema betrachtet werden, das eine breite politische Öffentlichkeit beschäftigt. So schrieb die halbamtliche Zeitung *Rossijskaja gazeta* auf Initiative von Präsident Jelzin am 30. Juli 1996 sogar einen Wettbewerb zu diesem Thema aus. Dass die Ausschreibung mit dem Titel „Eine Idee für Russland“ auf ein grosses Echo stiess, ist bezeichnend für den hohen Stellenwert, der diesem Anliegen in einer breiten Öffentlichkeit beigemessen wird. Gleichzeitig kommt darin aber auch die starke Verankerung des doktrinären ideologischen Geistes zum Ausdruck, der schon das Zaren- und das Sowjetreich beherrschte.<sup>2</sup> Die Schaffung einer nationalen Idee steht auch auf der politischen Agenda der neuen russländischen Führung unter Putin. Dabei wird stärker als früher wieder an traditionelle Werte appelliert.<sup>3</sup>

Allerdings darf angesichts der emotionalen Debatte um die Identitätskrise in Russland nicht übersehen werden, dass Russland im Verhältnis zu seiner grossen nationalen Vielfalt und der riesigen geographischen Aus-

1 „Konceptija nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii.“ *Rossijskaja gazeta*, 26. Dezember 1997. – Ausdrücklich spricht die Sicherheitskonzeption von einer „Idee“ und nicht einer „Ideologie“. Dies ist nicht zuletzt damit zu erklären, dass die russländische Verfassung von 1993 vor dem Hintergrund der kommunistischen Erfahrung in Artikel 13, Absatz 2 ausdrücklich die Einführung einer vom Staat verordneten Ideologie verbietet.

2 Siehe dazu die Dokumentation: „Russland: Eine nationale Idee per Preisausschreiben.“ *Osteuropa*, Nr. 12 (Dezember 1997), S. A 483-A 498.

3 Vgl. dazu wiederum den Artikel: Putin, Vladimir. „Russia at the turn of the New Millenium“ ([http://www.pravitelstvo.gov.ru/english/statVP\\_engl\\_1.html](http://www.pravitelstvo.gov.ru/english/statVP_engl_1.html)).

dehnung – die im Grunde genommen gute Voraussetzungen für regionalistische und separatistische Bestrebungen schaffen – eine noch immer erstaunlich homogene Grösse darstellt und Moskau auch weiterhin das anerkannte und natürliche Zentrum des Landes bildet. Zur Einheit Russlands tragen dabei nicht nur die gemeinsame Infrastruktur oder gegenseitige wirtschaftliche Abhängigkeiten bei, sondern vor allem auch die Tatsache, dass rund 82 Prozent der Bevölkerung ethnische Russen sind und Russland auf eine lange Geschichte als Einheitsstaat zurückblickt. Trotz Verbundenheit zur Region oder zum Ort ist die „russländische Identität“ damit noch immer ausgeprägt. Ohne dass diese Identität genau bestimmt werden könnte, spricht für deren Vorhandensein bereits die Tatsache, dass eine überwiegende Mehrheit der Bevölkerung an einem weiteren Zerfall ihres Landes kein Interesse hat und keine Region ausser Tschetschenien offene secessionistische Absichten hegt.<sup>4</sup>

Ähnlich wie auf nationaler Ebene wurde auch auf subnationaler Stufe erkannt, dass das Vorhandensein einer regionalen politischen Identität eine wichtige Voraussetzung für die Stabilisierung darstellt. Der Begriff der „regionalen Identität“ hat vielschichtige Bedeutungsinhalte und Konnotationen. Bereits die Frage nach der relevanten territorialen Bezugsgrösse ist komplex. Bezieht sich die regionale Identität einer bestimmten Bevölkerungsgruppe in erster Linie auf das Dorf, die Stadt oder den *rajon* und erst in zweiter Linie auf das Territorium des Föderationssubjektes? Oder wird das regionale Bewusstsein von einer über die Grenzen des Föderationssubjektes hinausgehenden Komponente dominiert und bezieht sich auf grössere Regionen wie den Ural, das Wolgagebiet, Sibirien oder gar auf Grossregionen, die über die Staatsgrenzen hinausgreifen (Kaukasus, Karelien etc.)?

Dem Problem des territorialen Bezugs liegt die Frage zugrunde, welches die Elemente sind, die für die Bindung eines Kollektives an einen geographisch abgrenzbaren Raum massgebend sind. Je nach Region und Situation können es politische, soziale, wirtschaftliche, ethnische, religiöse oder kulturelle Faktoren sein, die dafür verantwortlich sind, dass sich eine Bevölkerungsgruppe mit einem bestimmten Gebiet verbunden fühlt.

4 Strelezki, Wladimir. *Desintegrationsrisiken und „neue Regionalstrategie“ in Russland*. Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 2000 (= Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 9), S. 16.

Die Konsolidierung der russländischen Regionen hat in der gesamten Jelzin-Ära fast ausschliesslich auf der Ebene der 89 Föderationssubjekte stattgefunden. Es waren (und sind) vor allem die Institutionen der staatlichen Macht in den einzelnen Föderationssubjekten, die zur massgebenden Kraft bei der Schaffung einer in erster Linie (aber nicht notwendigerweise ausschliesslich) auf das Territorium ihres politischen Machtbereiches begrenzten regionalen Identität wurden. Die regionalen politischen Eliten erkannten, dass die Schaffung von regionalen Identitäten zu einer machtvollen politischen Ressource werden konnte, die sich sowohl für die Konsolidierung der inneren politischen Verhältnisse als auch zur Abgrenzung gegenüber dem Zentrum einsetzen liess.<sup>5</sup>

Die Voraussetzungen für die Schaffung einer regionalen Identität waren und sind von Region zu Region verschieden. Das grösste Potential schlummerte von Anfang an in den ethnisch definierten Republiken Russlands. Die Losungen, welche von den nationalen Führern in den Republiken verkündet wurden, beinhalteten im Kern die Forderung nach einer Rückbesinnung auf historische Traditionen und ethnisch-kulturelle Eigenheiten. Dabei richtete sich dieser Appell nicht vornehmlich gegen die anderen Ethnien innerhalb der Region, sondern betonte vielmehr den Autonomiegedanken der Republik innerhalb der Gesamtföderation. Nur in seltenen Fällen führte die (Über-)Betonung des Ethnischen dazu, dass Spannungen zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen entstanden.<sup>6</sup>

Die Wiederbelebung kultureller und religiöser Werte hat sicherlich zu einer verstärkten Differenzierung und Pluralisierung unter den Regionen geführt. Nur in Ausnahmefällen verfolgten die Republikführungen

5 Dazu: Oračeva, O. I. „Regional'naja identičnost': mif ili real'nost'?“ In: Il'ina, M. V. / Busygina, I. M. (Hrsg.). *Regional'noe samosoznanie kak faktor formirovanija političeskoj kul'tury v Rossii: Materialy seminara (Tver', 5-7 marta 1999g.)*. Moskau: Moskovskij obščestvennyj naučnyj fond, 1999, S. 36-43, hier S. 36.

6 Die Problematik der zwischennationalen beziehungsweise zwischenethnischen Spannungen ist nicht nur Gegenstand einer Vielzahl von wissenschaftlichen Untersuchungen, sondern auch ein vieldiskutiertes Thema der Nationalitätenpolitik der Russländischen Föderation. Eine Übersicht dazu bietet der unter der Ägide des russländischen Ministeriums für Nationalitätenfragen und Föderale Beziehungen herausgegebene Sammelband: *Nacional'naja politika Rossii: istorija i sovremennost'*. Moskau: Informacionno-izdatel'skoe agenstvo „Russkij mir“, 1997.

damit jedoch langfristige separatistische Zielsetzungen. In den vom Islam geprägten Gebietseinheiten des Unteren Wolgagebietes und des Nordkaukasus findet die Rückbesinnung auf die Zugehörigkeit zu dieser Weltreligion in unterschiedlichen Formen statt und hängt von der Islamisierungsgeschichte der jeweiligen Region ab. Ein offener Separatismus wurde nur von den Führungen Tschetscheniens und bis etwa 1994 auch Tatarstans sowie in geringerem Ausmass auch von Baschkortostan betrieben. Auch in den Republiken, die zum buddhistischen Kulturkreis zählen (Burjatien, Tuwa, Chakassien, Altai, Kalmykien) begann die Pflege der eigenen nationalen Kultur zu einem wichtigen Bestandteil des politischen Programms zu werden. Die separatistischen Tendenzen oder gar Unabhängigkeitsbestrebungen, die sich zum einen oder anderen Zeitpunkt in all diesen Regionen feststellen liessen, bildeten jedoch keine langfristigen Konstanten der Politik.

An dieser Stelle sei auch betont, dass gerade die Ethnizität ein wichtiger, über die Staatsgrenzen hinausgreifender, raumbildender Faktor sein kann. Für Republiken wie Tatarstan, Baschkortostan, Dagestan, Tuwa, Burjatien, Komi oder Karelien stellt die Suche nach einer ethnischen Identität einen wichtigen Faktor der internationalen Sozialisation dar. Eine über die Grenzen hinausgreifende ethnisch-kulturelle Identität kann der Region beziehungsweise bestimmten gesellschaftlichen Schichten Möglichkeiten einer Zusammenarbeit mit anderen Staaten, Regionen oder Organisationen bieten.<sup>7</sup>

Obwohl es sicherlich verfehlt wäre, die Betonung des Ethnischen einzig als ein Druckmittel der regionalen Führungen anzusehen, um wirtschaftliche und politische Forderungen gegenüber dem Zentrum durchzusetzen,<sup>8</sup> sind es trotzdem genau diese Motive, welche die eigentlichen Triebkräfte der Regionalisierung darstellen und „häufig Russen und Nichtrussen im Bestreben nach regionaler Verselbständigung

7 Makarychev, Andrei S. *Islands of Globalization: Regional Russia and the Outside World*. Regionalization of Russian Foreign and Security Policy. Zürich: Center for Security Studies and Conflict Research, 2000 (= Working Paper, Nr. 2), S. 17-18.

8 Vgl. dazu die kritischen Bemerkungen von Dmitri Gorenburg, der sich gegen die in der Literatur weitverbreitete Behauptung stellt, dass das ethnische Element nur als Druckmittel gegenüber dem Zentrum eingesetzt worden sei. Am Beispiel von

vereinen“.<sup>9</sup> Neben den nationalen Republiken fasste ein regionales Bewusstsein auch in jenen ethnisch russischen Regionen leicht Fuss, die an bestimmte historische Kontinuitäten anknüpfen konnten und aufgrund einer günstigen sozioökonomischen Situation im Innern und eines liberalen, „modernen“ Führungsstils in der Dezentralisierung und Föderalisierung des Staates eine wirtschaftliche Chance erkannten. Dazu gehörten nach 1991/92 etwa die Städte St. Petersburg und Moskau, die Oblasti Samara, Nischni Nowgorod, Nowgorod oder Swerdlowsk.

Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion liess sich in praktisch allen russländischen Regionen eine gewisse Revitalisierung der regionalen Kulturen beobachten. In vielen Regionen wurde die Orts- und Regionalgeschichte in den regulären Lehrplan der Schulen aufgenommen. Sogar in den – aus regionalistischer Perspektive eher „unauffälligen“ – Agrargebieten Zentralrusslands (Twer, Jaroslawl, Kaluga, Rjasan etc.), in denen sich regionale Bewegungen nach dem Zusammenbruch der UdSSR in einem weniger starken Ausmass manifestierten als etwa in den nationalen Republiken oder in den wirtschaftlich und politisch bedeutenden Oblasti und Kraja, liessen sich solche Tendenzen feststellen. Zu einem der wichtigsten Bausteine der regionalen Identität wurde dort das Wissen um die zum Teil bedeutende eigenständige kulturelle und politische Rolle, welche diese Gebiete in der Geschichte des Landes spielten. Anknüpfend an die Tradition des *moskvoborčestvo* („Ring mit Moskau“), betonten die in geographischer Nähe zu Moskau liegenden Oblasti ihre regionale Besonderheit

Tatarstan, Baschkortostan, Tschuwaschien und Chakassien stellt Gorenburg fest, dass die regionalen Führungen genauso danach bestrebt waren, die „Wiedergeburt“ ihrer ethnischen Gruppe durch verschiedene politische Programme zu sichern und zwar auch dann, wenn damit die Gefahr einer Entfremdung von einer anderen Volksgruppe verbunden war: Gorenburg, Dmitry. „Regional Separatism in Russia: Ethnic Mobilization or Power Grab?“ *Europe-Asia Studies*, Nr. 2 (März 1999), S. 245-274.

- 9 Götz, Roland / Halbach, Uwe. *Politisches Lexikon Russland: Die nationalen Republiken und Gebietseinheiten der Russländischen Föderation*. München: Verlag C. H. Beck, 1994, S. 25.

und stellten diese in Abgrenzung zur traditionellen politischen und wirtschaftlichen Dominanz der Stadt Moskau.<sup>10</sup>

Das neu erwachende Interesse für die historischen Wurzeln der eigenen Existenz fand ihren Ausdruck auch in einer Fülle regionalgeschichtlicher Almanache, die unter dem Dach des 1990 gegründeten Verbandes der Heimatkundler (*Sojuz kraevedov Rossii*) aus dem Boden gesprossen waren. In ihnen findet man nicht nur Auszüge aus bereits gedruckten Quellen, sondern auch Erstveröffentlichungen von Briefen, Tagebüchern und Memoiren, historische Skizzen, Aufsätze zu Detailfragen, aber auch naturkundliche, künstlerische und linguistische Themen.<sup>11</sup>

Es war wiederum die Augustkrise von 1998, die den Regionen insgesamt ins Bewusstsein rief, dass auf das Föderationszentrum kein Verlass mehr war. Spätestens jetzt mussten auch die politischen Führungen der erwähnten Gebiete Zentralrusslands erkennen, dass die Region grundsätzlich auf sich alleine gestellt war und nicht auf Moskauer Subventionen zählen konnte. Dieses Ereignis gab nicht nur denjenigen gesellschaftlichen Kreisen Nahrung, die sich bereits zu früheren Zeitpunkten für mehr Autonomie gegenüber dem Moskauer Zentrum ausgesprochen hatten, sondern motivierte auch die regionalen politischen und kulturellen Eliten, sich vertieft mit der Problematik der regionalen Interessen und damit auch der regionalen Identität auseinanderzusetzen. So wurde etwa in Twer ein intellektueller Diskussionsklub ins Leben gerufen, der eine „Konzeption des regionalen Interesses und der politischen Kultur der regionalen Eintracht“ ausarbeitete. Bezugnehmend auf die Vorschläge der Konzeption gründete

10 Mit „Moskau“ ist nicht das staatliche föderale Zentrum, sondern ausdrücklich die Stadt Moskau gemeint. Vgl. Smirnjagin, Leonid. „Moskvoborčestvo kak factor obščestvenno-političeskoj žizni Rossii.“ *EWI Rossijskij regional'nyj bjulleten' (Internet Ausgabe)*, 5. April 1999.

11 Der Autor dankt Carsten Goehrke für diesen Hinweis. – Einige Beispiele regionalgeschichtlicher Almanache: Otečestvo: Kraevedčeskij al'manach. Moskau (seit 1990); Nevskij archiv: Istoriko-kraevedčeskij sbornik. St. Petersburg (seit 1993); Jaroslavskij archiv: Istoriko-kraevedčeskij sbornik. Moskau und St. Petersburg (seit 1996); Samarskij istoričeskij ežegodnik. Samara 1993; Vologda: Istoriko-kraevedčeskij al'manach. Wologda (seit 1994); Kirillov: Istoriko-kraevedčeskij al'manach. Wologda (seit 1994); Velikij Ustjug: Kraevedčeskij al'manach. Wologda (seit 1995); Vytera: Kraevedčeskij al'manach. Wologda (seit 1997).

der Gouverneur der Region ein soziologisch-politisches Institut, das sich eingehender mit den genannten Fragen der regionalen Identität auseinandersetzen sollte.<sup>12</sup>

## 6.2. Die ideologische Politik der regionalen Führungen

Der russländische Regionalismusforscher Arbachan Magomedow versteht unter einer „ideologischen Politik“ bestimmte Denksysteme, Wertungen oder eine geistige Grundeinstellung, die ein begrenztes, starres oder einseitiges Wirklichkeits- oder Wahrheitsbild erzeugen und dabei andere, gegensätzliche Haltungen nicht gelten lassen.<sup>13</sup> Folgt man dieser Definition, dann liesse sich – in etwas überspitztem Sinne – auch die Politik der neuen russländischen Regierung nach 1991 als ideologisch bezeichnen. Boris Jelzin formulierte 1992 die neue „Ideologie“ mit den Worten: „Das kommunistische Idol ist für immer zusammengebrochen“ und „wir lassen es nicht wieder auferstehen“.<sup>14</sup> Auf die Kurzformel gebracht, bestand die Ideologie der neuen Führung damit vor allem in der Ablehnung und Bekämpfung alles Alten.

Das Legitimationsgebäude des neuen Staates war jedoch auf Sand gebaut. Das Alte wurde zwar rundum abgelehnt, die neuen, westlichen Werte, welche die Führung propagierte, fussten jedoch auf keinen festen gesellschaftlichen Grundlagen. Es fehlte ein gesellschaftlicher Träger in der Form einer Mittelklasse. Zudem war der neue Staat trotz

12 Gajdukov, V. N. / Osipov, V. G. „Regional’nyj étos i ‚moskvoborčestvo‘: fenomenologija političeskoj kul’tury sovremennoj Rossii.“ In: Il’ina / Busygina, Regional’noe samosoznanie, S. 151-163, hier S. 153.

13 Vgl. Magomedov, A. „Lokal’nye élitj i ideologija regionalizma: sravnitel’nyj analiz v Rossii.“ In: *Na putjach političeskoj transformacii (političeskie partii i političeskie élitj postsovetskogo perioda)*. Moskau: Moskovskij obščestvennyj naučnyj fond, 1997, S. 36-66. – A. Magomedow hält sich bei der Bestimmung der „ideologischen Politik“ an die Konzepte von E. Shils („Ideology and Civility: On the Politics of the Intellectual.“ *Sewanee Review* LXVI (1958), S. 450-480) und R. Putnam („Studying Elite Political Culture: The Case of ‚Ideology‘.“ *American Political Science Review*, Nr. 3 (1971), S. 651-681).

14 *Izvestija*, 18. Juni 1992.

der Orientierung an westlichen Modellen augenscheinlich noch viel weniger in der Lage, soziale Wohlfahrt und politische Stabilität zu garantieren, als die kommunistische Sowjetunion.

In diesem Sinn lässt sich der Beginn eines ideologisch begründeten Regionalismus am Anfang des Jahres 1992 festmachen, als eine Reihe von Regionen das vom damaligen Ministerpräsidenten Gaidar initiierte Reformprogramm ablehnten und sich für eigene Wege bei der Bewältigung des Transformationsprozesses aussprachen. Es war dieser „Moment des Ungehorsams“, der die regionalen Führungen veranlasste, nach einer regionalspezifischen Legitimationsgrundlage für ihr Vorgehen zu suchen. Zudem sahen sich die regionalen Eliten angesichts der chaotischen Zustände im Land gezwungen, sich selber zurechtzufinden und nach eigenen Lösungen zu suchen.<sup>15</sup>

Besonders bezeichnend sind in diesem Zusammenhang die Äusserungen des Gouverneurs der Oblast Swerdlowsk, Eduard Rossel, der die Schwäche des Zentrums dazu nutzen wollte, den Status der Region aufzuwerten und unter Einschluss anderer Regionen eine Uralrepublik zu gründen: „[D]ie erste Idee zur Vereinigung der Uralregion entstand vor dem Hintergrund des Zerfalls. Zu einem Zeitpunkt, da alles vor unseren Augen auseinanderbrach, die direkten Verbindungen zu Moskau liquidiert wurden und eine andere Ideologie oder eine effektive Verwaltung nicht bestand und auch nicht angeboten wurde, sahen wir uns unversehens auf uns alleine gestellt, und jeder, abhängig von seinem Entwicklungsstand, musste zusehen, wie er mit der gegebenen Situation zurecht kam.“<sup>16</sup>

Die Region stellte sich der Bevölkerung nicht nur als Hort der Sicherheit in einer Zeit der Krise dar, sondern bot sich auch als Schutzschild gegen die Reformmassnahmen an, die vom Moskauer Zentrum initiiert wurden. Der Widerstand gegen die zu diesem Zeitpunkt noch immer beträchtliche Kontrolle der wirtschaftlichen und finanziellen Ressourcen durch das staatliche Zentrum, wurde zum Kernelement der

15 Magomedov, *Lokal'nye èlity i ideologija regionalizma*, S. 36.

16 Aussage Rossels anlässlich seines Besuches beim tatarischen Präsident Schaimiew vom 5. Juli 1994. Zitat enthalten in: Ebd., S. 38.

regionalen Ideologien.<sup>17</sup> Eine ihrer wesentlichen Funktionen bestand darin, die Verantwortung für die schwierige sozioökonomische Situation im Innern auf das Zentrum abzuschieben und sich dadurch den Rückhalt in der Bevölkerung zu sichern.

So erklärten etwa die regionalen Führungsspitzen von Nischni Nowgorod, Uljanowsk und Tatarstan, dass in ihren Gebieten diese Art von wirtschaftlichen Reformen nicht durchgeführt würden. In Russlands Peripherie wurden nun verschiedene Wege beschritten; man sprach von einem „nischninowgoroder“, uljanowsker“ oder „tatarischen“ Reformmodell. Der Berater des tatarischen Präsidenten, R. Chakimow, stellte in diesem Zusammenhang fest: „Warum sollten die russländischen Reformen zum Mass aller Dinge genommen werden? Mich zum Beispiel erinnern sie an Chaos. Hat etwa Tatarstan kein Recht, einen eigenen Reformweg zu beschreiten, der den Interessen seiner Bevölkerung entspricht? Oder gibt es in der Welt nur denjenigen Weg, der von Moskau vorgeschrieben wird?“<sup>18</sup>

Obwohl sich die gegen Moskau gerichtete Rhetorik in den letzten Jahren entschärft hat, reagieren Eliten und Bevölkerung auch heute jeweils sehr empfindlich, wenn der Kreml versucht, in mehr oder weniger offensichtlicher Form die politischen Entwicklungen in einer Region zu steuern. Besonders deutlich liess sich dies zuletzt erkennen, als die stellvertretende Premierministerin und aus Moskau stammende Kandidatin für den Bürgermeisterposten in St. Petersburg, Walentina Matwienko, ihre Kandidatur kurz vor den Wahlen im Frühjahr 2000 zurückzog, nachdem klar geworden war, dass sie trotz der massiven Unterstützung des Kremls gegen den amtierenden und aus der Region stammenden Gouverneur Wladimir Jakowlew keine realen Chancen haben würde.<sup>19</sup>

17 Vgl. Makaryčev, A. S. „Regionalizm i koncepcija ‚otkrytogo občestva‘ – tri vzgljada.“ In: *Region v sostave federacii: politika, ekonomika, pravo*. Nischni Nowgorod: Izd-vo NNGU im I. I. Lobačevskogo, 1998, S. 43-64, hier S. 55.

18 Chakimkov, R. „Rossija i Tatarstan: U istoričeskogo perspektiva.“ *Molodež' Tatarstana*, 17.-23. März 1995.

19 *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)*, 5. April 2000.

Nicht selten übertrugen die Regionen ihre Reformmodelle auf eine nationale Ebene und priesen ihren Weg als den Weg Russlands an. Besonders heftig wurde um den richtigen Weg in den Phasen der ideologischen Auseinandersetzungen gestritten, die sich die „Demokraten / Reformer“ und die „Kommunisten / Konservativen“ auf nationaler Ebene lieferten. Auf regionaler Ebene dienten das als liberal und reformfreundlich geltende, „nischinowgoroder“ Modell unter dem jungen Reformer Boris Nemzow und das als konservativ, reformfeindlich und kommunistisch dargestellte „uljanowsker“ Modell unter Juri Gorjatschow als die eigentlichen Kontrapunkte. Für Nemzow stand fest, dass „die Antwort auf die Frage: ‚Nischni oder Uljanowsk?‘ die Antwort auf die Frage nach dem Weg Russlands“ sein würde.<sup>20</sup>

Es sollte deshalb nicht überraschen, dass der Gouverneur der Oblast Uljanowsk in der Augustkrise des Jahres 1998 eine Sternstunde seiner politischen Laufbahn erblickte. Das Versagen der russländischen Führung kam nach der Vorstellung Gorjatschows einer Niederlage des unter Jelzin eingeführten liberalen Wirtschaftsmodells gleich. Gleichzeitig obsiegte nach seiner Ansicht der „uljanowsker“ Weg. Dieser Region sei es unter seiner Führung gelungen, trotz allen Widrigkeiten die soziale Stabilität und Sicherheit durch eine Politik massiver staatlicher Subventionen und der Kontrolle der Wirtschaft zu garantieren. In seiner Botschaft an das regionale Parlament hielt der Gouverneur entsprechend fest, dass die „Erfahrungen der Oblast Uljanowsk als einer stabilen Region, in der eine sozial orientierte Politik durchgeführt wird, bei vielen Republiken und Oblasti auf Interesse stossen“.<sup>21</sup>

Eine Möglichkeit zur Umgestaltung des ganzen Landes bot unlängst der auch im Westen bekannte Gouverneur von Nowgorod, Michail Prusak, an. Im Vorfeld der Gouverneurswahlen vom Herbst 1999 publizierte Prusak ein Buch mit dem Titel „Russland am Scheideweg – eine Strategie für die Behörden (*Rossija na rubeže – Strategija vlasti*). Dieses Buch diente ihm nicht nur als Wahlplattform, sondern sollte –

20 Nemzow zitiert bei: Magomedov, Lokal'nye èlity i ideologija regionalizma, S. 48.

21 Juri Gorjatschow zitiert bei: Bikmetov, R. M. „Osobennosti političeskogo samosoznania depressivnogo regiona (na primere Ul'janovskoj oblasti).“ In: Il'ina / Busygina, Regional'noe samosoznanie, S. 192-207, hier S. 196.

nach Überzeugung des Gouverneurs – als Wegweiser für ganz Russland dienen.<sup>22</sup>

Bei seinen Vorschlägen zur Neugestaltung Russlands und zur Überwindung der Uneinigkeit des Landes hinsichtlich einer „nationalen Idee“ greift Prusak auf das Vorbild des mittelalterlichen Nowgorod zurück: „Wir müssen keine künstliche Idee erfinden oder den amerikanischen Traum mechanisch auf russischen Boden transplantieren. Wir müssen uns unserer eigenen Vergangenheit zuwenden und wir werden erkennen, dass es in der russischen Geschichte eine Stadt gab, die Demokratie, freie Marktwirtschaft und andere zivilisatorische Errungenschaften mit unseren Traditionen verband. Diese Stadt ist *Gospodin Velikij Novgorod*, die ehemalige Hauptstadt der *veče*-Republik, die sich vom Weissen Meer bis zum Ural erstreckte. (...) [D]ie alte *Rus'* hatte hier ihren Ursprung. Im Gegensatz zum streng zentralistischen Modell, das die Moskauer *Rus'* vom Kiewer Reich übernahm und mit absolutistischen Tendenzen verband, zeichnete sich das Nowgoroder Modell durch grosse Offenheit und demokratische Prinzipien aus. (...) Und jetzt, da dieses Modell eine neue historische Chance erhalten hat, kann unsere Generation auf die Prinzipien ihrer Vorfahren auf einer neuen Grundlage zurückgreifen. Die örtliche Selbstverwaltung, die Wahlen, die Rechenschaftspflicht der Behörden vor dem Volk, die Redefreiheit, der Markt, das Privateigentum, die Freiheit des Individuums – all diese fundamentalen Prinzipien, welche die Nowgoroder Republik ausmachten, können ihre ursprüngliche Bedeutung wieder erhalten.“<sup>23</sup>

Allerdings muss Prusaks Hymne auf die Demokratie eher als rhetorische Übung denn als echte politische Überzeugung verstanden werden. Prusak verstand es zwar, die Wirtschaft der Region mit Hilfe ausländischer Investitionen zu stabilisieren, allerdings gehört er zu derjenigen Gruppe von Gouverneuren, die sich für die Abschaffung der Wählbarkeit der regionalen Exekutivvorsteher und für den Aufbau einer zentralistisch gegliederten Verwaltung innerhalb der Region ausspricht, in welcher die örtlichen Organe der regionalen Administration streng

22 Vgl. die Auszüge aus seinem Buch in englischer Übersetzung in: *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)*, 8. Juli 1999.

23 Prusak zitiert bei: Ebd.

untergeordnet sind. Entsprechend gehört der Gouverneur von Nowgorod zu den umstrittensten politischen Figuren in Russland.<sup>24</sup>

### 6.3. Politischer Stil

Gerade das Beispiel von Michail Prusak zeigt, dass ideologische Vorstellungen, die sich aus politischen Programmen und Reden entnehmen lassen, oft weit von der Realität politischen Handelns entfernt sind. Entsprechend lassen sich bestimmte ideologische Überzeugungen und die Art des politischen Regimes eher aus dem konkreten politischen Handeln, d. h. dem Umgang mit der Macht, ablesen. Davon ausgehend unterscheidet Natalia Lapina in ihrer Untersuchung zu den regionalen politischen Eliten drei Typen von Führungen; den paternalistischen, den patriarchalischen und den modernistischen Typus.<sup>25</sup>

Als *paternalistisch* bezeichnet Lapina den Führungsstil, der typisch ist für ärmlichere, ethnisch russische Agrarregionen und Gebiete, die an Krisengebiete grenzen, und in denen die Führungen die politische Situation fest unter Kontrolle haben. In diese Kategorie fallen etwa Regionen wie die Kraja Krasnodar und Primorje oder die Oblasti Woronesch, Tula, Brjansk, Pskow oder Uljanowsk. In diesen Regionen war die demokratische Erneuerungsbewegung von Anfang an schwach vertreten, und die alte Nomenklatur konnte ihre Positionen in den regionalen Machtstrukturen weitgehend halten. Die gewählten Gouverneure dieser Gebiete nahmen zu Sowjetzeiten meist Spitzenpositionen in Partei und staatlichen Strukturen der Region ein. Gerade in diesen Regionen sind die negativen Auswirkungen der Umwälzungen der letzten Jahre besonders deutlich spürbar. Entsprechend drückt die Wählerschaft – in der gerade die Rentner einen hohen Anteil ausmachen – ihre Skepsis gegenüber Neuerungen aus.

24 Zu Michail Prusak vgl. EWI Russian Regional Studies Program. „Handbook of Russian Regions: A Comprehensive Handbook Profiling the Leaders of Russia's 89 Regions“ (Internet Ausgabe: <http://www.iews.org/rrrabout.nsf/pages/governors+page>).

25 Lapina, N. *Regional'nye élitj Rossii*. Moskau: INION RAN, Centr naučno-informacionnych issledowanij global'nych i regional'nych problem, 1997, S. 52-57.

Die politischen Führer dieser Regionen stellen sich als „Schutzpatrone“ oder „Verteidiger“ des einfachen Volkes vor äusseren Zugriffen dar. Öffentlich debattiert wird etwa die „Ungerechtigkeit“ bei der Verteilung der finanziellen Mittel durch Moskau oder der Festlegung des Steuersatzes. Die Gouverneure von Grenzregionen mit angespanntem Verhältnis zum Nachbarstaat (etwa aufgrund ungeklärter territorialer Dispute wie im Fall Primorje) versuchen die Bevölkerung unter Hinweis auf eine äussere Bedrohung für innenpolitische Anliegen zu mobilisieren. Die politischen Führer dieser Gruppe von Regionen propagieren nationalpatriotisches Gedankengut und bedienen sich einer Rhetorik, wie sie auf nationaler Ebene etwa von Gennadi Sjuganow oder in abgeschwächter Form von Juri Luschkow vorgetragen wird.

*Patriarchalisch* nennt Lapina die Führungsstile, wie sie mehrheitlich in den nationalen Republiken anzutreffen sind, so etwa in Tatarstan, Baschkortostan, Kalmykien oder Sacha (Jakutien). Mehr als in den ethnisch russischen Regionen wird in den nationalen Republiken eine Ideologie des Regionalismus gepflegt, die an historische Traditionen und an die nationale Verbundenheit appelliert. Die Präsidenten sehen sich nicht nur als die „Beschützer“ ihrer Bevölkerung, sondern versuchen auch in kultureller und ethnisch-nationaler Hinsicht Integrationsfiguren darzustellen. Die soziale Herkunft dieser politischen Führer ist verschieden. Einige prominente Figuren, etwa Mintimer Schaimiew in Tatarstan oder Michail Nikolajew in der Republik Sacha (Jakutien), waren Parteivorsitzende ihrer Region, bevor sie zu Präsidenten gewählt wurden. Typisch für die Präsidenten nordkaukasischer Republiken ist der Umstand, dass sie vormals oft hohe Positionen innerhalb der sowjetischen Armee innehatten. Eine militärische Herkunft ist in der Tradition dieser Völker sehr angesehenen.<sup>26</sup> Etwas aus dem Rahmen fällt die Republik Kalmykien. Nicht zuletzt wegen seines riesigen Vermögens und des Wahlversprechens, die Republik in ein zweites Kuwait zu verwandeln, gelang es dem jungen Unternehmer, Kirsan Iljumschinow, zum Präsidenten gewählt zu werden.

26 Eine Gesamtdarstellung der sozialen Herkunft der regionalen Exekutivvorsteher findet sich in: Makfol, Majkl / Petrov, Nikolaj (Hrsg.). *Političeskij al'manach Rossii 1997*. Band 1. Moskau: Moskovskij Centr Karnegi, 1998, S. 112-114.

In der Tendenz zeichnet sich der *patriarchalische* (genauso wie der *paternalistische*) Führungsstil durch den Versuch der regionalen Führer aus, politische Macht zu monopolisieren. Eine Opposition oder namhafte gesellschaftliche Kraft, die diesen Bestrebungen Widerstand leisten würde, ist meist schwach oder gar inexistent. Die Wirtschaft dieser Gebiete unterliegt einer strikten Kontrolle der Republikführung, und in vielen Republiken sind auch die Medien staatlicher Zensur unterworfen. Die meisten Republikführer sind Verfechter eines föderalistischen Konzeptes und treten für eine Beschränkung der Rolle und Kompetenzen des Zentralstaates auf nationaler Ebene ein. Oft betten die Führer der nationalen Republiken ihre politischen Vorstellungen in einen grösseren Kontext ein, der sich aus der spezifischen Situation der jeweiligen Region ergibt. Tatarstan leitet sein Selbstbestimmungsrecht aus einem historischen Recht des tatarischen Volkes ab. Die Republik versteht sich nicht nur als Bestandteil Russlands, sondern fühlt sich auch der islamischen Staatenfamilie Europas und den Anliegen der grossen tatarischen Diaspora im In- und Ausland verpflichtet.<sup>27</sup>

Zu der Gruppe von Regionen, deren Führungen einen *modernistischen* politischen Stil pflegen, zählen wirtschaftlich entwickelte, stark urbanisierte Föderationssubjekte, deren Bevölkerung sich für eine neue Schicht westlich-demokratisch orientierter Politiker aussprach. Zu dieser Gruppe wurden nach 1991 gemeinhin Regionen wie die Stadt St. Petersburg (unter Bürgermeister Anatoli Sobtschak, 1991 – 1996), die Oblasti Samara (Konstantin Titow), Nischni Nowgorod (unter Gouverneur Boris Nemzow, 1992 – 1997), Nowgorod (Michail Prusak) oder Swerdlowsk (Eduard Rossel) gezählt. Dem westlichen Sprachgebrauch entlehnte Begriffe wie „privates Eigentum“, „persönliche Freiheit“, „individuelle Wahl“ sind die zentralen Komponenten der diesem Führungsstil zugrunde liegenden ideologischen Inhalte. Diese Regionen konnten von Anfang an mit der Rückendeckung des Zentrums rechnen und sind wegen ihrer prowestlichen Orientierung unter den ausländischen Investoren besonders beliebt.

Spätestens seit 1996 sind jedoch die Unterscheidungen zwischen „demokratischen“ und „kommunistischen“ beziehungsweise „reform-

27 Magomedov, Lokal'nye èlity i ideologija regionalizma, S. 49.

orientierten“ und „konservativen“ Regionen verschwommen. Unterdes-  
sen sind die sogenannten „Reformer der ersten Stunde“ entweder von  
ihren Posten abgewählt oder sie konnten sich dadurch auf ihren Posten  
halten, dass sie ihre Rhetorik und Programme den neuen politischen  
Tendenzen anpassten. Eine solche „Metamorphose“ liess sich über die  
letzten Jahre gerade auch in den erwähnten Oblasti (vor allem in Now-  
gorod und Samara) feststellen.

Ein besonders prominentes Beispiel einer Abwahl eines populären und  
als „liberal“ geltenden Politikers stellte die Niederlage von Anatoli  
Sobtschak bei den Wahlen in das Bürgermeisteramt von St. Petersburg  
im Jahr 1996 dar. Im Gegensatz zu Sobtschak entstammte der neue Sie-  
ger, Wladimir Jakowlew, der sowjetischen Parteionomenklatur. Seine  
Wahl verdankte Jakowlew nicht zuletzt auch der Unterstützung der  
wirtschaftlichen Elite der Stadt. Jakowlew repräsentiert genau wie auch  
der Bürgermeister von Moskau, Juri Luschkow, einen neuen, pragma-  
tischen Typ von Regionalpolitikern, die wirtschaftliche Fragen ins Zen-  
trum ihrer Politik stellen und die politische Landschaft durch Allianzen  
und Kompromisse zu monopolisieren suchen. Dieser Typ Regionalpoli-  
tiker, eine Mischung aus Unternehmer und „Patron“ (im Russischen  
auch als *chozjain-zaščitnik* bezeichnet<sup>28</sup>), ist seit 1996 in der russlän-  
dischen politischen Landschaft am häufigsten anzutreffen.

#### 6.4. Regionale Parteien als Faktoren der politischen Stabilisierung

Auf der Ebene der föderalen Politik haben Parteien für das politische  
Leben an Bedeutung gewonnen. Allerdings kann nur bedingt von einer  
Konsolidierung der Parteienlandschaft gesprochen werden. Dies hat der  
unverhoffte Wahlerfolg des kurzfristig geschaffenen Wahlblocks „Bär  
(Einheit)“ bei den Dumawahlen vom Dezember 1999 gezeigt – eine Par-  
tei, die nicht einmal mit einem politischen Programm antrat. Trotz des

28 Melešnika, E. Ju. „Regional'naja identičnost' kak sostavljajuščaja problematiki  
rossijskogo političeskogo prostranstva.“ In: Il'ina / Busygina, Regional'noe samo-  
soznanie, S. 126-137, hier S. 134.

neuen Wahlgesetzes vom 24. Juni 1999, das vorsieht, dass Wählervereinigungen (Parteien, politische Bewegungen, Blöcke), die an den Wahlen teilnehmen wollen, mindestens ein Jahr vorher beim Justizministerium registriert sein müssen, kam es im September 1999 zur erwähnten Gründung der Bewegung „Einheit“, die dann allerdings unter dem Listennamen „Bär“ zur Wahl antrat. Denn Wählervereinigungen (wie die Bewegung „Einheit“), die sich nicht rechtzeitig registrieren lassen, können die gesetzliche Hürde dadurch nehmen, dass sie sich in eine andere Partei oder Bewegung aufnehmen lassen, die rechtzeitig registriert wurde (wie im Fall von „Bär“). Damit haben sie ein „Ticket“ zur Wahl.<sup>29</sup>

Zu einer gewissen Konsolidierung des Parteiensystems hat der Umstand beigetragen, dass die Hälfte der Dumakandidaten über Parteilisten gewählt werden müssen, Parteilose dagegen nur über Direktmandate gewählt werden können. Eine Veränderung gegenüber früher ist auch darin zu sehen, dass in der gegenwärtigen Duma die Fraktionen 81 Prozent der Listenwählerstimmen repräsentieren gegenüber nur rund 50 Prozent in der letzten Duma von 1995.<sup>30</sup>

Die grösseren gesamtrossländischen Parteien sind unterdessen in der Lage, ihre Wählerschaften über ein weitverzweigtes regionales Netz in relativ kurzer Zeit zu mobilisieren.<sup>31</sup> Obwohl es gerade vor den Dumawahlen von 1999 zu einer Reihe von Zusammenschlüssen und Neugründungen von Bewegungen und Blöcken kam, lässt sich aus den Abstimmungsergebnissen auf gewisse Kontinuitäten bezüglich der sozialen Basis der grösseren Parteien schliessen – dies trifft mindestens für die

29 Schneider, Eberhard. *Die russische Staatsdumawahl 1999*. Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 1999 (= Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 3), S. 8.

30 Ebd., S. 3.

31 Mit 550'000 Mitgliedern in 20'000 Grundorganisationen und vertreten in 88 Föderationssubjekten (ausser der Tschetschenischen Republik) ist die „Kommunistische Partei der Russländischen Föderation“ (KPRF) die grösste politische Partei der Russländischen Föderation. Die „Liberaldemokratische Partei Russlands“ (LDPR) von Wladimir Schirinowski hat 200'000 Mitglieder und Organisationen in mehr als 80 Föderationssubjekten. Der „Jabloko“-Block von Grigori Jawlinski hat 10'000 bis 15'000 Mitglieder und ist mit Regionalorganisationen in 75 Föderationssubjekten vertreten. Die im Vorfeld der Dumawahlen geschaffenen neuen Parteien und Blöcke, so die „Union rechter Kräfte“ (Sergei Kirienko) waren Ende

„Kommunistische Partei der Russländischen Föderation“ (KPRF), für „Jabloko“ und mit Abstrichen auch für die „Liberaldemokratische Partei Russlands“ (LDPR) zu, drei Parteien, die unter gleichem Namen und gleicher Führung sowohl 1995 als auch 1999 antraten.<sup>32</sup>

In den Regionen ist die Parteienlandschaft noch weniger konsolidiert.<sup>33</sup> Dies lässt sich einmal daraus ersehen, dass sich bei den im Jahr 1994 durchgeführten Wahlen nur gerade 10 bis 15 Prozent der Kandidaten als Angehörige einer politischen Partei deklarierten. In den folgenden Jahren erhöhte sich der Anteil der Parteiangehörigen etwas. Bei den Wahlen, die zwischen 1995 und 1997 in die regionalen Parlamente stattfanden, gehörten im Durchschnitt knapp ein Viertel der Kandidaten beziehungsweise knapp 20 Prozent der gewählten Deputierten einer Partei an.<sup>34</sup> Noch weniger als in der föderalen Duma lassen sich in den regionalen Parlamenten klare politische Strukturen erkennen. Die Abgeordneten verstehen sich in erster Linie als Vertreter bestimmter wirtschaftlicher Interessen und wirken als Lobbyisten. Da

1999 in 65 Föderationssubjekten vertreten. Die Bewegung „Vaterland“, die im Herbst 1998 von Juri Luschkow gegründet wurde (und später mit anderen Parteien zur Bewegung „Vaterland – Ganz Russland“ fusionierte), hatte im September 1999 nach eigenen Angaben bereits 380'000 Mitglieder in ganz Russland und Vertretungen in 88 Föderationssubjekten.

- 32 Die KPRF eroberte 1995 22,3 Prozent, 1999 24,3 Prozent der Stimmen; „Jabloko“ kam 1995 auf fast 7 Prozent, 1999 auf 6 Prozent der Stimmen; Die LDPR konnte 1995 12 Prozent, 1999 6 Prozent der Wähler auf sich vereinigen. Eine Gegenüberstellung der Wahlresultate findet sich unter: <http://www.biost.de/dumawahl/resultat.htm>. – Eine Untersuchung zur sozialen Struktur des Elektorates wurde 1999 vom „Unabhängigen Wissenschaftlichen Zentrum Romir“ durchgeführt: Nezavisimyj issledovatel'skij centr Romir. „Portret rossijskogo elektorata“ (<http://www.nns.ru/analytdoc/portret.html>).
- 33 Eine Aufarbeitung der neueren Literatur zum regionalen Parteiensystem findet sich in: Ljuchterchandt-Michaleva, Galina. „Partii v regionach i na municipal'nom urovne.“ In: Ryženkov S. / Vinnik, N. (Hrsg.). *Reforma mestnogo samoupravlenija v regional'nom izmerenii: po materialam iz 21 regiona Rossijskoj Federacii*. Moskau: Moskovskij obščestvennyj naučnyj fond, 1999, S. 134-148 (insbesondere Fussnote 1); Golosov, Grigorii. „From Adygeya to Yaroslavl': Factors of Party Development in the Regions of Russia.“ *Europe-Asia Studies*, Nr. 8 (Dezember 1999), S. 1333-1365.
- 34 Makfol / Petrov, *Političeskij almanach Rossii*, Bd. 1, S. 51.

sie keiner bestimmten politischen Richtung verpflichtet sind, bilden sich in den regionalen Parlamenten oft auch keine Fraktionen.<sup>35</sup>

Ein weiterer Grund dafür, dass das Parteiensystem insgesamt relativ schwach entwickelt ist, kann im Desinteresse der politischen Machthaber an einer langfristigen Erhaltung von Parteien gesehen werden. Auf föderaler Ebene liess sich bereits unter Jelzin beobachten, dass die demokratische Massenbewegung, die sich unter dessen Führung Ende der 1980er Jahre gebildet hatte, nach Jelzins Sieg relativ rasch in kleine Gruppen zerfiel. Nachdem Jelzin die Macht erobert hatte, war die neue russländische Führung nicht mehr auf die Unterstützung der Bewegung angewiesen. Eine „Partei der Macht“ existiert seither nur verdeckt. Die präsidentielle Administration kann auf die weit verzweigten Organisationsstrukturen ihres riesigen bürokratischen Unterbaus zurückgreifen, um sich etwa im Vorfeld von Wahlen als allrussländische Bewegung zu konstituieren.<sup>36</sup> Während dies im Vorfeld der Dumawahlen von 1995 nur zum Teil gelang (die dazu ins Leben gerufene Partei, „Unser Haus – Russland“ von Wiktor Tschernomyrdin konnte nur 10 Prozent der Stimmen auf sich vereinigen), eroberte die vom Kreml nur wenige Monate vor der Dezemberwahl von 1999 initiierte Bewegung „Bär (Einheit)“ (angeführt von Sergei Schojgu) im ersten Anlauf fast einen Viertel aller Stimmen.<sup>37</sup> Allerdings hat diese Bewegung keine klaren politischen Ziele und verfügt über kein Programm. Bereits haben eine Reihe von Dumaabgeordneten der Bewegung zu anderen Fraktionen und Parteien innerhalb der Duma gewechselt, und entsprechend dürfte zu erwarten sein, dass diese Partei die nächsten Dumawahlen nicht überleben wird.<sup>38</sup>

Ähnliche Muster lassen sich auf Ebene der Region feststellen. Parteien werden in den meisten Regionen von den massgebenden politischen Kräften meist nur für kurzfristige Ziele geschaffen, dem Erreichen des

35 Lapina, *Regional'nye élitý Rossii*, S. 24.

36 Makfol / Petrov, *Političeskij almanach Rossii*, Bd. 1, S. 52-53.

37 Dazu: Knabe, Bernd. *Katastrophenminister Schojgu als Rettungsanker des Jelzin-Regimes?* Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 1999 (= Aktuelle Analysen des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 39).

38 Schneider, *Die russische Staatsdumawahl 1999*, S. 4.

Wahlsieges oder zum Behaupten der Macht gegenüber einer konkurrierenden Partei.<sup>39</sup> Nachdem das angestrebte Ziel erreicht ist, erklärt der neugewählte Gouverneur oder Republikpräsident seine „Neutralität“. Die Partei oder Bewegung verschwindet oder erhält einen neuen Charakter, indem sie etwa in Opposition zur herrschenden Macht tritt.<sup>40</sup> Zudem lässt sich oft beobachten, dass die regionalen „Parteien der Macht“ Allianzen mit den grossen föderalen Parteien eingehen. Die Zugehörigkeit zu einer der grossen föderalen Parteien kann eine wichtige Machtressource für die regionalen Politiker darstellen, indem dadurch ein Kanal zu den Schaltstellen in Moskau geöffnet wird. Entsprechend oft wechseln Gouverneure und Republikpräsidenten auch ihre Präferenzen und entscheiden sich (meist kurzfristig) für diejenige Partei, über deren Strukturen sie ihre Interessen am wirksamsten vertreten sehen. Nicht die Identifikation mit politischen Überzeugungen und Wertvorstellungen, sondern pragmatische Überlegungen entscheiden darüber, welche Allianzen sich zwischen den regionalen und den föderalen Parteien bilden. Bezeichnend dafür ist die Tatsache, dass mehrere Regionalführer im Vorfeld der Dumawahlen vom Dezember 1999 das Lager wechselten, indem sie die von Luschkow und Primakow geführte Bewegung, die sich klar als Vertreterin regionaler Interessen zu erkennen gab, verliessen und in die von Putin unterstützte Bewegung „Bär (Einheit)“ wechselten.<sup>41</sup> Mehr als 30 Gouverneure und Chefs von Regionalparlamenten unterstützten die Bewegung.<sup>42</sup>

Die Dumawahl vom Dezember 1999 hatte jedoch insofern einen positiven Einfluss auf die Formierung der regionalen Parteienlandschaft, als die regionalen Führungen wenigstens Farbe bekennen und sich für eine Partei oder Bewegung entscheiden mussten. Dem Entscheid, sich

39 Einige prominente Beispiele dafür sind: *Preobraženie Urala* (E. Rossel / Oblast Swerdlowsk, *Otečestvo* (N. Kondratenko / Krai Krasnodar); *Narodovlastie: blok A. Tuleeva* (A. Tuleew / Kemerowo Oblast).

40 Dazu: Makarenko, B. I. „Gubernatorskie ‚partii vlasti‘ kak novyj obščestvennyj fenomen.“ *Politija*, Nr. 1 (Frühling 1998), S. 50-58.

41 Eine Übersicht zur politischen Affiliation der regionalen Führungen wurde im Vorfeld der Dumawahlen von 1999 vom *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)* zusammengestellt. Die Liste findet sich unter: <http://www.iewe.org/rrrabout.nsf/pages/governors+party+affiliation>.

42 Knabe, Katastrophenminister Schojgu als Rettungsanker des Jelzin-Regimes, S. 2.

dieser oder jener Richtung anzuschliessen, gingen nicht nur rege inner-regionale politische Diskussion, sondern auch Absprachen unter den Gouverneuren voraus. Trotz der Schnellebigkeit von politischen Allianzen und den damit verbundenen grossen innenpolitischen Fluktuationen, sind der Grad der Politisierung der Regionen und das Interesse an den verschiedenen Parteien innerhalb der regionalen politischen Elite gegenüber früher insgesamt gestiegen.<sup>43</sup>

Allerdings ist der Weg zur Ausbildung eines Parteiensystems im westlichen Sinne noch weit. Obwohl sich in einer Reihe derjenigen Regionen, in denen Konflikte unter Elitengruppen bestehen, ein Mehrparteiensystem herausgebildet hat,<sup>44</sup> handelt es sich auch hier in den meisten Fällen um staatlich-bürokratische Zusammenschlüsse und (noch) nicht um gesellschaftliche Organisationen mit Massenbasis. Wladimir Gelman und Grigori Golosow haben in einer Untersuchung zur Formierung des regionalen russländischen Parteiensystems aufgezeigt, dass das Vorhandensein verschiedener sozialer Schichtungen beziehungsweise gesellschaftlicher Interessengegensätze noch keine Garantie dafür ist, dass sich in einer Region ein System untereinander konkurrierender Parteien herausbildet. Die Gesellschaft ist kaum politisch strukturiert und vermag ihre Interessen somit auch nicht politisch zu artikulieren. Als Wählermasse spielt die Gesellschaft eine zwar wichtige, aber rein passive Rolle. Entscheidend dafür, dass auch soziale Themen zum Gegenstand politischer Auseinandersetzungen werden, ist vielmehr, ob in einer Region Konflikte zwischen den wichtigen Elitengruppen bestehen. Erst das Vorhandensein solcher Konflikte macht es möglich, dass sich – zumindest kurzfristig – eine Parteienlandschaft etabliert und die soziale Dimension Eingang in die Polemik der verschiedenen Gruppen findet. Die Mobilisierung der Bevölkerung geht

43 Gel'man, Vladimir. „Regional'nye izmerenija obščerossijskich vyborov.“ *EVI Rossijskij regional'nyj bjulleten' (Internet Ausgabe)*, 13. Dezember 1999; Lapina, Natal'ja. „Političeskoe samoopredelenie liderov ispolnitel'noj vlasti: fenomen diversifikacii usilij.“ *EVI Rossijskij regional'nyj bjulleten' (Internet Ausgabe)*, 31. Januar 2000.

44 Vgl. dazu die regionalen Untersuchungen von: Ljuchterchandt-Michaleva, *Partii v regionach i na municipal'nom urovne*, S. 134-148.

somit immer nur von der regionalen Elite aus.<sup>45</sup> Wie gross dieses Mobilisierungspotential ist, haben wiederum die letzten Dumawahlen gezeigt. Das Wahlergebnis bestätigte, dass die föderalen Parteien besonders in denjenigen Regionen Siege erzielten, in denen sie von den regionalen Führungen aktiv unterstützt wurden.<sup>46</sup>

## 6.5. Gesellschaftliches regionales Bewusstsein

In den bisherigen Ausführungen wurde die Entwicklung der Region auf dem Weg zu einer eigenständigen politischen Grösse als eine Angelegenheit der regionalen politischen Eliten beschrieben; die Gesellschaft dagegen trat, wenn überhaupt, als eine passive, politisch strukturlose Grösse in Erscheinung, die sich von der Führungsschicht deshalb auch relativ leicht manipulieren lässt. Eine aktive gesellschaftliche Beteiligung – etwa über politische Parteien und Bewegungen – findet in Russland erst in geringem Masse statt.

Trotzdem ist es von Bedeutung, was die Bevölkerung hinsichtlich ihrer Region denkt und fühlt – wenn damit auch noch kein konkretes politisches Engagement für die Region verbunden ist. Ob etwa eine Mehrheit der Gesellschaft die regionalen Absetzungstendenzen grundsätzlich mitträgt oder nicht, ist ein Hinweis auf den Grad der Verankerung des Regionalismus in der Gesellschaft beziehungsweise für dessen Beständigkeit. Wichtig ist auch, ob sich in breiten Schichten der Bevölkerung die Erkenntnis durchgesetzt hat, dass die Region eigene, individuelle Interessen hat, die sich von den Interessen des Gesamtstaates oder den Interessen anderer Regionen unterscheiden und die es unter Umständen auch zu verteidigen gilt.<sup>47</sup>

45 Gel'man, Vladimir / Golosov, Grigorii V. „Regional Party System Formation in Russia: The Deviant Case of Sverdlovsk Oblast.“ *The Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Nr. 1 und 2 (März-Juni 1998), S. 31-53.

46 Vgl. dazu die entsprechenden Bericht des *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)* über die Dumawahlen, abrufbar unter: <http://www.iews.org/rrrabout.nsf>. Die regionalen Wahlergebnisse können in elektronischer Form abgerufen werden unter: <http://www.elections99.com/>.

47 Oračeva, Regional'naja identičnost', S. 38.

Gesellschaftliches regionales Bewusstsein lässt sich nicht präzise messen, sondern kann nur annäherungsweise erfasst werden. Im folgenden wird versucht, aufgrund verschiedener Meinungsumfragen auf Indikatoren eines regionalen Bewusstseins zu stossen. Die Identifikation der Bevölkerung mit ihrer Region – dem Föderationssubjekt – ist unter anderem durch den grundsätzlichen Umstand bedingt, dass das Zentrum nach dem Ende der Sowjetunion seine integrative Kraft weitgehend verloren hat. Trotzdem sind die Hinweise auf das Vorhandensein eines regionalen Bewusstseins nicht als Votum gegen den russländischen Gesamtstaat anzusehen. Nur wenige würden etwa einer Sezession ihrer Region von Russland zustimmen.<sup>48</sup>

Eine überwiegende Mehrheit der Russländer steht der Ideologie des „Patriotismus, der Liebe zur Heimat“ positiv gegenüber.<sup>49</sup> Die meisten wünschen sich einen Staat, der fähig ist, die Ordnung im Land wiederherzustellen und die politischen Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass ein Minimum an sozialer und wirtschaftlicher Sicherheit gewährleistet ist. Der Wunsch nach einem starken Staat tritt besonders dann in den Vordergrund, wenn Russlands Grossmachtanspruch in der Welt zum Tragen kommt. In diesem Zusammenhang stimmen grosse Teile der russländischen Bevölkerung und der Elite darin überein, dass der Staat fähig sein sollte, die strategischen Ressourcen des Landes effektiv zu kontrollieren und im Notfall auch zu mobilisieren.<sup>50</sup>

48 Aus einer am 27./28. Juni 1998 vom *Fond „Obščestvennoe mnenie“* (FOM) durchgeführten Umfrage geht hervor, dass sich bei einer Abstimmung über die Unabhängigkeit ihres Föderationssubjektes von Russland nur 15 Prozent der Befragten offen für eine Abspaltung aussprechen würden. – Der FOM führt allwöchentlich landesweite Meinungsumfragen zu verschiedenen aktuellen Themen durch, wobei jeweils 1'500 Personen verschiedener sozialer Herkunft befragt und 56 Orte in 29 Oblasti, Kraja und Republiken berücksichtigt werden, die alle wichtigen wirtschaftlich-geographischen Zonen des Landes repräsentieren. Die Ergebnisse werden jeweils publiziert unter: <http://www.fom.ru>.

49 Eine Umfrage zum Thema „Über die nationale Ideologie“, die vom FOM am 8./9. August 1998 durchgeführt wurde, zeigt, dass 83 Prozent der Russländer die Frage bejahen, dass „nur der Patriotismus, die Liebe zur Heimat, Russland seine Grösse zurückgibt.“

50 Vgl. dazu wiederum die Dokumentation: „Russland: Eine nationale Idee per Preisausschreiben.“ *Osteuropa-Archiv*, Nr. 12 (Dezember 1997), S. A483-A498. – Und: Sobčak, Anatolij. „Imperskaja Nostalgija.“ *Nezavisimaja gazeta*, 13. Februar 1998.

Gleichzeitig geht aus öffentlichen Meinungsumfragen klar hervor, dass die Herstellung der Ordnung im Land nicht durch eine Rückkehr zum Unitarismus, sondern durch eine Stärkung der föderalen Strukturen erreicht werden soll. Eine grossangelegte Untersuchung, die unter der Leitung von A. N. Arinin in ganz Russland über einen Zeitraum von drei Jahren (1993 bis 1996) durchgeführt wurde, zeigt, dass eine relativ konstante Mehrheit von zwei Dritteln aller Befragten unitaristische Konzepte ablehnt und eine vertraglich festgehaltene Aufteilung der Machtkompetenzen zwischen dem Zentrum und den Regionen wünscht beziehungsweise für eine allgemeine Stärkung der Regionen eintritt.<sup>51</sup>

Aufschlussreich sind Umfragen, die vom russländischen *Fond „Obščestvennoe mnenie“* (FOM) speziell zur Problematik der Beziehungen zwischen dem Zentrum und den Regionen durchgeführt wurden.<sup>52</sup> Auf die Frage „Als was fühlen Sie sich in erster Linie, als Bürger Russlands oder Einwohner ihrer Oblast beziehungsweise Republik?“ gab ein gutes Drittel von 1'500 befragten Russländern in einer Ende Juni 1998 durchgeführten repräsentativen Umfrage an, sich zuerst als Einwohner der Oblast beziehungsweise der Republik, dann erst als Bürger Russlands zu fühlen. Knapp 30 Prozent empfanden

51 Ich beziehe mich auf eine Umfrage, die vom Institut für Ethnologie der Russischen Akademie der Wissenschaften und der Moskauer Staatlichen Universität in Zusammenarbeit mit verschiedenen amerikanischen Universitäten unter der Leitung von A. N. Arinin durchgeführt worden ist. Befragt wurden jeweils rund 4000 Personen. Auf die Frage, wie die Ordnung im Land wiederhergestellt und die Verbesserung der wirtschaftlichen Situation erreicht werden kann, meinten 1993 17,7 Prozent aller befragten Personen, dass dies nur durch eine rigide Kontrolle des Zentrums gewährleistet werden könne. 1995 veränderte sich diese Zahl nur unwesentlich und wuchs auf 18,5 Prozent an, 1996 waren es 20,4 Prozent. 38,3 Prozent der Befragten waren 1993 der Meinung, dass die Ordnung nur auf Grundlage einer ausgewogenen Aufteilung der Macht zwischen dem Zentrum und den Regionen erreicht werden kann. 1995 sank diese Ziffer auf 34,3 beziehungsweise auf 34,6 Prozent im Jahre 1996. Relativ konstant war im gleichen Zeitraum auch die Zahl derjenigen, die sich für starke regionale Administrationen aussprachen und darin die Lösung für Russlands Probleme erkennen wollten. Die Ziffer lag 1993 bei 32,8 Prozent, 1995 bei 29 Prozent und 1996 bei 29,1 Prozent. – Die Resultate der Umfrage sind enthalten in: Gubolgo, M. N. „Federalizm vlasti i vlast' federalizma.“ In: Gubolgo, M. N. *Federalizm vlasti i vlast' federalizma*. Moskau: TOO „IntelTech“, 1997, S. 108-148, hier S. 116-119.

52 Vgl. zum FOM weiter oben, Fussnote 48.

genau umgekehrt. Etwas über 20 Prozent verstanden sich gleichwertig als Bürger ihres Staates und ihrer Region. Die übrigen befragten Personen fühlten sich keiner der beiden Kategorien zugehörig oder konnten sich für keine Antwort entscheiden.<sup>53</sup> Eine noch klarere Stellungnahme zugunsten der Region geht daraus hervor, dass knapp die Hälfte desselben befragten Personenkreises dem Vorsteher ihrer Region grundsätzlich vertraute; nur 37 Prozent waren ihrem Gouverneur oder Präsidenten gegenüber misstrauisch eingestellt.<sup>54</sup>

Das Bekenntnis zur Region nimmt zu, je stärker die Thematik den Bereich der persönlichen Interessen berührt. Bei der Frage, ob die örtlichen Gesetze immer der Bundesgesetzgebung zu entsprechen hätten, war eine knappe Mehrheit der Auffassung, dass dies nicht unbedingt der Fall sein müsse. Bereits über zwei Drittel der befragten Personen gestanden dem Gouverneur beziehungsweise Republikpräsidenten das Recht zu, Entscheidungen, die das Föderationszentrum gegen den Willen und die Interessen der Region trifft, auf dem Territorium des Föderationssubjekts nicht gelten zu lassen.<sup>55</sup>

Deutlich wird die Tendenz der Unterstützung regionaler Exekutivvorsteher etwa auch bei wirtschaftlichen Fragestellungen. Aus einer am 3./4. Oktober 1998 durchgeführten Umfrage des *Fond „Obščestvennoe mnenie“* geht hervor, dass 42 Prozent die protektionistischen Massnahmen der regionalen Führungen guthiessen, die im Gefolge der Wirtschafts- und Finanzkrise die Ausfuhr bestimmter Güter aus ihren Regionen beschränkten. 39 Prozent der Befragten sprachen sich dagegen aus. Noch klarer fiel das Votum für die Regionen hinsichtlich des Transfers von Steuern in die Föderationskasse aus. Vor dem Hintergrund der Krise vom Sommer 1998 sprachen sich 53 Prozent der Befragten für die Zurückhaltung von regionalen Steueranteilen aus; nur 23 Prozent verurteilten diese Politik.<sup>56</sup>

53 Umfrage vom 27./28. Juni 1998, durchgeführt vom *Fond „Obščestvennoe mnenie“* zum Thema „Regionen und Zentrum“.

54 Ebd.

55 Ebd.

56 Umfrage vom 3./4. Oktober 1998, durchgeführt vom *Fond „Obščestvennoe mnenie“* zum Thema „Die Regionen unter den Bedingungen der Krise: Die Massnahmen der Behörden“.

Über 60 Prozent der befragten Personen waren der Meinung, dass die regionale politische Führung grundsätzlich das Recht habe, in einen Konflikt mit den zentralen Machtstrukturen zu treten, falls die Interessen der Region auf dem Spiel stehen. Fast ebenso viele vertraten die Auffassung, dass Entscheidungen darüber, ob ein gewählter regionaler Vorsteher zurückzutreten habe oder nicht, durch ein Referendum der Bevölkerung des Föderationssubjekts getroffen werden muss. Trotzdem hatten sich 48 Prozent der Befragten im Sommer 1998 für die Ausarbeitung eines Gesetzes ausgesprochen, das dem Zentrum das Recht gibt, einen Gouverneur, der die russländische Verfassung oder die föderale Gesetzgebung in grober Weise verletzt, von seinem Posten zu entfernen. Diese Antwort, die augenscheinlich im Widerspruch zu den vorhergehenden Resultaten steht, ist wahrscheinlich als Ausdruck eines Schutzbedürfnisses der Bevölkerung vor willkürlichen Akten der regionalen politischen Führung zu verstehen.<sup>57</sup>

Die Resultate der Meinungsumfragen unterstreichen einerseits, dass der allgemein verbreitete Wunsch der russländischen Bevölkerung nach einer Stärkung des Staates nicht auf Kosten der Regionen erfolgen sollte. Vielmehr müssten Zentrum und Regionen gemeinsam gestärkt werden. Andererseits weisen die Umfragen darauf hin, dass die Bevölkerung in den regionalen politischen Eliten jene politische Grösse erkennt, die (mindestens in der Jelzin-Zeit) eher als das Zentrum in der Lage ist, ihre Interessen zu wahren. Es wird sich zeigen, mit welchem Rückhalt die Administrationsvorsteher rechnen können, wenn es wegen der neuen Reformmassnahmen Putins zu Konflikten zwischen dem Zentrum und den Regionalführern kommt, indem etwa ein gewählter Gouverneur von seinem Posten entfernt wird.

57 Umfrage vom 3./4. Oktober 1998, durchgeführt vom *Fond „Obščestvennoe mnenie“* zum Thema „Zentrum und Regionen: Die Machtbeziehungen“.

## Zusammenfassung

Nach dem Zusammenbruch der UdSSR und ihrer Ideologie propagierte die russländische Führung unter Jelzin neue ideelle Werte und ein wirtschaftliches Reformprogramm, die das Land im Schnellzugstempo in eine moderne, marktwirtschaftliche Demokratie überführen sollten. Bald entglitten die von oben ausgelösten Prozesse der staatlichen Kontrolle. Anstatt des erhofften Wohlstands brachte die Reformperiode Erschütterungen des sozialen Gefüges mit sich und hinterliess in weiten Teilen der Gesellschaft ein Gefühl von Unsicherheit und Orientierungslosigkeit.

Ob sie wollten oder nicht, mussten nun andere Institutionen, darunter auch die regionalen politischen Führungen, Regel- und Steuerungsfunktionen übernehmen, die der Zentralstaat abgetreten hatte oder nicht mehr wahrzunehmen imstande war. In den meisten Regionen herrschte unter der politischen Elite anfänglich keine klare Vorstellung davon, wie der Krise zu begegnen war. Gleichzeitig wuchs jedoch die Einsicht, dass die Region mehr denn je auf sich alleine gestellt war. In praktisch allen Gebietseinheiten wurden nun verstärkt die spezifischen regionalen Interessen betont und an die regionale Identität der Bevölkerung appelliert, um deren politische Unterstützung zu gewinnen. Besonders ausgeprägt ist die regionale Identität in denjenigen Gebieten, die an entsprechende Traditionen regionaler oder nationaler Selbständigkeit anknüpfen können.

Dieser Appell an das regionale Bewusstsein war der erste Schritt zur Formulierung regionaler Interessen und damit auch zu einem ideologisch begründeten Regionalismus. Ideologie wurde jedoch nicht als statische Grösse, sondern als politische Strategie begriffen und liess sich entsprechend den inneren oder äusseren Umständen wieder modifizieren. Im Zuge der Souveränisierungsbestrebungen nach 1991 begründeten sich die regionalen Ideologien vor allem aus der Ablehnung der Bevormundung durch die zentralstaatlichen Moskauer Strukturen. Die gegen das Zentrum gerichtete Ideologie hatte zudem eine wichtige machterhaltende Funktion, indem etwa auch Schuld für eigenes Versagen auf den Einfluss äusserer Faktoren abgeschoben werden konnte. Seit sich die Regionen unter Jelzin konsolidiert haben und die

politischen Eliten innerhalb ihrer Territorien in Fragen von Politik und Wirtschaft relativ autonom entscheiden können, hat sich die gegen Moskau gerichtete Rhetorik entschärft. Dies ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass an einem weiteren Zerfall des Landes niemand ein Interesse hat. Die Stärkung der staatlichen Effizienz in Politik und Wirtschaft ist unterdessen zu einem Anliegen geworden, das von Eliten und Gesellschaft gleichsam getragen wird.

Die Abschnitte dieses Kapitels über das regionale Parteiensystem und das regionale Bewusstsein in der Gesellschaft haben deutlich werden lassen, dass die Bevölkerung trotz einem relativ stark ausgebildeten Empfinden für die Region noch immer eine weitgehend politisch strukturlöse Masse darstellt. Ein regionales Bewusstsein kann nur dann zu einem Stabilitätsfaktor werden, wenn es gelingt, das potentiell vorhandene gesellschaftliche Interesse an der Region politisch zu mobilisieren. Dies kann dadurch geschehen, dass Parteien und Bewegungen nicht mehr nur von oben geschaffen werden, sondern aufgrund gesellschaftlicher Initiativen entstehen und breitere Schichten der Bevölkerung involvieren. Nur so lassen sich gesellschaftliche Interessen kanalisieren und politisch artikulieren. Geschieht dies nicht und bleibt Regionalismus auf die dünne Schicht einer politischen Elite beschränkt, dann besteht die Gefahr, dass die Region für die Bewältigung der vielfältigen inneren Herausforderungen auf lange Sicht nicht genügend Kräfte aufbringen kann. Die Weiterentwicklung von Regionalismus von einer Angelegenheit der politischen Eliten hin zu einem lebendigen gesellschaftlichen Phänomen, das überdies auf einer gesunden wirtschaftlichen Grundlage fusst, wäre damit auf längere Sicht gefährdet.

Das relativ schwache politische Engagement der Gesellschaft muss schliesslich auch vor dem Hintergrund des besonderen russländischen Staatsverständnisses erklärt werden. Der Staat, der traditionell eine dominante Position in allen Sphären des Politischen einnahm – und auch heute trotz seiner Schwäche noch immer mit demselben Anspruch auftritt –, wird entsprechend auch hauptsächlich für die Misere im Land verantwortlich gemacht. So ist auch zu verstehen, dass sich angesichts der anhaltenden wirtschaftlichen und sozialen Krise, die das Land seit der Auflösung der Sowjetunion durchläuft, die Stimmen der Unzufriedenen mehrten, die nach der „starken Hand“ aus Moskau riefen, welche

Recht und Ordnung in Russland wiederherstellen sollte. Damit waren auch die Voraussetzungen für den kometenhaften Aufstieg von Wladimir Putin geschaffen, der dank der Entfesselung des zweiten Tschetschenienkriegs im Sommer 1999 schnell zur beliebtesten politischen Figur wurde. Dabei macht die Wahl Putins zugleich deutlich, wie amorph, ungefestigt und strukturlos die innere Lage Russlands nach wie vor ist und wie gross die Fluktuation der Wählermassen und die Manipulationsmacht der Politik über die Gesellschaft ist.

Die Tendenz, die staatlichen Obrigkeiten (sei dies auf regionaler oder föderaler Ebene) für die Situation im Land beziehungsweise in der einzelnen Region verantwortlich zu machen, kann somit auch als Schwäche der russländischen Gesellschaft begriffen werden, die ganz im Sinne sowjetischer Traditionen gesellschaftliche Eigenverantwortung und Initiative von sich schiebt.

**Schlussfolgerungen**  
**Die Perspektiven der Stabilisierung Russlands**



## Stabilisierung – das Problem der Perspektive

Wie sehen die Perspektiven der Stabilisierung für Russland heute, fast zehn Jahre nach dem Zerfall der Sowjetunion, aus? Die Ereignisse der jüngeren Geschichte haben uns gelehrt, dass sich Entwicklungen in diesem Teil der Welt nur sehr schwer prognostizieren lassen. Im neuen Russland sind die innenpolitischen Konstellationen schnellen und abrupten Veränderungen unterworfen. Entwicklungen sind deshalb so schwer vorauszusagen, weil die russländische Politik noch immer stark personalisiert ist und sich das demokratische Gefüge von Institutionen erst in Ansätzen konsolidiert hat. Die Entwicklungen hängen oft von den Entscheidungen einzelner Personen ab, deren politische Manöver meist hart an der Grenze der Verfassungsnormen liegen. Damit bleibt die Antwort auf die Frage, in welche Richtung Russland treibt, eine grosse, heftig diskutierte Unbekannte in der sich neuformierenden politischen Landschaft Europas.

Wenn es um die Zukunft Russlands geht, sind es zwei Problemkreise, die häufig angesprochen werden. Einerseits interessiert, wie stabil Russland ist, d. h. ob grundsätzlich eher mit einer Verfestigung oder mit einer weiteren Desintegration des Gesamtstaates, bis hin zum Zerfall, zu rechnen ist. Andererseits stellt sich die Frage, welche Art von Stabilität aufgrund der politischen Entwicklungen und des Reformprozesses zu erwarten ist. Stabilität ist an sich ein wertneutraler Begriff und kann sich unter zentralistischen Verhältnissen und einer autoritären Herrschaftsausübung ebenso einstellen wie unter den Bedingungen der Demokratie und des freien Marktes.

Der westliche Beobachter, der auf die vergangenen zehn Reformjahre zurückblickt, hat eher gemischte Gefühle bezüglich der politischen Stabilität Russlands. Die Frage eines möglichen Auseinanderbrechens der Russländischen Föderation stellte sich nicht nur angesichts der Kriege gegen die Tschetschenische Republik immer wieder. Die regionalen Entwicklungen verliefen im allgemeinen unruhig und schienen die Einheit des Staates zu verschiedenen Zeitpunkten, zuletzt etwa im Gefolge der Augustkrise von 1998, zu bedrohen. Obwohl aber sezessionistische Tendenzen vereinzelt bestanden und in latenter Form wohl auch heute noch in einzelnen Regionen weiterbestehen, geht von ihnen

derzeit keine Gefahr für die Einheit des Staates aus. Im Gegenteil: Heute ist nicht vom Zerfall Russlands die Rede, sondern von einer stärkeren Anbindung der Regionen an das Zentrum. Trotzdem ist nicht auszuschliessen, dass im Falle einer massiven Verschärfung der politischen und wirtschaftlichen Probleme secessionistische Bewegungen wieder an Bedeutung gewinnen.

Ebenso schwer tut sich der Westen mit der Frage, welches Gesicht Stabilität in Russland haben könnte, wenn sie denn erreicht würde. Mit grosser Skepsis betrachtet man im Westen die Entwicklungen der Reformen. Spätestens nach der schweren Finanzkrise im August 1998 hat sich hier die Meinung durchgesetzt, dass die russländischen Reformen an Ort treten und vor allem Rückschritte bezüglich der Demokratisierung und der Herausbildung marktwirtschaftlicher Strukturen zu verzeichnen sind. Seit dem Amtsantritt Putins hat sich diese Wahrnehmung eher noch verstärkt. Mehr als sein Vorgänger setzt der neue Präsident auf die Errichtung eines starken Staates und meint damit vor allem die Wiederherstellung einer streng hierarchisch gegliederten staatlichen Struktur und eines (militärischen) Grossmachtstatus Russlands. Menschenrechtsfragen, die Stärkung der demokratischen Institutionen oder die Förderung einer Zivilgesellschaft werden in den Programmen Putins genannt, bleiben im Vergleich zu den Forderungen nach internationaler Grösse jedoch unterbetont.

Das negative Urteil über Russland im Westen ist angesichts der jüngsten Entwicklungen und Geschehnisse, angesichts innerer Kriege, abrupter politischer Manöver, wirtschaftlicher und sozialer Krisen, ökologischer und humanitärer Katastrophen sowie der Geldwäscherei- und Korruptionsskandale zwar verständlich, aber nicht gänzlich gerechtfertigt. Die gegenwärtige westliche Einschätzung ist nicht zuletzt als das Resultat der enttäuschten Hoffnung darüber zu verstehen, dass Russlands Transformation nicht so verlief, wie dies der Westen erwartet hatte. Eine solche Auffassung lässt allerdings ausser Acht, dass in Russland sehr wohl tiefgreifende Veränderungen stattgefunden haben, die sich in praktisch allen Bereichen des gesellschaftlichen und des politischen Lebens manifestieren. Viele Veränderungen werden im Westen einmal deshalb wenig zur Kenntnis genommen, weil sie von den Entwicklungen im Bereich der hohen Politik überschattet werden.

Dann lassen sich Veränderungen in Russland nur unklar begreifen, weil sie sich nicht oder nur zum Teil an konkreten, statistisch fassbaren Resultaten messen lassen. Und schliesslich ist es im Fall von Russland schwer, zu allgemeineren Aussagen in bezug auf Wandlungsprozesse zu gelangen, weil diese ungleichmässig verlaufen. Bestimmte Teile der Gesellschaft und des Staates sind stark von Veränderungen betroffen, andere weniger und wieder andere bekommen nur die negativen Rückwirkungen zu spüren.

Natürlich lässt sich feststellen, dass sich das neue Russland unter Putin mehr als zuvor in Richtung eines starken Staates mit autoritären Zügen bewegt. Doch ebenso wenig lässt sich ignorieren, dass sich der grösste Teil der Elite auch im heutigen Russland noch immer – und trotz der Forderung nach einem starken Staat und gelegentlichen antiwestlichen Ausfällen – durchaus bewusst ist, dass Russland seine Wirtschaft nur dann stabilisieren kann, wenn dem Land die Integration in die weltwirtschaftlichen Strukturen gelingt. Ebenso ist in Russland die Ansicht verbreitet, dass diesem Vorhaben eher dann Erfolg beschieden sein wird, wenn sich das Land auch im Innern erneuert und wenn sich eine gesellschaftliche Mittelschicht bildet, die zum Träger der Modernisierungsprozesse werden kann. Bei öffentlichen Umfragen neigen zwar die meisten Russländer dazu, das westliche demokratische Modell abzulehnen, und sehen in der Globalisierung eine Art von amerikanischem Imperialismus. Im Kern bekennt sich jedoch eine Mehrheit für die Grundprinzipien der Demokratie, indem sie sich für die Abhaltung von Wahlen, die Gewährleistung der Medienfreiheit oder das Recht auf Versammlungsfreiheit ausspricht. Ebenso lehnen die meisten die Prinzipien des freien Marktes und den Rechtsstaat nicht ab und sind entschieden gegen die Isolation und die Abkoppelung des Landes von den globalen Prozessen. Das Reformprojekt, so heftig es auch kritisiert wurde, ist denn auch zu keinem Zeitpunkt gestoppt, sondern lediglich immer wieder modifiziert worden. Auch unter Putin, der sich explizit als Befürworter der Marktwirtschaft zu erkennen gibt, werden die Reformen fortgesetzt.

Je nach Perspektive kann der Beobachter somit zu verschiedenen Einschätzungen bezüglich der Lage in Russland kommen. Die jüngsten Geschehnisse – etwa der unverhältnismässige Einsatz von Mitteln im

Krieg Russlands gegen Tschetschenien oder das haarsträubende Verhalten der Behörden im Fall der Tragödie um das gesunkene Atom-U-Boot „Kursk“, das an sowjetische Vertuschungs- und Geheimhaltungspolitik erinnerte – geben zwar Anlass zu pessimistischen Einschätzungen. Vergleicht man jedoch das heutige Russland mit dem sowjetischen Staat, wie er noch vor zehn Jahren bestand, kann man nicht umhin, die Entwicklungen der vergangenen Jahre als gewaltigen demokratischen Wandel zu bezeichnen. Dieser ist zwar noch im Gange und weist viele Mängel auf, doch in Russland hat sich trotz allen Widerigkeiten eine zwar nicht gänzlich freie, jedoch relativ kritische Medienlandschaft etabliert, es werden in regelmässigen Abständen Wahlen durchgeführt, es ist zu einer Teilung der Gewalten gekommen (die zwar faktisch noch nicht ganz vollzogen ist), und mindestens auf föderaler Ebene kann – allerdings wiederum mit Vorbehalten – auch von einer Konsolidierung der Parteienlandschaft gesprochen werden.

Noch einmal anders stellt sich die Situation dar, wenn die Entwicklungen in den Weiten des russländischen Raumes in die Analyse einbezogen werden. Die Beschäftigung mit der Frage, in welche Richtung sich die politischen Prozesse in den russländischen Regionen bewegen und welche Art der Stabilität sich in der Peripherie des Landes eingestellt hat, trägt zu einem vollständigeren Bild der Lage in Russland bei. Die Zukunft Russlands wird zwar nicht von den Regionen alleine entschieden, da das staatlichen Zentrum noch immer eine wichtige Rolle innerhalb der Wandlungsprozesse spielt. Doch Regionalismus hat für den Prozess der Staatswerdung eine zu grosse Bedeutung, als dass darüber hinweggegangen werden könnte.

## Regionalismus – zwischen historischem Erbe und Transformation

Bei der grundsätzlichen Überlegung, ob Regionalismus in Russland heute und in Zukunft bestehen kann, darf man nicht versäumen, das Phänomen vorerst aus einer historischen Perspektive zu betrachten. Denn werden die regionalen Entwicklungen der letzten zehn Jahre in

einen geschichtlichen Kontext gestellt, so drängen sich Vergleiche mit der Vergangenheit geradezu auf. Vor dem Hintergrund der jüngsten Zentralisierungstendenzen unter Putin scheint sich die „historische Formel“ zu bewahrheiten, dass erst die Schwäche des Zentrums regionale Eigenentwicklungen und Initiativen an der Peripherie zulässt und das Erstarren des Staates jeweils das Ende regionalistischer Bestrebungen einläutet. Steht somit der gegenwärtige russländische Regionalismus in der Kontinuität der historischen Zyklen, die sich in der langen Geschichte des Landes beobachten lassen?

Die Vergangenheit – dies hat der historische Rückblick deutlich gemacht – lässt sich nicht ohne weiteres in klar abgrenzbare Zeitspannen unterteilen, in denen Regionalismus entweder existierte oder in denen er völlig inexistent war. Der geschichtliche Überblick hat zwar gezeigt, dass Zentralismus und Autokratie die dominierenden Konstanten der russischen und sowjetischen Geschichte darstellen. Gleichzeitig konnte festgestellt werden, dass das russische Reich wie die Sowjetunion in Zeiten, da das staatliche Gefüge durch äussere Kriege oder innere Umwälzungen erschüttert wurde, immer wieder schnelle und weitreichende Zerfallserscheinungen zeigten. Dabei hatten sich die subnationalen Strukturen, die der staatliche Zerfall zum Vorschein brachte, jeweils bereits früher ausgebildet. So kann etwa für die spätere Sowjetzeit nachgewiesen werden, dass die übermässige Bürokratisierung des Staates die Bedingungen zur Bildung regionaler Eliten schuf. Diese traten im Rahmen des „bürokratischen Handels“ vermehrt mit eigenen Interessen an das Zentrum heran und etablierten sich so allmählich als die wichtigste politische Kraft innerhalb ihrer Gebiete. Regionalismus existierte somit auch unter zentralistischen Bedingungen.

Diese „bürokratische“ Form des Regionalismus, die sich fast ausschliesslich auf die Eliten der jeweiligen Gebiete beschränkte, wurde deshalb kaum wahrgenommen, weil die Region Teil des zentralisierten Systems mit einer bestimmten Funktion und einem bestimmten Platz in der Hierarchie war. Von aussen betrachtet ist der schleichende Regionalisierungsprozess in der Sowjetzeit auch deshalb kaum aufgefallen, weil die Sowjetunion ein geschlossenes System darstellte, das sich in internationaler Hinsicht nur über die Stimme Moskaus artikulierte. Erst der beginnende Zerfall der zentralistischen Strukturen ab Mitte der 1980er Jahre, der Hand in Hand mit dem Aufbrechen der Geschlossenheit des

Systems ging, liess die Region als politische Akteurin zum Vorschein kommen.

Somit knüpft auch der heutige Regionalismus an Entwicklungen an, die bereits im zentralisierten Sowjetsystem bestanden. Regionalismus nur als eine Anomalie der Geschichte zu betrachten, ist deshalb Ausdruck einer einseitigen zentralstaatlichen und grossmachtorientierten Grundhaltung. Dieses Denken findet sich heute noch stark ausgeprägt bei den Eliten des Moskauer Zentrums. Regionalismus, so wie er sich im neuen Russland manifestiert, wird aus der Perspektive des Zentrums als Krisenerscheinung und als Aspekt des allgemeinen Zerfalls von Staat, Gesellschaft und Wirtschaft begriffen. Entsprechend ist die Orientierung an „stabilen“ und „sicheren“ Modellen, die es scheinbar in der Vergangenheit gab, als ein Reflex auf die von Unsicherheiten und Instabilität gezeichnete Gegenwart zu verstehen.

Das Russland von heute ist jedoch nicht mehr die Sowjetunion von gestern und hat noch weniger mit dem zaristischen Staat der Vergangenheit gemeinsam. Charakteristisch für die gegenwärtige Phase der russländischen Staatswerdung ist gerade die Tatsache, dass in praktisch allen Bereichen des Lebens traditionelles Denken mit Elementen des Wandels kontrastiert. Die politische Mentalität der russländischen Gesellschaft und ihrer Elite ist letztlich tief gespalten. Doch auch die politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturen haben sich nach den demokratischen Umwälzungen nach 1990/91 teilweise nachhaltig verändert. Der grösste Unterschied gegenüber früheren Entwicklungen ist darin zu sehen, dass der Regionalismus in Russland Anfang der 1990er Jahre erstmals durch Wahlen demokratisch legitimiert wurde und die regionalen Vertreter seither auf einer demokratischen Basis stehen. Solange sich Russland nicht vollständig in die Isolation von der Weltgemeinschaft zurückzieht und solange die Grundprinzipien der demokratischen Errungenschaften, vor allem aber die freien und offenen Wahlen auf allen staatlichen Ebenen, nicht aufgeben werden, wird sich auch der Regionalismus nicht gänzlich zurückdrängen lassen. Regionalismus, so wie er sich unter Jelzin herausbildete, war kein Ziel der Reformpolitik, sondern eine unweigerliche Folge des Demokratisierungsprozesses und der Öffnung des Landes gegen aussen. Egal in welche Richtung sich das Land letztlich entwickeln wird, das

neue Russland wird sich in jedem Fall von seinen Vorgängerstaaten unterscheiden.

Welche Rolle die Regionen im föderalen System spielen werden und wie sich die politischen Prozesse weiter entwickeln, wird bis zum heutigen Zeitpunkt nicht gänzlich klar. Das Bild des russländischen Regionalismus – so wie es in dieser Studie gezeichnet wurde – ist äusserst komplex und deshalb schwer fassbar. Die russländische Regionalisierung ergriff praktisch alle Bereiche des Politischen und entwickelte sich zu einem in hohem Masse amorphen Gebilde, das von Region zu Region verschiedene Ausprägungen annahm. Eine besonders starke Ausprägung und auch eine gewisse gesellschaftliche Breitenwirkung erfuhr Regionalismus in jenen Gebietseinheiten, die auf eine Tradition regionaler beziehungsweise nationaler Eigenständigkeit zurückblicken können. Entsprechend haben etwa auch die föderalen Strukturen, die sich in Russland als Resultat der regionalen Prozesse formiert hatten, etwas Fließendes, Unbestimmtes und sind in ihrer Entwicklung wenig berechenbar. Was aus westlicher Perspektive als Bild des Chaos und der Krise erscheint, das beschreibt in Russland einen tiefgreifenden und umfassenden Transformationsprozess, der noch nicht zum Abschluss gekommen ist.

Ist Regionalismus somit nun „gut“ oder „schlecht“ für Russland? Beschleunigt Regionalismus den Zerfall Russlands oder trägt es zu mehr Zusammenhalt des Landes bei? Fördert oder behindert Regionalismus den Prozess der Demokratisierung, die Herausbildung föderaler Strukturen oder die freie Marktwirtschaft?

### Regionalismus – die Herausforderung der ungleichen wirtschaftlichen Entwicklung

Wird vom Einzelfall Tschetschenien abgesehen, dann ging und geht die grösste Herausforderung für die Einheit Russlands weniger von der Gefahr einer ethnisch bedingten Sezession aus, sondern von den grossen wirtschaftlichen Unterschieden zwischen den Regionen. Dagegen ist

das immer wieder zur Sprache gebrachte Problem der Asymmetrie – der aus Sowjetzeiten übernommenen Verfassungspraktik, dass ethnisch definierte Gebietseinheiten mehr Rechte haben als die „russischen“ Regionen – nicht das Kernproblem des russländischen Föderalismus. Im Gegenteil kann diesem System insofern ein positiver Zug abgewonnen werden, als damit die Nationalitätenproblematik in Russland nicht verschärft, sondern wahrscheinlich deutlich entschärft wurde.

Die ungleiche wirtschaftliche Entwicklung der Regionen ist im Grunde eine natürliche Folge der Öffnung nach 1990/91. Genauso wie sich innerhalb der Gesellschaft soziale Widersprüche verschärfen, wenn sich der Staat plötzlich aus der Wirtschaft zurückzieht und diese den Kräften des Marktes überlässt, hat die Öffnung des Landes auch die grossen Unterschiede unter den Regionen zu Tage gebracht und gefördert, die bereits zu Sowjetzeiten bestanden.

Das enorme Auseinanderdriften des wirtschaftlichen Raumes zeigt sich besonders deutlich bei den Aussenwirtschaftszahlen oder den Angaben zur ausländischen Investitionstätigkeit. Eine kleine (aber wichtige) Gruppe von etwas über einem Dutzend Regionen absorbiert fast alle ausländischen Investitionen und kommt für den grössten Teil des Export- und Importvolumens auf. Geht man davon aus, dass die internationale wirtschaftliche Kooperation mitunter zur wichtigsten Krisenstrategie der Regionen insgesamt geworden ist, dann zeichnen die Zahlen ein besonders dramatisches Bild. Gleichzeitig stellen jedoch die wirtschaftlich potenten Gebiete unersetzliche „Wirtschaftslokomotiven“ der russländischen Wirtschaft dar, und es sind auch diese Regionen, die für den grössten Teil des föderalen Steueraufkommens sorgen.

Dabei waren es nicht nur die unterschiedlichen strukturellen Voraussetzungen aus der Sowjetzeit, sondern auch Jelzins Regionalpolitik, die zur Verschärfung der regionalen Ungleichgewichte beitrug. Das Zentrum behandelte diejenigen Regionen vorteilhaft, die über ein grosses wirtschaftliches Potential (als Rohstoffgebiete) verfügen oder eine besondere politische oder geostrategische Bedeutung für das Land haben. Im Kern war die Regionalpolitik unter Jelzin auf „Schadenbegrenzung“ angelegt. Das föderale Zentrum verfuhr nach dem Prinzip, sich die Loyalität der Regionen mit Konzessionen gegenüber regionalen Forderungen zu erkaufen. Diese Politik untergrub zwar den einheit-

lichen Wirtschafts- und Rechtsraum. Gleichzeitig liess sich dadurch aber die Einheit des Landes in der schwierigen Übergangsphase vor dem endgültigen Zerfall bewahren. Mit bilateralen Verträgen als vorübergehende Lösung strebte man nach jenem Minimalkonsens, auf dem versucht wurde, Russlands fragilen Föderalismus zu errichten.

Während sich die Regionalpolitik Jelzins eher passiv den regionalen Gegebenheiten anpasste, hat das Moskauer Zentrum unter Putins Führung die Initiative wieder an sich gerissen. Seit seinem Amtsantritt ist das neue Staatsoberhaupt bestrebt, mit verschiedenen Massnahmenpaketen verlorenes Terrain des Zentrums zurückzugewinnen. Dabei kommt ihm nicht nur zugute, dass er von einer überwältigenden Mehrheit der Dumamitglieder unterstützt wird. Dem Präsidenten spielt auch der Umstand in die Hände, dass es die regionalen Führungen verpasst haben, sich zum richtigen Zeitpunkt zu überregionalen Einheiten zusammenzuschliessen, die gegenüber dem Zentrum mit kollektiven Forderungen und einem einheitlichen nationalen Programm hätten auftreten können (eine reale Chance dazu bot sich im Vorfeld der Dumawahlen vom Dezember 1999).

Grundsätzlich geht es bei jeder Regionalpolitik im Kern um das heikle Problem, wie sich bestehende Ungleichgewichte unter den Regionen ausbalancieren lassen und wie eine Umverteilung so vorgenommen werden kann, dass jene Gebiete, die aufgrund ihrer finanziellen Stärke Nettotransfers an den Rest des Gesamtstaates leisten müssen, darin einen Nutzen für die Interessen des Gesamtstaates – und damit letztlich auch für sich selber – erkennen. Dass Russland aufgrund des grossen wirtschaftlichen Gefälles nicht zerfiel, hatte gerade damit zu tun, dass die politischen Führungen der wirtschafts- und finanzstarken Gebiete ihre Interessen in der Situation am besten gewahrt sahen, die sich in der Jelzin-Zeit einstellte. Die Regionen profitierten von ihrer Zugehörigkeit zum Gesamtstaat, indem sie etwa von den verschiedenen regulierenden Funktionen des Staates und der gemeinsamen föderalen Infrastruktur Gebrauch machen konnten. Gleichzeitig genossen sie grosse Freiheiten, die es ihnen erlaubten, in wirtschaftlichen und politischen Fragen unabhängig zu entscheiden.

Mit entsprechend grosser Skepsis blicken denn auch gerade die Führungen dieser Gebiete auf die jüngsten Zentralisierungstendenzen Moskaus. Zähneknirschend nahmen sie etwa die Entwicklungen im Bereich der Fiskalpolitik hin, die dazu führen werden, dass die finanziellen Grundlagen der Regionen geschwächt und die Rolle des Zentrums als Schaltstelle der Umverteilung deutlich gestärkt wird. Nicht zu Unrecht fürchten die Führungen dieser Gebiete, dass die föderale Regierung angesichts der noch immer äusserst knappen staatlichen Finanzen willkürlich Mittel zurückbehalten oder für andere Zwecke als für regionale Belange einsetzen könnte. Dies könnte letztlich den Unmut in diesen für Russland so wichtigen Gebieten verstärken und separatistischen Forderungen Auftrieb geben. Die Regierung kann dies letztlich nur dann verhindern, wenn sie – wie dies bereits Jelzin getan hatte – den starken Regionen mindestens politisch weiterhin entgegenkommt und ihre Autonomie nicht wesentlich beschneidet.

Obwohl die neue Regionalpolitik Putins insgesamt eine Reihe von sicherlich zweckmässigen Massnahmen aufweist, indem sie vor allem versucht, den Rechtsraum zu vereinheitlichen und damit auch die Bedingungen für das Funktionieren der Wirtschaft einheitlich zu gestalten (was nicht zuletzt die Attraktivität Russlands für ausländische Investitionen erhöhen soll), könnte eine zu starke Beschränkung der regionalen politischen Autonomie sich besonders (aber nicht nur) in bezug auf die wirtschaftlich starken Gebiete als Bumerang für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung des Landes erweisen. Denn ob die russländische Wirtschaft gesund kann und wird, hängt auch in Zukunft von den Regionen und den dortigen Führungen ab, die als gewählte Organe das Mandat haben, für das Gedeihen der Wirtschaft in ihren Gebieten zu sorgen und eine den regionalen Gegebenheiten entsprechende Umsetzung der Reformen zu betreiben. Wird die finanzielle Basis der Region geschwächt und werden die regionalen politischen Verantwortlichen einer verstärkten Kontrolle durch die zentralstaatlichen Behörden unterworfen, können die regionalen Führungen in wichtigen Wirtschaftsfragen weniger autonom und damit auch weniger effizient entscheiden.

Gleichzeitig ist es zweifelhaft, ob die föderalen Beamten eher in der Lage sein und ein echtes Interesse daran haben werden, die für sie neuen Verantwortungsbereiche effizienter zu verwalten als dies die regionalen Behörden taten. Denn wieso sollte Putin mit seinen Reformen mehr

Erfolgt haben als Jelzin, solange der russländische Staat wirtschaftlich und finanziell schwach bleibt? So führt etwa die Aufblähung der föderalen Bürokratie höchstens dann zu mehr staatlicher Effizienz, wenn das Zentrum in der Lage ist, seine Beamten auch zu bezahlen. Geschieht dies nicht, dann werden diese genauso wie früher von den regionalen Strukturen abhängen und der Kontrolle durch das Zentrum entgleiten.

### Regionalismus – Chancen und Gefahren für Russland

Wie in anderen föderalen Staaten, so geht es auch in Russland darum, die richtige Balance zwischen den Interessen der Regionen und den Interessen des Gesamtstaats zu finden und davon ausgehend auch Macht und Kompetenzen nach einem für beide Seiten vorteilhaften Schlüssel aufzuteilen. Echter Föderalismus kann jedoch nur funktionieren, wenn das in der russischen und sowjetischen Geschichte dominierende Konzept von Macht über Bord geworfen wird; wenn Macht nicht als Mittel verstanden wird, die Kontrolle des Staates über die Gesellschaft zu garantieren, sondern im Gegenteil als ein Instrument der Gesellschaft begriffen wird, das sich einsetzen lässt, um soziale Wohlfahrt und Sicherheit bestmöglich zu gewährleisten. Übertragen auf die Beziehung zwischen dem Zentrum und den Regionen bedeutet dies, dass die Verteilung von Macht und Kompetenzen zwischen dem übergeordneten Zentrum und den subnationalen Einheiten nicht als reines Seilziehen beziehungsweise „Nullsummenspiel“ praktiziert werden sollte, sondern dass die Machtverteilung mit Blick auf gesamtgesellschaftliche Interessen zu vollziehen wäre.

Die Tendenz der Machtmonopolisierung lässt sich nicht nur in der gegenwärtigen föderalen Debatte zwischen dem Zentrum und den Regionen beobachten, sondern ist letztlich auch als das grösste Übel der politischen Prozesse in Russland überhaupt anzusehen. Zu Ende der Jelzin-Zeit liess sich in einer Mehrheit der Regionen eine Konsolidierung der innerregionalen Machtverhältnisse und eine Festigung der politischen Strukturen in der Region feststellen. Die Prozesse auf Stufe der Region verliefen deshalb weniger turbulent als auf der föderalen Ebene, weil in der Peripherie eher eine Elitenkontinuität im Übergang von der

Sowjetunion zum neuen Russland bestand. Die Vermeidung von abrupten Brüchen in den Herrschaftsmustern hat mit dazu beigetragen, dass innerhalb der russländischen Regionen gewaltsame Konflikte unter den Elitengruppen vermieden werden konnten und sich eher ein Konsens unter den Akteuren finden liess.

In vielen Regionen kam es zu einer Monopolisierung der Macht durch die Exekutivvorsteher der Regionen, die Gouverneure beziehungsweise Republikpräsidenten. Oft gelang es diesen, nicht nur die Wirtschaft und die Organe der örtlichen Selbstverwaltung in ihren Gebieten ihrer Kontrolle zu unterstellen, sondern etwa durch die Schaffung eigener „Parteien der Macht“ und die Kontrolle der regionalen Medien bedeutenden Einfluss auf das gesellschaftliche Leben zu nehmen. Es bildeten sich Rechtsstrukturen heraus, die sich ausschliesslich an den individuellen Bedürfnissen der Region und den Vorstellungen und Interessen der regionalen politischen Elite orientierten und daher oft in Widerspruch zur Bundesverfassung und den föderalen Gesetzen traten. Entsprechend der umfassenden Machtstellung der Exekutive und deren Vorsteher nahm auch die Ausübung von Macht zusehends autoritäre Züge an. In vielen Regionen bildeten sich damit dieselben zentralistischen und autoritären Strukturen heraus, die das frühere Sowjetsystem kennzeichneten. Entsprechend oft wurde etwa auch im Bereich der Rechtsetzung nach dem Prinzip staatlicher Willkür verfahren, und vielerorts betrieben die Regionalführer eine protektionistische und gegen die Prinzipien der freien Marktwirtschaft gerichtete Wirtschaftspolitik. Das Demokratiedefizit, das sich in vielen Regionen beobachten lässt, resultiert gerade aus dieser „Patronisierung“ des politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens.

Bei dieser in der Tendenz negativen Beurteilung der politischen Situation in den Regionen darf jedoch nicht aus den Augen verloren werden, dass es vielen Regionen trotz der anhaltenden Krise des Staates gelungen ist, die politische und wirtschaftliche Situation in ihren Gebieten einigermaßen zu stabilisieren. Die regionalen politischen Eliten ergriffen angesichts des Vakuums, das die Auflösung der zentralstaatlichen Strukturen hinterlassen hatte, diejenigen Massnahmen, die ihnen in der gegebenen Situation am geeignetsten schienen, das Überleben ihrer Region in der Krisenzeit zu gewährleisten. Regionalismus hat damit sein

grosses Potential unter Beweis gestellt und Beispiele dafür geliefert, wie Defizite des Zentralstaats durch eigene Massnahmen ausgeglichen werden können. Dies ist die grosse Leistung des Regionalismus.

Entsprechend wäre es wohl wenig sinnvoll, wenn die Reformen Putins darauf hinzielen würden, die Regionen in alter sowjetischer Manier wieder direkt von Moskau aus zu regieren. Vielmehr müssten sich die Anstrengungen des Zentrums darauf konzentrieren, die negativen Auswüchse des Regionalismus, und insbesondere die Patronagepolitik, zu bekämpfen. Dabei kann das Ziel nicht nur darin bestehen, neue Institutionen (wie die sieben Präsidentenvertreter) zu schaffen und die amtliche Bürokratie aufzublähen. Obwohl der Kreml das Recht haben soll, gegen offensichtlichen Amtsmissbrauch eines Gouverneurs vorzugehen, so sollte es nicht primär die Aufgabe des Zentrums sein, den Gouverneur zu kontrollieren. Dies sollte letztlich im Verantwortungsbereich der politischen Kräfte in der Region liegen. Über die Stärkung der regionalen Legislativen, die Unterstützung der örtlichen Selbstverwaltung und die Förderung einer lebendigen politischen Parteienlandschaft könnten im Rahmen einer demokratischen Entwicklung die Bedingungen dafür geschaffen werden, dass die bisherige umfassende Machtstellung der regionalen Exekutiven und die damit verbundenen negativen Auswüchse ausgeglichen werden. Daher müsste es letztlich im Interesse Moskaus liegen, die bestehenden Institutionen in den Regionen zu stärken.

Gleichzeitig sollte Moskau im Rahmen seiner Regionalpolitik die positiven Erfahrungen regionaler Stabilisierungsbemühungen berücksichtigen. Die Aufteilung föderaler und regionaler Kompetenzen und Verantwortungsbereiche sollte so vorgenommen werden, dass regionale Initiative nicht durch zentralistische Bürokratie gehemmt wird. Bei den Vertretern der regionalen Eliten handelt es sich weniger um Ideologen als um Pragmatiker, die unmittelbar mit den Problemen vor Ort konfrontiert sind und deshalb die schwierige Situation, in der sich Russland befindet, gründlicher verstehen als die Moskauer Bürokraten. Entsprechend vermögen die Regionen eher Lösungen für ihre Probleme anzubieten, die auf die tatsächlichen Verhältnisse in Russland zugeschnitten sind.

Putin hat zwar erkannt, wie wichtig es für Russland ist, Ordnung in die föderalen Beziehungen zu bringen und eine aktive Regionalpolitik zu betreiben. Bei seiner Einschätzung der regionalen Problematik und der Feststellung, dass Regionalismus in der jetzigen Form die gesamtwirtschaftliche Entwicklung behindert, liegt der neue Präsident richtig. Um der Herausforderung Herr zu werden, setzt Putin ganz in sowjetischer Manier jedoch einseitig auf die Stärkung des Zentralstaates und seiner Strukturen und bemühte sich bisher wenig um die Festigung der bestehenden demokratischen Institutionen.

### Regionalismus – Perspektiven für eine demokratische Entwicklung

Wie sehen die Perspektiven für die Demokratisierung in den Regionen aus? In Ergänzung zum oben skizzierten Bild der innerregionalen Situation muss vorerst auf den wichtigen Umstand hingewiesen werden, dass sich die einseitige Monopolisierung der Macht durch die Exekutive nicht in allen Regionen wiederfindet. In einer ganzen Anzahl von Gebieten ist die politische Situation durch einen intensiven Wettbewerb zwischen verschiedenen Akteuren gekennzeichnet. Die häufigsten Konflikte sind Auseinandersetzungen innerhalb der regionalen Administration (unter verschiedenen Machtanwärttern), Konflikte zwischen dem regionalen Exekutivvorsteher mit den Organen der örtlichen Selbstverwaltung und – etwas weniger häufig – Konflikte mit der Legislative oder auch mit den regionalen Wirtschaftsstrukturen.

Solange die politischen Prozesse in Bewegung sind, besteht auch Hoffnung für eine demokratische Entwicklung. Dabei bietet sich diese Chance vor allem dann, wenn Konflikte im Rahmen der bestehenden formalen Institutionen und nicht ausserhalb von ihnen ausgetragen werden. Mindestens vier Elemente lassen sich nennen, die auch in Zukunft dazu beitragen könnten, dass die Demokratisierung in den Regionen nicht völlig zum Stillstand kommt.

*Erstens* garantiert das Prinzip der Wählbarkeit von Exekutive und Legislative sowohl auf der Stufe des Föderationssubjektes als auch auf der Ebene der Organe der örtlichen Selbstverwaltung, dass sich der Demokratisierungsprozess auf regionaler und lokaler Ebene fortsetzt. Das Zentrum wird zwar in Zukunft Regionalvorsteher in einem erleichterten Verfahren absetzen können, doch der Kreml wird sich davor hüten, von diesem Recht allzu willkürlich Gebrauch zu machen. In der Vergangenheit lehnten sich die regionalen Führer entschieden gegen solche Versuche auf und wurden dabei von der Bevölkerung unterstützt.

*Zweitens* könnten Putins Reformen – ohne dass diese bewusst darauf hinzielen – zu einer stärkeren Dezentralisierung der politischen Macht innerhalb der Region beitragen, indem nicht nur die umfassende Machtstellung des Gouverneurs beziehungsweise des Republikpräsidenten beschnitten wird, sondern auch einzelne bestehende Institutionen (insbesondere die föderalen Organe und die Regionalparlamente) gestärkt und zudem neue potentielle Machtpole geschaffen werden (etwa der Präsidentenvertreter beziehungsweise sein regionaler Vertreter sowie die neuen regionalen Abgeordneten im Föderationsrat). Die Erhöhung der Zahl der politisch relevanten Akteure wiederum könnte dann eine Chance für eine demokratische Entwicklung darstellen, wenn die Austragung von Konflikten unter ihnen einen vorher festgelegten institutionellen Rahmen nicht verlässt.

*Drittens* spielt auch die Entwicklung der marktwirtschaftlichen Strukturen eine grosse Rolle für die regionalen Demokratisierungsprozesse. Grundsätzlich weisen sowohl Regionen mit prokommunistischer Führung als auch solche, die gemeinhin als „liberal“ gelten, in ihrer Wirtschaftspolitik Elemente auf, die den Prinzipien des freien Marktes widersprechen. In einer Reihe von Gebietseinheiten sind die Privatisierung und die Herausbildung eines Unternehmertums jedoch relativ weit fortgeschritten. Putin hat unterdessen mit verschiedenen Initiativen zu verstehen gegeben, dass er sowohl die weitere Privatisierung von staatlichen Unternehmungen als auch die Herausbildung einer freien Unternehmerschicht fördern will. Das Bestehen einer freien Marktwirtschaft und eines freien Unternehmertums ist eine wichtige Bedingung für die Bildung einer bürgerlichen Mittelschicht – des wichtigsten Trägers der Demokratie.

*Viertens* – und damit zusammenhängend – kann davon ausgegangen werden, dass die Einbettung Russlands und seiner Regionen in globale Strukturen und Beziehungsnetze dem Demokratisierungsprozess und der Schaffung marktwirtschaftlicher Verhältnisse förderlich ist. Die Orientierung einer Region auf den internationalen Markt kann sicherlich dazu beitragen, dass marktwirtschaftliche Prinzipien akzeptiert und die Notwendigkeit von Reformen eher erkannt werden als in Regionen, die sich am Binnenmarkt orientieren. Die Ausrichtung einer Region auf ein internationales wirtschaftliches Umfeld und erst recht die Abhängigkeit von ausländischen Investitionen erhöht wiederum den gesellschaftspolitischen Druck auf die gewählte politische Elite einer Region, die Bedingungen der regionalen Wettbewerbsfähigkeit so günstig wie möglich zu gestalten. Ebenso kann die Tatsache, dass in einer bestimmten Region internationale Akteure tätig sind – von internationalen Kreditgeberinstitutionen über Menschenrechts- und Umweltorganisationen – der Demokratisierung insgesamt förderlich sein. Die Präsenz internationaler Akteure stellt nicht zuletzt ein weiteres Element einer demokratischen Kontrolle über die politischen Prozesse innerhalb der Region dar.

### Regionalismus – die gesellschaftliche Herausforderung

Die erfolgreiche Fortführung der Demokratisierung hängt letzten Endes davon ab, ob die Gesellschaft aktiv daran teilnimmt. Abgesehen von den Wahlen ist die russländische Gesellschaft jedoch nur marginal in das politische Leben involviert. Diese Studie zeigt, dass die Bevölkerung trotz einem relativ stark ausgebildeten Empfinden für den Staat und für ihre Region noch immer eine politisch weitgehend strukturlose, ja apolitische Masse darstellt. Die Parteienlandschaft in Russland ist erst in Ansätzen ausgebildet. Mehr noch als auf der föderalen Ebene fehlt es in den meisten Regionen an einem stabilen Spektrum programmatisch unterschiedlicher Parteien. Entsprechend bleibt auch die Politik stark auf einzelne Personen bezogen und orientiert sich kaum an den Interessen von Parteien, die (mindestens im westlichen Verständnis) für sich in

Anspruch nehmen, die Forderungen eines Teiles der Gesellschaft zu vertreten, der durch gemeinsame Werte oder Ansichten verbunden wird.

Wenn sich die Bevölkerung nicht selber in verstärktem Masse aktiv an den politischen Prozessen beteiligt und ihre Interessen über die Schaffung von gesellschaftlichen Bewegungen und Parteien artikuliert, dann sind letztlich auch die demokratischen Institutionen in Russland gefährdet, da sie so leichter durch einzelne einflussreiche Gruppen manipulierbar sind. Der Einbezug breiterer gesellschaftlicher Schichten in die politischen Prozesse ist auch deshalb wichtig, weil es den Regionen nur so gelingen kann, die Bevölkerung für die Durchführung notwendiger Reformmassnahmen zu mobilisieren. Geschieht dies nicht und bleibt Regionalismus auf die dünne Schicht einer regionalen politischen Elite beschränkt, dann besteht die Gefahr, dass die Region für die Bewältigung der vielfältigen inneren Herausforderungen letztlich nicht genügend Potential aufbringen kann. Damit wäre nicht nur die Weiterentwicklung des Regionalismus von einer reinen Angelegenheit der regionalen Eliten hin zu einem lebendigen gesellschaftlichen Phänomen gefährdet. Gelingt es längerfristig nicht, die wirtschaftliche Situation zu stabilisieren (und dies lässt sich nur durch tiefgreifende strukturelle Wirtschaftsreformen erreichen), dann verlieren auch die regionalen politischen Eliten an Rückhalt in der Gesellschaft und der russländische Regionalismus wäre seiner wichtigsten Stütze beraubt.

Eine solche Situation würde die Stabilität des gesamten Landes über kurz oder lang gefährden und könnte das jetzige, latent vorhandene, secessionistische Potential in einer Reihe von Regionen aktivieren. Russland könnte dann entweder tatsächlich zerfallen, oder aber ein noch immer wirtschaftliches schwaches, in die Enge getriebenes Zentrum könnte versucht sein, den Staat mit Zwangsmethoden zusammenzuhalten. Dies wäre der Weg in die Diktatur.



## **Bibliographie**



*Hinweis zu den bibliographischen Angaben: Falls die elektronische Version eines Dokumentes auf dem Internet vorhanden ist, wird jeweils auch die entsprechende URL-Adresse angegeben.*

## Offizielle Dokumente / Reden / Programme

„Dogovor ‚O mire i principach vzaimootnošenij meždu Rossijskoj Federaciej i Čečenskoj Respublikoj Ičkerija‘.“ In: Gubolgo, M. N. (Hrsg.). *Federalizm vlasti i vlast' federalizma*. Moskau: TOO „IntelTech“, 1997, S. 292.

„Dogovor Rossijskoj Federacii i Respubliki Tatarstan ‚O razgraničeniei predmetov vvedenija i vzaimnom delegirovanii polnomočij meždu organami gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii i organami gosudarstvennoj vlasti Respubliki Tatarstan‘.“ In: Gubolgo, M. N. (Hrsg.). *Federalizm vlasti i vlast' federalizma*. Moskau: TOO „IntelTech“, 1997, S. 247-252.

El'cin, B. N. *Rossija: Čelovek, sem'ja, obščestvo, gosudarstvo. Programma dejstvij na 1996-2000 gody*. Moskau, 27. Mai 1996.

Federal'nyj zakon RF ot 7. 08. 2000 N 119-F3 „O vvedenii v dejstvie časti vtoroj nalogovogo kodeksa Rossijskoj Federacii i vnesenii izmenenij v nekotorye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii o nalogach.“ *Rossijskaja gazeta*, 8. August 2000 und 10. August 2000 (<http://www.akdi.ru/gd>).

Federal'nyj zakon RF ot 5. 08. 2000 N 113-F3 „O porjadke formirovanija Soveta Federacii Federal'nogo sobranija Rossijskoj Federacii.“ *Rossijskaja gazeta*, 8. August 2000 (<http://www.akdi.ru/gd>).

Federal'nyj zakon RF ot 4. 08. 2000 N 107-F3 „O vnesenii izmenenij i dopolnenij v federal'nyj zakon ‚Ob obščich principach organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii‘.“ *Rossijskaja gazeta*, 8. August 2000 (<http://www.akdi.ru/gd>).

- Federal'nyj zakon RF ot 29. 07. 2000 N 106-F3 „O vnesenii izmenenij i dopolnenij v federal'nyj zakon „Ob obščich principach organizacii zakonodatel'nyh (predstavitel'nyh) i ispol'nitel'nyh organov gosudarstvennoj vlasti sub"ektov Rossijskoj Federacii“.“ *Rossijskaja gazeta*, 1. August 2000 (<http://www.akdi.ru/gd>).
- Federal'nyj zakon RF ot 25. 07. 2000 N 105-F3 „O vnesenii izmenenija v stat'ju 7 zakona Rossijskoj Federacii „O milicii“.“ *Rossijskaja gazeta*, 27. Juli 2000 (<http://www.akdi.ru/gd>).
- Federal'nyj zakon ot 24. 06. 1999 N 119-F3 „O principach i porjadke razgraničenija predmetov vvedenija i polnomočij meždu organami gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii i organami gosudarstvennoj vlasti sub"ektov Rossijskoj Federacii.“ *Parlamentskaja gazeta*, 30. Juni 1999 (<http://www.akdi.ru/gd>).
- Federal'nyj zakon RF ot 25. 09. 1997 N 126-F3 „O finansovyh osnovach mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii.“ *Rossijskaja gazeta*, 9. Oktober 1997 (<http://www.akdi.ru/gd>).
- Federal'nyj zakon RF ot 28. 08. 1995 N 154 F-3 „Ob obščich principach organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii.“ *Rossijskaja gazeta*, 1. September 1995.
- Feder. Sobr. – parlament Ros. federacii. Gos. Duma. *Sbornik dogovorov i soglašenij meždu organami gosudarstvennoj vlasti sub"ektov Rossijskoj Federacii o razgraničenii predmetov vvedenija i polnomočij*. Moskau: Izvestija, 1997.
- „Koncepcija nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii.“ *Rossijskaja gazeta*, 26. Dezember 1997.
- „Konstitucija Rossijskoj Federacii.“ *Rossijskaja gazeta*, 25. Dezember 1993 (<http://www.gov.ru/main/page4.html>).
- „O Koncepicii nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii.“ *Nezavisimoe voennoe obozrenie*, 14.-12. Januar 2000 (<http://www.scrf.gov.ru/Documents/Decree/2000/24-1.html>).

- „O merach Pravitel'stva Rossijskoj Federacii i Central'nogo banka Rossijskoj Federacii po stabilizacii social'no-ekonomičeskogo položenija v strane“  
(<http://www.nns.ru/chronicle/article/981115gov-program.html>).
- „O polnomočnom predstavitele Prezidenta Rossijskoj Federacii v federal'nom okruge.“ *Rossijskaja gazeta*, 16. Mai 2000.
- „Osnovnye položenija regional'noj politiki v Rossijskoj Federacii.“  
*Rossijskaja gazeta*, 11. Juni 1996.
- „Poslanie Prezidenta Rossijskoj Federacii Federal'nomu Sobraniju. Rossija na rubeže epoch (o položenii v strane i osnovnych napravlenijach politiki Rossijskij Federacii).“ Moskau, 30. März 1999.
- „Poslanie Prezidenta Rossijskoj Federacii Federal'nomu Sobraniju. Obščim silam – k pod'emu Rossii (o položenii v strane i osnovnych napravlenijach politiki Rossijskoj Federacii).“ Moskau, 17. Februar 1998.
- Putin, Vladimir. „Russia at the turn of the New Millenium“  
([http://www.pravitelstvo.gov.ru/english/statVP\\_engl\\_1.html](http://www.pravitelstvo.gov.ru/english/statVP_engl_1.html)).
- (Putin, V. V.) „Vystuplenie na soveščanii Sojuza rossijskich gorodov.“  
Nischni Nowgorod, 21. März 2000  
(<http://president.kremlin.ru/events/20.html>).
- „Vystuplenie pri predstavlenii ežegodnogo Poslanija Prezidenta Rossijskoj Federacii Federal'nomu Sobraniju Rossijskoj Federacii.“  
Moskau, 8. Juli 2000  
(<http://www.president.kremlin.ru/events/42.html>).

## Monographien

- Alexseev, Mikhail A. (Hrsg.). *Center-Periphery Conflict in Post-Soviet Russia: A Federation Imperiled*. London: Macmillan, 1999.
- Amburger, Erik. *Geschichte der Behördenorganisation Russlands von Peter dem Grossen bis 1917*. Leiden: E. J. Brill, 1966 (= Studien zur Geschichte Osteuropas, Bd. 10).
- Arinin, A. N. „Problemy razvitija rossijskoj gosudarstvennosti v konce XX veka.“ In: Gubolgo, M. N. (Hrsg.). *Federalizm vlasti i vlast' federalizma*. Moskau: TOO „IntelTech“, 1997, S. 6-107.
- Arinin, A. N. / Marčenko, G. V. *Uroki i problemy stanovlenija rossijskogo federalizma*. Moskau: TOO „Inteltech“, 1999.
- Bahry, Donna. *Outside Moscow: Power, Politics, and Budgetary Policy in the Soviet Republics*. New York: Columbia University Press, 1987.
- Barzilov, S. / Novikov, A. / Černyšov, A. *Osobennosti razvitija politiko-ekonomičeskich processov v Rossijskoj provincii*. Moskau und Saratow: Moskovskij obščestvennyj naučnyj fond, 1997.
- Bizyukov, Petr. *Auf dem Weg zum „weissrussischen Modell“ der Oblast Kemerovo unter Gouverneur Aman Tuleev*. Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 1999 (= Aktuelle Analysen des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 26).
- Bizyukov, Petr / Donova, Inna / Burnyshev, Konstantin / Vinokurova, Olga. *Bergarbeiterproteste im Kuzbass: Das Jahr des Schienenkrieges in Fallstudien*. Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 1999 (= Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 36).
- Boltenkova, L. F. et al. (Hrsg.). *Federativnyj dogovor. Dokumenty. Kommentarij*. Moskau: Izdatel'stvo „Respublika“, 1992.

- Broxup, Marie Bennigsen (Hrsg.). *The North Caucasus Barrier: The Russian Advance Towards the Muslim World*. New York: St. Martin's Press, 1992.
- Central'naja izbiratel'naja komissija Rossijskoj Federacii. *Vybory glav ispolnitel'noj vlasti sub''ektov Rossijskoj Federacii 1995-1997: èlektoral'naja statistika*. Moskau: Izdatel'stvo „Ves' Mir“, 1997.
- Clark, William A. *Soviet Regional Elite Mobility After Khrushchev*. New York, NY: Praeger, 1989.
- Conquest, Robert. *The Harvest of Sorrow: Soviet Collectivization and the Terror-Famine*. Oxford: Oxford University Press, 1987.
- Dau, Rudolf et al. (Hrsg.). *Wörterbuch des Wissenschaftlichen Kommunismus*. Berlin: Dietz Verlag, 1984.
- Dolgopjatova, Tat'jana / Simacev, Jurij / Tambovcev, Vitalij / Jakovlev, Andrej. *Schattenwirtschaft in Russland: Aktivitäten legaler russischer Unternehmen*. Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 1999 (= Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 37).
- Donnert, Erich. *Russland an der Schwelle der Neuzeit: Der Moskauer Staat im 16. Jahrhundert*. Berlin, Akademie-Verlag, 1972.
- Dunlop, John B. *The Rise of Russia and the Fall of the Soviet Empire*. Princeton: Princeton University Press, 1993.
- Economic Survey: Russian Federation 1997*. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Stability (OECD), 1998.
- Eklof, Ben / Bushnell, John / Zakharova, Larissa (Hrsg.). *Russia's Great Reforms, 1855-1881*. Bloomington: Indiana University Press, 1994.
- Elazar, Daniel J. *Federalism: An Overview*. Pretoria: HSRC Publishers, 1995.

- Emmons, Terence / Vucinich, Wayne S. *The Zemstvo in Russia: An Experiment in Local Self-Government*. Cambridge and New York: Cambridge University Press, 1982.
- EWI Russian Regional Studies Program. „Handbook of Russian Regions: A Comprehensive Handbook Profiling the Leaders of Russia's 89 Regions“ (Internet Ausgabe: <http://www.iews.org/rrrabout.nsf/pages/governors+page>).
- Farmer, Kenneth C. *The Soviet Administrative Elite*. New York, NY: Praeger, 1992.
- Faust, Wolfgang. *Russlands goldener Boden: Der sibirische Regionalismus in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts*. Köln und Wien: Böhlau Verlag, 1980.
- Field, Daniel. *Rebels in the Name of the Tsar*. Boston: Unwin Hyman, 1989.
- Figes, Orlando. *A People's Tragedy: The Russian Revolution, 1891-1924*. New York: Viking, 1997.
- . *Peasant Russia, Civil War: The Volga Countryside in Revolution (1917-1921)*. Oxford: Clarendon Press, 1989.
- Fowkes, Ben. *The Disintegration of the Soviet Union: A Study in the Rise and Triumph of Nationalism*. New York: St. Martin's Press, 1997.
- Friedgut, Theodor H. *Political Participation in the USSR*. Princeton: Princeton University Press, 1979.
- Gayton, Jeffrey T. *Federalism and Sovereignty in the Russian Federation: An Analysis of Regionalism and Centralism in Russian State-Building*. Draft, University of Wisconsin, Political Science Department, 16. Mai 1994 (Internet Ausgabe).
- Gel'man, V. / Ryženkov, S. / Bri, M. (Hrsg.). *Rossija regionov: transformacija političeskich režimov*. Moskau: Ves' Mir, 2000.

- Gorbatschow, Michail. *Perestroika: Die zweite russische Revolution*. München: Droemer Knauer, 1987.
- Goskomstat Rossii (Hrsg.). *Regiony Rossii: statističeskij sbornik 1998*. In 2 Bänden. Moskau, 1998.
- Götz, Roland. *Struktur, Grösse und Entwicklung des russischen Bruttoinlandprodukts 1995-1999 unter Berücksichtigung von Kaufkraftparitäten*. Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 2000 (= Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 21).
- Götz, Roland / Halbach, Uwe. *Politisches Lexikon Russland: Die nationalen Republiken und Gebietseinheiten der Russländischen Föderation*. München: Verlag C. H. Beck, 1994.
- Grävingsholt, Jörn. *Regionale Autonomie und postsowjetischer Autoritarismus: Die Republik Baschkortostan. Teil II: Herrschaftspraxis und föderale Beziehungen*. Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 1999 (= Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 17).
- Gubolgo, M. N. (Hrsg.). *Federalizm vlasti i vlast' federalizma*. Moskau: TOO „IntelTech“, 1997.
- Hahn, Jeffrey W. *Soviet Grassroots: Citizen Participation in Local Government*. London: I. B. Tauris & Co. Ltd. Publishers, 1988.
- Hellmann, Manfred / Schramm, Gottfried / Zernack, Klaus (Hrsg.). *Handbuch der Geschichte Russlands*. Bd. 3. Stuttgart: Hiersemann, 1983.
- Hinsley, F. H. *Sovereignty*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986 (zweite Auflage).
- Hishow, Ognian. *Finanzieller Zusammenbruch des russischen Staates: Problemlösung aus eigener Kraft erforderlich*. Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 1998 (= Aktuelle Analysen des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 33).

- Hough, Jerry. *The Soviet Prefects: The Local Party Organs in Industrial Decision-Making*. Cambridge Mass.: Harvard University Press, 1969.
- Hübner, Peter. *Russland: Ein Jahrzehnt nach der sowjetischen Informationsdiktatur: Scheitern Informationsfreiheit und Demokratie, zerbricht die staatliche Einheit?* Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 2000 (= Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 2).
- . *Der Zerfall des „einheitlichen Informationsraumes“ in Russland und der ehemaligen Sowjetunion. Teil I: Presselandschaft*. Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 1995 (= Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 49).
- Human Development Report 1998, Russian Federation*. Moskau: UN Development Programme (UNDP), 1998.
- Il'in, M. V. / Busygina, I. M. (Hrsg.). *Regional'noe samosoznanie kak faktor formirovanija političeskoj kul'tury v Rossii. Materialy seminara (Tver', 5-7 marta 1999g.)*. Moskau: Moskovskij obščestvennyj naučnyj fond, 1999.
- Ivanov, V. V. *Rossijskij federalizm i vnutrigosudarstvennaja dogovornaja politika*. Krasnojarsk: Krasnojarskij gosudarstvennyj universitet, 1997.
- Kappeler, Andreas (Hrsg.). *Regionalismus und Nationalismus in Russland*. Baden-Baden: Nomos, 1996 (= Nationen und Nationalitäten in Osteuropa, Bd. 4).
- . *Kleine Geschichte der Ukraine*. München: Beck, 1994.
- . *Russland als Vielvölkerreich: Entstehung, Geschichte, Zerfall*. München: Beck, 1992.

- . *Russlands erste Nationalitäten. Das Zarenreich und die Völker der Mittleren Wolga vom 16. bis 19. Jahrhundert*. Köln und Wien: Böhlau, 1982 (= Beiträge zur Geschichte Osteuropas, Bd. 14).
- Kirkow, Peter. *Russia's Provinces: Authoritarian Transformation versus Local Autonomy?* New York: St. Martin's Press, 1998.
- Knabe, Bernd. *Katastrophenminister Schojgu als Rettungsanker des Jelzin-Regimes?* Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 1999 (= Aktuelle Analysen des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 39).
- Kohn, Hans. *Pan-Slavism: Its History and Ideology*. Indiana: Notre Dame, 1953.
- Kuzio, Taras / Wilson, Andrew. *Ukraine: From Perestroika to Independence*. New York: St. Martin's Press, 1994.
- Lapina, N. *Regional'nye élitj Rossii*. Moskau: INION RAN, Centr naučno-informacionnych issledovanij global'nych i regional'nych problem, 1997.
- Lapina, Natalia. *Die Formierung der neuen russländischen Elite: Probleme der Übergangsperiode*. Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 1997 (= Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 7).
- Lapina, N. / Čirikova, A. *Regional'nye élitj RF: modeli povedenija i političeskie orientacii*. Moskau: INION RAN, 1999 (= Federalizm, regional'noe upravlenie i mestnoe samoupravlenie, Nr. 6).
- Leksin, V. N. / Švecov, A. N. *Gosudarstvo i regiony: Teorija i praktika gosudarstvennogo regulirovanija territorial'nogo razvitija*. Moskau: URSS, 1997.
- Leslie, R. F. *Reform and Insurrection in Russian Poland 1856-65*. London: Athlone Press, 1963 (= University of London Historical Studies, Nr. 13).

- Lukic, Reneo / Lynch, Allen. *Europe from the Balkans to the Urals: The Disintegration of Yugoslavia and the Soviet Union*. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- Macuzato, K. (Hrsg.). *Tret'e zveno gosudarstvennogo stroitel'stva Rossii: podgotovka i realizacija Federal'nogo Zakona ob obščich principach organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii*. Sapporo: Slavic Research Center, Hokkaido University, 1998 (= Occasional Papers on Changes in the Slavic-Eurasian World, Nr. 73).
- Makaryčev, A. S. (Hrsg.). *Rossijskie regiony kak meždunarodnye aktory: analitičeskij doklad*. Nischni Nowgorod: Nižegorodskij gosudarstvennyj lingvističeskij universitet, 2000.
- Makarychev, Andrei S. *Islands of Globalization: Regional Russia and the Outside World*. Regionalization of Russian Foreign and Security Policy. Zürich: Center for Security Studies and Conflict Research, 2000 (= Working Paper, Nr. 2).
- Makfol, Majkl / Petrov, Nikolaj (Hrsg.). *Političeskij Al'manach Rossii 1997*. In 3 Bänden. Moskau: Moskovskij Centr Karnegi, 1998.
- Marčenko, G. V. *Regional'nye problemy stanovlenija novej rossijskoj gosudarstvennosti*. Moskau: Moskovskij obščestvennyj naučnyj fond, 1996.
- Mawdsley, Ewan. *The Russian Civil War*. Boston: Allen & Unwin, 1987.
- McAuley, Mary. *Russia's Politics of Uncertainty*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- Melvin, Neil. *Regional Foreign Policies in the Russian Federation*. London: Royal Institute of International Affairs, Post-Soviet Business Forum, 1996.
- Milojkovic-Djuric, Jelena. *Panslavism and National Identity in Russia and in the Balkans, 1830-1880: Images of the Self and Others*. Boulder: East European Monographs, 1994 (= East European Monographs, Nr. 394).

- Mochov, V. P. *Évolucija regional'noj političeskoj élitj Rossii (1950-1990gg.)*. Perm: Permskij gosudarstvennyj techničeskij universitet, 1998.
- Morrison, John. *Boris Yeltsin: From Bolshevik to Democrat*. New York, NY: Dutton, 1991.
- Müller, Dietmar. *Regionalisierung des post-sowjetischen Raumes*. Berlin: Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin, 1997 (= Arbeitspapiere des Osteuropa-Instituts der Freien Universität Berlin, Nr. 6).
- Nacional'naja politika Rossii: istorija i sovremennost'*. Moskau: Informacionno-izdatel'skoe agenstvo „Russkij mir“, 1997.
- Nagornych, Irina. „Navstreču gubernatoram.“ *Kommersant' Daily*, 29. Juli 2000.
- Naishul', Vitalij. *The Supreme and Last Stage of Socialism: An Essay*. London: Centre for Research into Communist Economies, 1991 (= New Series, Nr. 2).
- National Press Institute (NPI). „Regional Newspapers and the Russian Crisis.“ 16. September 1998 (<http://www.nyu.edu/globalbeat/pubs/npi091698.html>).
- Nekrich, Aleksandr M. *The Punished Peoples: The Deportation and Tragic Fate of Soviet Minorities at the End of the Second World War*. New York: W. W. Norton, 1978.
- Nicholson, Martin. *Towards a Russia of the Regions*. The International Institute for Strategic Studies. Oxford: Oxford University Press, 1999 (= Adelphi Papers, Nr. 330).
- Nohlen, Dieter (Hrsg.). *Pipers Wörterbuch zur Politik: Politikwissenschaft*. Bd. 1. München und Zürich: Piper, 1992.
- Nørretranders, Bjarne. *The Shaping of Czardom Under Ivan Groznyj*. London, Variorum Reprints, 1971.

- Petrovich, Michael B. *The Emergence of Russian Pan Slavism, 1856-1870*. New York: Columbia University, 1956.
- Pipes, Richard. *The Formation of the Soviet Union: Communism and Nationalism, 1917-1923: With a New Preface*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1997 (revidierte Ausgabe).
- . *Russia Under the Old Regime*. London: Weidenfeld and Nicolson, 1974.
- Programma Evropejskogo Sojuza Tacis, Kontrakt BIS/95/321/057. *Analiz tendencii razvitija regionov Rossii v 1991-1996gg.: Politicheskie orientacii naselenija regionov Rossii*. Moskau, Mai 1997.
- . *Analiz tendencii razvitija regionov Rossii v 1992-1995gg.* Moskau, März 1996.
- Rauch, Georg von. *Russland: Staatliche Einheit und nationale Vielfalt: Föderalistische Kräfte und Ideen in der russischen Geschichte*. München: Isar Verlag, 1953 (= Veröffentlichungen des Osteuropa-Instituts München, Bd. 5).
- Robbins, Richard G. *The Tsar's Viceroys: Russian Provincial Governors in the Last Years of the Empire*. Ithaca und London: Cornell University Press, 1987.
- Rigby, Thomas H. *Political Elites in the USSR: Central Leaders and Local Cadres from Lenin to Gorbachev*. Aldershot: Elgar, 1990.
- Rutland, Peter. *The Politics of Economic Stagnation in the Soviet Union: The Role of Local Party Organs in Economic Management*. New York: Cambridge University Press, 1993.
- Schiffer, Jonathan R. *Soviet Regional Economic Policy: The East-West Debate Over Pacific Siberian Development*. London: Macmillan, 1989.
- Schneider, Eberhard. *Putins Rezentralisierungsinitiativen*. Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 7. Juni 2000 (= Aktuelle Analyse, Nr. 29).

- . *Probleme des Föderalismus in Russland*. Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 1999 (= Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 24).
- . *Die russische Staatsdumawahl 1999*. Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 1999 (= Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 3).
- . *Die örtliche Selbstverwaltung in der Russländischen Föderation*. Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 1998 (= Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 15).
- Segbers, Klaus / DeSpiegeleire, Stephan (Hrsg.). *Post-Soviet Puzzles: Mapping the Political Economy of the Former Soviet Union*. In 4 Bänden. Baden-Baden: Nomos, 1995 (= Aktuelle Materialien zur Internationalen Politik, Bd. 40).
- Schwanitz, Simone. *Russlands Regionen als neue Machtzentren: Föderale und regionale Entscheidungsstrukturen am Beispiel der Privatisierung des Rüstungssektors*. Baden-Baden: Nomos, 1998 (= Schriftenreihe des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln, Bd. 36).
- Shevtsov, Viktor S. *National Sovereignty and the Soviet State*. Moscow: Progress Publishers, 1974.
- Simon, Gerhard. *Regionalismus in der Sowjetunion*. Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 1987 (= Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 24).
- Smele, Jonathan D. *Civil War in Siberia: The Anti-Bolshevik Government of Admiral Kolchak, 1918-1920*. Cambridge and New York: Cambridge University Press, 1996.

- Solzhenitsyn, Alexander. *Rebuilding Russia: Reflections and Tentative Proposals*. New York, NY: Farrar, Strau, and Giroux, 1991.
- . *Letter to the Soviet Leaders*. New York, NY: Harper & Row, 1974.
- Sovet po vnešnej i oboronnoj politike (SVOP). *Strategija dlja Rossii: povestka dnja dlja prezidenta-2000*. Moskau: „Vagrius“, 2000 (<http://www.svop.ru> oder <http://www.vagrius.com/books/na/strategy.shtml>).
- Starr, Frederick B. *Decentralization and Self-Government in Russia, 1830-1870*. Princeton NJ: Princeton University Press, 1972.
- Stavrakis, Peter J. / DeBardleben, Joan / Black, Larry (Hrsg.). *Beyond the Monolith: The Emergence of Regionalism in Post-Soviet Russia*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press, 1997.
- Stoner-Weiss, Kathryn. *Local Heroes: The Political Economy of Russian Regional Governance*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1997.
- Strelezki, Wladimir. *Desintegrationsrisiken und „neue Regionalstrategie“ in Russland*. Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 2000 (= Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 9).
- Szamuely, Tibor. *The Russian Tradition*. McGraw-Hill: New York, 1974.
- Taubmann, William. *Governing Soviet Cities: Bureaucratic Politics and Urban Development in the USSR*. London and New York, Praeger, 1973.
- Thackeray, Frank W. *Antecedents of Revolution: Alexander I and the Polish Kingdom, 1815-1870*. Boulder: Columbia University Press, 1980 (= East European Monographs, Nr. 67).
- Torke, Hans-Joachim. *Historisches Lexikon der Sowjetunion 1917/22 bis 1991*. München: Beck, 1993.

- Vitovskij, D. / Trenin, D. (Hrsg.). *Perspektivy Dal'nevostočnogo regiona: mežstranovye vzaimodejstvija*. Moskovskij Centr Karnegi. Moskau: Gendal'f, 1999.
- Von Mohrenschildt, Dimitri Sergius. *Toward a United States of Russia: Plans and Projects of Federal Reconstruction of Russia in the 19<sup>th</sup> Century*. Rutherford: Fairleigh Dickinson University Press, 1981.
- Voslenskij, Michail S. *Nomenklatura: Die herrschende Klasse der Sowjetunion in Geschichte und Gegenwart*. München: Nymphenburger Verlagshandlung, 1987 (3. aktualisierte und erweiterte Auflage).
- Wälholz, Gunnar. *Nationalismus in der Sowjetunion: Entstehungsbedingungen und Bedeutung nationaler Eliten*. Berlin: Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin, 1997 (= Arbeitspapiere des Osteuropa-Instituts der Freien Universität Berlin, Nr. 8)
- Walicki, Andrzej. *The Slavophile Controversy: History of a Conservative Utopia in Nineteenth-Century Russian Thought*. Oxford: Clarendon Press, 1975.
- Welch, Stephen. *The Concept of Political Culture*. London: Macmillan, 1993.
- White, Stephen. *Political Culture and Soviet Politics*. London: Macmillan, 1979.
- Zdravomyslov, A. G. *Mežnacional'nye konflikty v postsovetskom prostranstve*. Moskau: Aspekt Press, 1996.
- Zimmermann, Ekkart. *Krisen, Staatsstrieche und Revolutionen: Theorien, Daten und neuere Forschungsansätze*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1981.

## Aufsätze/Verschiedenes

- Afanas'ev, Michail. „Čto stoit za iniciativami po ukrepleniju ,vlastnoj vertikali‘.“ *EWI Rossijskij regional'nyj bjulleten' (Internet Ausgabe)*, 8. März 1999.
- . „Ot vol'nych ord do chanskoj stavki.“ *Pro et Contra*, Nr. 3 (Sommer 1998), S. 5-20.
- Alekseev, Mikhail A. / Vagin, Vladimir. „Russian Regions in Expanding Europe: The Pskov Connection.“ *Europe-Asia Studies*, Nr. 1 (Januar 1999), S. 43-64.
- Arinin, A. N. „Problemy razvitija rossijskoj gosudarstvennosti v konce XX veka.“ In: Gubolgo, M. N. (Hrsg.). *Federalizm vlasti i vlast' federalizma*. Moskau: TOO „IntelTech“, 1997, S. 6-107.
- Arnold, Jürgen. „Zur staatsrechtlichen Stellung der nationalen Gebiets-einheiten der Sowjetunion.“ In: Meissner, Boris / Schroeder, Friedrich-Christian. (Hrsg.). *Bundesstaat und Nationalitätenrecht in der Sowjetunion*. Berlin: Duncker & Humblot, 1974, S. 69-95.
- Åslund, Anders. „Programmierter Kollaps: Russlands Finanzkrise führt ins Chaos.“ *Internationale Politik*, Nr. 10 (Oktober 1998), S. 3-11.
- Baberowski, Jörg. „Entweder für den Sozialismus oder nach Archan-gel'sk': Stalinismus als Feldzug gegen das Fremde.“ *Osteuropa*, Nr. 6 (Juni 2000), S. 617-637.
- Baburin, S. N. „Territorial'noe, social'no-èkonomičeskoe, politiko-pra-vovoe edinstvo i perspektivy razvitija Rossijskogo Federalizma (Vystuplenie na parlamentskich slušanijach).“ In: Gubolgo, M. N. (Hrsg.). *Federalizm vlasti i vlast' federalizma*. Moskau: TOO „IntelTech“, 1997, S. 194-209.
- Badovskij, D. V. „Transformacija političeskoj èlity v Rossii – ot ,orga-nizacii professional'nych revoljucionerov' k ,partii vlasti'.“ *Polis*, Nr. 6 (1994), S. 42-58.

- Bailers, Severyn. „Soviet Stability and the National Problem.“ In: Lapidus, Gail W. (Hrsg.). *The Nationality Question in the Soviet Union*. New York und London: Garland Publishing, Inc., 1992, S. 189-207.
- Bell, Claudia / Götz, Roland. „Die wirtschaftliche Dimension von Regionalismus in der Russländischen Föderation.“ In: Kappeler, Andreas (Hrsg.). *Regionalismus und Nationalismus in Russland*. Baden-Baden: Nomos, 1996 (= Nationen und Nationalitäten in Osteuropa, Bd. 4), S. 225-242.
- Bikmetov, R. M. „Osobennosti političeskogo samosoznanija depressivnogo regiona (na primere Ul'janovskoj oblasti).“ In: Il'ina, M. V. / Busygina, I. M. (Hrsg.). *Regional'noe samosoznanie kak faktor formirovanija političeskoj kul'tury v Rossii: Materialy seminaru (Tver', 5-7 marta 1999g.)*. Moskau: Moskovskij obščestvennyj naučnyj fond, 1999, S. 192-207.
- Blotvogel, Hans Heinrich. „Auf dem Weg zu einer Theorie der Regionalität: Die Region als Forschungsobjekt der Geographie.“ In: Brunn, Gerhard (Hrsg.). *Region und Regionsbildung in Europa: Konzeptionen der Forschung und empirische Befunde: wissenschaftliche Konferenz, Siegen, 10.-11. Oktober 1995*. Baden-Baden: Nomos, 1996, S. 44-68.
- Boesler, Klaus-Achim. „Geopolitics of Globalization and Fragmentation in Europe.“ Paper presented at the Third Geo-Political Colloquium „A Decade of Globalization and Fragmentation in the Transformation States of Eastern Europe“, organized by the George C. Marshall European Center for Security Studies in Garmisch-Partenkirchen, 13.-15. März 2000.
- Borodulina, N. „Belgorodskaja oblast': Èkonomika, partii, lidery.“ *Vlast'*, Nr. 11 (1995), S. 37-45.
- Busygina, Irina. „Moskva v territorial'noj strukture Rossijskoj Federacii.“ *EWI Rossijskij regional'nyj bjulleten' (Internet Ausgabe)*, 5. April 1999.

- . „Sovet federacii v političeskoj sisteme Rossii.“ *EVI Rossijskij regional'nyj bjulleten' (Internet Ausgabe)*, 1. Februar 1999.
- . „Die Gouverneure im föderativen System Russlands.“ *Osteuropa*, Nr. 6 (Juli 1997), S. 544-556.
- . „Das Institut der Vertreter des Präsidenten in Russland: Probleme des Werdegangs und Entwicklungsperspektiven.“ *Osteuropa*, Nr. 7 (Juli 1996), S. 664-695.
- Centr strategičeskich razrabotok. „Stenogramma seminara ‚Globalizacija informacionnogo prostranstva: vyzovy i novye vozmožnosti dlja Rossii‘.“ Moskau, 13. April 2000  
(<http://www.csr.ru/conferences/stenogram.13.04.00.html>).
- Chakimkov, R. „Rossija i Tatarstan: U istoričeskogo perspektiva.“ *Molodež' Tatarstana*, 17.-23. März 1995.
- Clark, William A. „Presidential Prefects in the Russian Provinces: Yeltsin's Regional Cadres Policy.“ In: Gill, Graeme (Hrsg.). *Elites and Leadership in Russian Politics: Selected Papers from the Fifth World Congress of Central and East European Studies, Warsaw, 1995*. New York: St. Martin's Press, 1998, S. 24-51.
- Coalson, Robert. „Media Watch: Study: Free Press Still Myth.“ *Moscow Times*, 12. November 1999.
- Colton, Timothy. „The Politics of Democratization: The Moscow Election of 1990.“ *Soviet Economy*, Nr. 4 (Oktober-Dezember 1990), S. 285-344.
- Cottey, Andrew (Hrsg.). *Subregional Cooperation in the New Europe: Building Security, Prosperity and Solidarity from the Barents to the Black Sea*. London und New York: Macmillan and St. Martin's Press, 1999.
- Csongos, Frank. „Russia: Helsinki Commission Concerned Over Human Rights Record.“ *RFE / RL Weekday Magazine (Internet Ausgabe)*, 25. Mai 2000.

- DeBardleben, Joan. „The Development of Federalism in Russia.“ In: Stavrakis, Peter J. / DeBardleben, Joan / Black, Larry (Hrsg.). *Beyond the Monolith: The Emergence of Regionalism in Post-Soviet Russia*. Washington, DC: The Woodrow Wilson Center Press, 1997, S. 35-56.
- DeSpiegeleire, Stephan. „Gullivers Fäden: Die russischen Regionen und die Aussen- und Sicherheitspolitik der Russischen Föderation.“ In: Spanger, Hans-Joachim (Hrsg.). *Russland und der Westen*. Frankfurt a. M.: Campus Verlag, 1998, S. 150-176.
- Dine, Thomas A. *Freedom at Risk: Challenges to Free Media and Free Societies in Post-Communist Countries and the Role of Radio Free Europe / Radio Liberty*. Testimony prepared for a hearing of the Helmski Commission of the United States Congress, Washington, DC, 4. April 2000 (<http://www.rferl.org/nca/special/mediafreedom/articles/tad040400.html>).
- Eisenstadt, S. N. „Center-Periphery Relations in the Soviet Empire: Some Interpretive Observations.“ In: Motyl, Alexander J. (Hrsg.). *Thinking Theoretically About Soviet Nationalities: History and Comparison in the Study of the USSR*. New York: Columbia University Press, 1992, S. 205-223.
- Èkspert-Geografija (v sostave Èkspert RA). „Investicionnyj rejting rossijskich regionov 1998-1999 gody“ (<http://www.expert.ru/expert/ratings/regs.shtml>).
- Faroukshine, Midkhat. „Tatarstan Intensifies Protectionist Policies.“ *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)*, 1. September 1998.
- Fossato, Floriana. „Special Report on the Russian Media: Freedom of Information under Threat. Part 1 – The Andrei Babitskiy Affair.“ *RFE / RL Special Report*, Februar 2000 (<http://www.rferl.org/nca/special/rumedia5/babitsky.html>).

- . „Special Report on the Russian Media: Freedom of Information Under Threat: Part 2 – Russian Authorities and the World Wide Web.“ *RFE / RL Special Report*, Februar 2000 (<http://www.rferl.org/nca/special/rumedia5/babitsky2.html>).
- Fossato, Floriana / Kachkaeva, Anna. „Russian Media Empires VI.“ *RFE / RL Special Report*, September 2000 ([http://www.rferl.org/nca/special/rumedia6/rumediaVI\\_2.html](http://www.rferl.org/nca/special/rumedia6/rumediaVI_2.html)).
- . „Russian Media Empires V.“ *RFE / RL Special Report*, August 1999 (<http://www.rferl.org/nca/special/rumedia5/index.html>).
- Furman, D. „Lokal’nyj chan milee chama: ot avtonomii idut k nezavisimosti.“ *Obščaja gazeta*, 2.-8. Juli 1998.
- Gajdukov, V. N. / Osipov, V. G. „Regional’nyj ètos i ‚moskvo-borčestvo‘: fenomenologija političeskoj kul’tury sovremennoj Rossii.“ In: Il’ina, M. V. / Busygina, I. M. (Hrsg.). *Regional’noe samoznanie kak faktor formirovanija političeskoj kul’tury v Rossii: Materialy seminara (Tver’, 5-7 marta 1999g.)*. Moskau: Moskovskij obščestvennyj naučnyj fond, 1999, S. 151-163
- Gel’man, Vladimir. „Regional’nye izmerenija obščerossijskich vyborov.“ *EWI Rossijskij regional’nyj bjulleten’ (Internet Ausgabe)*, 13. Dezember 1999.
- . „Regime Transition, Uncertainty and Prospects for Democratization: The Politics of Russia’s Regions in a Comparative Perspective.“ *Europe-Asia Studies*, Nr. 6 (September 1999), S. 939-956.
- . „Regional’nye koalicii: dilemmy kollektivnych dejstvij.“ *EWI Rossijskij regional’nyj bjulleten’ (Internet Ausgabe)*, 28. April 1999.
- . „Rossijskaja regional’naja politika: v poiskach institutional’nogo oformlenija.“ *EWI Rossijskij regional’nyj bjulleten’ (Internet Ausgabe)*, 25. Januar 1999.

- . „Stanovlenie regional'nych režimov v Rossii: svoi avtoritar-nye očertanija Centr priobretaet s okrain.“ *NG-scenarii*, 19. September 1996.
- Gel'man, Vladimir / Golosov, Grigorii V. „Regional Party System Formation in Russia: The Deviant Case of Sverdlovsk Oblast.“ *The Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Nr. 1 und 2 (März-Juni 1998), S. 31-53.
- Gerhard, Dietrich. „Regionalismus und ständisches Wesen als ein Grundthema europäischer Geschichte.“ *Historische Zeitschrift*, Nr. 174 (1952), S. 307-337.
- Goble, Paul. „Russia: Financial Crisis Threatens Regional Press.“ *RFE / RF Weekday Magazine*, 19. Oktober 1998.
- Goehrke, Carsten. „Zum Problem des Regionalismus in der russischen Geschichte: Vorüberlegungen für eine künftige Untersuchung.“ *Forschungen zur Osteuropäischen Geschichte*, Nr. 25 (1978), S. 75-107.
- . „Historische Selbstilisierung des Kosakentums: Ständische Tradition als Integrationsideologie.“ In: Lemberg, Hans / Nitsche, Peter / Oberländer, Erwin (Hrsg.). *Osteuropa in Geschichte und Gegenwart*. Festschrift für Günther Stökl zum 60. Geburtstag. Köln: Böhlau, 1977, S. 359-375.
- Golc, Aleksandr / Pinsker, Dmitrij. „Vavilonskaja vertikal'.“ *Itogi*, 15. August 2000, S. 17-22.
- Goldman, Marshall I. „The Cashless Society.“ *Current History*, Nr. 621 (Oktober 1998), S. 319-324.
- Golosov, Grigorii. „From Adygeya to Yaroslavl': Factors of Party Development in the Regions of Russia.“ *Europe-Asia Studies*, Nr. 8 (Dezember 1999), S. 1333-1365.

- Gorenburg, Dmitry. „Regional Separatism in Russia: Ethnic Mobilization or Power Grab?“ *Europe-Asia Studies*, Nr. 2 (März 1999), S. 245-274.
- Gubolgo, M. N. „Federalizm vlasti i vlast' federalizma.“ In: Gubolgo, M. N. (Hrsg.). *Federalizm vlasti i vlast' federalizma*. Moskau: TOO „IntelTech“, 1997, 108-148.
- Hahn, Jeffrey W. „Democratization and Political Participation in Russia's Regions.“ In: Dawisha, Karen / Parrott, Bruce (Hrsg.). *Democratic Changes and Authoritarian Reactions in Russia, Ukraine, Belarus, and Moldova*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, S. 130-174.
- Halbach, Uwe. „Nationalitätenfrage und Föderation: Die ‚Explosion des Ethnischen‘ in der Sowjetunion.“ *Osteuropa*, Nr. 11 (November 1990), S. 1011-1024.
- Heinemann-Grüder, Andreas. „Transformation durch Elitenwechsel? Indikatoren des Systemwechsels am Beispiel russischer Regional-eliten.“ *Osteuropa*, Nr. 1 (Januar 1997), S. 26-37.
- Helf, Galvin / Hahn, Jeffrey. „Old Dogs and New Tricks: Party Elites in the Russian Regional Elections of 1990.“ *Slavic Review*, Nr. 3 (Herbst 1992), S. 511-530.
- Hösch, Edgar. „Zur Rezeption der Rom-Idee im Russland des 16. Jahrhunderts.“ *Forschungen zur osteuropäischen Geschichte*, Nr. 25 (1978), S. 136-145.
- Hughes, James. „Sub-national Elites and Post-communist Transformation in Russia: A Reply to Kryshtanovskaya & White.“ *Europe-Asia Studies*, Nr. 6 (September 1997), S. 1017-1036.
- . „Regionalism in Russia: The Rise and Fall of Siberian Agreement.“ *Europe-Asia Studies*, Nr. 7 (Oktober 1994), S. 1133-1163.
- Kaganskii, Vladimir. „Russian Regions and Territories.“ In: Segbers, Klaus / DeSpiegeleire, 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: Nomos, 1995 (= Aktuelle Materialien zur Internationalen Politik, Bd. 40), S. 49-56.

Kappeler, Andreas. „Historische Voraussetzungen im Zarenreich.“ In: Kappeler, Andreas (Hrsg.). *Regionalismus und Nationalismus in Russland.* Baden-Baden: Nomos, 1996 (= Nationen und Nationalitäten in Osteuropa, Bd. 4), S. 19-39.

———. „Die Rolle der Nichtrussen der Mittleren Wolga in den russischen Volksaufständen des 17. Jahrhunderts.“ *Forschungen zur osteuropäischen Geschichte*, Nr. 27 (1980), S. 249-268.

Kirkow, Peter. „Russlands Regionen im Vergleich: Zwischen institutionellem Wandel, Finanzknappheit und wirtschaftlicher Anpassung.“ *Osteuropa*, Nr. 10-11 (Oktober-November 1997), S. 1009-1021.

———. „Im Labyrinth russischer Regionalpolitik: Ausgehandelter Föderalismus und institutionelle Veränderungen.“ *Osteuropa*, Nr. 1 (Januar 1997), S. 38-51.

———. „Das Konzept ‚Freier Wirtschaftszonen‘ in Russland: Seine Entwicklung von 1988 bis Herbst 1992.“ *Osteuropa*, Nr. 3 (März 1993), S. 229-243.

„Kleptocracy in Ukraine.“ *IISS Strategic Comments*, Mai 1998.

Klimanov, Vladimir. „Mežregional’noe sotrudničestvo.“ In: Petrov, Nikolaj (Hrsg.). *Regiony Rossii v 1998 g.: Ežegodnoe priloženie k „Političeskomu al’manachu Rossii“.* Moskovskij Centr Karnegi. Moskau: Gendal’f, 1999, S. 87-93.

———. „Perspektivy mežregional’nogo sotrudničestvo v Rossii.“ *EWI Rossijskij regional’nyj bjulleten’ (Internet Ausgabe)*, 1. November 1999.

- Kolossow, W. A. / Krindatsch, A. D. „Russlands neue Grenzgebiete: Dargestellt am Beispiel des Gebietes Rostow am Don.“ *Osteuropa*, Nr. 1 (Januar 1995), S. 33-52.
- Kordonskii, Simon. „The Structure of Economic Space in Post-Pereostroika-Society and the Transformation of the Administrative Market.“ In: Segbers, Klaus / DeSpiegeleire, Stephan (Hrsg.). *Post-Soviet Puzzles: Mapping the Political Economy of the Former Soviet Union. Vol. 1. Against the Background of the Soviet Union*. Baden-Baden: Nomos, 1995 (= Aktuelle Materialien zur Internationalen Politik, Bd. 40), S. 5-47.
- Kortunov, Andrey. „Russian National Interests: The State of Discussion.“ Paper presented at the Conference on „Russia’s Role within a New European Security Architecture“, organized by the Center for Security Studies and Conflict Research at the Swiss Federal Institute of Technology, Zürich, 12.-13. Dezember 1997.
- Koz’ma, Petr. „Gosduma podderžala ograničenie vlasti gubernatorov.“ *EVI Rossijskij regional’nyj bjulleten’ (Internet Ausgabe)*, 17. Juli 2000.
- . „Gosduma prinjala v tret’em čtenii zakonproekt o formirovanii Soveta Federacii.“ *EVI Rossijskij regional’nyj bjulleten’ (Internet Ausgabe)*, 13. Juli 2000.
- . „V Gosdume budet sozdana mežfrakcionnaja gruppа sibirskich deputatov.“ *EVI Rossijskij regional’nyj bjulleten’ (Internet Ausgabe)*, 10. April 2000.
- Krasner, Stephen D. „Sovereignty: An Institutional Perspective.“ *Comparative Political Studies*, Nr. 1 (1988), S. 66-94.
- Kryštanovskaya, Olga / White, Stephen. „From Soviet Nomenklatura to Russian Elite.“ *Europe-Asia Studies*, Nr. 5 (Juli 1996), S. 711-733.
- Kuznecova, Ol’ga. „Bjudžetnyj federalizm.“ In: Petrov, Nikolaj (Hrsg.). *Regiony Rossii v 1998 g.: Ežegodnoe priloženie k „Političeskomu*

- al'manachu Rossii*“. Moskovskij Centr Karnegi. Moskau: Genda-  
l'f, 1999, S. 70-74.
- Laba, Roman. „How Yeltsin's Exploitation of Ethnic Nationalism  
Brought Down an Empire.“ *Transition*, Nr. 1 (Januar 1996), S. 5-13.
- Lapina, Natal'ja. „Političeskoe samoopredelenie liderov ispolnitel'noj  
vlasti: fenomen diversifikacii usilij.“ *EVI Rossijskij regional'nyj  
bjulleten' (Internet Ausgabe)*, 31. Januar 2000.
- Lavrov, Aleksei M. „Budgetary Federalism.“ In: Azrael, Jeremy R. /  
Payin, Emil A. (Hrsg.). *Conflict and Consensus in Ethno-Political  
and Center-Periphery Relations in Russia*. Santa Monica, CA:  
RAND Center for Russian and Eurasian Studies, 1998, S. 23-44.
- Lavrov, Aleksej / Christenko, Viktor. „Ėkonomika i politika Rossijs-  
kogo bjužetnogo federalizma.“ *Oficial'naja informacija Mini-  
sterstvo Finansov*, 27. November 1998  
([http://www.minfin.ru/off\\_inf/93.htm](http://www.minfin.ru/off_inf/93.htm)).
- Lewin, Moshe. „A Country Falling Apart: The Collapse of the Russian  
State.“ *Le Monde Diplomatique*, November 1998.
- Ljuchterchandt-Michaleva, Galina. „Partii v regionach i na municipal'-  
nom urovne.“ In: Ryženkov S. / Vinnik, N. (Hrsg.). *Reforma mest-  
nogo samoupravlenija v regional'nom izmerenii: po materialam iz  
21 regiona Rossijskoj Federacii*. Moskau: Moskovskij obščestven-  
nyj naučnyj fond, 1999, S. 134-148.
- Luchterhandt, Otto. „Starker Staat‘ Russland: Putins ehrgeiziges Pro-  
gramm.“ *Internationale Politik*, Nr. 5 (Mai 2000), S. 7-14.
- . „Zum Entwicklungsstand des Föderalismus in Russland.“ In:  
Kappeler, Andreas (Hrsg.). *Regionalismus und Nationalismus in  
Russland*. Baden-Baden: Nomos, 1996 (= Nationen und Nationa-  
litäten in Osteuropa, Bd. 4), S. 243-268.

- Lysenko, V. N. „Razdelenie vlasti i opyt Rossijskoj Federacii.“ In: Gubolgo, M. N. (Hrsg.). *Federalizm vlasti i vlast' federalizma*. Moskau: TOO „IntelTech“, 1997, S. 166-193.
- Lysenko, Viktor. „Regionale Differenzierungsprozesse in der russischen Wirtschaft.“ In: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien (Hrsg.). *Der Osten Europas im Prozess der Differenzierung: Fortschritte und Misserfolge der Transformation*. Jahrbuch 1996/97. München und Wien: Carl Hanser Verlag, 1997, S. 277-288.
- Magomedov, A. „Lokal'nye èlity i ideologija regionalizma: sravnitel'nyj analiz v Rossii.“ In: *Na putjach političeskoj transformacii (političeskie partii i političeskie èlity postsovetskogo perioda)*. Vypusk 8, čast' II. Moskau: Moskovskij obščestvennyj naučnyj fond, 1997, S. 36-66.
- Makarenko, B. I. „Gubernatorskie ‚partii vlasti‘ kak novyj obščestvennyj fenomen.“ *Politija*, Nr. 1 (Frühling 1998), S. 50-58.
- Makarkin, A.V. „Regional'nye političeskie èlity: smena pokolenij.“ *Politija*, Nr. 1 (Frühling 1998), S. 33-49.
- Makaryčev, A. S. „Regionalizm i koncepcija ‚otkrytogo obščestva‘ – tri vzgljada.“ In: *Region v sostave federacii: politika, èkonomika, pravo*. Nischni Nowgorod: Izd-vo NNGU im I. I. Lobačevskogo, 1998, S. 43-64.
- Malkina, T. „Gubernskie vybory kak zerkalo russkoj èvoljucii.“ *Segodnja*, 3. September 1996.
- Martin, Terry. „Terror gegen Nationen.“ *Osteuropa*, Nr. 6 (Juni 2000), S. 606-616.
- McAuley, Mary. „Nationalism and the Soviet Multi-ethnic State.“ In: Lapidus, Gail W. (Hrsg.). *The Nationality Question in the Soviet Union*. New York und London: Garland Publishing, Inc., 1992, S. 31-62.

- Medvedev, Sergei. „Post-Soviet Developments: A Regional Interpretation.“ In: Segbers, Klaus / DeSpiegeleire, 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: Nomos, 1995 (= Aktuelle Materialien zur Internationalen Politik, Bd. 40), S. 5-47.
- Meissner, Boris. „Sowjetföderalismus und staatsrechtliche Stellung der Nationalitäten der RSFSR bis 1991.“ In: Kappeler, Andreas (Hrsg.). *Regionalismus und Nationalismus in Russland*. Baden-Baden: Nomos, 1996 (= Nationen und Nationalitäten in Osteuropa, Bd. 4), S. 42-43.
- . „Die sowjetische Unionsverfassung unter Gorbačev.“ *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*. NF Band 40. Tübingen: Mohr, 1991/1992, S. 191-289.
- . „Nationalitätenfrage und Sowjetideologie.“ In: Brunner, Georg / Meissner, Boris (Hrsg.). *Nationalitätenprobleme in der Sowjetunion und Osteuropa*. Köln: Markus Verlag, 1982, S. 11-44.
- . „Die neue Verfassung der UdSSR: Wortlaut – Analysen – Stellungnahmen.“ *Osteuropa*, Nr. 1 (Januar 1978), S. 1-49.
- . „Der sowjetische Nationsbegriff und seine politische und rechtliche Bedeutung.“ In: Meissner, Boris / Hecker, Jens (Hrsg.). *Die Nation in östlicher Sicht*. Berlin: Duncker & Humblot, 1977 (= Studien zur Deutschlandfrage, Bd. 1), S. 7-39.
- Melešnika, E. Ju. „Regional'naja identičnost' kak sostavljajuščaja problematiki rossijskogo političeskogo prostranstva.“ In: Il'ina, M. V. / Busygina, I. M. (Hrsg.). *Regional'noe samosoznanie kak faktor formirovanija političeskoj kul'tury v Rossii: Materialy seminara (Tver', 5-7 marta 1999g.)*. Moskau: Moskovskij obščestvennyj naučnyj fond, 1999, S. 126-137.

- Mochov, V. „Transformacija regional'noj političeskoj èlity v perechodnyj period: nekotorye tendencii.“ In: *Na putjach političeskoj transformacii (političeskie partii i političeskie èlity postsovetskogo perioda)*. Vypusk 8, Čast' II. Moskau: Moskovskij obščestvennyj naučnyj fond, 1997, S. 85-96.
- Motyl, Alexander J. „Nach der Sintflut: Totalitarismus und Nationalismus im ehemaligen Sowjetreich.“ *Österreichische Osthefte*, Nr. 2 (1993), S. 228-241.
- Nezavisimyj issledovatel'skij centr Romir. „Portret rossijskogo elektorata“ (<http://www.nns.ru/analytdoc/portret.html>).
- Noack, Christian. „Tatarstan – Souveränität im souveränen Russland?“ In: Kappeler, Andreas (Hrsg.). *Regionalismus und Nationalismus in Russland*. Baden-Baden: Nomos, 1996 (= Nationen und Nationalitäten in Osteuropa, Bd. 4), S. 57-85.
- „Obrečenyje na soglasie.“ *Vlast'*, Nr. 6 (1996), S. 50-58.
- Oračeva, O. I. „Regional'naja identičnost': mif ili real'nost'?“ In: Il'ina, M. V. / Busygina, I. M. (Hrsg.). *Regional'noe samosoznanie kak faktor formirovanija političeskoj kul'tury v Rossii: Materialy seminara (Tver', 5-7 marta 1999g.)*. Moskau: Moskovskij obščestvennyj naučnyj fond, 1999, S. 36-43.
- Orttung, Robert. „How the Financial Crisis Affects the Regions.“ *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)*, 18. August 1998.
- Parkanskij, Aleksandr. „Rossijskie regiony i vnešnjaja politika.“ *Segodnja*, 19. Juni 1996.
- Petrov, Nikolai. „The President's Representatives: ‚Moscow's Men' in the Regions.“ *The Jamestown Foundation – Prism (Internet Ausgabe)*, Vol. IV, Nr. 7 (Part 2).
- Petrov, Nikolaj. „Vodočnaja Rossija.“ In: Petrov, Nikolaj (Hrsg.). *Regiony Rossii v 1998 g.: Ežegodnoe priloženie k „Političeskomu*

*al'manachu Rossii*". Moskovskij Centr Karnegi. Moskau: Gendal'f, 1999, S. 239-245.

———. „Sovet Federacii i predstavitel'stvo interesov regionov v Centre.“ In: Petrov, Nikolaj (Hrsg.). *Regiony Rossii v 1998 g.: Ežegodnoe priloženie k „Političeskomu al'manachu Rossii*". Moskovskij Centr Karnegi. Moskau: Gendal'f, 1999, S. 180-223.

Petrov, Nikolaj / Titkov, Aleksej. „Političeskaja žizn' v regionach“. In: Petrov, Nikolaj (Hrsg.). *Regiony Rossii v 1998 g.: Ežegodnoe priloženie k „Političeskomu al'manachu Rossii*". Moskovskij Centr Karnegi. Moskau: Gendal'f, 1999, S. 104-112.

Pinsker, Dmitrij. „Perežimaja kanaly.“ *Itogi*, 23. Mai 2000, S. 11-14.

Plotnieks, Andris. „The Evolution of the Soviet Federation and the Independence of Latvia.“ In: McAuley, Alastair (Hrsg.). *Soviet Federalism: Nationalism and Economic Decentralisation*. New York: St. Martin's Press, 1991, S. 134-148.

Popov, Roman / Susarov, Andrej. „Social'naja naprjažennost' i social'noe neblagopolučie“. In: Petrov, Nikolaj (Hrsg.). *Regiony Rossii v 1998 g.: Ežegodnoe priloženie k „Političeskomu al'manachu Rossii*". Moskovskij Centr Karnegi. Moskau: Gendal'f, 1999, S. 138-155.

Povolžskoe informacionnoe agenstvo (PIA). „Problemy vzaimodejstvija obščestvennyh organizacij s gosudarstvennoj vlast'ju na primere dejatel'nosti regional'nyh sojuzov soldatskich materej“ (<http://www.pia.saratov.ru/ANALIT/unetes.htm>).

———. „Sredstva massovoj informacii; ešče odin srez regional'noj real'nosti“ (<http://www.pia.saratov.ru/ANALIT/analsmi.htm>).

———. „Provincial'nyj internet:vzgljad s bliskogo rasstojanija“ (<http://www.pia.saratov.ru/ANALIT/inett.htm>).

- Pravilova, E. A. „Mestnoe i central'noe upravlenie v Rossii: problema pravogo regulirovanija otnošenij.“ In: Savel'ev, P. I. (Hrsg.). *Imperskij stroj Rossii v regional'nom izmerenii (XIX – načalo XX veka)*. Moskau: Moskovskij obščestvennyj naučnyj fond, 1997, S. 36-51.
- Przeworski, Adam. „Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts.“ In: Elster, Jon / Slagstad, Ruge (Hrsg.). *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988, S. 59-80.
- Pushkarev, Sergej. „Governor versus Mayor: The Conflict Between the Sverdlovsk Governor and Yekaterinburg Mayor.“ *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)*, 25. Juni 1998.
- Radaev, Vadim. „Tenevaja èkonomika v Rossii: izmenenie konturov.“ *Pro et Contra*, Nr. 1 (Winter 1999). S. 5-24.
- Raeff, Marc. „Patterns of Russian Imperial Policy Toward the Nationalities.“ In: Allworth, Edward et al. (Hrsg.). *Soviet Nationality Problems*. New York: Columbia University Press, 1971, S. 22-42.
- Rowney, Don K. „Center-Periphery Relations in Historical Perspective: State Administration in Russia.“ In: Stavrakis, Peter J. / DeBardeleben, Joan / Black, Larry (Hrsg.). *Beyond the Monolith: The Emergence of Regionalism in Post-Soviet Russia*. Washington, DC: The Woodrow Wilson Center Press, 1997, S. 11-31.
- „Russland: Eine nationale Idee per Preisausschreiben.“ *Osteuropa*, Nr. 12 (Dezember 1997), S. A 483-A 498.
- Rutland, Peter. „Tatarstan Expands Foreign Relations.“ *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)*, 27. November 1996.
- Šachraj, S. M. „Rol' dogovornych processov v ukreplenii i razvitii rossijskogo federalizma.“ In: Gubolgo, M. N. (Hrsg.). *Federalizm vlasti i vlast' federalizma*. Moskau: TOO „IntelTech“, 1997, S. 149-165.

- Salmin, Aleksei M. „Political Self-Determination of Nations and Nationalities in the USSR: From 1922 to Perestroika.“ In: Buttino, Marco (Hrsg.). *In a Collapsing Empire: Underdevelopment, Ethnic Conflicts and Nationalisms in the Soviet Union*. Mailand: Feltrinelli, 1993, S. 43-52.
- Satter, David. „The Darkness Spreads from Primoriye.“ *Jamestown Monitor – Prism (Special Issue)*, Dezember 1996 (Internet Ausgabe).
- Schneider, Eberhard. „Die russischen Machtabgrenzungsverträge.“ *Osteuropa*, Nr. 6 (Juni 1997), S. 569-579.
- Schweisfurth, Theodor. „Vom Einheitsstaat (UdSSR) zum Staatenbund (GUS).“ *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Band 52 (1992), S. 541-705.
- Seliverstov, Vyacheslav. „Russia Urgently Needs a New, Effective Regional Policy.“ *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)*, 4. Juni 1998.
- Sergunin, Aleksander. „Regiony i finansovo-političeskij krizis v Rossii: meždunarodnye aspekty.“ In: Malašenko, A. (Hrsg.). *Čto čotjat regiony Rossii?* Moskovskij Centr Karnegi. Moskau: Gendal’f, 1999, S. 26-36.
- Sheehy, Ann. „The Ethnodemographic Dimension.“ In: McAuley, Alistair (Hrsg.). *Soviet Federalism: Nationalism and Economic Decentralisation*. New York: St. Martin’s Press, 1991, S. 56-88.
- Shyklar, Natan. „Economic Crisis Strenghtens Governors.“ *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)*, 14. Januar 1999.
- Simon, Gerhard. „Zukunft aus der Vergangenheit: Elemente der politischen Kultur in Russland.“ *Osteuropa*, Nr. 5 (Mai 1995), S. 467-471.
- . „Nationalismus und Nationalitätenpolitik in der Sowjetunion seit Stalin.“ In: Brunner, Georg / Meissner, Boris (Hrsg.). *Nationalitätenprobleme in der Sowjetunion und Osteuropa*. Köln: Markus Verlag, 1982, S. 45-66.

- Smirnyagin, Leonid. „The Great Seven.“ *EWI Russian Regional Report (Internet Ausgabe)*, 24. Mai 2000.
- . „Razdelenie vlastej po-rossijski.“ *EWI Rossijskij regional'nyj bjulleten' (Internet Ausgabe)*, 28. Mai 1999.
- . „Bjudžetnij federalizm ili bjudžetnyj unitarizm? *EWI Rossijskij regional'nyj bjulleten' (Internet Ausgabe)*, 28. April 1999.
- . „Moskvoborčestvo kak factor obščestvenno-političeskoj žizni Rossii.“ *EWI Rossijskij regional'nyj bjulleten' (Internet Ausgabe)*, 5. April 1999.
- . „Transferty v sisteme vzaimootnošenij meždu centrom i regionami.“ *EWI Rossijskij regional'nyj bjulleten' (Internet Ausgabe)*, 25. Januar 1999.
- Sobčak, Anatolij. „Imperskaja Nostalgija.“ *Nezavisimaja gazeta*, 13. Februar 1998.
- Stadelbauer, Jörg. „Regionen und Regionalismus in Sibirien und Ural.“ In: Kappeler, Andreas (Hrsg.). *Regionalismus und Nationalismus in Russland*. Baden-Baden: Nomos, 1996 (= Nationen und Nationalitäten in Osteuropa, Bd. 4), S. 163-189.
- Starr, Frederick S. „Tsarist Government: The Imperial Dimension.“ In: Azrael, Jeremy R. (Hrsg.). *Soviet Nationality Policies and Practices*. New York: Praeger, 1978, S. 3-38.
- Suny, Roland. „State, Civil Society, and Ethnic Cultural Consolidation in the USSR – Roots of the National Question.“ In: Lapidus, Gail W. / Zaslavsky, Victor / Goldman, Philip (Hrsg.). *From Union to Commonwealth: Nationalism and Separatism in the Soviet Republics*. Cambridge, NY: Cambridge University Press, 1992, S. 22-44.
- Tarasov, A. „Logika krasnojarskoj vojny.“ *Izvestija*, 10. Dezember 1998.
- Tarasov, Anasim. „Gosduma rešila, čto merov regional'nych stolic budet ostranjat' prezident.“ *EWI Rossijskij regional'nyj bjulleten' (Internet Ausgabe)*, 17. Juli 2000.

- Titova, V. „Izmenenie struktury trudovyh resursov oblasti i ee Vetlužskogo rajona.“ *Voprosy statistiki*, Nr. 6 (1996), S. 37-46.
- Turovskij, Rostislav. „Regional'naja identičnost' v sovremennoj Rossii.“ In: Makfol, M. / Rjabov, A. (Hrsg.). *Rossijskoe obščestvo: stanovlenie demokratičeskich cennostej?* Moskovskij Centr Karnegi. Moskau: Gendal'f, 1999, S. 87-136.
- Voronin, Aleksandr. „Poka liš' četyre zakonnych zakona.“ *Rossijskaja Federacija*, Nr. 6 (1997), S. 30.
- Wasilewski, Jacek. „Elite Circulation and Consolidation of Democracy.“ Paper presented at the conference on „Elites in the Systemic Transformation“, Warschau, August 1995.
- „Who Lost Russia?“ *Heritage Foundation Lectures*, Nr. 629 (8. Januar 1999).
- Wiederkehr, Stefan. „Russland – Das Legitimitätsdefizit des politischen Systems als Hindernis der ökonomischen Transformation.“ In: Goehrke, Carsten / Gilly, Seraina (Hrsg.). *Transformation und historisches Erbe in den Staaten des europäischen Ostens*. Bern: Lang, 2000, S. 43-120.
- Wollmann, Hellmut. „Kommunale Selbstverwaltung in Russland seit 1990: Zu ihrer Lage im Konfliktfeld konträrer Machtansprüche und Herrschaftsprinzipien.“ *Osteuropa*, Nr. 7 (Juli 1996), S. 676-695.
- Zubarevič, Natal'ja / Trejviš, Andrej. „Social'no-ekonomičeskoe položenie regionov.“ In: Petrov, Nikolaj (Hrsg.). *Regiony Rossii v 1998 g.: Ežegodnoe priloženie k „Političeskomu al'manachu Rossii“*. Moskovskij Centr Karnegi. Moskau: Gendal'f, 1999, S. 94-103.