

Thesen zum Workshop

**„Regionale Autonomie unter den Bedingungen von Globalisierung
und staatlichen Transformationsprozessen“**

München, 3. Dezember 2001

**FÖDERALISIERUNG UND REGIONALE AUTONOMIE IN
RUSSLAND UND DER GUS**

Dr. Andreas Heinemann-Grüder, Bonn International Center for Conversion und
Humboldt Universität Berlin

- 1) Russland fehlt zwar ein föderaler Gründungsmythos, gleichwohl weitete sich mit der Verfassung von 1993 das Föderalismuskonzept vom Mittel ethnischer Integration zu einem grundlegenden Gestaltungsprinzip der Zentrum-Regionen-Beziehungen aus. Im Vergleich zu anderen Föderationen zeichnet sich Russland durch die Vielzahl der Regionen (89), regionale Statusunterschiede, tiefe sozioökonomische Disproportionen, unklare Zuständigkeitabgrenzungen zur Zentralregierung und das Fehlen einer übergreifenden politischen Integration – vor allem aufgrund der geringen Rolle föderaler Parteien für die Verknüpfung zentralstaatlicher und regionaler Interessen – aus.
- 2) Seit der Auflösung der Sowjetunion nehmen unter den Regionen Russlands die Unterschiede im Lebensstandard, den territorialen Bruttosozialprodukten sowie den Pro-Kopf-Einnahmen und -Ausgaben zu. Die sozioökonomische Heterogenität schlägt sich zugleich in politischer Ausdifferenzierung nieder. Das föderale System Russlands steht damit vor der Aufgabe, die politische und sozioökonomische Einheit des Staates und Gemeinwesens und zugleich die Vielfalt der Regionen zu bewahren.
- 3) Der Systemwechsel “von oben” ist in Russland zur Voraussetzung für die Föderalisierung geworden; sie hat seit 1991 bemerkenswerte Veränderungen der Akteursstrategien bewirkt: Dem tradierten Zentralismus wurden Grenzen

gezogen, die regionalen Eliten verfügen über Vetomacht, welche sie gleichzeitig in föderale Entscheidungsprozesse einbindet.

- 4) In der Gesamtsicht ist die substaatliche Autonomie erheblich gestärkt worden, dies bezieht sich vor allem auf die regionalen Exekutiven. Der Preis der Integration regionaler Eliten besteht in erheblichen substaatlichen Demokratiedefiziten. Der relative Erfolg der Föderalisierung in Russland basiert auf einer Art Elitenpakt zwischen der Exekutive im Zentrum und in den Regionen.
- 5) Angesichts der konstitutionellen Machtfülle im Präsidentialamt ist die föderale Gewaltenteilung zu einem Mittel der Machtbeschränkung geworden. Trotz des Machtzuwachses der Regionen verfügt die Zentralregierung jedoch nach wie vor über Mittel, um die Regionalpolitik zu beeinflussen.
- 6) Russlands Föderalismus verkörpert ein Konfliktsystem: Verfassungskonflikte sind geradezu perpetuiert worden, freilich mit dem Unterschied, dass an die Stelle antagonistischer Konflikte ("Alles-oder-Nichts"-Konflikte) "policy"-Dispute getreten sind.
- 7) Als institutionelle Merkmale ragen die Verbindung von Vertragsföderalismus mit Verfassungs-föderalismus, die Kombination von "Superpräsidentialismus" mit föderaler Machtteilung, das Nebeneinander von ethno-föderalen und territorial-föderalen Prinzipien, die Fusion von legislativem und exekutivem Föderalismus und die Asymmetrie hervor. Der Vorteil ethno-föderaler und territorial-föderaler Prinzipien besteht in der Verhinderung ethnischer Hegemonie der Russen und der Rückkehr zu zentralistischer Herrschaft. Die Asymmetrie hat den Ruf nach Alternativen zur Verfassungsordnung zwar nicht beseitigt, so doch abgeschwächt: Asymmetrie ist die Alternative zur Sezession.
- 8) Der Rechtsstatus der Regionen weist erhebliche Ungleichheiten auf, die als „Asymmetrie“ bezeichnet werden. In Abkehr von den Föderationsverträgen von 1992, die zunächst die Statusunterschiede fixierten, verkündete die Verfassung vom Dezember 1993 die Gleichheit der Föderationssubjekte gegenüber der Zentralregierung, sie behandelt die Republiken nicht mehr als „souveräne“ Staaten, und sie betrachtet die allgemeinen Grundsätze der Macht in den Regionen als „Gemeinschaftsaufgabe“. Die verfassungsmäßigen Grenzen der Asymmetrie werden in der Gesetzgebung der Regionen, insbesondere den von nichtrussischen Völkern dominierten Republiken, häufig überschritten. Faktisch enthalten alle Verfassungen der 21 Republiken Festlegungen, die der föderalen Verfassung widersprechen. Die Gebiete und Bezirke nahmen ab 1994 ihrerseits Statuten an, die z.T. ebenfalls der Verfassung widersprechen. Eine gravierende

Diskrepanz zwischen der föderalen Verfassung und den Republikverfassungen bzw. Statuten besteht schließlich in Bezug auf die kommunale Selbstverwaltung. Kommunale Selbstverwaltung, etwa die Tätigkeit von Bürgermeistern, wird häufig der Regionalverwaltung untergeordnet.

- 9) Während in den Jahren 1992-93 vor allem ressourcenreiche Gebiete den Republikstatus anstrebten, hat die Konkurrenz zwischen Republiken und Gebieten ab Mitte der 1990er Jahre an Bedeutung verloren. Statuskonflikte bestehen jedoch nach wie vor zwischen autonomen Bezirken und den sie umschließenden Regionen. Neun von insgesamt zehn autonomen Bezirken sind nach 1992 im Bestand der umgebenden Regionen geblieben, und mehrfach versuchten diese, die „Enklaven“ ihrer Jurisdiktion zu unterstellen. Erhebliche Konflikte bestehen zudem in den so genannten „Doppelautonomien“, in denen zwei namensgebende ethnische Gruppen um die Dominanz ringen (z.B. Kabardino-Balkarien).
- 10) Während die Bedeutung der Asymmetrie abgenommen hat, nicht zuletzt aufgrund der Anpassung von regionaler Gesetzgebung und der Neuverhandlung bilateraler Verträge, liegen die zentralen Schwachpunkte des russländischen Föderalismus nach wie vor in der unklaren Zuweisung von Zuständigkeiten, im geringen Grad der Institutionalisierung von Konfliktregelung und einem föderalen Umverteilungssystem, das wirtschaftliche Eigenanstrengungen zu wenig honoriert.
- 11) Unter marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten weist der russländische Föderalismus eklatante Defizite auf: Kompetenzen sind zwischen den Regierungsebenen unklar abgegrenzt; die Zentralregierung kann allgemeine Regeln für die Einheitlichkeit des Wirtschaftsraumes, insbesondere den freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitskräften, nicht wirksam durchsetzen; die Kontrolle über das Ausgabenverhalten der Regionen, insbesondere die Verschuldung, ist mangelhaft; Regeln für den intraföderalen Finanz- und Lastenausgleich sind weder transparent noch einklagbar; ökonomische und andere Aufgabenzuständigkeiten sind in den intergouvernementalen Beziehungen strittig; schließlich werden den Regionen Pflichtaufgaben auferlegt, ohne dass sie über entsprechende Einnahmen verfügen
- 12) Putins Föderalreformen beziehen sich auf die effektivere Durchsetzung föderalen Rechts, vor allem mittels neuer Präsidentenvertreter; die veränderte Zusammensetzung des Föderationsrates; und die Rechts- und Fachaufsicht gegenüber den Gouverneuren und Regionalparlamenten.