

*Zürcher Beiträge
zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung*

Heft Nr. 47

Andreas Wenger und Jeronim Perovic

***Russland zwischen Zerfall und
Grossmachtanspruch***

Herausforderungen der Regionalisierung

*Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse
Eidgenössische Technische Hochschule 8092 Zürich*

Zürich 1998

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	1
Karte und Tabelle: Die 89 „Subjekte der Russländischen Föderation“	2
Summary and Findings	5
Summary.....	5
Findings	5
Einleitung	9
Historischer Hintergrund: Wurzeln der Regionalisierung in der Sowjetunion.....	12
1. Kapitel	
Regionalisierung als Bedrohung der russischen Sicherheit	19
1.1. Schwäche des russischen Staates	21
1.2. Ethnopolitische Desintegration der Russländischen Föderation	25
1.3. Desintegration des wirtschaftlichen Raumes.....	32
1.4. Zusammenfassung	39
2. Kapitel	
Regionalisierung als Herausforderung für die russische Staatlichkeit	41
2.1. Russischer Föderalismus zwischen Anspruch und Wirklichkeit.....	42
2.2. Die Verteilung der Macht zwischen dem Zentrum und den Regionen.....	46
2.3. Rückkehr zum Unitarismus?	51
2.4. Zusammenfassung	55
3. Kapitel	
Die internationale Dimension der Regionalisierung	57
3.1. Typologie der russischen Regionen.....	58
3.2. Regionen und Aussenpolitik	70
3.3. Die Aussen- und Sicherheitspolitik vor der regionalen Herausforderung.....	81
3.4. Zusammenfassung	87
Schlussfolgerungen	
Implikationen für die internationalen Beziehungen	89
Bibliographie (Auswahl)	93
Quellen	93
Literatur.....	93
Appendix	101
Karte 1: Regionale Assoziationen.....	101
Karte 2: Netto-Steuerzahler an die Föderation (in Prozent der Gesamteinnahmen).....	102

Vorwort

Russland scheint einmal mehr an einem Wendepunkt seiner Geschichte angelangt zu sein. Von der einstigen grossen Aufbruchsstimmung nach dem Ende der Sowjetunion ist nicht mehr viel zu spüren. Die massgebenden gesellschaftlichen Kräfte sind gefordert, die dringend notwendigen strukturellen wirtschaftlichen und politischen Reformen konsequent weiterzuführen, so unpopulär diese auch erscheinen mögen. Dies ist der einzige Weg aus der Krise. Das Dilemma Russlands besteht darin, dass die verschiedenen Elemente der Gesellschaft und des Staates, Parteien, wirtschaftliche und regionale Eliten und Lobbygruppen, nicht am gleichen Strick ziehen und jede Seite ihre eigenen Anliegen und Interessen verfolgt. Dies fördert die desintegrativen Prozesse, die nicht nur den Zerfall des politischen Zentrums beschleunigen, sondern zunehmend auch die territoriale Einheit des Landes bedrohen.

Gerade die russischen Regionen – 89 an der Zahl – haben sich der Kontrolle des geschwächten Moskauer Zentrums weitgehend entzogen. Die zum Teil mächtigen Gouverneure und Republikpräsidenten spielen für die politische Zukunft des Landes eine immer wichtigere Rolle. Gegenwärtig halten sich die Beziehungen zwischen dem Moskauer Zentrum und den territorialen Einheiten in einem fragilen Gleichgewicht. Obwohl ein Auseinanderbrechen der Russländischen Föderation, d.h. die vollständige Abspaltung einzelner Regionen, zum gegenwärtigen Zeitpunkt wenig wahrscheinlich ist, so ist ein solches Szenario bei einer weiteren Verschärfung der politischen und sozioökonomischen Krise im Lande auch nicht auszuschliessen. Entsprechend ist der Westen gefordert, die Entwicklungen in diesem Teil Europas genau zu verfolgen, um auf Veränderungen schnell und flexibel reagieren zu können. Die Stabilität Russlands ist für Europa und die gesamteuropäische Sicherheit von zentraler Bedeutung.

Die Regionalisierung, d.h. die Verlagerung und Umverteilung der Macht vom Zentrum an die Peripherie, stellt für Russland eine der zentralen Herausforderungen der Zukunft dar. In diesem Sinn will die vorliegende Studie einen Einblick in die komplexe und wenig bekannte Problematik russischer Regionalisierungsprozesse vermitteln und die vielschichtigen Konsequenzen analysieren, die sich daraus sowohl für die innere Stabilität und Sicherheit des Landes als auch für seine Beziehungen zur Aussenwelt ergeben.

Zürich, im Dezember 1998

Prof. Dr. K. R. Spillmann
Leiter der Forschungsstelle
für Sicherheitspolitik
und Konfliktanalyse

Prof. Dr. A. Wenger
Stellvertretender Leiter der
Forschungsstelle für Sicherheits-
politik und Konfliktanalyse

Karte und Tabelle: Die 89 „Subjekte der Russländischen Föderation“

Aus: Kappeler, Andreas (Hrsg.). *Regionalismus und Nationalismus in Russland*.
Baden-Baden: Nomos, 1996 (= Nationen und Nationalitäten in Osteuropa, Bd. 4),
S. 15.

Die 89 „Subjekte der Russländischen Föderation“ werden gemäss Verfassung unterteilt in: 21 Republiken (*respubliki*), sechs Verwaltungsregionen (*kraja*), 41 Verwaltungsgebiete (*oblasti*), zwei Städte von föderalem Rang (*goroda federal'nogo znaceniya*) sowie ein Autonomes Gebiet (*avtonomnija oblasti*) und zehn Autonome Kreise (*avtonomnije okruga*). Im Text halten wir uns bei der Bezeichnung der Regionen an folgende Schreibweise: Republik – Kraj (Plural: Kraja) – Oblast (Plural: Oblasti) – Stadt – Autonomes Gebiet – Autonome Kreis.

Wirtschaftsregion Norden

- 1 Oblast Archangelsk
- 2 Autonomer Kreis der Nenzen
- 3 Oblast Murmansk
- 4 Oblast Wologda
- 5 Republik Karelien
- 6 Republik Komi

Wirtschaftsregion Nordwesten

- 7 Stadt St. Petersburg
- 8 Oblast Leningrad
- 9 Oblast Nowgorod
- 10 Oblast Pskow
- 11 Oblast Kaliningrad

Wirtschaftsregion Zentrum

- 12 Stadt Moskau
- 13 Oblast Brjansk
- 14 Oblast Iwanowo
- 15 Oblast Jaroslawl
- 16 Oblast Kaluga
- 17 Oblast Kostroma
- 18 Oblast Moskau
- 19 Oblast Orjol
- 20 Oblast Rjasan
- 21 Oblast Smolensk
- 22 Oblast Tula
- 23 Oblast Twer
- 24 Oblast Wladimir

Wirtschaftsregion Zentrales Schwarzerdegebiet

- 25 Oblast Belgorod
- 26 Oblast Kursk
- 27 Oblast Lipezk
- 28 Oblast Tambow
- 29 Oblast Woronesch

Wirtschaftsregion Nordkaukasien

- 30 Kraj Krasnodar
- 31 Kraj Stawropol
- 32 Oblast Rostow am Don
- 33 Republik Adygeja
- 34 Republik Dagestan
- 35 Republik Inguschien (Inguschetien)
- 36 Republik der Kabardiner und Balkaren
- 37 Republik der Karatschaier und Tscherkessen
- 38 Republik Nordossetien
- 40 Republik Tschetschenien

Wirtschaftsregion Wolgagebiet

- 40 Oblast Astrachan
- 41 Oblast Pensa
- 42 Oblast Samara
- 43 Oblast Saratow
- 44 Oblast Uljanowsk

- 45 Oblast Wolgograd
- 46 Republik der Kalmüken (Chalm Tangtsch)
- 47 Republik Tatarstan

Wirtschaftsregion Wolga-Wjatka

- 48 Oblast Kirow
- 49 Oblast Nischni Nowgorod
- 50 Republik Mari El
- 51 Republik Mordwinien
- 52 Republik Tschuwaschien

Wirtschaftsregion Ural

- 53 Oblast Kurgan
- 54 Oblast Orenburg
- 55 Oblast Perm
- 56 Autonomer Kreis der Komi-Permjakten
- 57 Oblast Swerdlowsk
- 58 Oblast Tscheljabinsk
- 59 Republik Baschkortostan (Baschkirien)
- 60 Republik Udmurtien

Wirtschaftsregion Westsibirien

- 61 Kraj Altai
- 62 Oblast Kemerowo
- 63 Oblast Nowosibirsk
- 64 Oblast Omsk
- 65 Oblast Tjumen
- 66 Autonomer Kreis der Chanten und Mansen
- 67 Oblast Tomsk
- 68 Republik Altai

Wirtschaftsregion Ostsibirien

- 70 Kraj Krasnojarsk
- 71 Autonomer Kreis Taimyr (Autonomer Kreis der Doganen und Nenzen)
- 72 Autonomer Kreis der Ewenken
- 73 Oblast Irkutsk
- 74 Autonomer Kreis der Burjäten von Ust-Orda
- 75 Oblast Tschita
- 76 Autonomer Kreis Burjäten von Aginsk
- 77 Republik Burjatien
- 78 Republik Tuwa (Tywa)
- 79 Republik Chakassien

Wirtschaftsgrossregion Ferner Osten

- 80 Kraj Chabarowsk
- 81 Kraj Primorje
- 82 Oblast Amur
- 83 Oblast Kamtschatka
- 84 Autonomer Kreis der Korjaken
- 85 Oblast Magadan
- 86 Autonomer Kreis der Tschutschken
- 87 Oblast Sachalin
- 88 Republik Sacha-Jakutien
- 89 Autonomes Gebiet der Juden

Summary and Findings

Summary

Regionalization, the shifting of power from the center to the regions, is one of the most crucial challenges to the new Russia. Parallel to the decline of the central state's power structures, recent years have shown the consolidation of political, economic as well as judicial structures in most of Russia's 89 „subjects“. In the next few decades, the defining of relations between the center and the regions will be one of the most important issues in Russia.

For the foreseeable future, Russia will not be as centralized as it has been for almost five centuries. While Russia's political elite still claims „greatness“ for its country, mainly relying on a geopolitical concept, the state is in fact losing control of its territory and is somewhat confined to a merely virtual existence. Apart from „national“ interests, the Russian state has to take into consideration the interests of „sub-national“ actors such as economic groups or some (economically influential) regions of the Russian Federation. Russia's internal stability as well as its performance in international relations will depend largely on the impact of interests pursued by important domestic actors.

This study does not suggest that a complete disintegration of Russia is imminent or that its territories will secede from Moscow, creating their own independent states. At the moment, the balance between the center and regions remains fragile. However, the scenario of a further deteriorating economy and destabilization of the political system could sharpen the conflict between the center and some of its regions, leading to a revolutionary situation similar to the one that led to the dissolution of the Soviet Union.

Findings

Regionalization affects Russian security in a broad sense. Chapter 1 of this study examines regionalization as a centrifugal force that undermines federal control and favors structural fragmentation of the state economy as well as the political and legal system. These processes pose a growing threat to the unity and territorial integrity of Russia. Chapter 2 focuses on diverging federalist concepts to meet the inner challenge of disintegration and decline. Chapter 3 analyzes how regionalization affects Russia's international relations, especially with the West.

The main conclusions of this study are:

1. The disappearance of communist state-ideology left a vacuum that has not yet been filled by any national idea strong enough to cement the Russian nation and integrate the various elements of state and society. Neither tsarist nor Soviet Russia defined itself under the category of nation-state. A centuries-old tradition of authoritarian centralism makes a transition to democratic, federalist structures difficult. Moscow's loss of prestige as the unifying center of the country has given rise to various ideologies and interests professed by an emerging regional elite whose political representatives are all being elected by the people.

2. Currently, Russia has no stable political system that is able to create a consensus on major values. The federal center is showing clear signs of weakness and of a lost sense of direction. Moscow is forced to make concessions to regions which have either strong separatist sentiments (Chechnya, Tatarstan, etc.) or a powerful economic base at their disposal. While ethnopolitical tensions still pose serious threats to Russia's unity, the driving force behind current regionalization processes are economic factors. The large economic, cultural and social differences among Russian regions create an ever-deepening political rift in the country. Regions that have marketable natural resources (oil, gas, gold, diamonds, etc.), sit on main transportation routes, or border affluent countries tend to be more integrationist, liberal, and reform-oriented. On the other hand, land-locked, „depressed“ regions with few natural resources that are heavily militarized, or regions bordering areas of conflict and poverty tend to be more nationalistic, xenophobic, and conservative.

3. For the Russian Federation, spatially the biggest entity of the post-Soviet surface area, ethnically, culturally and economically the most diverse of all the former republics of the Soviet Union, regional processes pose serious challenges to the Russian state. The center has to develop strategies and ways to safeguard the unity of Russia during this time of crisis. According to the Russian constitution, all 89 „subjects“ shall be equal among themselves and in relation with the Federal bodies of state power. In reality, Russian federalism is highly asymmetric. Asymmetry describes a situation where republics (regions where a non-Russian ethnic population constitutes a significant number of inhabitants) are privileged over the non-ethnically defined „subjects“ of the Russian federation in terms of certain political, economic and juridical rights and freedoms. This leads to ethnic and cultural antagonism between non-Russian and Russian regions, the latter claiming an upgrade in status and grant of same privileges.

4. Recent years have shown a *de facto* adjustment between Russian and non-Russian regions through bilateral agreements. The center is negotiating the terms of relationship with each region depending on their specific interest, economic and financial

power, geographical location as well as ambitions and the political influence of the regional elite. While the center has signed bilateral treaties with most of the 21 republics, over 30 politically and economically important Russian regions have concluded similar agreements (by mid-1997). The practice of individual negotiation has certainly hampered further disintegration of the country. However, most of these treaties show contradictions to the Russian constitution, granting rights and freedoms that undermine a common, nationwide legal system.

5. Russia is steering in the direction of a confederation of loosely connected units, each of them eagerly seeking to obtain as much political and economic autonomy as well as financial privileges from the center as possible. The primary goal of the regional elite is not total independence from Russia. In view of the center's weakness, each region tries to defend its interests in the best way possible, irrespective of conceivable destructive consequences for the federation as such. In the face of the current crisis, economically powerful regions are less and less willing to make financial net-transfers to the state without seeing a discernible advantage for themselves. Although many are in favor of a „strong hand“ that would restore order, most Russians strongly reject a „unitarist“ solution for their country.

6. The „international“ dimension of Russia's regionalization, the gravitation of some of Russia's regions to foreign countries for economic ties rather than to other Russian regions, has twofold consequences for the internal stability of the country. Some regions are more and more interwoven with global economic processes and are therefore interested in an openness of the country. On the other hand, as most of the so-called „depressed“ regions do not take part in these processes, further „globalization“ of some of Russia's regions aggravates the socioeconomic rift inside the country.

7. Russia's border regions represent an ever-growing force in shaping the integration process in the CIS area and beyond. The relation between Russian regions with regions and states beyond the national borders are mainly based on pragmatic considerations and not driven by any great-power ambition. Accordingly, while the center is still partly suspicious about regions conducting their „own“ foreign economic relations, the government shows an increasing tendency to include regional interests into official foreign and security policy. Parallel to this process, Russian foreign and security policy has become increasingly dominated by economic topics while strategic and military considerations stay in the background.

8. In order to enhance stability in Russia and in a broader European framework, this study recommends that Western governments deviate from a one-sided support of the Russian central state with ever increasing financial packages. Western politics must react quickly and flexibly to future political changes in the elite structures at the

center as well as in the periphery. As the crisis of this summer showed, financial aid to the central government can even have a negative effect, in that corrupt structures are sustained, and unpopular but necessary radical reforms postponed. Through the export of „soft security“, *i.e.* the economic integration of Russia, a deepening of contacts and cooperation with its regions, the promotion of the rule of law as well as a strengthening of democratic institutions and civil society, the West will be able to contribute to the long-term stability of Russia. At the same time, further assistance should be accompanied by a clear message: Russia's crisis is home-made and the West should not be held responsible for it.

Einleitung

Der Zerfall (*raspad*) der Sowjetunion geht auch nach deren formeller Auflösung im Dezember 1991 weiter. Der Zusammenbruch des Riesenreiches und die Entstehung von 15 neuen Staaten sind nicht ein Fixpunkt der Geschichte, sondern beschreiben vielschichtige, anhaltende Prozesse, welche die Ebenen der Politik und der Wirtschaft umfassen und nachhaltigen Einfluss auf Strukturen, Werte und Verhaltensweisen der postsowjetischen Gesellschaften ausüben. Die Staaten auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion sind starken Wandlungen unterworfen. Der Übergang zwischen Zerfallserscheinungen und Tendenzen zu Neuformierungen ist oft ein fließender. Den meisten dieser tiefgreifenden Veränderungen liegt ein Muster zugrunde, das sich treffend mit dem Begriff der *Regionalisierung* charakterisieren lässt.¹

Im Fall der UdSSR beziehungsweise der Russländischen Föderation² beschreibt Regionalisierung die Desintegration und Dezentralisation des geographischen und politischen Raumes, der Wirtschaft (Aufteilung des Eigentums), des Rechtsraumes sowie des Militärs. Parallel zum Zerfall zentralistischer Strukturen diffundiert Macht vertikal nach unten und verlagert sich horizontal an die Peripherie. Auf der Ebene der Regionen kann Regionalisierung denn auch als Prozess der Integration und Konsolidierung neuer politischer Strukturen verstanden werden. Genauso wie die Auflösung der UdSSR und die Bildung von 15 Staaten als Folge von bereits weitgehend abgeschlossenen regionalen Prozessen beschrieben werden kann, so lässt sich auch die gegenwärtige Ausdifferenzierung der politischen Strukturen Russlands als Ausdruck anhaltender Regionalisierungsprozesse begreifen.

Während der russische Staat – das sogenannte *Zentrum* – immer mehr an Kontrolle über die Einheiten des politischen und geographischen Raumes der Russländischen Föderation verliert, gewinnen die Regionen – die territorialen Einheiten beziehungs-

¹ Medvedev, Sergei. „Post-Soviet Developments: A Regional Interpretation.“ In Segbers, Klaus/Spiegeleire, Stephan De (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: 5.

² Im offiziellen russischen Sprachgebrauch wird eine Unterscheidung zwischen „russisch“ (*russskij*) und „russländisch“ (*rossijskij*) gemacht. Letztere Bezeichnung meint alle Bürger Russlands und unterstreicht den nicht nationalstaatlich definierten Charakter des Landes. „Russisch“ hingegen bezieht sich nur auf die Ethnie der „Russen“. „Russländische Föderation – Russland“ (*Rossijskaja Federacija – Rossija*) ist seit dem 17. April 1992 der offizielle Staatsname Russlands. Von den Begriffen „Russländische Föderation“, „Russländer“ und „russländische Bevölkerung“ abgesehen, verwendet die vorliegende Studie im Folgenden den im Deutschen besser vertrauten Terminus „russisch“.

weise die *Subjekte der Russländischen Föderation* – immer mehr an Bedeutung.³ Mit Regionalisierung ist also im weitesten Sinne die *Verlagerung der Macht vom Zentrum auf die Regionen* gemeint. Wird die Perspektive umgedreht, dann beschreibt Regionalisierung die steigende Bedeutung, die der regionalen Komponente in der nationalen Politik zukommt.

Der Prozess der Regionalisierung wird in erster Linie von wirtschaftlichen Faktoren angetrieben. Er wird begleitet von der Schaffung neuer rechtlicher und politischer Verhältnisse. Gerade weil wirtschaftliche Faktoren bestimmend für die innere Entwicklung Russlands sind, dürfen die regionalen Prozesse nicht isoliert von den Veränderungen der Weltwirtschaft betrachtet werden. Russland sieht sich einer doppelten Herausforderung gegenüber. Parallel zur Bewältigung vielschichtiger innerer Regionalisierungsprozesse müssen die notwendigen Anpassungen an eine zunehmend globale Wirtschaft an die Hand genommen werden. Erschwerend wirkt sich dabei aus, dass die Strukturen der russischen Demokratie noch nicht gefestigt sind.

Die regionale Dynamik hat auch vor denjenigen Bereichen nicht Halt gemacht, die bis vor kurzem als exklusive Domäne des Zentralstaates galten, nämlich der Aussen- und Sicherheitspolitik. Der globalen Tendenz seit dem Ende des Kalten Krieges folgend wird internationale Politik vermehrt von regionalen, subnationalen und lokalen Faktoren bestimmt.⁴ Neben der Bedeutung, der den Wirtschafts-, Finanz- und Handelsgruppen, dem Militär sowie anderen Akteuren, Parteien und Interessengemeinschaften für die Formulierung und Umsetzung der russischen Aussen- und Sicherheitspolitik zukommt, spielen in zunehmendem Masse auch die Regionen beziehungsweise die regionalen Eliten eine wichtige internationale Rolle. Vermehrt treten Regionen als eigenständige Einheiten auf dem Weltmarkt auf. Als Folge davon ist Moskau zunehmend gefordert, regionale Interessen bei der Formulierung und Umsetzung der Aussen- und Sicherheitspolitik zu berücksichtigen. Nicht eine hinter den Kremlmauern ausgearbeitete *grand strategy*, sondern subnationale und regionale Interessen

³ Der Begriff „Region“ wird in dieser Studie mehrheitlich mit den territorialen Einheiten, also den Subjekten der Russländischen Föderation, gleichgesetzt. „Region“ kann je nach Kontext auch mehrere Subjekte umfassen, die etwa durch geographische Nähe, eine gemeinsame geschichtliche Entwicklung, wirtschaftliche oder kulturellen Bindungen geprägt sind. So spricht man beispielsweise von „Sibirien“, der „Wolgaregion“, vom „Ural“, dem „Fernen Osten“ oder dem „Schwarzerdegebiet“. Eine „Region“ definiert sich schliesslich auch durch das Bewusstsein der Bevölkerung, einer regionalen Gemeinschaft anzugehören. Vgl. zum Regionenbegriff: 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: 163-166.

⁴ Katzenstein, Peter J. „Regionalism in Comparative Perspective.“ In *Cooperation and Conflict*, Vol. 31, Nr. 2 (Juni 1996), S. 123-159, hier: 123.

bestimmen zunehmend den Verlauf der Integrationsprozesse im postsowjetischen Raum und werden zu immer wichtigeren Antriebskräften der russischen Aussen- und Sicherheitspolitik.

Die Problematik der Regionalisierung der russischen Aussen- und Sicherheitspolitik dreht sich um die Kernfrage, wie sich die Beziehungen zwischen dem Zentrum und den Regionen gestalten. Wird es dem Land gelingen, zu jenem grossen Kompromiss zu gelangen, der die Interessen aller Elemente der Gesellschaft berücksichtigt und ein Zusammenleben in einem gemeinsamen Staat ermöglicht? Kann das notwendige Gleichgewicht der politischen Kräfte gefunden werden, das den Staat sowohl vor dem Zerfall als auch vor dem Rückfall in den autoritären Zentralismus zu bewahren vermag? Oder kann die Integrität des durch vielfältige innere Spannungen bedrohten russischen Staates langfristig nur durch eine forcierte Rezentralisierung und Reintegration erhalten werden?

Auf der Basis einer Bestandesaufnahme der Dynamik wirtschaftlicher und politischer Regionalisierungsprozesse soll schliesslich auch nach den internationalen Auswirkungen der Entwicklungen innerhalb Russlands gefragt werden. Wie soll sich der Westen angesichts der Unsicherheiten des russischen Transformationsprozesses verhalten? Inwieweit ist es sinnvoll, einen Staat mit immer neuen Finanzspritzen zu stützen, der zunehmend virtuelle Züge trägt? Oder sollte der Westen dazu übergehen, der Entwicklung der Regionen durch direkte Kontakte stärker Rechnung zu tragen?

Der Zusammenhang zwischen Regionalisierung und Aussen- und Sicherheitspolitik ist für Russland noch wenig systematisch und umfassend untersucht worden.⁵ Dies kann unter anderem darauf zurückgeführt werden, dass es sich bei der Regionalisierung um ein neues, sehr komplexes und wenig bekanntes Phänomen handelt. Unter den Bedingungen des Kalten Krieges versperrte die starke Fokussierung der westlichen Analyse und Politik auf den Staat als zentrale Untersuchungs- und Handlungseinheit sowie auf die militärischen Machtmittel den Blick auf subnationale Einheiten sowie die steigende Bedeutung wirtschaftlicher Machtfaktoren. Der unerwartete Zusammenbruch der Sowjetunion hat die Beschränkungen einer einseitig auf die *high*

⁵ Erste Ansätze dazu bieten folgende Aufsätze, auf die vor allem das Kapitel 3 (Internationale Dimension der Regionalisierung) zurückgreift: Busygina, Irina M. „Die Regionen Russlands in den internationalen und aussenwirtschaftlichen Beziehungen.“ In *Osteuropa* 11-12/1998, S. 1101-1109. – Spiegeleire, Stephan De. „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. – Sergounin, Alexander A. *Russia's Regionalization: The International Dimension*. Copenhagen: Copenhagen Peace Research Institute, 1997 (= Working Papers, Nr. 20).

politics fokussierten Analyse sichtbar gemacht. Erschwerend kommt im Falle Russlands dazu, dass Regionalisierungsprozesse der zentralstaatlichen Tradition zuwiderlaufen.

Die vorliegende Untersuchung gliedert sich in drei Teile. Nach einer kurzen Übersicht über die Wurzeln der Regionalisierung in der Sowjetzeit beschreibt ein *erster* Teil die Regionalisierung als inneren Zustand des russischen Staates. Dabei stellen zentrifugale Kräfte in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft eine Bedrohung für die Sicherheit des Landes, seine multinationale und territoriale Einheit dar. Im *zweiten* Teil wird nach den divergierenden Konzepten des Staatsaufbaus und der staatlichen Regionalpolitik gefragt, mit denen Russland den inneren Zerfallserscheinungen zu begegnen versucht. Der *dritte* Teil beschäftigt sich mit der internationalen Dimension der Regionalisierung. Im Vordergrund steht die Frage, wie sich die zunehmende internationale Verflechtung der russischen Regionen mit der Aussenwelt auf die föderalen Beziehungen auswirkt und welche Implikationen sich daraus für die staatliche Aussen- und Sicherheitspolitik ergeben. Im Schlusswort folgen Überlegungen zur Frage, welche Folgen dies für die westliche Politik gegenüber Russland hat.

Historischer Hintergrund: Wurzeln der Regionalisierung in der Sowjetunion

Der Moskauer Staat war seit dem 16. Jahrhundert ein straff organisierter Zentralstaat mit einer starken Machtkonzentration beim Selbstherrscher und seinen Exekutivorganen und entsprechend schwach ausgebildeten ständisch-korporativen und regional-territorialen Eigenständigkeiten. Zentralismus und das Fehlen beziehungsweise die Unterdrückung gesellschaftlicher und regionaler Eigenkräfte haben sich als Elemente der Kontinuität über den Einschnitt der bolschewistischen Revolution von 1917 in die sowjetische Epoche hinein erhalten.⁶ Es erstaunt daher nicht, dass das Russische Reich beziehungsweise die Sowjetunion in den grossen, krisenhaften Umbrüchen der russischen und sowjetischen Geschichte, den Aufstandsbewegungen des 17. und 18. Jahrhundert, der Revolutionszeit und den Bürgerkriegen 1917-1920 sowie während der deutschen Okkupation im Zweiten Weltkrieg jeweils schnelle und sehr weitreichende Zerfallserscheinungen zeigte.

Der rasante Zerfall des Russischen Reiches im Jahre 1917 in eine Vielzahl regionaler und nationaler Einzelbestandteile kann denn auch nicht nur als spontane Reaktion auf

⁶ Vgl. Simon, Gerhard. *Regionalismus in der Sowjetunion*. Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 1987 (= Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 24/1987), S. 5f.

den unerwarteten Augenblick erklärt werden. Starke zentrifugale Kräfte waren untergründig bereits vor diesem Zeitpunkt vorhanden.⁷ Die neue Sowjetmacht erkannte dies sehr wohl; entsprechend trat sie von Anfang an vehement gegen jegliche Formen regionalistischer Bestrebungen auf. In Traditionen wie dem Kosakentum oder dem sibirischen Regionalismus sahen die Bolschewiki eine grosse Gefahr für den Zusammenhalt des zentralistischen Staates.⁸

Eine der grössten Herausforderungen des neuen sowjetischen Staates war somit von seiner Gründung an die Bewältigung der nationalen Frage. Das Russische Reich war im Verlaufe der Jahrhunderte durch militärische Expansion und friedlicher Kolonisation zu einem Vielvölkerreich von über 100 Ethnien angewachsen. Zwar war gerade das Recht der Völker auf Selbstbestimmung der programmatische Slogan der Bolschewiki, der entscheidend zum Gelingen ihres Putsches beitrug. Die sowjetische Nationalitätenpolitik musste jedoch nach Lösungen suchen, um einen weiteren Zerfall des nach 1917 stark geschrumpften Staatsgebietes zu verhindern. Der Balanceakt bestand darin, die ethnischen Populationen für die Modernisierung sowjetischen Stils zu gewinnen und gleichzeitig die innere Stabilität in einem multinationalen Land mit tiefen ethnischen Gegensätzen und Ressentiments aufrechtzuerhalten.

Mit dem Sowjetföderalismus entwickelte der Sowjetstaat ein vielfältiges Instrumentarium und schuf eine staatsrechtliche Fiktion, die in erstaunlicher Weise politischen Zentralismus mit kulturell-sprachlichen Zugeständnissen verband.⁹ Dass den Unionsrepubliken in der Verfassung sogar das Recht auf Ausscheiden aus der Union eingeräumt wurde, zeigt jedoch, wie stark die sowjetische Nationalitätenpolitik durch die Kluft zwischen Theorie, Programmatik und Verfassungstext einerseits und praktischer Politik und Verfassungswirklichkeit andererseits geprägt war.¹⁰ Ein Blick auf die

⁷ Ebd.

⁸ Auf regionalistische und nationalistische Tendenzen der russischen Geschichte haben in der westlichen Historiographie etwa die Forschungen von Marc Raeff, Carsten Goehrke, Dimitri von Mohrenschildt, Frederick Starr und Andreas Kappeler aufmerksam gemacht. – Stellvertretend für die reiche Literatur, die zum Thema UdSSR/Russland und die Nationalitäten besteht, sei erwähnt: Lapidus, Gail W./Zaslavsky, Victor. *From Union to Commonwealth: Nationalism and Separatism in the Soviet Republics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992 (= Cambridge Soviet paperbacks; 6).

⁹ Simon, Regionalismus, S. 8.

¹⁰ Das Recht der Völker auf Selbstbestimmung wurde als grundlegendes Prinzip bei der Gründung der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken Ende 1922 und in allen Verfassungen des Sowjetstaates verankert. In Punkt 2 der von Lenin und Stalin unterzeichneten „Deklaration der Rechte der Völker Russlands“ vom 15. (2.) November 1917 wurde das „Recht der Völker Russlands auf freie Selbstbestimmung bis zur völligen Loslösung und Bildung eines unabhängigen Staates“ proklamiert. Zit. bei: Meissner, Boris. „Sowjetföderalismus und staatsrechtliche

russische Geschichte des zwanzigsten Jahrhunderts macht deutlich, dass sowohl Lenin als auch Stalin nur sehr bedingt Anhänger des Föderationskonzeptes waren. Lenin war der Meinung, dass die Föderation über kurz oder lang zu einer dauerhaften Vereinigung der verschiedenen Nationalitäten Russlands in einen einheitlichen, zentralisierten Sowjetstaat führen würde.¹¹ Eine ähnliche Auffassung vertrat Stalin, der im Föderalismus „eine Übergangsstufe zum künftigen sozialistischen Unitarismus“ sah.¹² Im Unterschied zu Lenin trug Stalins „sozialistischer Unitarismus“ jedoch deutlich grossrussische Züge.¹³ Unter Stalin wurde die nationale Frage zum Teil durch Terroraktionen und Zwangsumsiedlungen ganzer Bevölkerungsgruppen „gelöst“.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen mag die innere Stabilität des Landes bis in die Mitte der 80er Jahre hinein erstaunen. Neben der straff hierarchisch organisierten Kontrollfunktion der kommunistischen Partei und ihren militärischen Machtmitteln sind dafür nicht zuletzt auch die vielfältigen Integrationsmechanismen der sowjetischen Nationalitätenpolitik verantwortlich. Über ein Quotensystem wurden Vertreter der lokalen Nationalitäten im höheren Schulwesen, in den akademischen Berufen sowie bei der Vergabe von Verwaltungs- und Direktorenposten speziell berücksichtigt. Auf diesem Weg gelang es dem Sowjetregime, die für eine nationalstische Mobilisierung prädestinierten Mittelschichten und politischen Eliten der einzelnen Ethnien effektiv zu integrieren.¹⁴

Die nationale Frage – beziehungsweise der Nationalismus – darf denn auch nur bedingt als Ursache der Regionalisierung und Auflösung der UdSSR angesehen werden.¹⁵ Bereits im Sowjetreich fand der Prozess der Regionalisierung seine Antriebskräfte in erster Linie in wirtschaftlichen Entwicklungen. Nach Auffassung von Wladimir Kaganskij ist die Ethnizität nicht Ursache der Regionalisierung, sondern vielmehr eines von vielen Mitteln, das von einer regionalen oder lokalen Elite je nach Interessenlage eingesetzt wird, um die eigene Position innerhalb der Region und

Stellung der Nationalitäten der RSFSR bis 1991.“ In Kappeler, Regionalismus und Nationalismus, S. 41-56, hier: 42-43.

¹¹ Ebd., S. 45.

¹² Zitiert aus einem Interview Stalins in der *Pravda* vom 3./4. April 1918, zit. nach: Ebd.

¹³ Ebd.

¹⁴ Müller, Dietmar. *Regionalisierung des post-sowjetischen Raumes*. Berlin: Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin, 1997 (=Arbeitspapiere des Osteuropa-Instituts der Freien Universität Berlin, 6/1997), S. 6-7.

¹⁵ Ein Grossteil der Literatur sieht in der nationalen Frage, dem Streben der Republiken nach Unabhängigkeit, den Hauptfaktor für den Zusammenbruch der UdSSR. Vgl. stellvertretend für diese Literatur: Stölting, Erhard. *Eine Weltmacht zerbricht: Nationalitäten und Religionen in der UdSSR*. Frankfurt a. M.: Eichborn, 1990.

gegenüber der Zentrale zu stärken.¹⁶ Es erstaunt deshalb nicht, dass die Eliten in denjenigen Unionsrepubliken, die auf eine ausgeprägte nationalstaatliche Tradition zurückgreifen konnten (baltische Staaten, Georgien oder Armenien), die nationale Frage besonders wirksam zur Mobilisierung gegen die Zentrale auszunützen verstanden.

Die Region war im wirtschaftlichen und politischen System der Sowjetunion eine territoriale Grösse, der in der hierarchisierten Struktur des Zentralstaates je nach Status ein bestimmter Platz mit einer spezifischen Funktion zugeordnet war. Nach Stalins Tod, und besonders in der Breschnew-Ära, schufen sich die Regionen im Rahmen von Zentralplanung und Kommandowirtschaft immer grössere Freiräume. Die Zahl der von der Zentrale dekretierten Planvorgaben nahm zugunsten von solchen ab, die von den unteren Ebenen der administrativen Hierarchie formuliert wurden. Die Regionen traten vermehrt mit konkreten politischen, wirtschaftlichen oder kulturellen Forderungen an das Zentrum heran. Die Interaktion zwischen dem Zentrum und den Regionen wurde immer mehr bestimmt durch das Aushandeln und die Verteilung von Macht und Ressourcen. Da die Erfolgchancen der jeweiligen Region dabei von ihrem verfassungsrechtlichen Status – ob Unionsrepublik, Autonome Republik, Oblast, Kraj, Stadt, Autonomer Kreis oder Autonomes Gebiet¹⁷ – innerhalb der Union abhingen, setzten die jeweiligen regionalen Eliten ihren Aufstieg zunehmend mit demjenigen ihrer Regionen gleich. Die Loyalität der regionalen Eliten wechselte in der Breschnew-Ära zunehmend vom Zentrum auf die Regionen, so dass man für diese Zeit von der Herausbildung von regionalen Eliten sprechen kann.¹⁸

Regionalisierung lässt sich denn auch am einsichtigsten aus dem konfliktiven Interaktionssystem beziehungsweise als Verteilungskampf zwischen Zentrale und regionalen Strukturen begreifen. Jede regionale Einheit versuchte, sich gegenüber der nächsthöheren hierarchischen Struktur möglichst grosse Freiräume herauszunehmen, und war dabei gleichzeitig bestrebt, die eigene territoriale Integrität und die Kontrolle über die regionalen Ressourcen zu wahren und auszubauen. Die Interessenpolitik

¹⁶ Kaganskij paraphrasiert bei: Medvedev, *Post-Soviet Developments*, S. 26.

¹⁷ Vgl. dazu ausführlicher Kapitel 1.2.

¹⁸ Medvedev, *Post-Soviet Developments*, S. 11. – Vgl. zur Herausbildung der sowjetischen bzw. russischen regionalen Eliten auch: Lapina, N. *Regional'nye elity Rossii*. Moskau: Institut naučnoj informacii po obščestvennym naukam RAN, Zentr naučno-informacionnyh issledovanij globalnyh i regional'nych problem, 1997. – Schneider, Eberhard. *Die Formierung der neuen russländischen politischen Elite*. Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 1997 (= Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 51/1997).

regionaler (oder lokaler) Eliten wurde damit zur treibenden Kraft der Regionalisierung.¹⁹

Die sich verändernden Strukturen des sowjetischen Raumes und Marktes bildeten die Grundlagen für die Intensivierung der Regionalisierung in der Zeit der Perestrojka (1985-1990) und bereiteten den Boden für die Auflösung der UdSSR. Die Ära Gorbatschow war auf der Ebene der regionalen Eliten vom Versuch geprägt, die bereits erreichte faktische Verfügungsgewalt über einen Teil der staatlichen Ressourcen mittels Denationalisierung und Privatisierung in einen rechtlichen Zustand zu überführen. Diese Entwicklung sollte die Grundlage für die Entstehung einer neuen ökonomischen Elite und politischen Führungsschicht in den 1991 unabhängig gewordenen Republiken bilden.²⁰

Einschränkend ist festzuhalten, dass das Streben der Unionsrepubliken nach Souveränität nicht von Anfang an mit dem Streben nach vollständiger (nationalstaatlicher) Unabhängigkeit von der Sowjetunion oder dem Wunsch nach deren Abschaffung gleichgesetzt wurde. „Souveränität“ war ein akzeptierter, bereits zu frühen Sowjetzeiten sanktionierter Begriff. In Russland wurde darunter jedoch nicht das gleiche verstanden wie etwa in den baltischen Republiken. Während in den baltischen Republiken dem Souveränitätsgedanken ein nationalstaatliches Konzept zugrunde lag, konnte Russland auf keine entsprechende Tradition zurückgreifen. Sowohl in der Sowjet- wie in der Zarenzeit definierte sich Russland in imperialen beziehungsweise ideologischen Kategorien. Die Interpretationen des Wortes „Souveränität“ reichten innerhalb Russlands politischer Elite denn auch von der Forderung nach grösserer kultureller, politischer oder auch religiöser Freiheit und wirtschaftlicher Autonomie bis hin zum Gedanken der Bildung einer losen Konföderation von souveränen Staaten auf der Grundlage einer neuen staatlichen Ordnung.²¹

Dass im Fall von Russland der Prozess schliesslich ebenfalls in der Erklärung der vollständigen Unabhängigkeit von der Sowjetunion enden würde, war nicht das primäre Ziel der neuen russischen Führung unter Jelzin, sondern erklärt sich aus einer Reihe von sich überstürzenden politischen Ereignissen im Machtkampf Russlands mit der Unionsführung. Der gescheiterte Putschversuch des sogenannten „Notstandskomitees“ vom 18./19. August 1991, der durch militärische Gewalt die alte Ordnung

¹⁹ Medvedev, *Post-Soviet Developments*, S. 26.

²⁰ Ebd., S. 17.

²¹ Vgl. McAuley, Mary. *Russia's Politics of Uncertainty*. New York: Cambridge University Press, 1997, S. 27-37.

retten wollte, beschleunigte den Prozess, der zum Sturz Gorbatschows und im Dezember desselben Jahres zur formellen Auflösung der Sowjetunion führte.

Mit dem Zusammenbruch der UdSSR und ihrer Ideologie waren die ehemaligen Sowjetrepubliken gefordert, ihre Staatlichkeit neu zu definieren, womit sich besonders Russland schwer tat – und bis heute schwer tut. Nach dem Wegfall der vereinigenden kommunistischen Ideologie wurde klar, dass die Kräfte, welche das in vielerlei Hinsicht heterogene russische Staatsgebilde zusammenhalten sollten, äusserst schwach waren. Analog zu den Entwicklungen in der Sowjetunion setzte sich denn auch im neuen Russland der Zerfall des ehemals einheitlichen politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Raumes mit grosser Geschwindigkeit fort.

1. Kapitel

Regionalisierung als Bedrohung der russischen Sicherheit

Die gegenwärtige Phase russischer Geschichte wird wohl als eines der schwärzeren Kapitel in die Geschichtsbücher des Landes eingehen. Oft wird der derzeitige Zustand verglichen mit der „Zeit der Wirren“ (*smuta*), die auf den Tod Iwans IV. (auch bekannt als *Ivan Groznoj* – „Iwan der Schreckliche“) im Jahre 1584 folgte. Politische Intrigen, Machtkämpfe, Erschütterungen des sozialen Gefüges, nationale Erhebungen und schliesslich sogar ausländische Fremdbestimmung prägten die drei darauffolgenden Jahrzehnte bis sich der Staat nach der Wahl des ersten Romanow zum russischen Zaren im Jahre 1613 wieder zu konsolidieren begann.

Nicht zufällig ist der Begriff „Ordnung“ (*porjadok*) das Schlagwort, mit dem heute viele russische Politiker ihren Erfolg im Wahlkampf suchen. Von einer durch den Staat gesicherten Ordnung kann im heutigen Russland jedoch nur noch in Ansätzen gesprochen werden. Entsprechend gehen die Vorstellungen darüber weit auseinander, wie eine neue Ordnung aussehen und herbeigeführt werden könnte. Trotz Nostalgie für die Sowjetunion wird aber sogar von überzeugten Kommunisten die Idee einer Rückkehr des Lands zum Kommunismus sowjetischen Stils nicht ernsthaft in Erwägung gezogen.²² Aber auch die Euphorie der „Liberalen“ bezüglich der Übernahme des westlichen Systems der Marktwirtschaft hat sich nach den schmerzhaften Erfahrungen der „Schocktherapie“ weitgehend gelegt.²³

Die unterschiedlichen Vorstellungen darüber, wie Russland seine Probleme bewältigen soll, finden sich vor allem in der Verneinung alles dessen wieder, was als schädlich für die Entwicklung des Landes empfunden wird. So wird die Demokratie westlichen Zuschnitts von einem immer grösser werdenden Teil der Bevölkerung abgelehnt.²⁴ In

²² Vgl. das Parteiprogramm der Kommunistischen Partei der Russländischen Föderation (KPRF) vom 20. April 1997. Enthalten in: <http://www.kprf.ru/htm/rus.htm>.

²³ Von praktisch allen „demokratischen“ russischen Parteien, einschliesslich der von Grigorij Jawlinskij geleiteten „Jabloko“-Partei – die einzige grössere Partei mit Einsitz in der Duma, die sich zu liberalen Grundsätzen bekennt –, werden die vom damaligen Wirtschafts- und Premierminister Jegor Gajdar zwischen 1991 und 1993/94 eingeleiteten Reformmassnahmen abgelehnt. Vgl. das Wirtschaftsprogramm von „Jabloko“ unter: <http://www.yabloko.ru/Union/Program/ep.html>.

²⁴ Gemäss jüngsten Meinungsumfragen sind nur 10% der Befragten der Meinung, dass die Demokratie das bestmögliche Regierungssystem für Russland ist. Fast 50% sind der Ansicht, dass Russland eine „andere, perfektere Regierungsform“ braucht. Zit. aus: Sedov, Leonid. „Russian Government not Legitimate, People Say: Political Chaos in Minds and in Deeds.“ In *Obščaja gazeta*, 23. Juli 1998 (in der englischen online-edition zugänglich unter: *Johnson's Russia List*, 28. Juli 1998).

der Übernahme der westlichen politischen und wirtschaftlichen Modelle wird vermehrt eine wichtige Ursache für die zunehmende Kriminalisierung von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft gesehen. Entsprechend sind Bezeichnungen wie „kriminell“, „korrupt“, „schwach“, „volksfern“ oder „bürokratisch“ die häufigsten Attribute, mit denen der russische Staat und dessen Regierung gegenwärtig charakterisiert werden. Nach weitverbreiteter Meinung geht von verbrecherischen Organisationen, Banken- und Finanzstrukturen, aber auch von ausländischen Geschäftsleuten und Investitionen ein negativer Einfluss auf Prosperität und Stabilität des Landes aus.²⁵

Vor diesem Hintergrund mehren sich die Stimmen derjenigen, die nach einer „starken Hand“ rufen, die Recht und Ordnung in Russland wiederherstellen soll. Diese Forderung findet ihre Nahrung in der anhaltenden wirtschaftlichen und sozialen Krise, die das Land seit der Auflösung der Sowjetunion durchläuft. Im Bewusstsein der politischen Elite und der Bevölkerung wird das Szenario nicht ausgeschlossen, dass Russland vom gleichen Schicksal des Zerfalls ereilt werden könnte wie die Sowjetunion. Regionalisierung erscheint damit erst einmal in der negativen Wahrnehmung von Zerfall und Bedrohung.

Von russischer Seite wird der Zerfallsprozess hauptsächlich mit drei Themenbereichen assoziiert: der gegenwärtigen Schwäche der staatlichen Macht, der ethnopolitischen Desintegration der Russländischen Föderation und dem Zerfall des einheitlichen wirtschaftlichen Raumes.²⁶ Vordergründig kommt der Zerfallsprozess Russlands in erster Linie in der stetig schwindenden politischen Mobilisierungskraft des föderalen Zentrums unter der Führung von Präsident Jelzin zum Ausdruck. Während ethnopolitische Spannungen etwas in den Hintergrund getreten sind, so wird der Zerfallsprozess gegenwärtig vor allem von wirtschaftlichen Faktoren vorangetrieben.

²⁵ Ebd. – Auch das neue nationale Sicherheitskonzept, das am 17. Dezember 1997 per Dekret Nr. 1300 von Präsident Jelzin verabschiedet wurde, spricht im Kapitel „Bedrohungen der nationalen Sicherheit der Russländischen Föderation“ von den unterschiedlichen Gefahren, welche die Einwirkung ausländischer Staaten und internationaler Organisationen auf Russland haben kann. Im Kapitel über den „Schutz der nationalen Sicherheit der Russländischen Föderation“ hält das Dokument unter anderem fest, dass es „notwendig ist, bestimmte Restriktionen auf das Wirken ausländischer Banken und Versicherungsgesellschaften einzuführen (...)“ und es „ausländischen Unternehmungen nicht gestattet werden soll, die Kontrolle über die strategisch wichtigen Sektoren der Wirtschaft und der Verteidigungsindustrie zu erlangen oder Monopole zu errichten.“ Die Konzeption ist enthalten in: „Konceptija nacional’noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii.“ In *Rossijskaja gazeta*, 26. Dezember 1997.

²⁶ Einer solchen Aufteilung folgt: Arinin, A. N. „Problemy razvitija rossijskoj gosudarstvennosti v konce XX veka.“ In *Federalizm vlasti i vlast’ federalizma*. Moskau: TOO „IntelTech“, 1997, S. 6-107.

1.1. Schwäche des russischen Staates

Der Blick zurück auf die Geschichte Russlands im 20. Jahrhundert macht deutlich, wieso sich Russland beim Aufbau einer neuen Staatlichkeit besonders schwertut. Weder das russische Imperium noch der sowjetische Staat legitimierten sich über ein nationalstaatliches Konzept. Vielmehr scharten sich die verschiedenen regionalen und nationalen Einheiten um ein Zentrum, das russisch dominiert war und eine übergeordnete Autorität beanspruchte.

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 russischen Staates.²⁷ Im Unterschied zum westlichen Verständnis bildet der Staat auch im heutigen Russland eine eigene Grösse. Als typisch russisch erweist sich 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 wird gleichberechtigt mit ihnen zum eigentlichen Ziel der Politik.²⁸

Entsprechend wird in dem am 17. Dezember 1997 von Präsident Jelzin in Kraft gesetzten „Konzept der nationalen Sicherheit der Russländischen Föderation“ klar abgegrenzt zwischen den Interessen des Individuums, der Gesellschaft und des Staates. Zu den Interessen des Staates werden „der Schutz des Verfassungssystems, die Souveränität und territoriale Integrität Russlands, die Herstellung politischer, wirtschaftlicher und sozialer Stabilität, die bedingungslose Implementierung der Gesetze und die Erhaltung von Recht und Ordnung sowie die Entwicklung der internationalen Kooperation auf partnerschaftlicher Grundlage“ gezählt.²⁹ Der Staat gilt somit als „stark“, wenn es ihm gelingt, diesen – an sich selbst gestellten – Ansprüchen gerecht zu werden.³⁰

²⁷ Vgl. dazu: Simon, Gerhard. „Zukunft aus der Vergangenheit: Elemente der politischen Kultur in Russland.“ In *Osteuropa* 5/1995, S. 455-482, insbesondere 459-463.

²⁸ Zur politischen Kultur vgl. etwa: Petro, Nicolai N. *The Rebirth of Russian Democracy: An Interpretation of Political Culture*. Cambridge, MA.: Harvard University Press, 1995. – Raeff, Marc. *Politique et culture en Russie: 18e-20e siecles*. Paris: Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 1996. – Tismaneanu, Vladimir (Hrsg.). *Political Culture and Civil Society in Russia and the New States of Eurasia*. Armonk, NY: Sharpe, 1995. – Welch, Stephen. *The Concept of Political Culture*. London: Macmillan, 1993. – White, Stephen. *Political Culture and Soviet Politics*. London: Macmillan, 1979.

²⁹ „Koncepcija nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii.“ In *Rossijskaja gazeta*, 26. Dezember 1997.

³⁰ Arinin, Problemy razvitija rossijskoj gosudarstvennosti, S. 35-36.

Bezeichnenderweise wird im Zusammenhang mit dem Aufbau der neuen russischen Staatlichkeit viel von der grossen Herausforderung für Russland gesprochen, zu einem Interessenausgleich zwischen dem Staat einerseits und seinen territorialen Einheiten andererseits zu finden.³¹ Konkret stellt sich die Diskussion um den föderativen Aufbau Russlands als ein Macht- und Verteilungskampf um Ressourcen, Finanzen und politische Zugeständnisse zwischen dem Zentrum und den Regionen dar. Dabei wird das Zentrum nicht mit der Föderation im Sinne des Bundes der Subjekte gleichgesetzt, sondern mit bestimmten Persönlichkeiten, vor allem dem Präsidenten, sowie den föderativen Exekutivorganen.³²

Eine wichtige Voraussetzung für das Funktionieren des Föderalismus ist das Vorhandensein eines Willens der einzelnen territorialen Einheiten und der verschiedenen Elemente der Gesellschaft, zu einem Ganzen, dem Staat, gehören zu wollen. Von einer Identifikation der Regionen mit dem Zentrum in diesem Sinne kann im heutigen Russland nicht gesprochen werden. Vielmehr wächst das Bewusstsein, einer bestimmten Region oder lokalen Gemeinschaft anzugehören, wobei die wirtschaftliche Ausrichtung und die Ethnizität wichtige integrative Faktoren darstellen.

Auch die verschiedenen überregionalen *Assoziationen* lassen sich nur bedingt als Ausdruck eines stärkeren regionalen Bewusstseins verstehen. Die meisten dieser Abkommen wurden mit dem Ziel geschaffen, regionale wirtschaftliche Interessen gegenüber dem Zentrum besser und effektiver vertreten zu können. Bislang wurden die Assoziationen kaum als Foren für die Koordination zwischenregionaler wirtschaftlicher Aktivitäten genutzt.³³ Allerdings wächst das Bewusstsein, dass die grossen Probleme im Innern des Landes nur in einer verstärkten Kooperation seiner Einheiten gelöst werden können. Alle russischen Regionen gehören mittlerweile einer Assoziation an. Um den separatistisch ausgerichteten Bündnissen („Sibirisches Abkommen“) zentrumstreue Vereinigungen („Vereinigung Schwarzerdezone“) entgegenzusetzen, unterstützte das Zentrum die Bildung von Assoziationen in einigen Fällen. Die separatistisch ausgerichteten Assoziationen sind sehr aktiv und versuchen,

³¹ Leksin, V. N./Švecov, A. N. *Gosudarstvo i regiony: Teorija i praktika gosudarstvennogo regulirovanija territorial'nogo razvitija*. Moskau: URSS, 1997, S. 13.

³² Ebd., S. 87.

³³ Ivanov, V. V. *Rossijskij federalizm i vnutrigosudarstvennaja dogovornaja politika*. Krasnojarsk: Krasnojarskij Gosudarstvennyj Universitet, 1997, S. 92-101.

gegenüber dem Zentrum und nach aussen als eigenständige Wirtschaftssubjekte in Erscheinung zu treten.³⁴

Vor diesem Hintergrund kann nun auch besser verstanden werden, wieso die nationale Sicherheitskonzeption das Fehlen einer übergeordneten nationalen „Idee“ als Bedrohung für den Zusammenhalt der Föderation darstellt. Das Konzept betrachtet 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.³⁵

Solange das Vertrauen der Regionen in den Staat ausbleibt, kann das föderale Zentrum den in der nationalen Sicherheitsdoktrin aufgelisteten „Verpflichtungen“ nur schwer nachkommen. Die „niedrige Effektivität der staatlichen Macht“³⁶ spiegelt sich nach weitverbreiteter Meinung in der Schwäche der obersten politischen Führung wider. Trotz den weitreichenden Kompetenzen, welche die Verfassung dem russischen Präsidenten zuspricht, kann auch sieben Jahre nach der Auflösung der UdSSR nicht von einer Konsolidierung der obersten politischen Macht in Russland gesprochen werden. Der Präsident kann zwar eigenmächtig eine ganze Regierung kurzfristig entlassen und eine neue einsetzen, ohne dabei Rücksicht auf das Parlament zu nehmen – wie dies bereits mehrmals geschehen ist. Er ist jedoch gleichzeitig Gefangener einer unübersichtlichen Bürokratie, deren Einheiten sich selber weitgehend blockieren. Bei den zahllosen Apparaten und Institutionen, die sich um die Person des Präsidenten gruppieren, handelt es sich nicht um eine einheitliche, durchgegliederte Verwaltung, sondern um ein Konglomerat von konkurrierenden Machtzentren, dessen Einheiten bestimmte Eigeninteressen vertreten und für Lobbygruppen wirken. Entscheide werden oft nicht auf der Grundlage langfristiger Konzeptionen und Strategien getroffen, sondern sind Resultate kurzfristiger Interessen des verästelten Apparates.³⁷

³⁴ Derzeit bestehen folgende Assoziationen: Vereinigung des „Nordwestens“; Vereinigung „Zentralrussland“; Vereinigung der Schwarzerdezone; Vereinigung „Grosse Wolga“; Vereinigung für Zusammenarbeit von Regionen, Territorien und Gebieten des Nordkaukasus; Regionale Vereinigung des Uralgebiets; Interregionale Vereinigung „Sibirisches Abkommen“; Vereinigung des Fernen Ostens. Vgl. dazu Karte 1 im Appendix.

³⁵ „Koncepcija nacional’noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii.“ In *Rossijskaja gazeta*, 26. Dezember 1997.

³⁶ Arinin, *Problemy razvitija rossijskoj gosudarstvennosti*, S. 35-36.

³⁷ Vgl. Schröder, Hans-Hennig. *Instanzen sicherheitspolitischer Entscheidungsfindung in der Jelzin-Administration*. Köln: Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internatio-

In diesem Zusammenhang wies Präsident Jelzin in seiner jährlichen Botschaft an die beiden Häuser des Parlaments vom März 1997 persönlich auf die Mängel innerhalb der Exekutive hin. Er kritisierte die Tatsache, dass die verschiedenen Ministerien keine Konzepte und langfristigen Strategien ausarbeiten würden.³⁸ Tatsächlich verfügt Russland bis heute weder über eine aussenpolitische Strategie noch über eine Militärdoktrin. Ebenso lässt sich auch kein einheitliches Konzept einer Regionalpolitik erkennen. Das in der Verfassung festgeschriebene Prinzip, wonach alle Subjekte die gleichen Rechte und Freiheiten geniessen, wird in der Praxis durch den Umstand unterlaufen, dass eine Region je nach Status verschieden behandelt wird. In der Praxis entwickelt sich in Russland ein Vertrags- beziehungsweise Verhandlungsföderalismus, der dadurch gekennzeichnet ist, dass die Verteilung der Kompetenzen zwischen Zentrum und der jeweiligen Region in bilateralen Verträgen und Zusatzabkommen festgelegt wird.

Einen Abbruch erhält die präsidiale Autorität auch dadurch, dass Verfassungen und Statuten, die sich nationale Republiken und eine Reihe anderer Subjekte der Russländischen Föderation gegeben haben, zum Teil grobe Widersprüche zu den Satzungen der Verfassung der Russländischen Föderation – dessen Garant der Präsident ist – aufweisen.³⁹ Die Geringschätzung eines gemeinsamen Rechtsraumes drückt sich exemplarisch dadurch aus, dass sich, gemäss Expertise des Justizministeriums, von den 16'000 Gesetzen, die zwischen Sommer 1995 und 1996 von den Subjekten der Russländischen Föderation verabschiedet wurden, über die Hälfte nicht mit der russischen Verfassung oder mit der föderalen Gesetzgebung vereinbaren lassen.⁴⁰

Eine weitere Schwäche des Staates kann darin gesehen werden, dass Exekutive (Präsident und Regierungsapparat) und Legislative (Duma und Föderationsrat) nicht zusammenarbeiten, während der Judikative (Oberster Gerichtshof) generell eine geringe Bedeutung im politischen Alltag zukommt. Anders als in den meisten westli-

nale Studien, 1996 (=Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 18/1996). – Ders. „Russische Wirtschafts- und Gesellschaftseliten im Übergang.“ In Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien (Hrsg.). *Der Osten Europas im Prozess der Differenzierung: Fortschritte und Misserfolge der Transformation*. Jahrbuch 1996/97. München/Wien: Carl Hanser Verlag, 1997, S. 266-277.

³⁸ *Poslanie Prezidenta Rossijskoj Federacii Federal'nomu Sobraniju. Porjadok vo vlasti – porjadok v strane*. Moskau, 6. März 1997.

³⁹ Arinin, Problemy razvitija rossijskoj gosudarstvennosti, S. 36. – Vgl. ausserdem: Heinemann-Grüder, Andreas. „Integration durch Asymmetrie? Regionale Verfassungen und Statuten in Russland.“ In *Osteuropa*, 7/1998, S. 672-688.

⁴⁰ Angaben aus: Archiv Gosudarstvennoj Dumy Federal'nogo Sobranija Rossijskoj Federacii. Materialy Komiteta po delam Federacii i regional'noj politike, zit. bei: Arinin, Problemy razvitija rossijskoj gosudarstvennosti, S. 39.

chen Staaten kann Russland auf keine Tradition einer liberalen Streitkultur zurückgreifen. Trotz der Tatsache, dass die Mitglieder der Legislative seit der blutigen Auflösung des Volksdeputiertenkongresses (Parlament) durch die Regierung im Oktober 1993 in freien und offenen Wahlen vom Volk bestimmt werden, nimmt die Regierung jede Gelegenheit wahr, um besonders die Duma – das „Unterhaus“ des Parlaments – als Feind darzustellen, der durch sein oppositionelles Verhalten Russland Schaden zufügt. Umgekehrt wird auch die Duma nicht müde, die Schuld an Russlands wirtschaftlicher Talfahrt der Regierung und insbesondere dem Präsidenten zuzuschreiben.

Vor dem Hintergrund einer langen autokratischen Tradition wird die Stärke des russischen Staates auch im heutigen Russland überwiegend daran gemessen, inwieweit es ihm gelingt, Macht zu monopolisieren – nicht zu teilen oder zu verwalten. Damit besteht das Dilemma für Russland gegenwärtig darin, dass sich die beiden Prozesse, einerseits die Weiterführung der grossen demokratischen Umgestaltung und wirtschaftlichen Reform sowie andererseits die Forderung nach einer Stärkung des Staates, nur schwer unter einen Hut bringen lassen.

1.2. Ethnopolitische Desintegration der Russländischen Föderation

In den ersten Jahren nach der Auflösung der Sowjetunion im Dezember 1991 schien die grösste Gefahr für die Einheit Russlands von ethnopolitischen Spannungen auszugehen. Mittlerweile bestimmen vermehrt wirtschaftliche Faktoren den Gang des russischen Regionalisierungsprozesses. Rückblickend auf die ersten Jahre nach dem Ende der Sowjetunion lässt sich für die nationalen Republiken innerhalb der Russländischen Föderation⁴¹ die Tendenz feststellen, dass die jeweiligen regionalen Eliten die nationale Karte solange ausspielten, bis ihre Machtpositionen konsolidiert und der Kampf um die Umverteilung der Ressourcen mit der Zentrale zum grösstmöglichen Vorteil der Republiken entschieden war.⁴²

Für ethnopolitische Besorgnis scheint es gegenwärtig nur wenig unmittelbaren Anlass zu geben. Diese Entwicklung hat mehrere Ursachen. Zum einen ist die nationale Frage in Russland im Vergleich zur Sowjetunion schon deshalb nicht von der gleichen Virulenz, weil knapp über 80 Prozent der Einwohner des russischen Vielvölkerstaates

⁴¹ Damit sind Regionen gemeint, in denen eine nichtrussische Ethnie die „Titularnation“ stellt. Vgl. dazu die weiteren Ausführungen in diesem Kapitel.

⁴² Vgl. dazu die regionalen Fallstudien bei: McAuley, Russia's Politics of Uncertainty.

ethnische Russen sind.⁴³ In der Sowjetunion machte der Anteil Russen Mitte 1989 dagegen nur etwas mehr als die Hälfte der Gesamtbevölkerung aus.⁴⁴ Zum anderen konnte die Sezessionsgefahr innerhalb Russlands insofern entschärft werden, als die meisten der nach Unabhängigkeit strebenden Regionen ihre Geschicke ohnehin weitgehend unabhängig von Moskau bestimmen. Dies kann etwa am Beispiel Tschetscheniens gezeigt werden, wird aber besonders deutlich, wenn der Blick auf die Entwicklung der Rechtsverhältnisse zwischen dem Zentrum und den Regionen im allgemeinen gewandt wird. Beginnen wir mit einem Blick auf die tschetschenische Unabhängigkeitsbewegung.

Das Szenario der Abspaltung einzelner nationaler Republiken vom Gesamtstaat wurde im Alptraum des zweieinhalbjährigen Bürgerkrieges in Tschetschenien zur blutigen Realität mit rund 80'000 Toten.⁴⁵ Mehr als alle anderen Krisen hat der Tschetschenienkrieg die Unfähigkeit der politischen Führung offengelegt, auf schwierige innere Situationen angemessen zu reagieren. Die brutale Reaktion der russischen Führung zeitigte zwar unmittelbar eindämmende Wirkung auf die Unabhängigkeitsbestrebungen anderer Regionen (vor allem Tatarstans), gleichzeitig erfuhr die Autorität des Zentrums durch das gewaltsame Vorgehen aber einen empfindlichen Einbruch.⁴⁶

Der Regierung Jelzin gelang es zwar in langwierigen Verhandlungen, die Einheit Russlands zu retten. Der Preis war allerdings die Anerkennung einer weitgehenden Unabhängigkeit dieser Republik. Dies wird bei einem Blick auf das am 12. Mai 1997 zwischen der russischen Regierung und der tschetschenischen Führung unterzeichnete „Abkommen über Frieden und die Prinzipien der Zusammenarbeit zwischen der

⁴³ Vgl. Götz, Roland/Halbach, Uwe (Hrsg.). *Politisches Lexikon Russland: Die nationalen Republiken und Gebietseinheiten der Russländischen Föderation*. München: Verlag C. H. Beck, 1994, S. 15.

⁴⁴ Vgl. zu den Zahlenangaben: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien (Hrsg.). *Sowjetunion 1990/91: Krise – Zerfall – Neuorientierung*. München/Wien: Carl Hanser Verlag, 1991, S. 348-355.

⁴⁵ Diese Angabe ist nicht offiziell, sondern beruht auf einer Schätzung des damaligen Tschetschenien-Unterhändlers Alexander Lebed. Vgl. Halbach, Uwe. *Der Tschetschenienkrieg im August 1996: Die Wende (Teil II)*. Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 1996 (= Aktuelle Analysen des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 57/1996), S. 6.

⁴⁶ Vgl. Salmin, Aleksei M. „Russia's Emerging Statehood in the National Security Context.“ In Baranovsky, Vladimir (Hrsg.). *Russia and Europe: The Emerging Security Agenda*. Stockholm International Peace Research Institute. Oxford: Oxford University Press, 1997, S. 104-130, hier: 114-115. – Auswirkungen des Krieges in Tschetschenien auf das Verhältnis der Regionen zu Moskau: Debardeleben, Joan. „The Development of Federalism in Russia.“ In Stavrakis, Peter J. et al. (Hrsg.). *Beyond the Monolith: The Emergence of Regionalism in Post-Soviet Russia*. Washington, DC: The Woodrow Wilson Center Press, 1997, S. 35-56, hier: 53-54.

Russländischen Föderation und der tschetschenischen Republik Itschkerija“ deutlich, welches in der Form eines internationalen Vertrages gehalten ist. Die Feststellung, dass die beiden Seiten „ihr Verhältnis in Übereinstimmung mit den allgemein anerkannten Prinzipien und Normen des internationalen Rechts“ errichten wollen, kann als faktische Anerkennung der Souveränität dieser Republik interpretiert werden.⁴⁷ Die Voraussetzungen für die Beendigung der offenen Konfrontation wurden bereits Monate früher, am 31. August 1996, durch die Unterzeichnung eines Friedensabkommens geschaffen, das unter Vermittlung des damaligen Sekretärs des nationalen Sicherheitsrates, Alexander Lebed, zustande kam. Das Abkommen klammerte die Frage nach der Stellung der Republik innerhalb der Russländischen Föderation bewusst aus. Die beiden Seiten entschieden sich, diese Frage für eine Frist von fünf Jahren offen zu lassen und inzwischen den Status quo – d.h. die faktische Unabhängigkeit der Republik – zu akzeptieren.⁴⁸

Ähnliches zeigt sich bei der Analyse der Rechtsverhältnisse zwischen dem Zentrum und den Regionen. Den nationalen Republiken und zunehmend auch den übrigen Regionen ist es im Laufe der Zeit gelungen, ihr Verhältnis mit dem Zentrum in bilateralen Verträgen zu regeln. Diese sichern ihnen *de facto* eine weitgehende Unabhängigkeit zu, auch wenn sie *de jure* der Verfassung der Russländischen Föderation widersprechen. Der russische Föderalismus leidet gegenwärtig an einer tiefen Kluft zwischen dem Anspruch der Verfassungsnorm (Verfassung vom Dezember 1993) hinsichtlich des Prinzips der Gleichberechtigung und Gleichstellung der Subjekte der Föderation und der Realität eines noch weitgehend strukturlosen Systems von verschiedenen, nebeneinander bestehenden territorialen Einheiten, die untereinander und mit dem föderalen Zentrum nur lose verbunden sind.⁴⁹

Das ungleiche Verhältnis zwischen den nationalen Republiken und den übrigen Regionen ist als Erbschaft des „sozialistischen Föderalismus“ zu sehen. Die administrative politische Struktur der UdSSR basierte auf zwei Prinzipien: dem nationalen (ethnischen) Prinzip und dem territorialen Prinzip. Sowohl die Unionsrepubliken als auch die Autonomen Republiken (konstitutive Einheiten innerhalb der Unionsrepublik) waren von einer signifikanten ethnischen Gruppe bewohnt, die – auch ohne

⁴⁷ Dokument enthalten in: „Dogovor ‚O mire i principach vsaimootnošenij meždu Rossijskoj Federaciej i Cecenskoj Respublikoj Ickerija‘.“ In *Federalizm vlasti i vlast' federalizma*, S. 292.

⁴⁸ Krichevsky, Grigory. „Chechnya: Lebed and Yeltsin's Chief Aide Discuss Agreement.“ In *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 6. September 1996 (online-edition).

⁴⁹ Vgl. dazu: Luchterhandt, Otto. „Zum Entwicklungsstand des Föderalismus in Russland.“ In *Kappeler, Regionalismus und Nationalismus*, S. 243-268.

notwendigerweise die absolute Mehrheit der Bevölkerung aufzuweisen – die offizielle „Titularnation“ stellte.

Dem Prinzip der nationalen Selbstbestimmung trugen die Sowjetführer durch die Schaffung sogenannter Autonomer Gebiete und Autonomer Kreise Rechnung, die jedoch nicht den gleichen Status wie die Unionsrepubliken oder die Autonomen Republiken hatten. Wie die Unionsrepubliken, so hatten auch die Autonomen Republiken eine eigene Verfassung und genossen in bestimmten Bereichen gewisse Rechtsfreiheiten. Die sowjetische Verfassung gestand aber nur den Unionsrepubliken, nicht den Autonomen Republiken, das Recht auf Ausscheiden aus der Union zu.⁵⁰ Die übrigen Regionen waren rein administrative Verwaltungseinheiten und gliederten sich auf in Oblasti und Kraja. Diese Regionen hatten keine nennenswerten ethnischen Minderheiten. Der wichtigste Unterschied zwischen den Oblasti und Kraja bestand darin, dass die Kraja äussere Grenzen mit anderen Unionsrepubliken (jetzt unabhängige Staaten) besaßen, einige der Kraja eine Mischung verschiedener ethnischer Territorien umfassten, oft kaum industrialisiert, bevölkerungsarm und geographisch weiträumig waren. Den beiden Städten, Moskau und Leningrad (heute St. Petersburg), wurde ebenfalls ein eigener administrativer Status eingeräumt.⁵¹

Der sowjetische Staat war aber nur dem Anspruch nach eine Föderation. Die eben skizzierte, äusserst komplizierte staatliche Struktur wurde überlagert von der streng zentralisierten Kommandostruktur der kommunistischen Partei. Die vielfältigen Probleme des Vielvölkerstaates UdSSR sollten erst virulent werden, als sich die zentralistische Parteiherrschaft allmählich aufzulösen begann und die Führungen der Unionsrepubliken ihre Rechte – in erster Linie das Recht auf Ausscheiden aus der Union – tatsächlich einforderten. Nach dem plötzlichen Zerfall der UdSSR sollte gerade Russland die Folgen von 70 Jahren „sozialistischen Föderalismus“ schmerzhaft erfahren. Willkürliche Grenzziehungen (beispielsweise die Chruschtschowsche Schenkung der russisch besiedelten Krim an die Ukraine im Jahre 1954) oder eine forcierte Siedlungspolitik (beispielsweise die Ansiedlung von ethnischen Russen in den baltischen Republiken nach dem Zweiten Weltkrieg) waren mit ein Grund dafür, dass plötzlich 25 Millionen ethnischer Russen vom Mutterland abgeschnitten und zu „Ausländern“ in den neuen unabhängigen Staaten wurden.

Der Emanzipationsprozess der Republiken wurde durch den Machtkampf, zunächst zwischen den Führungen der Sowjetunion und Russlands Ende der 1980er Jahre, dann

⁵⁰ Vgl. Debardeleben, *The Development of Federalism*, S. 35-56.

⁵¹ Vgl. Karte und Tabelle, S. 2-3.

durch den sich über den Zeitraum 1992 bis Oktober 1993 hinziehenden Kampf zwischen der Exekutive und Legislative in Russland selbst, entscheidend begünstigt. Beide Seiten haben jeweils versucht, die Regionen auf ihre Seite zu ziehen. Um die Sympathie der russischen Regionen zu gewinnen und seine Verhandlungsposition gegenüber Gorbatschow zu stärken, erklärte beispielsweise Boris Jelzin, Präsident der damaligen RSFSR 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.“⁵²

Am 12. Juni 1990 ernannte sich Russland 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.⁵³ Die Souveränitätserklärung versprach, den Status der administrativen und autonomen Gebietskörperschaften des neuen Russland aufzuwerten und löste damit eine Kettenreaktion aus: Alle 16 Autonomen Republiken sowie vier der fünf Autonomen Oblasti in der RSFSR verkündeten ihre volle Souveränität und erklärten sich zu Republiken beziehungsweise „Staaten“. 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 Tschetschenien Ende 1991 seine vollständige staatliche Unabhängigkeit erklärte. Im Zeitraum bis zum Oktober 1993 gelang es den Republiken, sich deutlich vom Moskauer Zentrum zu emanzipieren.⁵⁴

Zum gleichen Zeitpunkt, als über die Frage eines neuen Unionsvertrages zwischen der Sowjetunion und den Unionsrepubliken debattiert wurde, wurde innerhalb Russlands auch die Problematik der Neustrukturierung der Russländischen Föderation diskutiert. 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

⁵² Zit. nach: Götz/Halbach, Politisches Lexikon Russland, S. 30.

⁵³ Vgl. 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 Gorbacev.“ In *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*. NF Band 40. Tübingen: Mohr, 1991/1992, S. 191-289.

⁵⁴ Luchterhandt, Zum Entwicklungsstand des Föderalismus, S. 244.

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 sechs der 21 nationalen Republiken die „Titulnation“ die absolute Mehrheit der Bevölkerung darstelle und die meisten Regionen grundsätzlich ethnisch stark durchmischt seien.⁵⁵

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 andererseits – nationale Republiken, territoriale Einheiten (Oblasti, Kraja sowie die Städte Moskau und St. Petersburg) und die noch fortbestehenden Autonomen Gebiete und Kreise (Jüdisches Autonomes Gebiet und Autonome Gebiete Sibiriens) – unterzeichnet. Die Führung Tatarstans unterzeichnete ihren Vertrag erst am 15. Februar 1994.⁵⁶ Im Falle Tschetscheniens liess die Unterzeichnung eines Friedensvertrages mit Russland bis am 12. Mai 1997 auf sich warten.⁵⁷ Damit sollte sich das Prinzip des asymmetrischen Föderalismus – die Privilegierung der Republiken vor den russischen Regionen – erst einmal durchsetzen.⁵⁸

Dieser als rettend für die russische Einheit empfundene Föderationsvertrag, der durch das Zugeständnis weitreichender Autonomie einseitig den Interessen der Republiken entgegenkam, schuf einen Anreiz für die Souveränitätsbestrebungen der übrigen

⁵⁵ Ebd., S. 245.

⁵⁶ Erst nach intensiven, langjährigen Verhandlungen und weitreichenden politischen Zugeständnissen von seiten der neuen russischen 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 razgranicienii predmetov vedenija i vzaimnom delegirovanii polnomocij meždu organami gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii i organami gosudarstvennoj vlasti Respubliki Tatarstan‘.“ In *Federalizm vlasti i vlast' federalizma*, S. 247-252. – Vgl. zu Tatarstan die Ausführungen bei: McAuley, *Russia's Politics of Uncertainty*, S. 42-108. – Und: Noack, Christian. „Tatarstan – Souveränität im souveränen Russland?“ In Kappeler, *Regionalismus und Nationalismus*, S. 57-85.

⁵⁷ Vgl. Fussnote 47.

⁵⁸ Föderationsvertrag vom 31. März 1992 enthalten in: Boltenkova, L. F. et al. (Hrsg.). *Federativnij dogovor. Dokumenty. Kommentarij*. Moskau: Izdatel'stvo „Respublika“, 1992.

Regionen. Denn nicht nur die Republiken, auch einige der an wertvollen Rohstoffen reichen und industriestarken russischen Regionen strebten danach, die Kontrolle über die Wirtschaft ihres Gebietes und die Verwertung der Bodenschätze zu erringen sowie Höhe und Umfang des Finanztransfers an das Zentrum zu ihren Gunsten festsetzen zu können.⁵⁹ Im November 1992 schlossen sich die Führer von 53 Oblasti und Kraja 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, um wirtschaftliche und soziale Interessen gegenüber dem Zentrum wirkungsvoll vertreten zu können.⁶⁰ Den Anfang machten die Oblasti Wjatka und Tula, indem die dortigen Führungen eigene Verfassungen annahmen. Die Oblast Wologda erklärte ihre staatliche Souveränität. Der Sowjet der Oblast Nischni Nowgorod gab bekannt, dass sich die Region in Kürze zur Republik erklären würde. Der Sowjet der Oblast Archangelsk erklärte eigenmächtig das Gebiet Archangelsk zur Republik. Diesen Beispielen folgend, unternahmen eine Reihe weiterer Regionen ähnliche Schritte.⁶¹

Unter dem Druck dieser Souveränisierungsbestrebungen proklamierte die neue russische Verfassung vom Dezember 1993 im fünften Artikel die Gleichberechtigung aller Subjekte der Russländischen Föderation sowohl zueinander als auch im Verhältnis zur Föderation.⁶² In der Realität jedoch setzte das Zentrum seine weitgehend konzeptionslose Regionalpolitik fort, die in noch stärkerem Masse von Unausgewogenheit, Spontaneität und Widersprüchlichkeit gekennzeichnet war – und es bis heute ist.⁶³ 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.

Die Unterzeichnung von bilateralen Verträgen mit Oblasti und Kraja machte deutlich, dass Moskau den machtpolitischen Bedingungen verstärkte Bedeutung zumass. Zum massgebenden Faktor des Verhältnisses zwischen dem Zentrum und den Subjekten wurde die Wirtschaftskraft einer Region, während die ethnisch-nationale Komponente

⁵⁹ Luchterhandt, Zum Entwicklungsstand des Föderalismus, S. 244.

⁶⁰ Arinin, Problemy razvitija rossijskoj gosudarstvennosti, S. 56.

⁶¹ Ebd.

⁶² Die Verfassung der Russländischen Föderation findet sich in der russischen und englischen Version auf der staatlichen russischen Homepage unter: <http://www.gov.ru/konst/konst0.htm>.

⁶³ Luchterhandt, Zum Entwicklungsstand des Föderalismus, S. 247.

in den Hintergrund rückte. Die entscheidende Asymmetrie zwischen Republiken einerseits und Oblasti und Kraja andererseits liegt in der unterschiedlichen Freiheit zur Bestimmung der inneren Ordnung, mithin in den unterschiedlichen Graden zentralstaatlicher Einwirkungsmacht. In der Realität ist diese Asymmetrie seit der Wählbarkeit der Gouverneure in den Oblasti und Kraja (früher wurden sie vom Präsidenten ernannt) und der Marginalisierung der Rolle der Präsidentenvertreter (die früher mit umfangreichen Kompetenzen ausgestattet waren, um die Interessen des Zentrums in diesen Regionen wahrzunehmen) erheblich abgemildert. Die Exekutive der Oblasti und Kraja stehen damit jenen der Republiken in ihrer Entscheidungsautonomie nicht mehr grundsätzlich nach.⁶⁴

Da in den meisten Republikverfassungen unterdessen das Prinzip der Nichtdiskriminierung der anderen Ethnien verankert ist, besteht mit Blick in die unmittelbare Zukunft wenig Anlass zu ethnozentrischer Besorgnis. Das Potential für ethnische Konflikte bleibt jedoch vorhanden und wird dann gefährlich, wenn die regionalen Eliten, wie im Fall von Tschetschenien, ethnischen Nationalismus als Mittel einsetzen, um ihre Machtposition gegenüber Moskau auszubauen. Gegenwärtig ergibt sich aber vor allem aus dem wirtschaftlichen Ungleichgewicht unter den Regionen, das durch deren unterschiedliche ökonomische Privilegierung im Rahmen ihrer bilateralen Verträge noch verstärkt wird, einiges an innerrussischem Spannungspotential.

1.3. Desintegration des wirtschaftlichen Raumes

So wie das Auseinanderbrechen der UdSSR hauptsächlich vom Streben der regionalen Eliten nach Kontrolle über die republikseigenen Ressourcen begleitet war, so ist der wirtschaftliche Faktor auch das herausragende Merkmal der gegenwärtigen regionalen Prozesse innerhalb der Russländischen Föderation. Die Russländische Föderation funktionierte Zeit ihres kurzen Bestehens nie als einheitlicher Wirtschaftsraum. Bereits 1990 nahm mit den Souveränitätserklärungen einzelner russischer Gebietseinheiten eine Dynamik ihren Anfang, die vom Wunsch nach nationaler Selbstbestimmung und möglichst weitgehender Kontrolle über die territorialen Ressourcen geprägt war. Der ohnehin bereits bestehenden breiten Vielfalt von regional unterschiedlichen

⁶⁴ Heinemann-Grüder, Integration durch Asymmetrie, S. 686.

Wirtschaftsstrukturen und Ressourcenvorkommen wurde durch die Errichtung von örtlichen Zahlungs- und Handelsbarrieren ein weiteres Element hinzugefügt.⁶⁵

Die treibende Kraft dieses wirtschaftlichen Regionalismus war und ist in erster Linie die ungleiche wirtschaftliche Entwicklung der Regionen innerhalb Russlands.⁶⁶ Wirtschaftlich schwache Gebiete, die über keine wertvollen Ressourcen verfügen, an Kriegszonen grenzen, Schwierigkeiten beim Zugang zu den wichtigen Transportrouten haben und – etwa aufgrund einer veralteten Industrie – weder über das Potential noch die Mittel verfügen, konkurrenzfähige Produkte auf dem Binnen- oder dem Aussenmarkt anbieten zu können, sehen in der wirtschaftlichen Differenzierung die Gefahr, zunehmend an den Rand der russischen Gesellschaft gedrängt zu werden. Diese sogenannten „depressiven“ Regionen sind besonders auf die finanzielle Unterstützung des Zentrums angewiesen. Demgegenüber sehen wirtschaftlich starke Regionen ihre Interessen oftmals besser in Abgrenzung vom Einfluss des Zentrums gewahrt. Angesichts der gegenwärtigen Instabilität Russlands sind wirtschaftlich potente Gebiete immer weniger gewillt, umfangreiche Nettotransfers an den Rest des Gesamtstaates zu leisten, ohne dass diese Transfers in erkennbarer Weise übergeordneten Interessen dienen.⁶⁷

Das Auseinanderdriften des russischen Wirtschaftsraumes kann mit den folgenden Zahlen veranschaulicht werden: Von Mitte der 1980er Jahre bis Mitte der 1990er Jahre liess sich eine wirtschaftliche Stärkung von Regionen im Nordgebiet, Wolgagebiet, im Ural, in West- und Ostsibirien und 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.⁶⁸ Der Gesamtanteil der ersten Gruppe von Regionen an der Industrieerzeugung wuchs von 52 Prozent im Jahre 1989 auf 63 Prozent im Jahre 1995.⁶⁹ Wichtige sozioökonomische und politische Implikationen folgen

⁶⁵ Vgl. Kirkow, Peter. „Im Labyrinth russischer Regionalpolitik: Ausgehandelter Föderalismus und institutionelle Veränderungen.“ In *Osteuropa*, 1/1997, S. 38-51, hier: 43-45.

⁶⁶ Vgl. dazu: 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/Wien: Carl Hanser Verlag, 1997, S. 277-288. – Kirkow, Peter. „Russlands Regionen im Vergleich: Zwischen institutionellem Wandel, Finanzknappheit und wirtschaftlicher Anpassung.“ In *Osteuropa*, 10-11/1997, S. 1009-1021.

⁶⁷ Bell, Claudia/Götz, Roland. „Die wirtschaftliche Dimension von Regionalismus in der Russländischen Föderation.“ In Kappeler, Regionalismus und Nationalismus, S. 225.

⁶⁸ Vgl. Karte und Tabelle S. 2-3.

⁶⁹ Parkanskij, Aleksandr. „Rossijskie regiony i vnešnjaja politika.“ In *Segodnja*, 19. Juni 1996.

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 verteilt auf die Gruppe dieser 20 territorialen Einheiten.⁷⁰

Das Dilemma besteht für Russland darin, dass angesichts einer weiteren Zunahme der Unterschiede in der wirtschaftlichen Entwicklung zwischen den Regionen mit zunehmenden innenpolitischen Spannungen zu rechnen ist. Das regionale Wählerverhalten 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, rechtsradikal oder fremdenfeindlich verstanden werden kann –, gelten Regionen mit wirtschaftlich aussichtsreicheren Perspektiven tendenziell als liberaler und reformorientierter. Der Graben zwischen armen und reichen Regionen verschärft damit auch den politischen Graben zwischen konservativ-nationalistischen und liberal-reformorientierten Gruppierungen.⁷¹

Derzeit ist die Regionalpolitik des föderalen Zentrums auf „Schadenbegrenzung“ ausgerichtet. Aus der Sicht der Regierung Jelzin sind in erster Linie die zentrifugalen Tendenzen in den wirtschaftlich besser gestellten Regionen eine Bedrohung für den Zusammenhalt Russlands. Weit entfernt davon, die wirtschaftliche Ungleichheit innerhalb Russlands ausgleichen zu können, muss die Moskauer Führung ihre Kräfte darauf konzentrieren, die nach mehr Unabhängigkeit strebenden Regionen bei der Stange zu halten. Die russische Regierung sieht sich dabei gezwungen, dies über das Mittel weitreichender politischer Zugeständnisse zu erreichen.

Die Zugeständnisse des Zentrums an die Regionen umfassen schwergewichtig Fragen wirtschaftlicher Natur wie die Regelung der Kontrolle über territoriale Ressourcen, Freiheiten beim Aussenhandel und Konzessionen hinsichtlich des Umfangs fiskalischer Transfers oder des finanziellen Ausgleichs zwischen der Föderation und den

⁷⁰ Ebd.

⁷¹ Vgl. dazu die umfassenden Studien, die in diesem Zusammenhang von der Europäischen Kommission im Rahmen des TACIS-Programmes zur wirtschaftlichen Entwicklung der russischen Regionen und der politischen Einstellung der Bevölkerung erstellt wurden: Programma Evropejskogo Sojuza Tacis, Kontrakt BIS/95/321/057. *Analiz tendencij razvitija regionov Rossii v 1992-1995gg.* Moskau, März 1996. – Ders. *Analiz tendencij razvitija regionov Rossii v 1991-1996gg.: Politiceskie orientacii naselenija regionov Rossii.* Moskau, Mai 1997. – Ders. *Analiz tendencij razvitija regionov Rossii: Tipologija regionov, vyvody i predloženiya.* Moskau, Oktober 1996.

Subjekten. Ein weiteres Mittel, um Regionen einen Anreiz zum Verbleib in der Föderation zu verschaffen, ist die Rekrutierung regionaler Eliten durch das föderale Zentrum. Moskau bevorzugt Personen aus wichtigen Regionen, wenn es um die Verteilung hoher Posten und Ämter geht.

Ansonsten sieht sich das Zentrum den zentrifugalen Prozessen weitgehend machtlos gegenüber. So führte der von den Republikführungen Baschkortostans, Kareliens, Tatarstans, Tschetscheniens und Sacha-Jakutiens in den Jahren 1992/93 praktizierte „Budgetseparatismus“, d.h. die Zurückhaltung föderaler Steueranteile für den regionalen Eigenbedarf, zu Einbussen im föderalen Budget von mehreren Hundert Milliarden Rubeln.⁷² 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.⁷³

Bezeichnend ist in diesem Zusammenhang auch die Tatsache, dass sich die Zahl der „Geberregionen“, das heisst derjenigen Regionen, die keine direkten Subventionen aus dem föderalen Fond erhalten, von 23 im Jahre 1994 auf gerade sieben im Jahre 1997 gesenkt hat.⁷⁴ Dies ist nur zum Teil auf eine allgemeine Verarmung der Regionen zurückzuführen. In der abnehmenden Zahl drückt sich Moskaus Politik der Privilegierung bestimmter Regionen aus, deren Sympathie sich das föderale Zentrum durch Zugeständnisse dieser Art zu erwerben hofft. Es versteht sich von selbst, dass die Führungen der verbliebenen Geberregionen angesichts einer solch ungleichen Politik immer weniger gewillt sind, für die Finanzierung der anderen Gebiete aufzukommen. Verstärkt halten deshalb auch diese Regionen föderale Steueranteile zurück.

Das Unvermögen des Staates, die Eintreibung der festgesetzten Steuern zu gewährleisten, war mit ein wichtiger Grund dafür, dass Russland im Sommer dieses Jahres auf den finanziellen Zusammenbruch zusteuerte, der auch dank massiver Interventionen von aussen (IWF- und Weltbankkredite) nicht mehr aufgefangen werden konnte und in

⁷² Angaben aus: Archiv Gosudarstvennoj Dumy Federal'nogo Sobranija Rossijskoj Federacii. Materialy Komiteta po bjudžetu, nalogam, bankam i finansam, zit. bei: Arinin, Problemy razvitija rossijskoj gosudarstvennosti, S. 43-44.

⁷³ Ebd.

⁷⁴ Angaben aus: 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. – Eine andere Quelle nennt 12 Regionen, die 1997 zu den Netto-Steuerzahlern gehörten (vgl. Karte 2 im Appendix). Zur Entwicklung 1992-1995 vgl. Tabelle unter: <http://www.region.rags.ru/table1.htm>.

die Finanz- und Staatskrise von August/September 1998 mündete.⁷⁵ 1997 lagen die staatlichen Einnahmen einen Drittel unter der Vorgabe, die im Gesetz „Über das föderale Budget des Jahres 1997“ von der Föderalversammlung festgelegt worden war. Der föderale Haushalt 1997 sah bei Einnahmen von 434 Billionen Rubel (rund 76 Milliarden US-\$) und Ausgaben von 530 Billionen Rubel (rund 92 Milliarden US-\$) ein Budgetdefizit von 3,5 Prozent des erwarteten BIP vor. Die von der Regierung angesichts des zu erwartenden Defizits vorgeschlagene Ausgabenkürzung um rund 20 Prozent (108 Billionen Rubel) lehnte die Staatsduma ab.⁷⁶

Sowohl die vorgesehene Kürzung der Ausgaben als auch eine ebenfalls diskutierte Erhöhung des staatlichen Steuerfusses um den fehlenden Prozentsatz von rund 30 Prozent musste zu einer weiteren Verschärfung der sozioökonomischen Krise im Land führen. In diesem Zusammenhang meinte etwa Moskaus Bürgermeister Luschkow, dass als Folge von Ausgabenkürzungen gerade denjenigen Bereichen und Regionen Mittel entzogen würden, die durch die Reformen bereits besonders hart getroffen worden seien. Dies bedeutete seiner Meinung nach, dass die Modernisierung von Gebieten mit überalterter Industrie ebenso zurückgestellt werden müsste wie die dringend notwendigen Sozialprogramme der Regierung.⁷⁷

Eine Gefährdung des einheitlichen Wirtschaftssystems geht auch von der zunehmenden Demonetisierung der Wirtschaft und der Ausbreitung der Schattenwirtschaft aus. Ende 1995 wurden nur gerade 42 Prozent der von der Industrie produzierten Güter mit Geld bezahlt. Im Jahre 1996 war die Tendenz weiter steigend.⁷⁸ Genau wie die Schattenwirtschaft, die für die Erwirtschaftung eines immer grösser werdenden Anteils des Bruttoinlandprodukts verantwortlich ist, dient auch die Praktik des geldlosen Tauschgeschäfts vor allem dazu, die staatlichen Steuern zu umgehen. Dies hat eine

⁷⁵ Vgl. dazu: Hishow, Ognian. *Russland: Finanzieller Zusammenbruch aufgeschoben?* Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 1998 (= Aktuelle Analysen des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 30/1998).

⁷⁶ Vgl. *Russian Economy: Trends and Perspectives*, monthly updated Bulletin, 1997 (Januar bis Dezember) unter: <http://www.online.ru/sp/iet/trends/1997.html>.

⁷⁷ Archiv Soveta Federacii Federal'nogo Sobranija Rossijskoj Federacii. Stenogramma soveščanija 23 oktjabrja 1996 goda rukovoditelej regionov-donorov po problemam formirovanija mežbudžetnych otnošenij v 1997 godu, zit. bei: Arinin Problemy razvitija rossijskoj gosudarstvennosti, S. 46-47.

⁷⁸ Angaben aus: Archiv Gosudarstvennoj Dumy Federal'nogo Sobranija Rossijskoj Federacii. Materialy Komiteta po ekonomiceskoj politike, zit. bei: Ebd., S. 48. – Vgl. dazu auch: Kirkow, Russlands Regionen im Vergleich, S. 1016-1018.

zerstörende Wirkung auf das staatliche Budget und die föderale Wirtschafts- und Geldpolitik insgesamt.⁷⁹

Die umfassende Wirtschaftskrise führt zur Zunahme sozialer Spannungen in der Gesellschaft. Nach amtlichen Hochrechnungen leben rund 33 Millionen Russländer unter dem Existenzminimum, und die Schere zwischen arm und reich hat sich in den letzten Jahren dramatisch aufgetan.⁸⁰ Während 1991 die reichsten zehn Prozent der Bevölkerung 4,5 Mal so vermögend waren wie die ärmsten zehn Prozent, so stieg dieser Faktor bis 1996 bereits um das Dreifache an.⁸¹ Sollte die gegenwärtige Krise anhalten, ist über kurz oder lang auch die sich nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion herausgebildete Schicht der neuen Mittelklasse – und damit eine wichtige Stütze der russischen Demokratie – ernsthaft bedroht.

Aufgrund der Wirtschafts- und Finanzkrise vom vergangenen Sommer sah sich die russische Regierung zur Durchführung folgenschwerer Massnahmen veranlasst, so der Verhängung eines 90tägigen Moratoriums auf die Rückzahlung kurzfristiger Kredite und einer massiven Abwertung des Rubels.⁸² Mit dem Entscheid vom 17. August 1998 zur Abwertung des Rubels brach Jelzin sein nur wenige Tage zuvor gemachtes Versprechen, dass eine Devaluation der russischen Währung nicht zur Diskussion stünde. Die mehrjährige relative Stabilität des Rubels, die von Jelzin immer wieder als eine der wichtigsten Errungenschaften seines Wirtschaftsprogrammes angepriesen worden war, war damit beendet.⁸³ Die Autorität des Zentrums, insbesondere die Person des Präsidenten selber, erlitt dadurch einen weiteren schweren Vertrauensschwund. Die eine Woche später erfolgte Entlassung der gesamten, erst im März ernannten Regierung Kirienko und der gescheiterte Versuch, Tschernomyrdin wieder

⁷⁹ Vgl. zur Wirtschaftskrise und zur Barterwirtschaft: Åslund, Anders. „Programmierter Kollaps: Russlands Finanzkrise führt ins Chaos.“ In *Internationale Politik*, 10/1998, S. 3-11, insbesondere 4-5. – Goldman, Marchall I. „The Cashless Society.“ In *Current History*, Oktober 1998, S. 319-324.

⁸⁰ 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.

⁸¹ Arinin, Problemy razvitija rossijskoj gosudarstvennosti, S. 49.

⁸² Der „Korridor“, der zwischen dem Kauf und Verkauf von Rubeln festgelegt wurde, betrug 50%. Lag der Rubelkurs vor dem 17. August 1998 noch zwischen 6 bis 6,6 Rubel pro 1 US-\$, so verschlechterte sich das Verhältnis zur amerikanischen Währung in den folgenden Tagen dramatisch und lag am 20. August 1998 bereits bei 7,9 US-\$. Vgl. *The Economist*, 22.-28. August 1998, S. 55.

⁸³ Im Dezember 1992 lag die Jahresinflation in Russland bei 2500%. *The Economist*, 22.-28. August 1998, S. 55.

als amtierenden Ministerpräsidenten einzusetzen, verstärkten den Eindruck eines weitgehend führungsschwachen und hilflosen Präsidenten. Entsprechend mehrten sich auch die Stimmen aus den Regionen, die sich für eine Stärkung der Kompetenzen der Regionen und für mehr Mitspracherecht in der föderalen Politik aussprachen.⁸⁴

Als der von der Duma mit grossem Mehr bestätigte neue Premierminister Primakow 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 Russischen Föderation. Wichtigste Aufgabe der Regierung sei es, die Einheit Russlands zu wahren. Die neue russische 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 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.⁸⁵

Als eine in politischer Hinsicht wichtige Massnahme ist in diesem Zusammenhang die Entscheidung Präsident Jelzins und seiner neuen Regierung anzusehen, die Führer der acht überregionalen Assoziationen in das Präsidium, das heisst den inneren Kreis der Regierung, einzuschliessen. Aller Voraussicht nach werden die regionalen Vertreter den Status von Ministern geniessen und in die entsprechenden politischen Entscheidungsfindungsprozesse einbezogen werden. Der Gouverneur der Leningrader Oblast, Wadim Gustow, wurde als erster stellvertretender Minister für regionale Angelegenheiten in das Kabinett Primakow aufgenommen. Andere Gouverneure lehnten Angebote einer Teilnahme ab, um ihre Machtbasis in ihren Regionen nicht zu gefährden.⁸⁶ Mit diesen Massnahmen trug die neue Regierung der erhöhten Bedeutung der Regionen in Russlands politischer Landschaft Rechnung.

Die tiefgreifende Wirtschafts- und Finanzkrise der vergangenen Monate hat einmal mehr deutlich gemacht, dass die staatliche Führung die Kontrolle über die Wirtschaft weitgehend verloren hat. Die gegenwärtige Krise scheint geradezu zum „Katalysator

⁸⁴ Orttung, Robert. „How the Financial Crisis Affects the Regions.“ In *IEWS Russian Regional Report – Special Report*, 18. August 1998 (online-edition).

⁸⁵ *FAZ*, 30. September 1998.

⁸⁶ *IEWS Russian Regional Report*, 23. September 1998.

der Verselbständigung der Regionen“ zu werden.⁸⁷ In fast allen Regionen wurden unterdessen Preiskontrollen eingeführt, obwohl das Gesetz in Russland die staatliche Regulierung von Preisen im kommerziellen Sektor verbietet. Ein Grossteil der Regionen hat auch Exportverbote für Lebensmittel verhängt, was dem faktischen Zusammenbruch des einheitlichen Marktes gleichkommt. Der Präsident der ressourcenreichen sibirischen Republik Sacha-Jakutien beschloss kurzerhand, 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.⁸⁸

Anlass zu besonderer Besorgnis bereiteten der russischen Führung die Äusserungen des schwerreichen Präsidenten der kleinen Republik Kalmükien, der nicht nur bekanntmachte, er werde die Zahlungen in die Föderationskasse vollständig einstellen, sondern damit drohte, die Republik zu einem „assozierten Mitglied“ der Russländischen Föderation zu machen. Wie ernst Moskau solche Drohungen nimmt, zeigte sich darin, dass Jelzin umgehend ein Treffen des nationalen Sicherheitsrates einberief und diesen zur Ausarbeitung konkreter Massnahmen im Fall weitergehender Absetzungstendenzen Kalmükiens aufforderte.⁸⁹

Die Tatsache, dass die Regionen immer mehr in eigener Regie die Zügel im wirtschaftlichen – zunehmend aber auch im politischen – Bereich in die Hand nehmen, unterstreicht, wie wichtig die Stimmen der Republikpräsidenten und Gouverneure bei den nächsten Präsidentschaftswahlen sein werden. Nicht den politischen Kräften des Zentrums, sondern der regionalen Exekutive wird eine Schlüsselrolle bei der Bestimmung des nächsten russischen Präsidenten zukommen.⁹⁰

1.4. Zusammenfassung

Der Wegfall der übergeordneten kommunistischen Staatsideologie hinterliess ein Vakuum, das bislang nicht aufgefüllt werden konnte. Weder das zaristische noch das sowjetische Russland definierten sich in nationalstaatlichen Kategorien. Die jahrhundertelange Tradition des autoritären Zentralismus macht den Übergang zu demokratischen, auf Interessenausgleich ausgerichteten politischen Strukturen zu einem

⁸⁷ *FAZ*, 30. September 1998.

⁸⁸ *Ebd.*

⁸⁹ *Johnson's Russia List*, 19. November 1998.

⁹⁰ Vgl. *Itogi*, 10. November 1998, S. 18.

schwierigen Unterfangen. Die integrative Kraft Moskaus als dem Zentrum des Landes ist weiterhin im Schwinden begriffen.

Das föderale Zentrum zeigt deutliche Anzeichen von Schwäche und Orientierungslosigkeit und sieht sich deshalb gezwungen, Zugeständnisse an oppositionelle oder wirtschaftlich starke Regionen zu machen. Demgegenüber haben bestimmte Regionen in den letzten Jahren ein ausgeprägt eigenständiges Profil entwickeln können und treten als selbstbewusste Einheiten in Erscheinung. Im Gegensatz zur Sowjetzeit versuchen die regionalen Eliten, die Geschicke in wirtschaftlichen und politischen Fragen selber in die Hand zu nehmen. Insgesamt erscheint die Moskauer Regionalpolitik inkonsistent und widersprüchlich.

Ethnopolitische Spannungen sind wichtige, jedoch nicht die einzigen Faktoren, welche die Einheit Russlands bedrohen. Die grösste Gefahr für Russland geht von der anhaltenden tiefen Wirtschaftskrise aus. Russland hält sich gegenwärtig in einem fragilen Gleichgewicht, das bei zunehmender Ungleichheit der regionalen wirtschaftlichen Entwicklungen schnell aus der Balance geraten könnte. Regionen mit grossem wirtschaftlichen Potential werden in Zukunft immer weniger geneigt sein, depressive Regionen zu unterstützen und sich nach den Anweisungen aus Moskau zu richten.

2. Kapitel

Regionalisierung als Herausforderung für die russische Staatlichkeit

Russland steht vor der schwierigen Aufgabe, zu einem Staatsaufbau zu finden, der den desintegrativen Tendenzen entgegenwirkt und die Interessen aller Elemente der Gesellschaft und des Staates vereinigt. Bei der Suche nach einer geeigneten Form für den Aufbau des Staates hat sich Russland für ein föderalistisches Konzept entschieden. Der politische Alltag zeigt aber, dass sich der Föderalismus in einem Land wie Russland, das auf keine entsprechenden Traditionen zurückgreifen kann, nur sehr mühsam und nicht ohne Widersprüche durchsetzen lässt.

Die Frage ist, ob der Föderalismus genügend Kraft hat, um sich „von unten“ herauszubilden, oder ob er vom Staat im Sinne einer stärkeren Kontrolle und Rezentralisierung der Macht „von oben“ instrumentalisiert wird, um den Desintegrationerscheinungen entgegenzuwirken. Aus der Perspektive des föderalen Zentrums ist die Stärkung der Position des Staates auch durch den Anspruch begründet, auf der globalen Bühne als eine Grossmacht wahrgenommen und behandelt zu werden – eine Zielsetzung, die von weiten Teilen der Elite des Zentrums mitgetragen wird. Ob sich in Russland angesichts eines bereits weit gediehenen regionalen Bewusstseins allerdings eine Rückkehr zu einer „unitaristischen“ Staatsform überhaupt durchsetzen lässt, muss bezweifelt werden.

In der Praxis des politischen Alltags hat sich das Prinzip durchgesetzt, dass die föderalen Organe mit jedem einzelnen Subjekt der Russländischen Föderation die Abgrenzung der Funktionen und Machtkompetenzen aushandeln. Die Bestimmungen dieser Abkommen stehen jedoch zum Teil in Widerspruch mit der obersten Verfassung des Landes. Der russische Föderalismus zeichnet sich denn auch durch Ungleichheit der föderalen Beziehungen und Inkonsistenz aus. Ob die Massnahme des Vertragsföderalismus die Stabilität Russlands zu fördern vermag, lässt sich angesichts der gegenwärtigen grossen Dynamik in der Entfaltung der föderalen Beziehungen und der Unsicherheit der wirtschaftlichen Entwicklung nur schwer beurteilen.

Im Folgenden soll näher auf den Föderalismus in Russland und damit auf die Art und Weise eingegangen werden, wie das politische System Russlands auf die Herausforderungen der Regionalisierung reagierte. Dabei stehen drei Problemkreise im Vordergrund: In einem *ersten* Abschnitt werden die theoretischen Grundlagen des russischen Föderalismus kurz erläutert und mit der föderalen Wirklichkeit verglichen. Im *zweiten* Abschnitt wird der Charakter des gegenwärtigen föderalen Staatswesens dargestellt und aufgezeigt, wieviel Macht das föderale Zentrum beziehungsweise die Regionen tatsächlich besitzen. Dabei wird vor allem die Praxis des Aushandelns bilateraler

Verträge näher beleuchtet. Mit Blick auf die weitere Entwicklung des Föderalismus wird in einem *dritten* Abschnitt der Frage nachgegangen, wie im innerrussischen Dialog die Frage beurteilt wird, wieviel Macht und Einfluss dem Staat in der künftigen föderalen Ordnung zukommen soll, inwiefern also die Rückkehr zu einer Staatsform mit tendenziell „unitaristischen“ Zügen als eine mögliche Option in Betracht gezogen wird.

2.1. Russischer Föderalismus zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Gemäss seiner Verfassung ist Russland ein „demokratischer, föderativer Rechtsstaat mit einer republikanischer Regierungsform“.⁹¹ 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 1978 sprach noch vom „nationalstaatlichen Aufbau“ (*nacional'no-gosudarstvennoe ustrojstvo*), wobei der Föderalismus als dessen grundlegendes Merkmal bezeichnet wurde.⁹²

Die Merkmale des russischen Föderalismus sind im ersten Kapitel der Verfassung vom 12. Dezember 1993 beschrieben. Artikel vier legt das Prinzip der Souveränität der Russländischen Föderation und die Oberhoheit der Verfassung und der föderativen Gesetze über das ganze Staatsgebiet fest. Artikel 15 hält fest, dass Gesetze und normative Akte, die auf dem Territorium der Russländischen Föderation erlassen werden, den Bestimmungen der Verfassung nicht widersprechen dürfen. Wichtig sind die im fünften Artikel gemachten Feststellungen, dass sich die „Russländische Föderation aus Republiken (*respubliki*), Verwaltungsregionen (*kraja*), Verwaltungsgebieten (*oblasti*), föderalen Städten (*goroda federal'nogo znaceniya*) sowie Autonomen Gebieten (*avtonomnije oblasti*) und Autonomen Kreisen (*avtonomnije 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

⁹¹ Russische Verfassung, 12. Dezember 1993, Artikel 1. (Vgl. Fussnote 52.)

⁹² Sowjetische Verfassung von 1978, Artikel 70. – Die Verfassung von 1978 und Kommentare dazu sind enthalten in: Meissner, Boris. „Die neue Verfassung der UdSSR: Wortlaut – Analysen – Stellungnahmen.“ In *Osteuropa*, 1/1978, S. 1-49.

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 russischen Konstitution zum Teil widerspricht und den russischen Föderalismus als Mythos erscheinen lässt.⁹³ Die wichtigsten Grundzüge des gegenwärtigen russischen Föderalismus lassen sich in drei Punkten zusammenfassen:

Erstens stellt sich der russische 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).⁹⁴ Die Macht im Staat wird dementsprechend verteilt zwischen der Föderation, die eine eigene Grösse darstellt und repräsentiert wird durch die Vertreter der staatlichen Zentralmacht, 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 Kabardino-Balkarien seine 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 Republikverfassung Kabardino-Balkariens vom Prinzip „Landesrecht bricht Bundesrecht“ aus.⁹⁵

Zweitens ist der russische Föderalismus nur dem Anspruch nach ein verfassungsrechtlicher Föderalismus. Dadurch, dass die Verteilung der Macht zwischen dem Zentrum und den Regionen ausgehandelt wird, enthält der russische Föderalismus Vertragscharakter. Der Interessenausgleich kommt aufgrund der jeweiligen wirtschaftlichen, sozialen oder auch (militär)strategischen Bedürfnisse und Interessen zustande. Ein Grossteil der bisher abgeschlossenen Verträge und Vereinbarungen ver-

⁹³ Seliverstov, Vyacheslav. „Russia Urgently Needs a New, Effective Regional Policy.“ In *IEWS Russian Regional Report*, 4. Juni 1998 (online-edition).

⁹⁴ Dies betont: Baburin, S. N. „Territorial’noe, social’no-ekonomiceskoe, politiko-pravovoe edinstvo i perspektivy razvitija Rossijskogo Federalizma (Vystuplenie na parlamentskich slušanijach).“ In *Federalizm vlasti i vlast’ federalizma*, S. 194-209, hier: 202.

⁹⁵ Heinemann-Grüder, *Integration durch Asymmetrie*, S. 682.

stossen gegen Bestimmungen der russischen Verfassung.⁹⁶ 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 Russischen Verfassung und der föderalen Gesetze über das gesamte Territorium der Russländischen Föderation bekennt.⁹⁷

Drittens basiert der russische Föderalismus auf dem asymmetrischen Prinzip der 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. Faktisch enthalten alle Republikverfassungen Festlegungen, die der obersten Verfassung widersprechen. Die Problematik wird etwa durch den bilateralen Vertrag zwischen der Russländischen Föderation und der Republik Tatarstan widerspiegelt, der ausdrücklich auf den Verfassungen beider Staaten basiert, ohne dass eine klare Hierarchie definiert worden wäre.⁹⁸ Mehrere Republikverfassungen erlauben die Änderung des staatsrechtlichen Status durch ein Referendum. Sie reklamieren damit implizit ein Sezessionsrecht. So knüpft etwa die Verfassung von Burjatien den Entscheid zu einer Sezession an die Zustimmung von mehr als der Hälfte der burjatischen Staatsbürger sowie der ethnischen Burjaten selbst.⁹⁹

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 auch einige Statuten der Oblasti und Kraja den Begriff „Einwohner der Oblast“ eingeführt (so etwa der Kraj Stawropol und die Oblast Moskau). Nur „Einwohner“ können demnach – in klarer Verletzung der Verfassung der Russländischen Föderation – das Wahlrecht und andere Grundrechte

⁹⁶ Vgl. dazu: Lysenko, V. N. „Razdelenie vlasti i opyt Rossijskoj Federacii.“ In *Federalizm vlasti i vlast' federalizma*, S. 166-193.

⁹⁷ Zu den Abweichungen: Ebd., S. 172.

⁹⁸ *Federalizm vlasti i vlast' federalizma*, S. 247.

⁹⁹ Heinemann-Grüder, *Integration durch Asymmetrie*, S. 682.

wahrnehmen.¹⁰⁰ Wie bereits weiter oben, im Abschnitt 1.2., ausgeführt, wird die Asymmetrie zwischen nationalen und territorialen Einheiten durch die Aufwertung der wirtschaftlich potenten Oblasti und Kraja faktisch marginalisiert.

Der russische Föderalismus enthält insgesamt betrachtet etwa Fließendes, Unbestimmtes und in keiner Weise Vorhersehbares. Entsprechend gehen die Bewertungen über die integrative Kraft des gegenwärtigen Föderalismus weit auseinander. Sergej Schachraj, ehemaliger stellvertretender Ministerpräsident und mit der Ausarbeitung der bilateralen „Machtabgrenzungsverträge“ beauftragt, sieht in der Praktik der Abschlüsse von bilateralen Abkommen den einzig gangbaren Weg, um die Einheit Russlands zu erhalten und den Föderalismus zu stärken. Schachraj glaubt, dass „die Zeit der ‚Parade der Souveränitäten‘ und ‚Flucht vom Zentrum‘-Bewegungen“ der Vergangenheit angehören. Im Gegenteil habe ein „aktiver Prozess der ‚Sammlung russischer Länder‘“, eingesetzt und die Föderation eine sichtliche Stärkung erfahren.¹⁰¹

Wahrscheinlich dürfte eine Mehrheit der politischen Elite Russlands zu einer eher nüchternen Einschätzung der Situation neigen. Boris Gromov, ehemaliger stellvertretender Verteidigungsminister und derzeit Abgeordneter der Duma, will in der gegenwärtigen Entwicklung die Gefahr erkennen, dass Russland faktisch auf eine Konföderation zusteuert, die schliesslich in den Zerfall Russlands in „feudale Fürstentümer“ mündet. Nach Meinung Gromovs ist „das Zentrum gegenwärtig nicht imstande, die Macht in seinen Händen zu halten“.¹⁰²

Diese gegenteiligen Einschätzungen bringen zweierlei zum Ausdruck. Einmal scheint in Russland keine klare und einheitliche Vorstellung darüber 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.¹⁰³ Dann lässt sich aus beiden Einschätzungen eine deutliche Ablehnung eines konföderalistischen Konzepts für Russland heraushören. Die „Sammlung russischer Länder“ – eine Anspielung auf die imperiale Ausdehnung des Moskauer Staates im späten 16. Jahrhundert unter Zar Iwan dem IV. – bringt zum Ausdruck, dass die Föderation nur funktionieren kann, wenn das Zentrum deutlich gestärkt wird.

¹⁰⁰ Ebd., S. 684.

¹⁰¹ Šachraj, S. M. „Rol' dogovornych processov v ukreplenii i razvitii rossijskogo federalizma.“ In *Federalizm vlasti i vlast' federalizma*, S. 149-165, hier: 157.

¹⁰² Zit. aus dem Interview mit Boris Gromov in: *Argumenty i fakty*, 22.-28. Juni 1998.

¹⁰³ Vgl. dazu den Artikel von: Simon, *Zukunft aus der Vergangenheit*.

2.2. Die Verteilung der Macht zwischen dem Zentrum und den Regionen

Wie ist die Macht zwischen dem Zentrum und den Regionen tatsächlich verteilt? Wie eigenständig und unabhängig sind die Regionen und wie gross ist die Machtstellung des föderalen Zentrums? Einen ersten Einblick in diese komplexe Thematik erlauben die zwischen den Führungen einzelner Subjekte und den föderalen Staatsorganen abgeschlossenen Verträge und Abkommen über die gegenseitigen Kompetenzverteilungen. 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 russischen 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 russischen Verfassung, unterzeichneten Russland und die Republik Tatarstan einen ersten Vertrag dieser Art. Entsprechende Verträge wurden im Juni desselben Jahres mit der Republik Kabardino-Baklarien 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 den Oblasti Swerdlowsk, Kaliningrad, Orenburg und dem Krasnodarskij Kraj abgeschlossen.

Bis Mitte 1997 wurden 30 vertragliche Abkommen und mehr als 200 spezielle Verordnungen und Zusatzvereinbarungen zwischen den föderalen Organen und den Organen der Subjekte der Russländischen Föderation abgeschlossen.¹⁰⁴ Dabei setzten die Zusatzvereinbarungen oftmals verfassungsrechtliche Normen ausser Kraft oder relativierten die Bestimmungen der „Machtabgrenzungsverträge“. So erliess die föderale Regierung beispielsweise nur wenige Monate, nachdem sie mit der Republik Sacha-

¹⁰⁴ Alle bislang unterzeichneten 30 Abkommen und ein Grossteil der Vereinbarungen zwischen dem föderalen Zentrum und den Subjekten sind enthalten in: Federalizm vlasti i vlast' federalizma, S. 236-837. – Vgl. dazu auch: Schneider, Eberhard. „Die russischen Machtabgrenzungsverträge.“ In *Osteuropa*, 6/1997, S. 569-579.

Jakutien im Juni 1995 ein bilaterales Abkommen unterzeichnet hatte, eine zusätzliche spezielle Verordnung, die dieser Region grössere Freiheiten für Export- und Importtarife sowie den Verkauf von Diamanten zugestand. Mit diesen Zugeständnissen ging die Zusatzverordnung klar über die Bestimmungen des bilateralen Vertrages hinaus.¹⁰⁵

Der Anfang 1994 einsetzende Prozess bilateraler Verhandlungen war weniger eine Konsequenz sich entwickelnder verfassungsrechtlicher Normen als vielmehr Ausdruck politischen Aushandelns zur Anpassung der bestehenden Verfassung an regionalspezifische Situationen.¹⁰⁶ Um die Sympathie einer Region zu gewinnen und – in einzelnen Fällen – regionalen separatistischen Bestrebungen den Wind aus den Segeln zu nehmen, liess sich Moskau von bestimmten Regionen grosse Zugeständnisse und Exklusivrechte abnehmen. Dabei artikulierten die Eliten derjenigen Regionen ihre Souveränitätsbestrebungen besonders lautstark, die über wirtschaftliches Potential oder Bodenschätze verfügen. Aufgrund dieses „Druckmittels“ gelang es ihnen in Verhandlungen, Moskau weitreichende Kompetenzen und Privilegien abzuringen. 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 waren, so sind die meisten Dokumente unterdessen veröffentlicht und erlauben einen guten Einblick in die Verteilung der Kompetenzen zwischen dem Zentrum und dieser Republik.¹⁰⁷

Der „Machtabgrenzungsvertrag“ listet die Rechte der Föderation, die Rechte Tatarstans und die gemeinsamen Zuständigkeiten auf.¹⁰⁸ In den Kompetenzbereich der Föderation fallen territoriale Regelungen, der Aufbau von Bundesbehörden, die Schaffung von Bundesrecht und die Verwaltung von Bundeseigentum. Ebenso delegiert Tatarstan der Föderation alle Rechtstitel, welche die föderale Verfassung und die

¹⁰⁵ *Rossijskaja gazeta*, 9. Dezember 1995.

¹⁰⁶ Kirkow, Im Labyrinth russischer Regionalpolitik, S. 40.

¹⁰⁷ Die entsprechenden Dokumente finden sich in: *Federalizm vlasti i vlast' federalizma*, S. 247-252; 416-442.

¹⁰⁸ 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 mit 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 die 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 zuständig für den Bereich der Sicherheits- und Militärpolitik erklärt.

In den sechs Zusatzverträgen wurde 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 erhielt die Republik weitgehend freie Hand. Viele Bestimmungen dieser Verträge sind schwammig gehalten und lassen Raum für unterschiedliche Interpretationen offen. 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 in Einklang mit den Satzungen der obersten Verfassung bringen. Ebenso stehen die Regelungen im Bereich der Aussen- und Sicherheitspolitik und des Verteidigungswesens im Widerspruch zur russischen 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.¹⁰⁹

Wie bereits im Kapitel 1.3. angesprochen, liess sich über die Praxis des Verhandlungsföderalismus keine Stabilisierung des föderalen Haushaltes erreichen. Die Zahl der Geberregionen sank – und wird wahrscheinlich weiter sinken –, und das regionale wirtschaftliche Ungleichgewicht dürfte eher noch grösser werden. Gerade Regionen, die sich im Verhandlungsprozess mit Moskau relativ grosse Freiheiten herausnehmen konnten, halten föderale Steueranteile zurück. So bezahlte etwa Baschkortostan im Jahr 1995 nur gerade 28 Prozent der in der Republik eingezogenen Steuern in das föderale Budget. Dies war zwar mehr als in den vergangenen Jahren, doch noch immer etwa zwei Mal weniger als die meisten Oblasti und Kraja leisten.¹¹⁰

Wie sich das Verhältnis zwischen dem Zentrum und den Regionen gestaltet, hängt nebst dem wirtschaftlichen Gewicht einer Region auch von „persönlichen“ Faktoren ab, d.h. der Beziehung der regionalen Machtelite zu den Organen der Zentrale. Dabei findet der Austausch zwischen den beiden Seiten immer mehr von „gleich zu gleich“ statt und nicht mehr im sowjetischen Stil des Patron-Klientel-Verhältnisses. Dies ist vor allem auf den Umstand zurückzuführen, dass die meisten der regionalen Führungen (Gouverneure oder Präsidenten) unterdessen durch das Volk gewählt sind und somit über eine eigene „Hausmacht“ verfügen. Moskau kann somit nicht mehr – wie dies bis Mitte der 1990er Jahre üblich war – eigenmächtig Gouverneure ein- und absetzen.¹¹¹ Dass das Zentrum gegen ungeliebte regionale Politiker nicht viel unternehmen kann, zeigte sich im gescheiterten Versuch Moskaus, die Wiederwahl des Gouverneurs des Kraj Primorje, Jewgenij Nazdratenko, zu verhindern, welcher der Zentrale durch seine eigenwillige Politik ein Dorn im Auge war.¹¹² Ebenso wenig verlief die Wahl im Kraj Krasnojarsk zur Zufriedenheit des Kremls. Im Mai 1998 konnte Alexander Lebed, ehemaliger General und Sicherheitsberater Jelzins, die

¹⁰⁹ Zu den Abweichungen der bilateralen Verträge von der föderalen Verfassung vgl. Lysenko, *Razdelenie vlasti i opyt*, S. 184-186.

¹¹⁰ Ebd., S. 190-191.

¹¹¹ Vgl. dazu: Busygina, Irina M. „Die Gouverneure im föderativen System Russlands.“ In *Osteuropa*, 6/1997, S. 544-556. – 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: Elektoral'naja statistika*. Moskau: Izdatel'stvo „Ves' Mir“, 1997.

¹¹² Satter, David. „The Darkness Spreads from Primoriye.“ In *Jamestown Monitor – Prism (Special Issue)*, Dezember 1996 (online-edition).

Mehrheit der Wählerstimmen auf sich vereinigen und wies den von Moskau unterstützten Gegenkandidaten in die Schranken.¹¹³

Die finanzielle Unterstützung der Regionen über das föderale Budget erfolgt zwar nach einem festgelegten Umverteilungsschlüssel, der von der spezifischen Situation der jeweiligen Region und deren Bedürfnislage ausgeht. Trotzdem wird ein Grossteil dieser Gelder – oft in Form von Kurzzeitkrediten – willkürlich, d.h. nach dem Prinzip der Nähe bestimmter regionaler Führer zu den „Kremlgängen der Macht“, verliehen.¹¹⁴ Welchen Einfluss die regionalen Vertreter gegenüber dem Moskauer Staatsbudget geltend machen können, hängt von persönlichen Kontakten ebenso ab wie vom politischen und wirtschaftlichen Gewicht einer Region. Der Föderationsrat – das „Oberhaus“ des Parlaments – bietet darüber hinaus eine Plattform, wo sich die Regionen im Kollektiv wirksam artikulieren und an der föderalen Politik mitwirken können. Die Bedeutung und der Einfluss des Föderationsrates hat parallel zur Machtverlagerung vom Zentrum auf die Peripherie zugenommen.¹¹⁵

Das bisher gezeichnete Bild wäre einseitig und unvollständig, wenn nicht auf die Tatsache hingewiesen würde, dass eine Mehrheit der russischen Regionen auf die Unterstützung Moskaus angewiesen und damit *de facto* von der Föderation abhängig ist. Auch die wirtschaftlich starken Regionen scheinen gegenwärtig ein geringes Interesse an einem Ausscheiden aus der Föderation zu haben. Als staatlich unabhängige Einheiten wären die meisten der Regionen nicht überlebensfähig – dies ist nicht zuletzt eine Erbschaft des planwirtschaftlichen Zentralmodells aus der Sowjetzeit. So besitzt Tatarstan zwar umfangreiche Erdölressourcen, die Republik ist aber auf die Benutzung der föderalen Pipeline angewiesen, um das Erdöl auf dem Aussenmarkt verkaufen und es in die ausserhalb der Republik gelegenen Raffinerien transportieren zu können. Auf dem Territorium Sacha-Jakutiens finden sich zwar die grössten Diamantenminen der Föderation und riesige Gold- und Edelsteinvorkommen, doch für die Verarbeitung ebenso wie für die Vermarktung dieser Ressourcen ist die Republik jedoch auf die Hilfe der Föderation angewiesen. Zudem ist die abgelegene Region abhängig von den Lebensmittellieferungen und braucht die Unterstützung Moskaus, um die Transportwege instand zu halten.¹¹⁶

¹¹³ *Jamestown Monitor – Prism*, 29. Mai 1998.

¹¹⁴ Lysenko, *Razdelenie vlasti i opyt*, S. 191.

¹¹⁵ Zum Föderationsrat vgl. Luchterhandt, *Zum Entwicklungsstand des Föderalismus*, S. 263-267.

¹¹⁶ Vgl. dazu: McAuley, *Russia's Politics of Uncertainty*, S. 51.

Die Stärke der Zentralmacht drückt sich auch durch Gewicht und Bedeutung der Moskauer Banken für den russischen Finanzmarkt aus. Obwohl sich als Folge der Dezentralisierung von Export- und Importaktivitäten zunehmend regionale Finanzzentren herauszubilden beginnen, so verleiht die Dominanz der Moskauer Banken dem föderalen Zentrum enorme finanzielle Hebel im Verhandlungsföderalismus mit den Regionen.¹¹⁷ Weitere Mittel in den Händen der staatlichen Macht sind schliesslich die Armee und die Militäreinrichtungen (u.a. das staatliche Atommonopol). Mit Blick auf das wenig erfolgreiche Vorgehen der Armee in Tschetschenien stellt sich jedoch die Frage, ob die Androhung oder gar der Einsatz von föderalen Truppen im Innern langfristig wirksame Mittel sind, um die Föderation zusammenzuhalten. Darüber hinaus hat der Krieg gegen Tschetschenien gezeigt, dass die Schlagkraft und Moral der überdimensionierten russischen Armee entscheidend abgenommen hat. Die Armee wartet denn auch auf die vor Jahren angekündigten, dringenden Reformen, die ihren Auflösungsprozess aufhalten sollen.¹¹⁸

Nimmt man die Verträge zwischen der Föderation und den Regionen zum Massstab, dann wird deutlich, dass sich das Machtverhältnis in den letzten 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. Gleichzeitig muss mit dem Hinweis auf das Erstarken zentrifugaler Tendenzen aber eingeräumt werden, dass die meisten Regionen weiterhin auf die gesamtwirtschaftlichen Funktionen des Zentrums angewiesen sind. Die Tatsache, dass Moskau seine regulativen Funktionen im Moment kaum wahrnehmen kann, leitet zur heftig diskutierten Frage nach der für Russland richtigen Staatsform über.

2.3. Rückkehr zum Unitarismus?

Die Frage, welche Staatsform in Russland bevorzugt wird, lässt sich nicht einfach als Debatte zwischen Gegnern und Befürwortern des „Föderalismus“ beziehungsweise des „Unitarismus“ darstellen. Eine solche Aufteilung kann deshalb zu Verwirrungen führen, weil unter den Begriffen verschiedene Leute verschiedenes verstehen können. Während „Unitarismus“ meist mit Begriffen wie „totalitärer Staat“ oder „Gewaltherrschaft“ assoziiert wird, so wird die Bezeichnung „Föderalismus“ oft in einem Atemzug

¹¹⁷ Kirkow, Im Labyrinth russischer Regionalpolitik, S. 45.

¹¹⁸ Zur Armee reform vgl. Allison, Roy. „The Russian Armed Forces: Structures, Roles and Policies.“ In Baranovsky, Russia and Europe, S. 165-195.

mit Begriffen wie „Demokratie“, „Rechtsstaat“ oder „Humanismus“ genannt.¹¹⁹ Es erscheint daher sinnvoller, wenn das Kriterium, wieviel Macht und Einfluss dem föderalen Zentrum respektive den Regionen von verschiedenen politischen und gesellschaftlichen Kräften zugestanden wird, als Gradmesser der Debatte um die neue Staatsform genommen wird.

Beginnen wir mit einem Blick auf die Vorstellungen des föderalen Zentrums zu diesem Thema. In seiner diesjährigen Botschaft an die beiden Häuser des Parlaments weist Boris Jelzin auf die Gefahr hin, 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 sieht der russische Präsident für ein Land wie Russland, das sich durch seine riesige wirtschaftliche, nationale und kulturelle Vielfalt auszeichnet, einen Vorteil, den es zu nutzen gilt. Der Weg dazu führt gemäss Jelzin über die bilateralen Abkommen, d.h. über die klare Abgrenzung zwischen föderalen und regionalen Funktionen und Machtkompetenzen.¹²⁰

Auch die Bestimmungen der nationalen Sicherheitskonzeption vom 17. Dezember 1997 befassen sich mit dieser Problematik. Die Konzeption will eine „Verbesserung und Entwicklung des Föderalismus und der örtlichen Selbstverwaltung“ im Rahmen der „Stärkung der russischen Staatlichkeit“ erreichen – eine Aufgabe, die als eine der zentralen Herausforderungen der nationalen Sicherheit des Landes wahrgenommen wird. Die Bewältigung dieser Aufgaben verlangt unter anderem ein „koordiniertes Funktionieren und die Zusammenarbeit aller Organe der föderalen Macht, die Einhaltung einer strengen vertikalen Struktur der Exekutive und die Einheit des Rechtsraumes“. Weiter heisst 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 können. Schliesslich erkennt die Sicherheitskonzeption in diesem Zusammenhang als wichtigstes Ziel, die „Umwandlung der föderalen in konföderale Beziehungen zu verhindern“.¹²¹

¹¹⁹ Arinin, *Problemy razvitiija rossijskoj gosudarstvennosti*, S. 65ff.

¹²⁰ *Poslanie Prezidenta Rossijskoj Federacii Federal'nomy Sobraniju. Obščim silam – k podčemu Rossii*. Moskau, 17. Februar 1998.

¹²¹ „Koncepčija nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii.“ In *Rossijskaja gazeta*, 26. Dezember 1997.

Aus diesen Stellungnahmen des föderalen Zentrums lässt sich ein Bekenntnis zu mehr Selbständigkeit der russischen Regionen herauslesen. Gleichzeitig wird aber die Forderung nach mehr staatlicher Präsenz und Kontrolle erhoben – zwei Prinzipien, die sich in der Praxis nur schwer in Einklang bringen lassen. Der Wunsch nach einem starken föderalen Staat tritt dann in den Vordergrund, wenn Russlands Grossmachtanspruch zum Tragen kommt. In diesem Zusammenhang stimmen grosse Teile der russischen Bevölkerung darin überein, dass Russland einen starken Staat braucht, dem die Kontrolle über die strategischen Ressourcen des Landes obliegt und der die Fähigkeit besitzt, diese auch zu mobilisieren.¹²²

Im Zusammenhang mit der anhaltenden Wirtschaftskrise scheint sich vermehrt die Erkenntnis durchzusetzen, dass die Situation nur durch eine Stärkung des Zentrums stabilisiert werden kann. In Richtung von mehr Staatsinterventionismus zielt auch das – vom Ausland (insbesondere vom IMF) kritisierte – Antikrisenprogramm der neuen russischen Regierung, das Jewgenij Primakow Ende Oktober 1998 vorstellte.¹²³ Bereits am 24. September 1998 unterstrich Präsident Jelzin in einer Rede vor den Mitgliedern des Föderationsrates, dass der russische Staat „von einer Politik der Nichteinmischung (...) zu einer Politik der präventiven Regulierung der ökonomischen Entwicklungen“ übergegangen sei.¹²⁴

Einen Eindruck davon, dass in Russland der Ruf nach einer Stärkung der föderalen Strukturen im Steigen begriffen ist, vermitteln öffentliche Meinungsumfragen. Eine grossangelegte Untersuchung in ganz Russland über einen Zeitraum von drei Jahren zeigt, dass eine Mehrheit der Befragten die Herstellung der Ordnung im Land zum obersten Kriterium nimmt, wenn es um die Beurteilung der Rolle des Staates geht.¹²⁵

Die Ergebnisse dieser Meinungsumfragen machen deutlich, dass eine relativ konstante Mehrheit von Zweidritteln aller Befragten „unitaristische“ Konzepte ablehnen und eine vertraglich festgehaltene Aufteilung der Machtkompetenzen zwischen dem Zentrum

¹²² Vgl. die Dokumentation: „Russland: Eine nationale Idee per Preisausschreiben.“ In *Osteuropa-Archiv*, 12/1997, S. A483-A498. – Vgl. dazu auch: Sobcak, Anatolij. „Imperskaja Nostalgija.“ In *Nezavissimaja gazeta*, 13. Februar 1998.

¹²³ Das Programm mit dem Titel „O merach Pravitel'stva Rossijskoj Federacii i Central'nogo banka Rossijskoj Federacii po stabilizacii social'no-ekonomiceskogo položenija v strane“ findet sich im Volltext unter: <http://nns.ru/chronicle/article/981115gov-program.html>.

¹²⁴ *National News Service/Nacional'naja služba novostej*, 24. September 1998.

¹²⁵ Wir beziehen uns auf eine Umfrage, die von verschiedenen russischen und westlichen Institutionen unter der Leitung von A. N. Arinin durchgeführt wurde. Befragt wurden jeweils rund 4000 Personen. Die Resultate der Umfrage sind enthalten in: Gubolgo, M. N. „Federalizm vlasti i vlast' federalizma.“ In *Federalizm vlasti i vlast' federalizma*, S. 108-148, hier: 116-119.

und den Regionen wünschen beziehungsweise für eine allgemeine Stärkung der Regionen eintreten. Diese klare Positionierung macht ersichtlich, dass dem Zentrum grundsätzlich kaum mehr vertraut wird.¹²⁶

Im Rahmen der Diskussion um die Staatsform muss schliesslich erwähnt werden, dass es auf lokaler (nicht regionaler) Stufe Bestrebungen zur Schaffung eines Föderalismus „von unten“ gibt, die allerdings von der Zentralregierung initiiert wurden und deshalb auf den Widerstand der regionalen Eliten stossen. Bereits 1990 wurde unter Gorbatschow das Gesetz „Über die Grundlagen der örtlichen Selbstverwaltung und der örtlichen Wirtschaft der UdSSR“ verabschiedet, das einen Prozess der Reformen der örtlichen Organe der Staatsmacht einleitete.¹²⁷ Das erste russische Gesetz zur örtlichen Selbstverwaltung (*mestnoe samoupravlenije*), in der nach neuen Formen der Verantwortlichkeit und Repräsentation örtlicher Interessen gesucht wurde, wurde am 6. Juli 1991 verabschiedet.¹²⁸

Nach einigen Rückschlägen konnte im August 1995 ein neues Gesetz zur örtlichen Selbstverwaltung verabschiedet werden, das eine Mischung aus überkommenen zentralistisch-sowjetischen Planungsmethoden und neuen Ansätzen örtlicher Repräsentation darstellt.¹²⁹ Der „unitaristische“ Wesenszug drückt sich darin aus, dass das Gesetz über die örtliche Selbstverwaltung „von oben“ aufgezwungen und durch die staatlich-föderalen Strukturen implementiert werden sollte. Diese Vorgehensweise traf auf den Widerstand der regionalen Machtorgane. Diese stiessen sich zudem daran, dass das neue Gesetz eine relativ grosse Selbständigkeit der von der lokalen Bevölkerung zu wählenden örtlichen Verwaltung gegenüber den übergeordneten regionalen Behörden vorsieht. Die regionalen Eliten wollten darin den Versuch erkennen, über die Schaffung örtlicher Strukturen den Einfluss der staatlichen Zentrale zu gewährleisten und die Macht der regionalen Behörden zu unterlaufen. Dies zeigt, dass die regionalen

¹²⁶ 1993 meinten 17,7% aller befragten Personen, dass für die Herstellung der Ordnung im Land und die Verbesserung der wirtschaftlichen Situation eine rigide Kontrolle des Zentrums notwendig sei. 1995 wuchs diese Zahl auf 18,5% an, 1996 waren es 20,4%. Während 1993 noch 38,3% der Befragten der Meinung waren, dass die Ordnung nur auf Grundlage einer ausgewogenen Aufteilung der Macht zwischen dem Zentrum und den Regionen erreicht werden kann, so sank diese Ziffer im Jahre 1995 auf 34,3 beziehungsweise auf 34,6% im Jahre 1996. Abnehmend 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 sank zwischen 1993 und 1996 von 32,8 auf 29 beziehungsweise auf 29,1%. Vgl. Ebd.

¹²⁷ 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, 15/1998), S. 9.

¹²⁸ Ebd., S. 10.

¹²⁹ Text enthalten in: *Rossijskaja gazeta*, 25. Dezember 1996.

Eliten die Bedingungen der Implementierung der örtlichen Selbstverwaltung selbst diktieren wollen und ist ein weiterer Hinweis darauf, dass sich die Machtverteilung zwischen Föderation und Regionen in den letzten Jahren zugunsten der Regionen verschoben hat.¹³⁰

Das Beispiel der lokalen Selbstverwaltung weist aber ebenso darauf hin, dass die regionalen Führungen der Schaffung von lokalen demokratischen Strukturen, die sich ihrer Kontrolle entziehen könnten, grundsätzlich skeptisch gegenüberstehen. Oft sind denn auch die politischen Strukturen auf regionaler Ebene ein Abbild jenes strikten Zentralismus, dem sich die Regionen auf föderaler Ebene entschieden widersetzen. Die Ablehnung des „unitaristischen“ Modells durch die Regionen sagt somit noch nichts über deren Demokratieverständnis aus.¹³¹

2.4. Zusammenfassung

Angesichts des in vielerlei Hinsicht gespaltenen Landes sieht sich das Zentrum gezwungen, den „Flickenteppich“ Russland zusammenzuhalten und die Einheit des Landes – so instabil diese gegenwärtig auch sein mag – über die krisengeprägte Zeit hinüberzuretten. Die Praktik der bilateralen Verträge ist Ausdruck einer vorübergehenden Lösung und jenes Minimalkonsenses, auf dem Russlands fragiler Föderalismus errichtet wird. Der Vertragsföderalismus hat sich insofern als stabilisierendes Element erwiesen, als dadurch kurzfristig einer weiteren Desintegration vorgebeugt werden konnte.

Bei der Entwicklung der politischen Strukturen der Föderation, der Regionen und ihrer Beziehungen zueinander handelt es sich um parallel verlaufende Prozesse. Die Strukturen der Föderation können langfristig nur gestärkt werden, wenn die Regionen ein Interesse an den regulativen Funktionen des Zentrums haben. Dies bedingt, dass die spezifischen Interessen der Regionen vom Zentrum besser berücksichtigt werden. Die Regionen müssen dem Zentrum ein Minimum an Vertrauen schenken, sowohl was dessen Fähigkeit zur effektiven Bewältigung der inneren Folgen des regional ungleichen wirtschaftlichen Wachstums als auch die gemeinsame Interessenvertretung gegen aussen angeht.

¹³⁰ Vgl. Kirkow, Im Labyrinth russischer Regionalpolitik, S. 46-48.

¹³¹ Vgl. zum Zusammenhang zwischen Regionalisierung und Demokratisierung: Džeffri, Gan. „Demokratizacija i političeskoe učastie v regionach Rossii.“ In *Regiony Rossii: Chronika i rukovoditeli*. Sapporo: Slavic Research Center Hokkaido University, 1997 (= Occasional Papers on Changes in the Slavic-Eurasian World, No. 35), S. 261-299.

Obwohl derzeit von keiner Region die vollständige Unabhängigkeit angestrebt wird, so lässt sich doch die Tendenz feststellen, dass sich Russland insgesamt in Richtung auf eine Konföderation hin entwickelt. Gegenüber oppositionellen und wirtschaftlich starken Regionen sieht sich die russische Regierung gezwungen, wichtige Kompetenzen – nicht zuletzt auch im Bereich der Aussen- und Sicherheitspolitik – abzutreten. Den Regionen geht es angesichts der Schwäche und Orientierungslosigkeit des Zentrums in erster Linie um die Wahrung eigener Interessen, unabhängig davon, welche Konsequenzen sich daraus für den Gesamtstaat ergeben.

Russland steht am Beginn eines langen, schmerzhaften Prozesses der Kompromissfindung im Innern. Angesichts eines weit entwickelten regionalen Bewusstseins und der Schwäche des Zentralstaates scheint die „unitaristische“ Lösung für Russland gegenwärtig kaum realisierbar. Gleichwohl hat das Zentrum für die meisten Regionen noch immer eine zu grosse Bedeutung, als dass ein Ausscheiden aus der Föderation anvisiert würde. Die momentane Krise birgt allerdings die Gefahr in sich, dass der Konflikt zwischen dem Zentrum und den Regionen in einem Ausmass „politisiert“ wird, der revolutionäre Prozesse, vergleichbar mit denjenigen, die zum Zerfall der Sowjetunion führten, nach sich ziehen könnte.

3. Kapitel

Die internationale Dimension der Regionalisierung

Die steigende Bedeutung der Regionen hat zunehmend auch Auswirkungen auf die russische Aussen- und Sicherheitspolitik. Damit macht sich die regionale Dynamik in einem Bereich bemerkbar, der bis vor kurzem eine exklusive Domäne des Zentralstaates war. Wirtschaftlich potente Regionen treten mit weltmarktfähigen Produkten als eigenständige internationale Akteure in Erscheinung und entwickeln direkt und unter Umgehung des Zentrums eigene Aussenbeziehungen, insbesondere im Handel, beim Anlocken von Direktinvestitionen und beim Heranziehen von Auslandskapital.

Die aussen- und sicherheitspolitischen Interessen der Regionen werden massgeblich von wirtschaftlichen Faktoren bestimmt, wobei auch andere Elemente, so die geographische Lage einer Region, die Nähe zu Kriegszonen, die soziale Situation oder die ethnische Zusammensetzung und religiöse Ausrichtung der Bevölkerung eine wichtige Rolle spielen können. Eine besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang den russischen Grenzregionen zu. Deren grenzüberschreitende Aktivitäten werden immer mehr zur treibenden Kraft der Integrationsprozesse im GUS-Raum und darüber hinaus.

Der Staat sieht sich angesichts der wachsenden Interdependenzen, die sich aus dem internationalen Auftreten der Regionen ergeben, herausgefordert, die heterogenen regionalen Interessen im Bereich der Aussen- und Sicherheitspolitik zu verstehen und in der föderalen Politik umzusetzen. Auf einer praktisch-organisatorischen Ebene steht die föderale Politik vor dem Problem, wie eine Koordination der verschiedenen regionalen Interessen erreicht werden kann, ohne dass die Glaubwürdigkeit der russischen Aussen- und Sicherheitspolitik Schaden nimmt. Dies ist insbesondere daher ein schwieriges Unterfangen, weil die verzweigten aussenpolitischen Strukturen die Formulierung und Umsetzung einer langfristig ausgerichteten, kohärenten aussenpolitischen Strategie behindern, wenn nicht gar verunmöglichen.

Im Zentrum dieses Teils der Studie steht die Frage, wie sich die zunehmende Verflechtung russischer Regionen mit der internationalen Staatenwelt auf die Beziehungen zwischen dem Zentrum und den Regionen und auf den Prozess der Formulierung und Umsetzung der staatlichen Aussen- und Sicherheitspolitik auswirkt. Es werden die folgenden drei Bereiche angesprochen: *Erstens* wird anhand verschiedener Wirtschaftsindikatoren eine Typologie der Regionen nach dem Grad ihrer aussenpolitischen Interessen zu erstellen versucht. In einem *zweiten* Schritt zeigen verschiedene konkrete Beispiele, dass die Rückwirkungen der regionalen Dynamik auf den Bereich der Aussen- und Sicherheitspolitik komplex sind. Abhängig von der spezifischen

Situation und Interessenlage der jeweiligen Region kann es zu sehr unterschiedlich grossen Spannungen zwischen Region und Zentrum kommen. *Drittens* wird analysiert, mit welchen aussen- und sicherheitspolitischen Konzepten der russische Staat auf die Herausforderung der Regionalisierung reagiert. Im Zentrum steht die Frage, inwiefern sich die föderale Aussen- und Sicherheitspolitik von überkommenen „imperialen“ beziehungsweise „sowjetischen“ Grossmachtvorstellungen und Denkmustern zu lösen vermochte und im Sinne der neuen Situation eine pragmatische Linie verfolgt, welche regionale Interessen einschliesst.

3.1. Typologie der russischen Regionen

Grundsätzlich lassen sich die russischen Regionen (im Folgenden ist von den 89 Subjekten der Russländischen Föderation die Rede) hinsichtlich ihres Interesses an Kontakten mit dem Ausland zwei Gruppen zuordnen. Eine erste Gruppe umfasst diejenigen Regionen, welche aufgrund ihrer spezifischen Situation relativ starke Interessen an internationalen Beziehungen haben; eine zweite Gruppe setzt sich aus denjenigen Regionen zusammen, bei denen nur schwache beziehungsweise keine internationalen Interessen vorhanden sind. Eine Zuordnung der Regionen zu einer der beiden Gruppen ist in manchen Fällen insofern problematisch, als es keine einheitlichen Kategorien gibt, nach denen eine Klassifizierung möglich wäre. Im Folgenden wird auf der Grundlage verschiedener wirtschaftlicher Indikatoren eine Typologie russischer Regionen erstellt, die Hinweise auf das Interesse eines Territoriums an der Aussenwirtschaftspolitik und den internationalen Beziehungen Russlands vermitteln soll. Mit der Erstellung einer solchen Typologie soll ein Eindruck davon gewonnen werden, welche Regionen wie stark mit den globalen wirtschaftlichen Prozessen vernetzt und grundsätzlich an einer Öffnung der russischen Wirtschaft interessiert sind.

Die Abschaffung der zentralen Planwirtschaft zugunsten eines nach marktwirtschaftlichen Kriterien strukturierten Modells bedeutete für viele regionale Wirtschaften, dass sie sich nicht mehr auf die Unterstützung durch das Zentrum verlassen konnten. Gleichzeitig bedeutete die Öffnung der russischen Wirtschaft, dass sich viele russische Produktionsbereiche einer wachsenden Konkurrenz durch ausländische Produkte ausgesetzt sahen. Um dem Konkurrenzdruck standhalten zu können, mussten neue Konzepte ausgearbeitet und nach Möglichkeiten gesucht werden, um die eigenen Wirtschaften über Wasser halten zu können. Eine der Optionen bestand darin, den regionalen Export von Gütern und Dienstleistungen zu erhöhen und Investitionsprogramme auszuarbeiten, um ausländisches sowie russisches Kapital anzulocken. Innerhalb der Administrationen praktisch aller Gebietseinheiten entstanden Abteilungen, die

mit dem Aufbau von internationalen wirtschaftlichen Beziehungen betraut wurden. Das Monopol des föderalen Zentrums auf die Aussenwirtschaftspolitik war damit beendet.¹³²

Die Öffnung der russischen Wirtschaft drückte sich unter anderem durch eine Zunahme des Aussenhandelsvolumens aus.¹³³ Der Anteil des Aussenhandels am Bruttoinlandprodukt stieg von 7,3 Prozent im Jahre 1991 auf 38,4 Prozent im Jahre 1995. Analog dazu stellte ein immer grösserer Teil der Industrieproduktion auf die Erzeugung von Exportgütern um. Während dieser Anteil 1990 nur 4,1 Prozent des Bruttoinlandprodukts ausmachte, stieg er bis 1994 auf 14,5 Prozent an.¹³⁴ Besonders stark nahm in diesem Zeitraum die Abhängigkeit Russlands vom Import ausländischer Erzeugnisse zu. Insbesondere ein Grossteil der Lebensmittel und Waren für den alltäglichen Gebrauch entstammen nicht der einheimischen Produktion. Schätzungen gehen davon aus, dass beispielsweise in der Stadt Moskau rund 80 Prozent des Warenangebotes aus dem Ausland eingeführt wird.¹³⁵

Doch die Globalisierung der russischen Wirtschaft verläuft höchst asymmetrisch. Dies kann statistisch mit dem Hinweis zum Ausdruck gebracht werden, dass die 20 exportstärksten Regionen im Jahr 1993 für rund 76 Prozent des gesamten russischen Aussenhandels aufkamen. Dabei machten allein die Oblasti Tjumen und Samara 29,3 Prozent dieses Anteiles aus, der Rest verteilte sich in der Grössenordnung zwischen 4,6 Prozent (Krasnojarskij Kraj) und 1,5 Prozent (Oblast Tula) auf die übrigen 18 Regionen.¹³⁶ Ein vergleichbares regionales Ungleichgewicht prägt das Bild bei den Importen. Auf die 20 importstärksten Regionen entfielen 1993 rund 40 Prozent aller russischen Importe.¹³⁷

Das russische Industrie- und Handelspotential konzentriert sich somit auf eine beschränkte Anzahl russischer Regionen. Einschränkend muss aber festgehalten werden, dass der Indikator „Exportvolumen“ den Grad des aussenpolitischen Interesses einer Region nicht unbedingt hinreichend zu erklären vermag. So hat etwa der Export

¹³² Parkanskij, Aleksandr. „Rossijskie regiony i vnešnjaja politika.“ In *Segodnja*, 19. Juni 1996.

¹³³ Zur Entwicklung des Aussenhandels der russischen Regionen vgl. die Tabelle unter URL-Adresse: <http://www.region.rags.ru/table13.htm>.

¹³⁴ Angaben wurden zusammengestellt von: Parkanskij, Rossijskie regiony. – Parkanskij stützt sich auf die Daten aus: *Rossijskij statističeskij ežegodnik 1994*. Moskau 1995. – *Social'no-ekonomičeskoe položenie v Rossii. Operativnaja informacija. Janvar'-nojabr' 1995*. Moskau 1995.

¹³⁵ *Johnson's Russia List*, 17. August 1998.

¹³⁶ Parkanskij, Rossijskie regiony.

¹³⁷ Ebd.

für die Wirtschaft der Oblast Tjumen, die 1993 für 17 Prozent des russischen Gesamtvolumens aufkam und damit an erster Stelle im regionalen Vergleich lag, für die innere wirtschaftliche Entwicklung der Region eine zweitrangige Bedeutung. Der Anteil der Exportgüterproduktion an der gesamten Industrieproduktion lag 1994 mit 13,2 Prozent sogar unter dem russischen Durchschnitt von 14,5 Prozent.¹³⁸

Ein ausgewogeneres Bild der internationalen Interessenlage russischer Regionen kann aus einer Kombination von verschiedenen wirtschaftlichen Indikatoren gewonnen werden. Ausgehend von einem von Alexander Parkanskij¹³⁹ entwickelten Modell lassen sich die russischen Regionen in vier Gruppen gliedern: Eine *erste* Gruppe bilden Regionen mit dem grössten Anteil an der Industrieproduktion; eine *zweite* Gruppe umfasst Regionen mit dem höchsten Exportvolumen; eine *dritte* Gruppe schliesst 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 aussenpolitisches beziehungsweise aussenwirtschaftliches Interesse sein. Werden jeweils jeder Gruppe die 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, Tscheljabinsk und der Kraj Krasnojarsk.

Ergänzend muss hinzugefügt werden, dass diese sechs Regionen von der Ausrichtung und dem Potential ihrer Wirtschaften her höchst unterschiedliche Charakteristiken aufweisen. Eine kurze Beschreibung der jeweiligen regionalen wirtschaftlichen Situation soll einen Eindruck dieser spezifischen Besonderheiten vermitteln.

Die Oblast Kemerowo, oft auch *Kuzbas* genannt, befindet sich im Südwesten Sibiriens und ist eine der am stärksten urbanisierten Regionen der Russländischen Föderation. Über 70 Prozent der Bevölkerung leben verteilt auf neun industrielle Zentren. Das Kohlenlager von Kuznezsk zählt zu den grössten der Welt. Die Oblast erzielt rund 30 Prozent der Kohlenproduktion Russlands. Die Bedeutung der Kohlevorkommen, der grössten des gesamten östlichen Teils der Russländischen Föderation, hat nach dem

¹³⁸ Ebd.

¹³⁹ Alexander B. Parkanskij ist Direktor des Zentrums für regionale Forschung und Projekte am Institut für USA- und Kanadastudien der russischen Akademie der Wissenschaften in Moskau.

Ende der Sowjetunion eher noch zugenommen. Wichtige andere Industriezweige sind: Schwarzmetallurgie, Chemie, Maschinenbau.¹⁴⁰

Die Oblast Orenburg befindet sich an der Schnittstelle des europäischen und asiatischen Teils der Russländischen Föderation. Die Oblast ist heute eine der wichtigsten industriellen und landwirtschaftlichen Regionen des Landes. Das Territorium ist äusserst reich an Rohstoffen, wobei Erdöl, Holzkohle, eisenhaltige und nichteisenhaltige Metalle die wichtigsten Vorkommen bilden. Nach dem Autonomen Kreis der Jamal-Nenzen ist Orenburg der zweitwichtigste Förderer von Gas. Dreiviertel des wirtschaftlichen Outputs erzielt die Region durch ihre Industrie, welche massgeblich vom Brennstoff- und Energiesektor sowie von der metallverarbeitenden Industrie, der Maschinenherstellung und der Chemie dominiert wird. Orenburg liegt an den wichtigen Transportrouten des Landes. Durch Orenburg führen die grossen Gas- und Erdölpipelines, welche die sibirischen Ressourcen nach Westen transportieren.¹⁴¹

Die Oblast Perm liegt im östlichsten Teil des europäischen Russland, wo das russische Tiefland auf das Uralgebirge trifft. Das Territorium der Oblast ist reich an Rohstoffen aller Art, besonders wichtig sind die Gas- und Erdölvorkommen. Darüber hinaus fördert die Region Kohle, eisenhaltige und nichteisenhaltige Metalle einschliesslich Gold, Platin und Diamanten. Zudem verfügt Perm über reiche Holzressourcen. Perm ist stark industrialisiert und liegt unter den 89 russischen Regionen auf Rang 14, was Grösse und Volumen der Industrieproduktion anbelangt. Einen Drittel des BIP erzeugt Perm über den Brennstoff- und Energiesektor, 20 Prozent über die Verarbeitung von Rohstoffen und 16 Prozent im Maschinenbau. Die Oblast liegt an wichtigen Transportrouten. Ein gut entwickeltes Kanalsystem verbindet den durch die Oblast

¹⁴⁰ Die Oblast Kemerowo hat 3 Mio. Einwohner und eine Fläche von 95'700 km². Der Urbanisierungsgrad beträgt 86,8% (russischer Durchschnitt: 73%). Der Anteil der Industrieproduktion an der russischen Gesamtproduktion betrug 1995 4,01%. Über 40% der werktätigen Bevölkerung sind im Industriesektor tätig (russischer Durchschnitt: 29,9%). Gemäss einer 1995 von der *Bank of Austria* durchgeführten Studie rangiert die Oblast bezüglich Investitionsklima in den russischen Regionen auf Rang 46 (von 89 Regionen). In der zweiten Runde der Präsidentschaftswahlen von 1996 hatten 51,54% Zjuganow, 41,54% Jelzin die Stimme gegeben. Damit brachte die Bevölkerung Kemerowos eine tendenziell reformfeindliche Haltung zum Ausdruck. Angaben zu Kemerowo aus: *IEWS Russian Regional Report* (Region Profile: Kemerovo Oblast), 29. Mai 1997.

¹⁴¹ Die Oblast Orenburg hat 2,2 Mio. Einwohner und eine Fläche von 124'000 km². Der Anteil der Industrieproduktion an der russischen Gesamtproduktion betrug 1995 1,73%. Der grösste Teil der werktätigen Bevölkerung arbeitet in der Industrie (26,2%) und der Landwirtschaft (21,5%; russischer Durchschnitt: 12,8%). Die *Bank of Austria*-Studie von 1995 plaziert die Oblast bezüglich Investitionsklima auf Rang 29. Diese Region sprach sich bei den Wahlen von 1996 gegen den Reformkurs von Jelzin aus. Zjuganow erhielt beim zweiten Wahlgang von 1996 53,94%, Jelzin 40,81% der Stimmen. Angaben zu Orenburg aus: *IEWS Russian Regional Report* (Region Profile: Orenburg Oblast), 28. August 1997.

fliessenden Fluss Kama mit fünf grossen Meeren – dem Kaspischen, dem Baltischen, dem Asowschen, dem Weissen und dem Schwarzen Meer.¹⁴²

Die Oblast Samara liegt im unteren Wolgagebiet. Samara verfügt über gewisse Vorkommen an Erdöl, Gas und anderen Rohstoffen und gehört zu den am stärksten industrialisierten Regionen des Landes. Die Oblast figuriert sowohl bei der Herstellung von Automobilen (70 Prozent der Automobile Russlands werden von der Firma *AvtoVAZ* in Togliatti hergestellt) als auch bei der Verarbeitung von Aluminium auf dem ersten Platz im regionalen Vergleich. Samara gehört zu denjenigen russischen Regionen, welche eine klare Gesetzgebung für ausländische Investitionen ausgearbeitet haben.¹⁴³

Die Oblast Tscheljabinsk liegt im südlichen Uralgebiet und grenzt an Kasachstan im Süden und die russische Republik Baschkortostan im Westen. Tscheljabinsk ist reich an Rohstoffen und besitzt eine gut entwickelte Industrie, die massgeblich auf die Verarbeitung von Metallen ausgerichtet ist. Wichtige Industriezweige sind auch der Maschinen- und Fahrzeugbau, die Elektrotechnik und die Elektronik. Bis 1992 war die Region für Ausländer gesperrt, weil in den militärischen Industriezentren nukleare Waffen produziert wurden. Als Folge von Atomunfällen in den Jahren 1949, 1957 und 1967 sind Teile der Region radioaktiv verseucht. Tscheljabinsk verfügt über ein gutes Kommunikationsnetz einschliesslich einer Verbindung zur Transsibirischen Eisenbahn.¹⁴⁴

¹⁴² Die Oblast Perm hat 3 Mio. Einwohner und eine Fläche von 160'000 km². Der Anteil der Industrieproduktion an der russischen Gesamtproduktion betrug 1995 2,72%. 33,5% der werktätigen Bevölkerung sind im Industriesektor tätig, 10,2% in der Landwirtschaft und 11,9% im Handel (russischer Durchschnitt: 9,1%). Die *Bank of Austria*-Studie von 1995 plazierte die Oblast bezüglich Investitionsklima auf Rang 23. Perm gehörte 1997 zu den Nettozahlern ins föderale Budget (vgl. Karte 2 im Appendix). Perm zeigte sich bei den Wahlen von 1996 reformfreundlich. Zjuganow erhielt beim zweiten Wahlgang lediglich 23,57%, Jelzin 70,84% der Stimmen. Angaben zu Perm aus: *IEWS Russian Regional Report* (Region Profile: Perm Oblast), 4. September 1997.

¹⁴³ Die Oblast Samara hat 3,3 Mio. Einwohner und eine Fläche von 53'600 km². Der Urbanisierungsgrad beträgt 80,4%. 35,6% der werktätigen Bevölkerung finden ihr Auskommen im Industriesektor. Gemäss einer von *Ekspert* 1998 durchgeführten Studie rangiert die Region auf den vorderen Plätzen, was den Umfang direkter ausländischer Investitionen und Kapitalinvestitionen angeht. Eine 1998 von der *Bank of Austria* durchgeführte Studie plazierte die Oblast hinsichtlich ihres Investitionsklimas auf Rang 5. Die Region gehörte 1997 zu den Nettozahlern ins föderale Budget (vgl. Karte 2 im Appendix). Zjuganow erhielt beim zweiten Wahlgang von 1996 42,69%, Jelzin 51,95% der Stimmen. Angaben zu Samara aus: *IEWS Russian Regional Report* (Region Profile: Samara Oblast), 19. November 1998.

¹⁴⁴ Die Oblast Tscheljabinsk hat 3,6 Mio. Einwohner und eine Fläche von 88'500 km². Der Anteil der Industrieproduktion an der russischen Gesamtproduktion betrug 1995 3,91%. 38% der werktätigen Bevölkerung arbeiten im Industriesektor. Die *Bank of Austria*-Studie von 1995 plazierte

Der Kraj Krasnojarsk ist nach der Republik Sacha-Jakutien mit 2,3 Mio. km² (13 Prozent des gesamten Territoriums) die zweitgrösste Region der Russländischen Föderation. Krasnojarsk erstreckt sich über 3'000 km von Norden nach Süden. Über 95 Prozent der Städte und der Grossteil der Industrie ist im Süden der Region konzentriert. Krasnojarsk gehört mit seinen riesigen natürlichen Vorkommen zu den ressourcenreichsten Regionen Russlands. Der Kraj fördert 80 Prozent des russischen Nickels, 70 Prozent des Kupfers, 16 Prozent der Kohle und 10 Prozent des Goldes. Zu den wichtigsten Industriezweigen der Region zählen die Metallurgie, die Energieförderung, die Forstwirtschaft, die Chemie sowie die Erdölraffinerie. Wichtig sind auch die Textilindustrie und die lebensmittelverarbeitende Industrie. 200 Unternehmen werden in Krasnojarsk mit ausländischem Kapital finanziert. Die wichtigsten ausländischen Handelspartner sind die Niederlande, die USA, Japan, Frankreich, Schweden, Italien und Südkorea.¹⁴⁵

Neun weitere Regionen gehören nach Parkanskijs Typologie mindestens drei Gruppen an: die Republik Baschkortostan, die Oblasti Irkutsk, Lipezk, Murmansk, Nischni Nowgorod, Swerdlowsk und Tjumen, der Kraj Chabarowsk sowie die Stadt Moskau. Auch hier soll im Folgenden auf die wichtigsten wirtschaftlichen Merkmale dieser Regionen aufmerksam gemacht werden.

Die Republik Baschkortostan liegt an der südlichen Grenze des europäischen und asiatischen Teils der Russländischen Föderation. Die Republik verfügt über eine Vielzahl an Rohstoffvorkommen. Die Förderung und Verarbeitung von Erdöl, Gas und Kohle machen den grössten Anteil der Industrieproduktion aus. Baschkortostan hat im regionalen Vergleich eine der höchsten Konzentrationen an chemischer, petrochemischer und militärischer Industrie. Betriebsstoffe und Energie machen 50 Prozent des gesamten Exportvolumens der Republik aus, gefolgt von Gütern der chemischen Industrie (30 Prozent).¹⁴⁶

die Oblast bezüglich Investitionsklima auf Rang 4. Zjuganow erhielt beim zweiten Wahlgang von 1996 34,96%, Jelzin 58,52% der Stimmen. Angaben zu Tscheljabinsk aus: *IEWS Russian Regional Report* (Region Profile: Chelyabinsk Oblast), 11. Dezember 1997.

¹⁴⁵ Der Kraj Krasnojarsk hat bei einem Territorium von 2,3 Mio. km² nur 3,1 Mio. Einwohner. Der Anteil der Industrieproduktion an der russischen Gesamtproduktion betrug 1995 3,71%. 31,3% der werktätigen Bevölkerung arbeiten im Industriesektor. Die *Bank of Austria*-Studie von 1995 plazierte den Kraj bezüglich Investitionsklima auf Rang 53. Krasnojarsk gehörte 1997 zu den Nettozahlern ins föderale Budget (vgl. Karte 2 im Appendix). Zjuganow erhielt beim zweiten Wahlgang von 1996 40,41%, Jelzin 53,43% der Stimmen. Angaben zu Krasnojarsk aus: *IEWS Russian Regional Report* (Region Profile: Krasnojarsk Krai), 15. Mai 1997.

¹⁴⁶ Die Republik Baschkortostan hat 4 Mio. Einwohner und eine Fläche von 143'600 km². Der Anteil der Industrieproduktion an der russischen Gesamtproduktion betrug 1995 4,12%. 29,7% der Werk-tätigen sind im Industriesektor, 18,7% in der Landwirtschaft tätig. Die *Bank of*

Die Oblast Irkutsk liegt in Zentralsibirien. Bevölkerung und Industrie konzentrieren sich massgeblich entlang der Transsibirischen Eisenbahn und im Angaratall. Die wichtigsten Wirtschaftszweige der Region sind die grossen Kohle- und Eisenminen sowie die Elektroenergetik (Wasserkraftwerk von Brats). Darüber hinaus ist Irkutsk für einen Grossteil der nationalen Aluminiumproduktion verantwortlich. Die Region verfügt über relativ grosse Goldvorkommen, die allerdings noch wenig ausgebeutet werden. Wichtig sind auch die Holz- und Papierindustrie. Besonders dieser Industriezweig hat in der Vergangenheit stark zur Verschmutzung des Baikalsees beigetragen.¹⁴⁷

Die Oblast Lipezk liegt rund 400 km südöstlich von Moskau. Lipezk gehört zu den am stärksten industrialisierten Regionen Russlands. Der landesweite Anteil der Oblast an der Produktion von Kühlsystemen (Kühlschränke), metallurgischen Erzeugnissen (Eisengüsse, geschmolzener Stahl) und Maschinen (Traktoren) beträgt zwischen 10 und 15 Prozent. Die eisenverarbeitende Industrie ist für 60 Prozent des BIP der Region verantwortlich. Das grösste Unternehmen der Oblast, *Novolipetsk Metallurgic Works*, ist einer der modernsten Betriebe Russlands und exportiert seine Erzeugnisse in über 40 Länder.¹⁴⁸

Die Oblast Murmansk fällt flächendeckend mit der Kola-Halbinsel im Nordwesten Russlands zusammen. Murmansk grenzt an Norwegen und Finnland im Westen und an Karelien im Süden. Die Oblast hat für die russische Sicherheit eine wichtige strategische Bedeutung. Ein Grossteil der russischen Marine und Handelsflotte (einschliesslich der nuklearen Unterseeboote und Eisbrecher) ist auf der Kola-Halbinsel

Austria-Studie von 1995 plaziert die Republik bezüglich Investitionsklima auf Rang 49. Baschkortostan gehörte 1997 zu den Nettozahlern ins föderale Budget (vgl. Karte 2 im Appendix). Zjuganow erhielt beim zweiten Wahlgang von 1996 43,14%, Jelzin 51,01% der Stimmen. Angaben zu Baschkortostan aus: *IEWS Russian Regional Report* (Region Profile: Republic of Bashkortostan), 10. Juli 1997.

¹⁴⁷ Die Oblast Irkutsk hat 2,8 Mio. Einwohner und eine Fläche von 767'900 km². Der Anteil der Industrieproduktion an der russischen Gesamtproduktion betrug 1995 3,44%. 30,9% sind in der Industrie tätig. Die *Bank of Austria-Studie* von 1995 plaziert die Oblast bezüglich Investitionsklima auf Rang 45. Zjuganow erhielt beim zweiten Wahlgang von 1996 39,77%, Jelzin 52,64% der Stimmen. Angaben zu Irkutsk aus: *IEWS Russian Regional Report* (Region Profile: Irkutsk Oblast), 20. Februar 1997.

¹⁴⁸ Die Oblast Lipezk hat 1,25 Mio. Einwohner und eine Fläche von 24'100 km². Der Anteil der Industrieproduktion an der russischen Gesamtproduktion betrug 1995 1,79%. 31,6% der werktätigen Bevölkerung sind in der Industrie tätig, 18,2% beschäftigt der landwirtschaftliche Sektor. Die *Bank of Austria-Studie* von 1995 plaziert die Oblast bezüglich Investitionsklima auf Rang 22. Wahlergebnisse in dieser Region lassen auf eine tendenziell reformfeindliche Stimmung schliessen. Zjuganow erhielt beim zweiten Wahlgang von 1996 56,3%, Jelzin lediglich 38,62% der Stimmen. Angaben zu Lipezk aus: *IEWS Russian Regional Report* (Region Profile: Lipetsk Oblast), 16. Oktober 1997.

stationiert. Abgesehen von etwas Fischfang und Holzwirtschaft basiert die Wirtschaft der Oblast vor allem auf der Förderung und Verarbeitung der grossen Nickelvorkommen (Buntmetallurgie). Murmansk scheint in den letzten Jahren an Attraktivität für ausländische Investoren gewonnen zu haben. So kündigte im Februar 1997 *Pepsi-Cola General Bottlers* eine Investition in der Höhe von 165 Mio. US-\$ für die laufenden drei Jahre an. *Gazprom* schloss mit zwei norwegischen Unternehmen einen Vertrag, der die Förderung von Erdöl und Gas in der Barentssee und für den Bau neuer Raffinerien vorsieht.¹⁴⁹

Die Oblast Nischni Nowgorod liegt zu beiden Seiten der Ufer der mittleren Wolga. Die Region ist stark industrialisiert (Maschinen- und Fahrzeugbau, Elektronik, Elektrotechnik, eisenverarbeitende Industrie, Chemie, landwirtschaftliche Produkte, Holz). Zu Sowjetzeiten war die Oblast ein wichtiges Zentrum der Rüstungsindustrie. Dank der zentralen geographischen Lage, der schiffbaren Wolga und einem stark ausgebauten Strassen- und Eisenbahnnetz verfügt die Region über sehr gute Transport- und Kommunikationsverbindungen. Die Hauptstadt Nischni Nowgorod (ehemals Gorki, wegen des militärindustriellen Komplexes zu Sowjetzeiten eine „geschlossene Stadt“) ist nach Moskau und St. Petersburg die drittgrösste Stadt der Russländischen Föderation.¹⁵⁰

Die Oblast Swerdlowsk liegt im Zentrum Russlands, an der Scheide zwischen dem europäischen und asiatischen Teil des Landes. Dank dieser geographischen Lage und einem gut ausgebauten Verkehrsnetz kommt der Oblast grosse Bedeutung als Transportknoten zu. Swerdlowsk verfügt nach der Oblast Moskau über die grösste Industrieproduktion des Landes. Die grossen Unternehmen sind spezialisiert auf die Bunt- und Schwarzmetallurgie, die Elektronik, die Chemie sowie die Pharmaindustrie und die Holzverarbeitung. Darüber hinaus nimmt die Oblast eine führende Stellung im Maschinen- und Fahrzeugbau ein. Swerdlowsk verfügt über grosse Rohstoffvorkom-

¹⁴⁹ Die Oblast Murmansk hat eine Mio. Einwohner und eine Fläche von 144'900 km². Der Urbanisierungsgrad der Region beträgt 92%. Der Anteil der Industrieproduktion an der russischen Gesamtproduktion betrug 1998 0,84%. 32,4% der werktätigen Bevölkerung sind in der Industrie tätig. Eine von der *Bank of Austria* 1998 verfasste Studie plazierte die Region hinsichtlich Investitionsklima auf Rang 31. Murmansk gab Jelzin im zweiten Wahlgang von 1996 70,13%, Zjuganow lediglich 21,88% der Stimmen. Angaben zu Murmansk aus: *IEWS Russian Regional Report* (Region Profile: Murmansk Oblast), 5. November 1998.

¹⁵⁰ Die Oblast Nischni Nowgorod hat 3,7 Mio. Einwohner und eine Fläche 74'800 km². Der Anteil der Industrieproduktion an der russischen Gesamtproduktion betrug 1995 3,33%. 38,3% der werktätigen Bevölkerung sind in der Industrie tätig. Die *Bank of Austria*-Studie von 1995 plazierte die Oblast bezüglich Investitionsklima auf Rang 3. Zjuganow erhielt beim zweiten Wahlgang von 1996 42,35%, Jelzin 51,74% der Stimmen. Angaben zu Nischni Nowgorod aus: *IEWS Russian Regional Report* (Region Profile: Nizhnii Novgorod Oblast), 8. November 1997.

men, die von rund 2'500 Unternehmen verarbeitet werden. Die Oblast ist bekannt für den Abbau und die Verarbeitung von wertvollen Steinen.¹⁵¹

Die Oblast Tjumen liegt in Westsibirien. Im Süden grenzt die Oblast an Kasachstan. Tjumen ist extrem reich an Bodenschätzen. Zusammen mit den der Oblast eingegliederten Autonomen Kreisen der Chanten und Mansen und der Jamal-Nenzen ist Tjumen der grösste Produzent von Erdöl und Gas (66 Prozent des russischen Erdöls und 91 Prozent des Gases stammen aus dieser Oblast). Allerdings finden sich die meisten Vorkommen nicht in Tjumen selber, sondern in den Autonomen Kreisen. Die Oblast unterhält Kontakte mit über 50 Staaten. Die meisten *Joint Ventures* sind auf die Förderung oder Verarbeitung von Erdöl oder Gas ausgerichtet.¹⁵²

Der Kraj Chabarowsk liegt im russischen Fernen Osten. Die Industrie umfasst neben Holzwirtschaft und Fischfang auch Metallurgie (dies, obwohl die relativ grossen Rohstoffvorkommen des Krajs noch wenig ausgebeutet sind). *Komsomolsk-na-Urale* ist das grösste eisen- und stahlverarbeitende Zentrum des russischen Fernen Ostens. Wichtige Industriezweige sind auch der Maschinen- und Fahrzeugbau, die Elektrotechnik und die Elektronik.¹⁵³

Die Stadt Moskau ist das finanzielle Zentrum des Landes schlechthin. Über 1'000 Moskauer Banken kontrollieren rund 60 Prozent des nationalen Kapitals. Moskau hat die besten Programme zur Förderung kleiner Unternehmen. Als Folge davon fallen

¹⁵¹ Die Oblast Swerdlowsk hat 4,7 Mio. Einwohner und eine Fläche von 194'800 km². Der Anteil der Industrieproduktion an der russischen Gesamtproduktion betrug 1995 5,08%. 39,3% der werktätigen Bevölkerung sind in der Industrie tätig. Die *Bank of Austria*-Studie von 1995 plazierte die Oblast bezüglich Investitionsklima auf Rang 5. Swerdlowsk wählt ausgesprochen reformfreundlich. Zjuganow erhielt beim zweiten Wahlgang von 1996 lediglich 17,89%, Jelzin dagegen 76,92% der Stimmen. Angaben zu Swerdlowsk aus: *IEWS Russian Regional Report* (Region Profile: Sverdlovsk Oblast), 21. August 1997.

¹⁵² Die Oblast Tjumen hat 3,2 Mio. Einwohner und eine Fläche von 1,4 Mio. km². Der Anteil der Industrieproduktion an der russischen Gesamtproduktion betrug 1996 7,35%. Nur 17,9% der werktätigen Bevölkerung sind in der Industrie tätig. Der Rest verteilt sich auf die Landwirtschaft (8,1%), den Handel (10,4%) und andere Sektoren. Die *Bank of Austria*-Studie von 1995 plazierte die Oblast bezüglich Investitionsklima auf Rang 15. Die beiden Autonomen Kreise der Chanten und Mansen und der Jamal-Nenzen waren 1997 Nettozahler ins föderale Budget (vgl. Karte 2 im Appendix). Zjuganow erhielt beim zweiten Wahlgang von 1996 38,16%, Jelzin 55,82% der Stimmen. Angaben zu Tjumen aus: *IEWS Russian Regional Report* (Region Profile: Tyumen Oblast), 1. Oktober 1997.

¹⁵³ Der Kraj Chabarowsk hat 1,6 Mio. Einwohner und eine Fläche von 788,600 km². Der Anteil der Industrieproduktion an der russischen Gesamtproduktion betrug 1996 0,95%. 28,9% der werktätigen Bevölkerung sind in der Industrie tätig. Die *Bank of Austria*-Studie von 1995 plazierte den Kraj bezüglich Investitionsklima auf Rang 22. Zjuganow erhielt beim zweiten Wahlgang von 1996 33,72%, Jelzin 58,98% der Stimmen. Angaben zu Chabarowsk aus: *IEWS Russian Regional Report* (Region Profile: Khabarovsk Krai), 29. Januar 1997.

220'000 der 340'000 Unternehmen in die Kategorie der kleinen Unternehmen und beschäftigen 1,6 Mio. Arbeitnehmer. Moskau zog 1995 fast Zweidrittel der ausländischen Investitionen an.¹⁵⁴ 1995 waren in der Stadt 5'400 *Joint Ventures* mit der Beteiligung von Unternehmen aus 40 Staaten registriert (allen voran aus Deutschland, Österreich, den USA, Kanada und Italien).¹⁵⁵

Es darf davon ausgegangen werden, dass Regionen, die nur einer oder zwei Gruppen von Parkanskijs Typologie angehören, ebenfalls ein relativ starkes Interesse an der Aussenwirtschaftspolitik des Zentrums und der Entwicklung der internationalen Beziehungen Russlands haben. Es sind dies die Republiken Kalmükien, Komi, Sacha-Jakutien, Tatarstan, Chakassien, die Oblasti Archangelsk, Belgorod, Wolgograd, Kamtschatka, Moskau, Nowgorod, Omsk, Rostow, Smolensk, Tula, die Kraja Primorje, Krasnodar und Stawropol sowie die Stadt St. Petersburg. Die Wirtschaften der übrigen, mehr als 50 Subjekte der Russländischen Föderation, figurieren in keiner der Gruppen und sind zum grössten Teil auf den russischen Binnenmarkt ausgerichtet. Für die meisten dieser Regionen haben äussere, internationale Faktoren einen marginalen Einfluss auf die Wirtschaft ihres Territoriums. Dementsprechend gering ist in diesen Regionen die Bedeutung der exporterzeugenden Industrieproduktion für die Gesamtwirtschaft.¹⁵⁶

Nicht berücksichtigt wurden in der Typologie Parkanskijs die Rolle ausländischer Investitionen als Einflussgrösse auf die regionalen aussenpolitischen und aussenwirtschaftlichen Interessen. Die statistischen Angaben zu den aussenwirtschaftlichen Aktivitäten der Regionen sind noch sehr lückenhaft, das gilt insbesondere für das Engagement des ausländischen Kapitals. Viele der genannten 35 Regionen dürften jedoch auch zur Zielgruppe für ausländische (und russische) Investitionstätigkeit gehören. Igor Iwanow, der ehemalige erste Stellvertreter von Jewgenij Primakow und jetziger Nachfolger im Amt des Aussenministers, ist der Meinung, dass die Stadt Moskau und die Oblast Nowgorod die „günstigsten Bedingungen für das Heranziehen von ausländischen Investitionen“ geschaffen haben. St. Petersburg und die Leningra-

¹⁵⁴ Vgl. dazu auch S. 68f.

¹⁵⁵ Die Stadt Moskau hat 8,7 Mio. Einwohner. Der Anteil der Industrieproduktion an der russischen Gesamtproduktion betrug 1995 4,8%. 21,9% der werktätigen Bevölkerung sind im Industriesektor, 12,7% im Handel, 24,7% im Bereich „Kultur“ (z.B. Lehrer, Künstler), lediglich 0,3% in der Landwirtschaft tätig. *Ekspert* listet Moskau in einer 1998 erstellten Studie an erster Stelle bezüglich Investitionsklima auf. Politisch gesehen votieren die Moskauer reformfreundlich. Zjuganow erhielt beim zweiten Wahlgang von 1996 lediglich 17,93%, Jelzin dagegen 77,29% der Stimmen. Angaben zu Moskau aus: *IEWS Russian Regional Report* (Region Profile: Moscow City), 8. Januar 1998.

¹⁵⁶ Parkanskij, Rossijskie regiony.

der Oblast haben gemäss Iwanow vielversprechende „langfristige Programme für die Entwicklung ihrer Regionen in Zusammenarbeit mit ausländischen Partnern“ ausgearbeitet.¹⁵⁷ Russlandexperte Heinz Timmermann zählt die Städte Moskau und St. Petersburg, die Oblasti Samara, Saratow, Nischni Nowgorod, Nowgorod, Swerdlowsk und die Republik Tatarstan zu den Gebieten, die aufgrund einer günstigen wirtschaftlichen Situation fähig sind, in zunehmendem Umfang eigene Aussenbeziehungen, insbesondere im Handel und beim Heranziehen von ausländischen Investitionen und Kapital, zu entwickeln.¹⁵⁸

Ein weiterer Indikator für das Ausmass der Beziehungen der Regionen zum Ausland ist die geographische Verteilung der ausländischen Investitionen in Russland, die in absoluten Zahlen von 1,2 Milliarden US-\$ im Jahre 1996 auf vier Milliarden US-\$ im Jahre 1997 anwuchsen.¹⁵⁹ Der grösste Teil der Investitionen entfällt dabei auf die Stadt Moskau. Im ersten Halbjahr 1996 machte dieser Anteil 62,8 Prozent (1,2 Milliarden US-\$) des gesamten Investitionsvolumens aus. Die übrige Investitionstätigkeit konzentrierte sich im selben Zeitraum vornehmlich auf Westsibirien (7,1 Prozent, wovon 4,4 Prozent auf die Oblast Tjumen entfielen), den Fernen Osten (6,2 Prozent, wovon 2,5 Prozent auf den Kraj Chabarowsk entfielen) sowie auf einzelne Regionen wie die Republik Tatarstan (3,1 Prozent), St. Petersburg (2,8 Prozent) oder die Oblast Leningrad (2,3 Prozent).¹⁶⁰

Eine deutliche Tendenz hin zur stärkeren Dezentralisierung des ausländischen Engagements zeigt sich bei einem Blick auf die Verteilung der *Joint Ventures*.¹⁶¹ Waren 1989 noch 82,6 Prozent aller *Joint Ventures* in Moskau konzentriert, so ist seit diesem

¹⁵⁷ Ivanov, Igor S. „Meždunarodnye i vnešneekonomiceskie svjazi sub“ektov Rossijskoj Federacii.“ In *Diplomaticeskij vestnik*, Februar 1998 (online-edition).

¹⁵⁸ Timmermann, Heinz. *Deutschland – Europa – Russland: Impulse für eine Partnerschaft*. Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 1998 (= Aktuelle Analysen des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 18/1998), S. 3.

¹⁵⁹ Angabe aus: The World Bank Group. *Country Overview: Russian Federation*. März 1998 (online-edition). URL: <http://www.worldbank.org/html/extdr/offrep/eca/uscb.html>. – Im ersten Halbjahr 1996 waren es vor allem folgende Staaten, die in Russland investierten: Die USA (510,8 Mio. US-\$ oder 25,5% Anteil an den Gesamtinvestitionen); die Niederlande (301,9 Mio. US-\$/15,1%); die Schweiz (281 Mio. US-\$/14,0%); Grossbritannien (261 Mio. US-\$/13%); Deutschland (132,3 Mio. US-\$/6,6%); Schweden (54 Mio. US-\$/2,7%). Angaben aus: Goskomstat RF, zit. bei: Osipova, G. V. et al. (Hrsg.). *Rossija u kriticeskoj certy: vozroždenie ili katastrofa: social'naja i social'no-politiceskaja situacija v Rossii v 1996 godu*. Moskau: Respublika, 1997, S. 27.

¹⁶⁰ Angaben aus: Goskomstat RF, zit. bei: Ebd., S. 26.

¹⁶¹ Vgl. zur Verteilung und der Anzahl *Joint Ventures* in den russischen Regionen die Tabelle unter: <http://www.region.rags.ru/table14.htm>.

Zeitpunkt eine gleichmässigeren Verteilung zu verzeichnen. 1991 befanden sich nur noch 51 Prozent aller *Joint Ventures* in Moskau, 1995 waren es noch 45,6 Prozent.¹⁶² Weiter zeigen die Daten zu den *Joint Ventures*, dass die geographische Lage einer Region eine wichtige Rolle hinsichtlich ihrer Attraktivität als Investitionsraum spielt. So weist die Mehrzahl der *Joint Ventures* in St. Petersburg, der Leningrader und Kaliningrader Oblasti sowie der Republik Karelien Partner aus dem baltischen Raum und der Nordseeregion auf. Krasnodar und Rostow kooperieren hauptsächlich mit Ländern und Regionen aus dem Schwarzmeerraum. Im Fernen Osten (Chabarowsk und Primorje) sind China, Japan und Korea die Hauptinvestoren.¹⁶³ Im Zuge der Einbindung Russlands in die Weltwirtschaft treten die Regionen untereinander denn auch immer stärker in direkten Wettbewerb um internationales Kapital.¹⁶⁴

Schliesslich stellt ein wichtiger Aspekt der Zusammenarbeit zwischen russischen Regionen und der Aussenwelt das Engagement internationaler Organisationen in den russischen Regionen dar. Während etwa die Weltbank oder die Europäische Union (TACIS-Programm) ihre Mittel anfänglich auf Moskau konzentrierten, so haben sich unterdessen Schwerpunktprogramme in den Regionen gebildet. Auch der Europarat (etwa über das LODE-Programm – Local Democracy Programme) oder die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) sind auf regionaler Ebene äusserst aktiv.¹⁶⁵

Die Typologie Parkanskijs – aber auch die Angaben über Auslandsinvestitionen und *Joint Ventures* – weisen einmal mehr auf den wichtigen Umstand hin, dass unter den russischen Regionen auch im angesprochenen Bereich der aussenwirtschaftlichen Interessen und der internationalen Politik ein tiefer Graben besteht. Während für eine Gruppe von Regionen die Abkoppelung von der Weltwirtschaft weitreichende negative Folgen nach sich ziehen würde, so werden die überwiegende Zahl der Subjekte von den internationalen Entwicklungen nicht berührt oder bekommen nur die daraus hervorgehenden Rückwirkungen in der Form eines immer grösser werdenden, inneren Gefälles zu spüren. Angesichts des wachsenden Konkurrenzdruckes von aussen wie von innen neigen die Bevölkerung und die regionalen Eliten derjenigen Territorien, die kaum in die Weltwirtschaft eingebunden sind, vermehrt zu isolationistischen Lösungen

¹⁶² Spiegeleire, Gullivers Fäden, S. 163-164.

¹⁶³ Ebd.

¹⁶⁴ Ebd.

¹⁶⁵ Ebd., S. 166-168.

und sehen ihre Interessen am ehesten durch eine verstärkte Abschottung des russischen Marktes von der Aussenwelt gewahrt.

Die Ungleichheit der sozioökonomischen Entwicklung wird durch die Privilegierung einiger Regionen durch Bestimmungen in den bilateralen „Machtabgrenzungsverträgen“ im Bereich der Aussen- und Aussenwirtschaftsbeziehungen bestätigt, was zur Vertiefung des regionalen Widerspruches beiträgt. Die privilegierten Regionen schaffen sich durch die ihnen zugesprochenen Freiheiten und Entscheidungskompetenzen eine bessere Ausgangslage bei der Herstellung eines günstigen Investitionsklimas. Auch im föderalen Zentrum wird erkannt, dass die wirtschaftlich potenten Regionen je länger je mehr zu den „Wirtschaftslokomotiven“ für die russische Wirtschaft werden.

Eine solche, auf wirtschaftliche Faktoren ausgerichtete Typologie gibt einen guten Überblick über die aussenwirtschaftspolitische Ausrichtung der russischen Regionen, was wiederum gewisse Rückschlüsse über deren politische Ausrichtung und das Spannungspotential zwischen den einzelnen Subjekten der Föderation erlaubt. Darüber darf nicht vergessen werden, dass auch Regionen, die nicht in Parkanskijs Gruppe der 35 wirtschaftlich führenden Regionen fallen, je nach spezifischer regionaler Situation starke aussen- und sicherheitspolitische Interessen haben können. So hat etwa die von Polen und Litauen umschlossene russische Exklave Kaliningrad wegen ihrer exponierten geographischen Lage und der militärstrategischen Bedeutung ein grosses Interesse an guten Beziehungen zu den Nachbarn und an der Mitgestaltung der Politik Moskaus gegenüber dem Ostseeraum.¹⁶⁶ Ähnliches gilt für die an China grenzende Oblast Amur, die einem starken Migrationsdruck chinesischer Arbeitskräfte ausgesetzt ist und daher eine Regelung dieses Problems in Zusammenarbeit mit den föderalen russischen Organen sowie den angrenzenden chinesischen Provinzen anstrebt. Wenn nun der Blick auf spezifische Fälle gerichtet wird, wird denn auch sofort deutlich, dass die Rückwirkungen der Regionalisierungsprozesse auf die Aussen- und Sicherheitspolitik Russlands äusserst vielschichtig sind.

3.2. Regionen und Aussenpolitik

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, Drogenhandel, kriegs- oder wirtschaftlich bedingten Migrationsströmen, der Regelung

¹⁶⁶ Vgl. zu Kaliningrad ausführlicher Kapitel 3.2.

von Grenz- und Territorialfragen oder ökologischen Problemen können von Bedeutung sein. Insbesondere die Grenzregionen weisen komplexe Beziehungsnetze zu ihren Nachbarterritorien auf.¹⁶⁷

Hervorgerufen durch die wachsende Aktivität der Grenzregionen werden allmählich die Konturen neuer, grenzüberschreitender regionaler Zusammenhänge sichtbar. So bemühen sich verschiedene Regionen Sibiriens und des Fernen Ostens um den Aufbau wirtschaftlicher Beziehungen zu ihren asiatischen Nachbarn. Die Oblasti Chabarowsk und Primorje kooperieren mit Japan, China und Südkorea. Sachalin unterhält Handelsbeziehungen zu Japan und Korea, und die Amurregion betreibt entlang der Grenze im kleinen Rahmen Handel mit China. Primorje ist zudem eingebettet in das von China, Japan und Südkorea 1993 gegründete Ökonomische Forum für Nordostasien.¹⁶⁸ Analoge Prozesse finden auch in anderen Teilen Russlands statt. Seit einigen Jahren ist das Belgorod-Abkommen zwischen sechs russischen und ukrainischen Regionen in Kraft. Weitere Abkommen bestehen zwischen Kasachstan, Finnland und Polen und den jeweiligen angrenzenden russischen Regionen. Russische Regionen nehmen auch immer aktiver an regionalen Foren teil, wie sie im Ostseeraum, um die Barentssee oder am Schwarzen Meer bestehen.¹⁶⁹

Das Auftreten der Regionen als „selbständige“ Einheiten in den internationalen Beziehungen und die Verfolgung regionalspezifischer Interessen durch die regionalen Eliten können zu unterschiedlichen Spannungen im Verhältnis zwischen den Subjekten und Moskau führen. Im Folgenden soll an drei Beispielen – den Aussenbeziehungen der Exklave Kaliningrad, den Beziehungen russischer Regionen zu Belarus und der besonderen Situation der Regionen an der russisch-ukrainischen Grenze – illustriert werden, wie sich regionale und föderale Interessen im Bereich der Aussen- und Sicherheitspolitik ergänzen respektive zuwider laufen und durch das internationale Auftreten von Regionen wichtige Impulse für die grenzüberschreitende Integration ausgehen.

¹⁶⁷ Nach dem Zerfall der Sowjetunion gerieten 24 Subjekte erstmals in die Lage von Grenzgebieten. Werden die Seegrenzen mitgezählt, dann sind es insgesamt 47 russische Regionen, die an andere Staaten grenzen.

¹⁶⁸ Spiegeleire, Gullivers Fäden, S. 160.

¹⁶⁹ Matvienko, V. „Zentr i regiony vo vnešnej politike Rossii.“ In *Meždunarodnaja žizn'*, 8/1996, S. 11-19, hier: 13.

Die Oblast Kaliningrad und die baltischen Staaten

Als erstes Beispiel einer Region, deren geopolitische Situation sich nach der Auflösung der UdSSR besonders dramatisch veränderte, dient die Oblast Kaliningrad.¹⁷⁰ Seit 1991 ist Kaliningrad von Russland abgeschnitten und fast vollständig von Lieferungen aus dem Mutterland (Rohstoffe, Energie, Erdöl und Lebensmittel) abhängig. Die Exklave kann nur gerade fünf bis sechs Prozent des regionalen Industriebedarfs mit eigenen Ressourcen decken. Finanzielle Einbussen entstehen für die Region aus dem Umstand, dass das benachbarte Litauen auf die Transitlieferungen aus Russland Zölle erhebt.¹⁷¹ Hinzu kommt, dass die Region wegen ihrer strategischen Bedeutung stark militarisiert ist, wobei die Konzentration von Truppen und Material in den vergangenen Jahren abgenommen hat.¹⁷² Schätzungen gehen davon aus, dass zu einer Bevölkerungszahl von 900'000 noch einige Zehntausend Soldaten hinzuzuzählen sind.¹⁷³

Ähnlich wie die Stadt St. Petersburg, die Oblast Leningrad oder die im Nordwesten gelegene Republik Karelien sieht die Kaliningrader Oblast in einer engen wirtschaftlichen Kooperation mit den Ländern des baltischen Raumes und der Nordseeregion die beste Möglichkeit, einen Weg aus der gegenwärtigen Krise zu finden – eine Krise, die nicht zuletzt aus der Isoliertheit der Region und der einseitigen Abhängigkeit von Moskau resultiert. Kaliningrad versucht, seine exponierte Geographie in wirtschaftliche Vorteile umzumünzen. Ausgehend davon, dass das Handelsvolumen im baltischen Raum und der Nordseeregion weiter zunehmen wird, besteht bereits heute eine starke Konkurrenz zwischen St. Petersburg und Kaliningrad um die führende Stellung als Umschlagplatz für den Handel zwischen Russland und den nördlichen Nachbarn.¹⁷⁴ Als

¹⁷⁰ Vgl. zu Kaliningrad allgemein: Swerew, Jurij M. *Russlands Gebiet Kaliningrad im neuen geopolitischen Koordinatenfeld*. Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 1996 (= Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 6/1996).

¹⁷¹ 1994 erwachsen für Kaliningrad Kosten im Umfang von rund 440 Milliarden Rubel, in der ersten Hälfte des Jahres 1995 waren es 300 Milliarden Rubel. Vgl. Sergounin, *Russia's Regionalization*, S. 4.

¹⁷² Gemäss den Angaben von *Military Balance* für das Jahr 1995 (S. 118) sollen sich in Kaliningrad 24'000 Mann russische Bodentruppen, ausgerüstet mit 870 Panzern, 980 gepanzerten Fahrzeugen, 410 Artilleriegeschützen, 16 SS-21 Raketen und 52 Kampfhelikoptern befinden.

¹⁷³ Vgl. zu den Zahlenangaben bei: Ebd. – Vgl. auch: *Jane's Intelligence Review*, Dezember 1994, S. 572-573. – *SIPRI Yearbook 1994*. New York: Oxford University Press, 1994, S. 177.

¹⁷⁴ Wellmann, Christian. „Russia's Kaliningrad Exclave at the Crossroads: The Interrelations between Economic Development and Security Politics.“ In *Cooperation and Conflict*, Vol. 31, Nr. 2 (Juni 1996), S. 161-183, hier: 176.

Handelsumschlagplatz und Transitland für die Lieferung von russischen Rohstoffen in den Westen wird die wirtschaftliche Bedeutung Kaliningrads in Zukunft eher noch zunehmen.¹⁷⁵

Die auf die baltischen Staaten und Nordseeländer orientierten russischen Regionen haben in den Verhandlungen mit dem föderalen Zentrum hartnäckig Privilegien im Bereich der Aussenpolitik und der Aussenwirtschaftsbeziehungen gerungen. Kaliningrad sollte nach Meinung eines Teils der regionalen Elite Russland als Brücke für den Handel zwischen West und Ost – im Sinne eines „russischen Hongkong“ – dienen.¹⁷⁶ Im November 1991 erliess Präsident Jelzin ein Dekret, das der Stadt Kaliningrad den Status einer freien Wirtschaftszone verlieh.¹⁷⁷ Mehrere hundert Gemeinschaftsunternehmen wurden seither registriert – rund 45 Prozent davon mit Beteiligung deutscher Firmen.¹⁷⁸ Die Führung Kaliningrads und die Moskauer Behörden vertraten aber sehr unterschiedliche Auffassungen hinsichtlich der Frage, welchen Status die Oblast Kaliningrad erhalten und mit welchen Rechten und Freiheiten sie im Bereich der Aussenbeziehungen und Aussenwirtschaftspolitik ausgestattet werden sollte. Die Regierung Kaliningrads setzte sich dafür ein, die ganze Oblast zur freien Wirtschaftszone zu erklären und die Autonomie der Region entscheidend auszuweiten.¹⁷⁹

Moskau wehrte sich bisher hartnäckig gegen die geforderte Ausweitung der Rechte und Freiheiten der Kaliningrader Oblast. Der Kreml sieht zwar die wirtschaftlichen Vorteile einer Ausweitung der regionalen Autonomie, aus der Perspektive Moskaus widerspricht eine Entwicklung in diese Richtung aber den geopolitischen Interessen des Gesamtstaates. Im Vordergrund steht dabei in erster Linie die Haltung des Kremls gegenüber den baltischen Staaten, die noch immer vorwiegend von militärstrategischen Überlegungen bestimmt ist.¹⁸⁰ So werden die baltischen Staaten beispielsweise in der aussenpolitischen Konzeption des Aussenministeriums von 1993 zwar zum

¹⁷⁵ Sergounin, *Russia's Regionalization*, S. 8.

¹⁷⁶ Matochkin, Y. „From Survival to Development.“ In *International Affairs (Moscow)*, Vol. 41, Nr. 6 (Juni 1995), S. 9.

¹⁷⁷ Vgl. zum Konzept der freien Wirtschaftszonen: Kirkow, Peter. „Das Konzept ‚Freier Wirtschaftszonen‘ in Russland: Seine Entwicklung von 1988 bis Herbst 1992.“ In *Osteuropa*, 3/1993, S. 229-243.

¹⁷⁸ Matochkin, *From Survival to Development*, S. 11.

¹⁷⁹ Sergounin, *Russia's Regionalization*, S. 4.

¹⁸⁰ Zu den Beziehungen zwischen Russland und den baltischen Staaten vgl. Sergounin, Alexander A. „In Search of a New Strategy in the Baltic/Nordic Area.“ In Baranovsky, *Russia and Europe*, S. 325-349; Girnius, Saulius. „Restraint and Resentment from the Baltic States.“ In *Transition*, Vol. 2, Nr. 23 (November 1996), S. 17-19.

wichtigsten Kreis der russischen Interessensphäre gezählt. Die Schwerpunkte der russischen Wahrnehmung bilden jedoch Fragen des Rückzuges der russischen Truppen aus dem Baltikum, der Sicherung des Zugangs zu den baltischen Häfen beziehungsweise der Region Kaliningrad sowie Fragen im Zusammenhang mit der Wahrung der Rechte und dem Schutz der russischen Minderheiten in den baltischen Staaten.¹⁸¹

Die Beziehungen zwischen den baltischen Staaten und Russland waren in den vergangenen Jahren von politischen Unstimmigkeiten und Konflikten geprägt, die vor allem im Zusammenhang mit den starken russischen Minderheiten in diesen Staaten – in erster Linie betrifft dies Estland und Lettland – und bestehenden Territorialdisputen entstanden. Diese Konflikte liessen die grosse Bedeutung der bilateralen wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den beiden Seiten in den Hintergrund treten. Russland ist nach wie vor einer der wichtigsten Handelspartner für die drei Staaten. Besonders abhängig sind die drei Länder von den russischen Gas- und Erdöllieferungen. Anstatt die wirtschaftlichen Beziehungen zu vertiefen und dadurch das gegenseitige Vertrauen zu stärken, betrieb Moskau in den letzten Jahren eine eigentliche Blockadepolitik gegenüber diesen Ländern und veranschlagte hohe Zölle auf Importwaren aus dem Baltikum.¹⁸²

Im Hinblick auf eine mögliche zweite Runde der Osterweiterung der NATO, welche die baltischen Staaten einschliessen könnte, sind die Perspektiven gering, dass sich Moskaus Haltung grundsätzlich ändern wird. Der Kreml hat wiederholt deutlich gemacht, dass Moskau eine Aufnahme der baltischen Staaten als direkte Bedrohung der russischen Sicherheit empfinden und sich gezwungen sehen würde, zum Schutz der „nationalen Interessen“ entsprechende Gegenmassnahmen zu ergreifen.¹⁸³ In diesem

¹⁸¹ Die aussenpolitische Konzeption des russischen Aussenministeriums vom 25. Januar 1993 (Dokument Nr. 1615/IS) ist enthalten in: Rahr, Alexander/Krause, Joachim. *Russia's New Foreign Policy*. Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik. Bonn: Europa Union Verlag, 1995, S. 42-74, hier: 64-65. – Auch spätere sicherheitspolitische Berichte, so derjenige von Jelzin im Juni 1996 an die beiden Kammern des Parlaments, räumt den baltischen Staaten wenig Platz ein. In der Aufzählung der „exakten Prioritäten“, denen die nationale Sicherheitspolitik Russlands im äusseren Bereich folgt, spricht der sicherheitspolitische Bericht an fünfter Stelle lediglich von der „Wiederaufnahme und Entwicklung der bilateralen Beziehungen mit den Ländern des Baltikums, Ost-, Mittel- und Südeuropas“. Vgl. „Poslanie po nacional'noj bezopasnosti Prezidenta Rossijskoj Federacii Federal'nomu Sobraniju.“ In *Nezavissimaja gazeta*, 14. Juni 1996. – Das nationale Sicherheitskonzept vom 17. Dezember 1997 erwähnt die baltischen Staaten mit keinem Wort. Vgl. „Konceptija nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii.“ In *Rossijskaja gazeta*, 26. Dezember 1997.

¹⁸² Girnius, *Restraint and Resentment*, S. 19.

¹⁸³ Der ehemalige Aussenminister Primakow äusserte sich im Vorfeld der Unterzeichnung der NATO-Russland-Grundakte (27. Mai 1997) dahingehend, dass Moskau bereit sei, ein

Sinne machte Sergej Schachraj, ehemaliger stellvertretender Ministerpräsident, im November 1994 klar, dass die Öffnung der Oblast Kaliningrad – d.h. die Schaffung einer freien Wirtschaftszone – ausser Debatte stehe, da dies dazu führen würde, dass die Region in einen reinen Exportkanal von Rohstoffen und strategischen Ressourcen aus Russland umgewandelt würde. Dies würde zu einer schleichenden „Expansion“ ausländischen Einflusses in der Region führen, was über kurz oder lang auf die Schaffung eines „vierten unabhängigen baltischen Staates“ hinauslaufe. Nach Schachraj muss die russische Führung deshalb unmissverständlich und öffentlich verlauten lassen, dass die „militärstrategischen Interessen Russlands“ in der Kaliningrader Oblast von höchster Priorität seien.¹⁸⁴

Die nachfolgenden Jahre sahen verstärkte Anstrengungen Moskaus, die Kontrolle über die Region auszubauen. Im Mai 1995 hob Jelzin unvermittelt die Zollfreiheiten Kaliningrads auf, was dazu führte, dass eine Vielzahl von Abkommen der Region mit anderen Staaten für nichtig erklärt werden mussten. Moskau annullierte auch ein zwischen Kaliningrad und Lettland abgeschlossenes Handelsabkommen. Grenzkontrollen und Visumpflichten wurden verschärft.¹⁸⁵ Der regionalen Führung gelang es allerdings, den russischen Präsidenten von der Notwendigkeit zu überzeugen, Status und Rechte der Stadt Kaliningrad nicht zu schmälern.¹⁸⁶ Der Machtkampf zwischen den beiden Seiten zog sich weiter dahin, wobei es der Regierung der Exklave gelang, einige der verlorenen Zollprivilegien zurückzugewinnen. Gleichzeitig mussten die regionalen Autoritäten weitere Beschneidungen im Bereich der Aussenpolitik hinnehmen. Das föderale Zentrum sicherte sich die Kontrolle über die Verteidigungsindustrie, die Rohstoffvorkommen, die Energieproduktion, die Transportwege und die Massenmedien. Land kann in der Oblast an Ausländer nicht mehr verkauft, sondern nur für einen bestimmten Zeitraum „verliehen“ werden.¹⁸⁷

Der Konflikt zwischen der Kaliningrader Oblast und der Moskauer Führung lässt sich auch an den unterschiedlichen Haltung bezüglich der ethnischen Frage illustrieren.

Abkommen zu unterzeichnen, das „zuverlässige Sicherheitsgarantien“ für die baltischen Staaten vorsehe, vorausgesetzt, dass diese Staaten nicht der NATO beitreten werden. Gleichzeitig stellte der Aussenminister fest, dass Moskau kein Recht auf ein Veto hinsichtlich der Aufnahme von weiteren Kandidaten in die NATO habe. Er betonte, dass es „glasklar“ sei, dass Russland nicht die Invasion in die Tschechoslowakei von 1968 zu wiederholen gedenke. Der ehemalige Aussenminister fügte jedoch bei, dass „Russland (...) ein Recht [hat], seine Interessen zu verteidigen“. Primakow zitiert nach: *RIA Novosti*, 24. Mai 1997.

¹⁸⁴ *The Baltic Independent*, 4.-10. November 1994.

¹⁸⁵ Matochkin, *From Survival to Development*, S. 12-14.

¹⁸⁶ Sergounin, *Russia's Regionalization*, S. 9.

¹⁸⁷ Ebd., S. 9-10.

Kaliningrad – das ehemalige deutsche Königsberg – wurde auf der Potsdamer Friedenskonferenz von 1945 der Sowjetunion zugeschrieben. Die deutsche Bevölkerung wurde nach dem Zweiten Weltkrieg fast vollständig vertrieben. Gegenwärtig sind 80 Prozent der Bevölkerung Kaliningrads Russen, rund zehn Prozent sind Weissrussen, die übrigen setzen sich aus Angehörigen verschiedenster ethnischer Gruppen zusammen. Offiziell sind 6‘000 Personen als Deutsche registriert.¹⁸⁸

Kurz nach dem Zerfall der Sowjetunion wurde von einigen deutschen – aber auch von vereinzelt russischen – Politikern die Möglichkeit diskutiert, auf dem Territorium der ehemaligen Sowjetunion lebende Deutsche in der Exklave anzusiedeln. Von rechtsnationalen deutschen Kreisen wurde sogar der „Anschluss“ des ehemals preussischen Gebietes ans „Vaterland“ gefordert.¹⁸⁹ Während die Führung der Kaliningrader Oblast territoriale Forderungen entschieden zurückwies, so gab sie sich im Unterschied zu Moskau in der Frage der Ansiedlung von Volksdeutschen flexibel. Diese Haltung war mit der Hoffnung verbunden, auf diese Art und Weise Bonns Sympathie und wirtschaftliche Unterstützung für die Region gewinnen zu können. Die deutsche Regierung verhielt sich in der Frage Kaliningrads aus Rücksicht auf die Beziehungen zu Moskau äusserst vorsichtig. Kaliningrad figuriert nicht einmal auf der Liste derjenigen Regionen, die vom Bonner Unterstützungsprogramm an in Russland lebende Deutschstämmige profitieren.¹⁹⁰

Der Ausgang des Machtkampfes zwischen der Führung der Kaliningrader Oblast und Moskau bleibt unklar. Während die Region aufgrund ihrer wirtschaftlichen Interessen eine grösstmögliche Eigenständigkeit anstrebt, setzt Moskau aus geopolitischen Überlegungen alles daran, die Kontrolle über dieses Gebiet nicht zu verlieren. Dabei ist sich die föderale Führung sehr wohl bewusst, dass der Region so ihr einziges Kapital auf dem Weg aus der Krise – ihre geographische Lage als Umschlagplatz zwischen Russland und seinen Nachbarn – genommen wird und Kaliningrad damit auch keine „Lokomotivfunktion“ mit Blick auf die Gesundung der Wirtschaft Gesamtrusslands spielen kann. Das Beispiel Kaliningrads weist auf das Dilemma zwischen zentrifugalen wirtschaftlichen Tendenzen und den Bemühungen Moskaus hin, den Grossmachtstatus Russlands aufrechtzuerhalten.

¹⁸⁸ *Jane's Intelligence Review*, Dezember 1994, S. 573.

¹⁸⁹ Sergounin, *Russia's Regionalization*, S. 13.

¹⁹⁰ Ebd.

Belarus und die russischen Regionen

Die Beziehungen russischer Regionen zu Belarus zeigen, wie wichtig die grenzüberschreitende regionale Zusammenarbeit für die GUS-Integration ist. Gleichzeitig wird in diesem Fall deutlich, dass die integrationistischen Absichten der weissrussischen Regierung nicht immer den übergeordneten politischen Vorstellungen der politischen Führung in Moskau entsprechen. Besonders intensiv bemüht sich der weissrussische Präsident Lukaschenka, direkte Beziehungen mit russischen Regionen anzuknüpfen. Bis Anfang Juni 1998 unterzeichnete das Land 55 Abkommen mit russischen Regionen, mehr als jedes andere Land aus dem GUS-Raum.¹⁹¹ Belarus ist abhängig von Rohstoffen aus Russland und will deren Lieferung über direkte Abkommen mit den regionalen Führungen sicherstellen. Im Gegenzug bietet das Land Fertigprodukte an, vor allem landwirtschaftliche Geräte und Nutzfahrzeuge. Im Ausbau der Handelsbeziehungen – was oft auch die Einrichtung von offiziellen Vertretungen Minsk in den russischen Regionen einschliesst – sieht Belarus ein Mittel, um die Grundlagen für eine zukünftige enge Union zwischen den beiden Ländern zu schaffen. Gerade deshalb steht die Kremelführung diesen Entwicklungen skeptisch gegenüber.

Die russische Führung sprach sich mehrmals für eine Annäherung an Belarus aus und kam damit innenpolitisch einer Mehrheit von russischen Politikern entgegen, die sich zumindest verbal für die Idee einer slawischen Union mit Belarus stark machten. Allerdings verhinderte Moskau bislang eine echte Kompetenzverlagerung zugunsten einer Union zwischen Russland und Belarus. Moskau ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt aufgrund politischer, vor allem aber auch aufgrund wirtschaftlicher Überlegungen nicht bereit, die Integration mit seinem slawischen Nachbarn zu forcieren.¹⁹² Auch die meisten Gouverneure scheinen zu verstehen, dass eine von Moskau finanzierte Union nicht zuletzt auf ihre Kosten gehen würde, und stellen sich deshalb gegen ein solches Vorhaben.¹⁹³

Als Minsk Ende Juli 1998 eine rund 40köpfige Delegation russischer Gouverneure zu einem Treffen in die weissrussische Hauptstadt einlud, um Stand und Entwicklungsperspektiven der Union zwischen Russland und Belarus sowie die Möglichkeit der Aufnahme direkter, von Moskau unabhängiger Handelsbeziehungen zwischen Belarus und russischen Regionen zu diskutieren, sahen die meisten Gouverneure nach Prote-

¹⁹¹ *Russkij Telegraf*, 4. Juni 1998.

¹⁹² Vgl. dazu: Alexandrowa, Olga/Timmermann, Heinz. „Integration und Desintegration in den Beziehungen Russland-Belarus-GUS.“ In *Osteuropa*, 10-11/1997, S. 1022-1037.

¹⁹³ *Izvestija*, 30. Juli 1998.

sten der russischen Regierung von einer Reise ab. Am Treffen in der weissrussischen Hauptstadt nahmen schliesslich lediglich die Gouverneure aus Krasnodar, Tula, Jaroslawl und Stawropol teil. Dass Moskau grundsätzlich gegen eine Ausdehnung der Beziehungen Minsk zu den russischen Regionen ist, wurde bereits Anfang Oktober 1997 deutlich, als dem weissrussischen Präsidenten auf Intervention des Kremls hin ein Besuch der zwei russischen Regionen Lipezk und Jaroslawl untersagt wurde. Lukaschenka hatte gehofft, in diesen Regionen Unterstützung für seine Politik einer russisch-weissrussischen Union zu finden.¹⁹⁴

Das Beispiel der Beziehungen zwischen Belarus und den russischen Regionen weist ebenfalls auf das Spannungsfeld zwischen wirtschaftlichen Interessen der Regionen und geopolitischen Interessen der Föderation hin. Im Unterschied zum Beispiel Kaliningrads sind es in diesem Fall weniger die Regionen, die nach aussen drängen, als vielmehr Belarus, das nach innen drängt. Die Tatsache, dass sich Moskau diesem Integrationsprozess aus finanziellen Überlegungen entgegenstellt, ist ein deutlicher Hinweis auf den tiefen Graben zwischen dem Grossmachtanspruch einerseits und den äusserst limitierten Ressourcen des russischen Staates andererseits.

Die Oblast Rostow und die Ukraine

Wiederum anders stellt sich die Situation in Gebieten dar, wo durch den Zerfall der UdSSR Grenzen entstanden, die zu Sowjetzeiten in erster Linie symbolischen Charakter hatten und die sich heute weder durch landschaftliche, ethnische noch religiöse Merkmale auszeichnen. Ein Beispiel hierfür ist die 661 Kilometer lange Grenze, welche die russische Oblast Rostow von den ukrainischen Oblasti Donezk und Lugansk (Donbas) trennt. Die Trennlinie verläuft mancherorts durch Städte und Siedlungen, die vor dem Zusammenbruch der UdSSR ein einziges, lebendiges Gewebe bildeten. Für die Gebiete entlang der russisch-ukrainischen Grenze drängt sich deshalb eine engere Zusammenarbeit ganz besonders auf.¹⁹⁵

Umfragen in diesen Regionen haben gezeigt, dass sich eine Mehrheit der Bevölkerung und der Machtelite für eine Annäherung Russlands und der Ukraine ausspricht. Während auf der „Gefühlsebene“ die Nostalgie nach der verlorenen Einheit überwiegt, so gehen die Vorstellungen darüber, welche konkrete Form ein gemeinsames staatliches

¹⁹⁴ IEWS *Russian Regional Report*, 9. Oktober 1997.

¹⁹⁵ Falls nicht anders vermerkt, stützen sich die folgenden Ausführungen auf: Kolossow, W. A./Krandatsch, A. D. „Russlands neue Grenzgebiete: Dargestellt am Beispiel des Gebietes Rostow am Don.“ In *Osteuropa*, 1/1995, S. 33-52.

Gebilde annehmen sollte, weit auseinander. Eine grosse Minderheit von rund 40 Prozent wünscht sich eine Vereinigung vom Typ der Europäischen Union. Wenn auch davon ausgegangen werden muss, dass sich die meisten der Befragten keinen klaren Begriff von der Europäischen Union machen können, so zeigt die Antwort gleichwohl, dass eine Rückkehr zum Zustand vor 1991 nicht angestrebt wird. Lediglich 13 Prozent der Befragten sprachen sich ausdrücklich für die Schaffung einer Union der Republiken vom Typ der ehemaligen Sowjetunion aus.¹⁹⁶

Gegenwärtig stimmen die Administrationen der jeweiligen Gebietseinheiten ihre Tätigkeiten in verschiedenen Bereichen eng aufeinander ab. Oft werden Alltagsprobleme – so etwa die Verfolgung von Verbrechern über die Grenzen hinaus sowie deren Festnahme und Auslieferung – nach den Normen und Verfahren gehandhabt, die zur „guten alten Sowjetzeit“ üblich waren.¹⁹⁷ Anfang 1992 wurde von den Leitern der Gebiete Rostow und Donezk eine Vereinbarung unterzeichnet, welche die Beibehaltung der gegenseitigen Lieferungen, die Unterstützung bei der Erhaltung von betrieblichen Verbindungen und die ungehinderte Grenzpassage von Waren über die durch direkte Verträge festgelegten Quoten hinaus vorsah. In der Folge hatten sich die Führungen der Grenzregionen dann aber zunehmend der offiziellen politischen Linie der Beziehungen zwischen den beiden Staaten anzupassen. Durch die Festigung der Unabhängigkeiten beider Länder wurden die früher eng verflochtenen sozioökonomischen Strukturen immer mehr auseinandergerissen.¹⁹⁸

Als problematisch für die Annäherung zwischen Russland und der Ukraine erweist sich der Umstand, dass es zwischen Moskau und Kiew noch immer keine endgültige Einigung bezüglich des Verlaufs der Grenzen zwischen den Ländern gibt – ungelöste Grenzfragen hat Russland darüber hinaus mit Lettland, Kasachstan, China und

¹⁹⁶ Die Umfrageergebnisse sind enthalten in: Ebd., S. 38. – Ergänzend ist festzuhalten, dass sich die integrationistische Tendenz der Umfrageergebnisse zum Teil daraus erklärt, dass gerade im Donbas eine Mehrheit der Bevölkerung prorussisch eingestellt war (und ist). In Donezk sind 44%, in Lugansk 45% der Bevölkerung ethnische Russen, nur rund 20% der Oblast-Bevölkerung ist ukrainisch-sprachig. Traditionell war der Donbas eine innerhalb der Sowjetunion privilegierte Region, die stark auf den Kohlebergbau ausgerichtet war und enge Verbindungen mit der Sowjetunion unterhielt. Vgl. dazu: Pleines, Heiko. „Die Regionen der Ukraine.“ In *Osteuropa*, 4/1998, S. 365-372.

¹⁹⁷ Kolossow/Krindatsch, Russlands neue Grenzgebiete, S. 48.

¹⁹⁸ Hinzu kommt, dass die ukrainischen Regionen, bzw. die ukrainischen Gouverneure, nicht die gleichen Rechte und Freiheiten geniessen wie ihre russischen Kollegen. Die Ukraine versteht sich, anders als Russland, als Einheitsstaat mit starker Betonung der Zentralgewalt. Vgl. Pleines, Die Regionen der Ukraine.

Japan.¹⁹⁹ Damit eine engere Zusammenarbeit zwischen Grenzregionen möglich ist, müssen die zwischenstaatlichen Dispute über Grenzziehungen aus dem Weg geräumt werden. Um entsprechenden Druck auf die hauptstädtischen Politiker auszuüben, fand im Februar 1994 ein Treffen der Leiter der Gebiete an der russisch-ukrainischen Grenze in Belgorod statt. In einer gemeinsamen Botschaft an die Präsidenten Jelzin und Krawtschuk forderten die Regionalpolitiker einerseits eine Stabilisierung der politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Russland und der Ukraine. Andererseits setzten sie sich für die Ausstattung der Grenzgebiete mit Sonderrechten ein, um wichtige zwischenregionale Fragen direkt und ohne Umweg über das Zentrum regeln zu können.²⁰⁰

Das Beispiel der Oblast Rostow veranschaulicht einmal mehr, dass die Initiative im Integrationsprozess des GUS-Raumes zunehmend an die Regionen übergegangen ist. Daraus können Spannungen im Verhältnis der Regionen zum föderalen Zentrum entstehen, die sich einerseits aufgrund der limitierten politischen und wirtschaftlichen Kapazitäten Moskaus ergeben, die andererseits aber auch Ausdruck des russischen Grossmachtanspruchs sind. Dieses Spannungspotential wird in Zukunft eher noch anwachsen, wenn die Regionen in ihren Beziehungen zum Ausland zunehmend über die grenzüberschreitende Kooperation hinausgehen und unter Umgehung des Zentrums direkte wirtschaftliche Kontakte mit anderen, nicht unmittelbar angrenzenden Gebieten anknüpfen. Bereits heute verfügt jede russische Region durchschnittlich über 20 bis 40 internationale Abkommen.²⁰¹

¹⁹⁹ Orttung, Robert. „Boundary Dispute Cause Problems for Border Regions.“ In *IEWS Russian Regional Report*, 6. März 1997 (online-edition).

²⁰⁰ Kolossow/Krindatsch, Russlands neue Grenzgebiete, S. 48-49.

²⁰¹ Sergeeva, Marina. „Novij federalizm nesovmestnim s neokommunizmom.“ In *Kommersant-Daily*, 11. Juni 1996. – Eine Vorreiterrolle hat in dieser Hinsicht einmal mehr Tatarstan gespielt, auch wenn viele andere Regionen dem Beispiel schnell folgten. Enge Kontakte hat Tatarstan etwa zu Ländern wie Aserbaidshan oder Iran. Mitte November 1996 war der tatarische Präsident, Mintimer Schaimiew, in Teheran, wo er mit der dortigen Führung ein Abkommen über kommerzielle und ökonomische Zusammenarbeit unterzeichnete. Iran ist an der Lieferung von technischer Ausrüstung zur Erdölförderung, an Unterstützung beim Schiffsbau und TU-214 Flugzeugen interessiert, welche in Tatarstan hergestellt werden. Den Text des Abkommens hatte Tatarstan vor der Unterzeichnung mit dem russischen Aussenministerium 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 etwa 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. Vgl. dazu: Rutland, Peter. „Tatarstan Expands

3.3. Die Aussen- und Sicherheitspolitik vor der regionalen Herausforderung

Die Ziele und Prioritäten der russischen Aussen- und Sicherheitspolitik haben sich in den vergangenen Jahren von Grund auf gewandelt. Die Aussenpolitik des demokratischen Russland kann in keiner Weise mehr mit derjenigen der Sowjetunion verglichen werden, die von Themen wie dem „Kampf gegen den Weltimperialismus“, von Fragen im Zusammenhang mit der nuklearen Bedrohung sowie von der Ausbreitung sozialistischer Ideen oder von der weltweiten Unterstützung von nationalen Unabhängigkeitsbewegungen geprägt war. Zwar ist die Rhetorik der aussenpolitischen Elite des Landes teilweise noch immer von alten geostrategischen Denkmustern aus der Zeit der bipolaren Konfrontation bestimmt. Dies hat die jüngste Debatte um die Osterweiterung der NATO verdeutlicht und wurde in den Fallstudien des vorhergehenden Kapitels ebenfalls bestätigt. Die politische Elite Russlands hält, nicht zuletzt aus innenpolitischen Gründen, an einem Grossmachtanspruch fest, dessen politisches, wirtschaftliches und militärisches Fundament als weitgehend ausgehöhlt betrachtet werden muss – dies hat die Krise dieses Sommers einmal mehr klar gezeigt. Parallel dazu ist aber festzustellen, dass das föderale Zentrum die Regionalisierung Russlands zunehmend als zentrale Herausforderung anerkennt und sich nach innen wendet. So befasst sich die russische Aussen- und Sicherheitspolitik gegenwärtig mehrheitlich mit der Bewältigung konkreter Probleme, um den Schutz der nationalen Interessen des Landes – und damit auch seiner Regionen – zu gewährleisten.

Auf einer konzeptionellen Ebene lässt sich die russische Aussen- und Sicherheitspolitik von der in der neuen Sicherheitskonzeption festgehaltenen Überlegung leiten, dass nicht mehr ein äusserer Feind oder eine militärische Bedrohung, sondern in erster Linie soziale und wirtschaftliche Probleme die Hauptgefahr für die nationale Sicherheit darstellen. Das Dokument identifiziert die Gewährleistung und Festigung der inneren Sicherheit und Stabilität als vorrangige Aufgabe und Herausforderung des russischen Staates.²⁰² Laut Iwan Rybkin, der die Leitlinien der neuen Doktrin im Mai 1997 vorstellte, besteht die Hauptaufgabe des Staates darin, die erforderlichen Rahmenbedingungen zur Erreichung dieses Zieles zu schaffen.²⁰³

Foreign Relations.“ In *IEWS Russian Regional Report*, 27. November 1996 (online-edition). – Und: Spiegeleire, Gullivers Fäden, S. 161.

²⁰² „Koncepcija nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii.“ In *Rossijskaja gazeta*, 26. Dezember 1997. – Vgl. dazu auch: Müller, Derek/Perovic, Jeronim/Wenger, Andreas. „Die neue russische Sicherheitsdoktrin im Zeichen des Transformationsprozesses.“ In *Aussenpolitik*, 1/1998, S. 32-35.

²⁰³ *Rossijskie vesti*, 13. Mai 1997.

In diesem Sinn versteht sich die russische Aussenpolitik als Mittel zur inneren Stabilisierung. Aus der programmatischen Rede, die der damalige Aussenminister und heutige Ministerpräsident, Jewgenij Primakow, Mitte März 1998 anlässlich eines Treffens des Rates für Aussen- und Verteidigungspolitik hielt, lassen sich hinsichtlich des Zieles der inneren Festigung des Landes fünf Schwerpunkte der gegenwärtigen russischen Aussenpolitik festlegen. An *erster* Stelle der Aufgaben der russischen Aussenpolitik figuriert der Erhalt der territorialen Integrität; die *zweite* wichtige Aufgabe besteht in der gleichberechtigten Integration Russlands in die Weltwirtschaft; *drittens* will die russische Aussenpolitik den negativen äusseren Einflüssen entgegenwirken, die sich gegen eine Vertiefung der Integration der GUS stellen; *viertens* soll nach Meinung Primakows die Umstrukturierung der Industrie durch die Förderung des Waffenexports erleichtert werden; *fünftens* will der Aussenminister dem Kapitalabfluss (vor allem der illegalen Kapitalflucht) aus Russland stärker entgegen-treten.²⁰⁴

Dass der ehemalige Aussenminister den Erhalt der territorialen Integrität als erste Priorität der russischen Aussenpolitik formulierte, war im Hinblick auf die bevorstehenden russisch-japanischen Gespräche um die Zugehörigkeit der seit dem Zweiten Weltkrieg zu Russland gehörenden und von Japan beanspruchten südlichen Kurile-ninseln zu verstehen. Primakow wollte im Vorfeld der Verhandlungen mit Tokio klarmachen, dass Russland zu keinen Zugeständnissen in Territorialfragen bereit ist.²⁰⁵ Darüber hinausgehend sollte signalisiert werden, dass Russland auch im Zusammenhang mit anderen territorialen Fragen – etwa Kaliningrad oder Tschetsche-nien – keine Kompromisse einzugehen gedenkt. Abgesehen vom dritten Punkt spre-chen alle anderen von Primakow aufgelisteten Prioritäten wirtschaftliche Bereiche an. Dies entspricht der bereits von Jelzin in der Jahresbotschaft an das Parlament vom 17. Februar 1998 geforderten „Ökonomisierung der russischen Aussenpolitik“.²⁰⁶ Ein so definierter Aufgabenbereich hält die russische Diplomatie dazu an, die Voraussetzungen für eine vertiefte Integration des Landes in die Weltwirtschaft, verbesserte

²⁰⁴ Embassy of the Russian Federation, Press Release, Bern, 18. März 1998.

²⁰⁵ Vgl. zum russisch-japanischen Territorialstreit: Sauerland, Thomas. *Der russisch-japanische Territorialstreit in völkerrechtlicher Sicht*. Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 1998 (= Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 10/1998).

²⁰⁶ *Poslanie Prezidenta Rossijskoj Federacii Federal'nomy Sobraniju. Obščim silam – k pod'emu Rossii*. Moskau, 17. Februar 1998. – Zur „ökonomischen Sicherheit“ vgl. auch: Höhmann, Hans-Hermann/ Meier, Christian. *Russlands „Ökonomische Sicherheit“ in europäischer Perspektive*. Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 1998 (= Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 32/1998).

Bedingungen für den russischen Export und ein günstiges Klima für ausländische Investitionen zu schaffen.²⁰⁷

Entsprechend bekennt sich das russische Aussenministerium dazu, dass eine der Hauptaufgaben der russischen Aussenpolitik darin bestehe, günstige Rahmenbedingungen für die Herstellung von Kontakten zwischen potentiellen ausländischen Investoren und den Subjekten der Russländischen Föderation zu schaffen und jede mögliche Hilfestellung bei der Entwicklung entsprechender Projekte zu leisten.²⁰⁸

Aussenminister Iwanow hält in einem Artikel zu diesem Thema fest, dass schon heute die wirtschaftliche Zusammenarbeit und das Heranziehen von ausländischen Kapitalanlagen in den russischen Regionen zu einer der Prioritäten der Aussenpolitik zählt und die russischen Botschaften ihre Arbeit danach orientieren.²⁰⁹

Das föderale Zentrum sieht in den internationalen Beziehungen der Regionen eine grundsätzlich positive Erscheinung. Primakow gab mehrmals zu verstehen, dass die Organe des föderalen Zentrums gegenwärtig gar nicht in der Lage wären, die unzähligen Verträge und Abkommen, welche die Regionen im Namen der Föderation mit ausländischen Partnern unterzeichnet haben, umzusetzen.²¹⁰ Ausgehend davon, dass „der Föderalismus das Fundament des staatlichen Aufbaus in Russland“ bildet, sollte nach Primakow die russische Aussenpolitik vermehrt „durch das Prisma der föderativen Beziehungen“ betrachtet werden.²¹¹

Bereits 1993 wurde per präsidentialem Dekret innerhalb des Aussenministeriums eine Abteilung eingerichtet, die für die Koordination der internationalen Kontakte der Subjekte, des Parlaments, der Parteien und anderer Organisationen zuständig ist. Diese Abteilung hat unter anderem die Aufgabe, bei der konzeptionellen Ausarbeitung der russischen Aussenpolitik den Interessen der Regionen Rechnung zu tragen, deren internationale Kontakte zu überwachen (um zu gewährleisten, dass bei der Umsetzung internationaler Verträge die föderalen und regionalen Autoritäten im Gleichklang handeln), und schliesslich sollen die internationalen Erfahrungen des

²⁰⁷ Vgl. dazu den Vortrag des damaligen russischen Aussenministers am 2. Juni 1998 in Winterthur/Schweiz zum Thema: „Russland: Reformen und Aussenpolitik“.

²⁰⁸ Ivanov, *Meždunarodnye i vnešneekonomiceskie svjazi*.

²⁰⁹ Ebd.

²¹⁰ Primakow paraphrasiert in: Švecova, S. I. „Roszarubežcentr v meždunarodnych svjazach rossii.“ In *Meždunarodnaja žizn*, 7/1998 (online-edition).

²¹¹ Zit. aus der Rede Primakows vom 19. Januar 1998, welche enthalten ist in: „Pervaja vserosijskaja naucno-prakticeskaja konferencija, problemy i perspektivy razvitija Rossijskogo federalizma.“ In *Diplomaticeskij vestnik*, Februar 1998 (online-edition).

Aussenministeriums bei der Zusammenarbeit auf regionaler Ebene in die grenzüberschreitende Kooperation der russischen Regionen eingearbeitet werden.²¹² Darüber hinaus hat das Aussenministerium eigene Abteilungen in verschiedenen russischen Regionen eröffnet. Anfang 1998 war das Aussenministerium in zwanzig Regionen vertreten. Die geplante Zahl von vierzig Vertretungen liess sich bislang aus finanziellen Gründen nicht realisieren.²¹³ Valentina Matwienko, damalige Leiterin dieser Abteilung und kürzlich von Primakow zur stellvertretenden Premierministerin für soziale Fragen ernannt, meint, dass der „Ausbau der Aussenbeziehungen der Subjekte der Föderation – vorausgesetzt, diese entwickeln sich im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen – den Interessen der Regionen und des russischen Staates im Ganzen entsprechen und letztlich zur Festigung der internationalen Stabilität beitragen“.²¹⁴

Das föderale Zentrum bezieht die Regionen verstärkt bei Entscheidungen mit ein, welche aktuelle Fragen zwischenstaatlichen Charakters betreffen und berücksichtigt regionale Interessen auch im multilateralen Rahmen, etwa bei internationalen regionalen Abkommen und Foren (wie sie im Baltikum und am Schwarzen Meer bestehen). Die grösste Schwierigkeit besteht für das Aussenministerium jedoch darin, koordinierenden Einfluss auf die direkten internationalen Kontakte der Regionen zu nehmen. Für Russland drängt sich dies insofern auf, als es immer wieder zu Vorfällen kommt, wo regionale Führungen in Übertretung ihrer Kompetenz in internationalen Fragen eine Linie einschlagen, die im Widerspruch zur Position Moskaus steht. So verletzen die Führungen des nordkaukasischen Kraj Krasnodar und der Republik Karatschai-Tscherkessien die Linie Moskaus, das als Vermittler in der Regulierung im Konflikt zwischen Georgien und Abchasien auftritt. Ohne sich vorher mit Moskau abzusprechen, erörterten die beiden russischen Regionen mit der abtrünnigen Republik Abchasien die Frage der Eröffnung von gegenseitigen diplomatischen Vertretungen.²¹⁵

Ein anderer Fall sollte für die Moskauer Diplomatie noch peinlicher werden. So nahmen die Vertreter aus den Republiken Baschkortostan, Dagestan, Sacha-Jakutien, Tatarstan, Tuwa, Chakassien und Tschuwaschien im April 1997 am fünften „Treffen der Freundschaft, Brüderlichkeit und Zusammenarbeit türkischer Staaten und Gemeinden“ in Istanbul teil. Die russischen Teilnehmer gaben ihre Zustimmung zum Text des gemeinsamen Schlusskommuniqués, das unter anderem von der Notwendig-

²¹² Spiegeleire, Gullivers Fäden, S. 171.

²¹³ *Itogi*, 3. Februar 1998, S. 16-17.

²¹⁴ Matwienko, V. „Zentr i regiony vo vnešnej politike Rossii.“ In *Meždunarodnaja žizn'*, 8/1996, S. 12.

²¹⁵ *Itogi*, 3. Februar 1998, S. 16-17.

keit sprach, die sogenannte „Türkische Republik Nordzypern“ international anzuerkennen. Das russische Aussenministerium entschuldigte sich in der Folge beim Botschafter der Republik Zypern in Moskau und beeilte sich, die offizielle Position der Russländischen Föderation in dieser Frage darzulegen. In Übereinstimmung mit den entsprechenden Resolutionen des UNO-Sicherheitsrates lehnt Russland die internationale Anerkennung Nordzyperns strikte ab.²¹⁶

Der ehemalige Aussenminister Primakow sprach sich vor diesem Hintergrund für die „Stärkung des Einflusses des Zentrums im Bereich der Koordination der internationalen Beziehungen der Subjekte der Föderation“ aus. Nach Primakow fügt „jede Unstimmigkeit, welche in diesem delikaten Bereich den konstitutionellen und in bilateralen Verträgen gesetzlich festgelegten Rahmen verlässt“, der russischen Position in der Welt einen „ernsthaften Schaden“ zu.²¹⁷ In der russischen Verfassung ist die Frage der Kompetenzverteilung zwischen der Föderation und den Subjekten im Bereich der Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik sehr offen gehalten. Die Verfassung spricht nur von der „Koordination der internationalen und Aussenwirtschaftsbeziehungen“ und listet diesen Punkt unter den gemeinsamen Aufgabenbereichen der Föderation und der Subjekte auf (Kapitel 3, Absatz 72).²¹⁸

Vor diesem Hintergrund drängte sich die Schaffung eines föderalen Gesetzes auf, welches diesen Bereich klar und eindeutig regeln sollte. Das Komitee für internationale Beziehungen der Duma arbeitete in der Folge das Gesetz „Über die Koordination der internationalen und aussenwirtschaftlichen Beziehungen der Subjekte der Russländischen Föderation“ aus, das in dritter Lesung am 19. November 1997 vom russischen Unterhaus mit überwältigender Mehrheit angenommen wurde. Bei nur drei Gegenstimmen sprachen sich 340 Abgeordnete für das neue Gesetz aus.²¹⁹

Grundsätzlich sah das Gesetz keine einschneidenden Änderungen vor, sondern vielmehr eine Kodifizierung der gegenwärtigen Situation, die den Regionen weitreichende Freiheiten im Bereich der internationalen Politik und Aussenwirtschaftspolitik zuspricht. Gleichzeitig zeigte das neue Gesetz jedoch die Grenzen des regionalen

²¹⁶ Ebd. – Und: *IEWS Russian Regional Report*, 11. Juni 1998.

²¹⁷ Zit. aus der Rede Primakows vom 19. Januar 1998, enthalten in: *Pervaja vserossijskaja naucno-praktičeskaja konferencija „problemy i perspektivy razvitija Rossijskogo federalizma.“* In *Diplomaticeskij vestnik*, Februar 1998 (online-edition).

²¹⁸ Vgl. dazu: Pustogarov, V. V. „O koncepcii razvitija meždunarodnych svjazej sub"ektov Rosijskoj Federacii.“ In *Gosudarstvo i pravo*, 2/1997, S. 45-50.

²¹⁹ *Itoġi*, 3. Februar 1998, S. 16-17. – Der Gesetzestext findet sich im Volltext auf der Homepage des Föderationsrates der Russländischen Föderation: <http://www.akdi.ru/gd/proekt/12652GD.htm>.

Freiraumes auf, indem eindeutige „Spielregeln“ des Zusammenwirkens von föderalen und regionalen Organen in diesem Bereich festgelegt wurden. So sollten die Organe der Subjekte der Föderation das Außenministerium spätestens 14 Tage nach Beginn von Verhandlungen mit ausländischen Partnern über den Inhalt der entsprechenden Unterredungen informieren. Besonderes Gewicht legte das Dokument auf die Bestimmungen der obersten Verfassung des Landes, wonach es den Regionen strikte untersagt ist, als eigenständige Subjekte des internationalen Rechtes aufzutreten – ein Anspruch, der etwa in Tatarstans Verfassung festgeschrieben ist.²²⁰

Zwei Wochen später, am 3. Dezember 1997, wurde das Gesetz vom Föderationsrat jedoch mit einem wichtigen Nein verworfen. Zwölf Senatoren sprachen sich für, die übrigen 100 gegen den Entwurf aus.²²¹ Obwohl das Gesetz die Rechte und Freiheiten der Regionen nur minimal einschränkt und die Festlegung von genauen Bestimmungen die Zusammenarbeit zwischen föderalen und regionalen Organen wahrscheinlich nur erleichtert hätte, so weist die trotzige Ablehnung des Dokuments durch die Senatoren des Oberhauses auf die delikate „Psychologie“ des Verhältnisses zwischen dem Zentrum und den Regionen hin. Die regionalen Führungen sind grundsätzlich nicht bereit, dem staatlichen Zentrum, dessen Autorität ohnehin grundsätzlich in Frage gestellt ist, Kompetenzen abzutreten. Das Argument, dass die Verabschiedung des neuen Gesetzes eine bessere Effizienz der Außenpolitik des Staates gewährleiste und somit im Interesse aller sei, kümmerte die regionalen Vertreter offensichtlich wenig. Trotz Rückendeckung durch die Duma sah Präsident Jelzin bislang davon ab, seine Unterschrift unter das Dokument zu setzen – eine Möglichkeit, die ihm durchaus offen gestanden hätte.²²² Die Tatsache, dass der Präsident einen unnötigen Konflikt mit den Vertretern der Subjekte der Föderation vermeiden will, unterstreicht die neue Bedeutung der Regionen und ihrer Interessen in der russischen Außen- und Sicherheitspolitik.

²²⁰ *IEWS Russian Regional Report*, 17. April 1997.

²²¹ *Russkij Telegraf*, 4. Dezember 1997. – Gleichzeitig verwarf der Rat einen weiteren Gesetzesvorschlag, der vorsah, dass alle künftigen und bereits abgeschlossenen bilateralen „Machtabgrenzungsverträge“ vom Oberhaus ratifiziert werden sollten. Der Gesetzestext findet sich im Volltext auf der Homepage des Föderationsrates der Russländischen Föderation unter URL-Adresse: <http://www.akdi.ru/gd/proekt/5024GD.HTM>.

²²² *Itogi*, 3. Februar 1998, S. 16-17.

3.4. Zusammenfassung

Die Internationalisierung der russischen Aussenbeziehungen hat für die russische Stabilität zweischneidige Konsequenzen. Immer mehr Regionen sind mit der Weltwirtschaft eng verflochten und daher an einer grundsätzlichen Offenheit der russischen Wirtschaft interessiert. Dieser Prozess verläuft jedoch nicht symmetrisch, sondern beschränkt sich auf eine relativ kleine Gruppe von Regionen, während die grössere Zahl kaum an diesen Entwicklungen teilnimmt. Solange die „depressiven“ Regionen von einer aussenwirtschaftlichen Öffnung nicht spürbar profitieren, wird sich der sozioökonomische Graben weiter auf tun und mittel- bis langfristig die Stabilität des Landes untergraben. Wirtschaftlich schwache Regionen dürften daher tendenziell für eine Rückkehr zu isolationalistischen und protektionistischen Massnahmen eintreten.

Die Analyse der Situation der russischen Grenzregionen hat gezeigt, dass die Impulse der grenzüberschreitenden Integration zunehmend von den Grenzregionen ausgehen. Der Gegensatz zwischen dem Zentrum und den Grenzregionen wird zusätzlich durch Spannungen belastet, die sich aus dem Widerspruch zwischen den wirtschaftlichen Interessen der Grenzregionen und den Grossmachtambitionen des Zentrums ergeben – wie dies besonders im Fall Kaliningrads deutlich wird.

Die Aussenbeziehungen der Grenzregionen werden von pragmatischen Überlegungen geleitet und fokussieren auf die Lösung spezifischer Probleme. Die Anstrengungen des Zentrums sind dagegen auf eine bessere Koordination und Kontrolle der regionalen aussen- und aussenwirtschaftlichen Tätigkeiten ausgerichtet. Die Tatsache, dass sich die regionalen Führungen nur ungern gesetzlichen Einschränkungen unterwerfen, zeigt einmal mehr, wie wenig Vertrauen das föderale Zentrum besitzt und wie wenig die Regionen irgendeine Form einer stärkeren Einflussnahme Moskaus billigen.

Die Finanzkrise dieses Sommers hat deutlich gemacht, dass Russlands föderale Strukturen weitgehend gelähmt sind. Die Dynamik des wirtschaftlichen und sozialen Transformationsprozesses ist in den vergangenen Jahren immer stärker auf die Regionen übergegangen. Auch wenn Russland seinen Grossmachtanspruch aufrechterhält und das wirtschaftliche Gefälle innerhalb des Landes den idealen Nährboden für eine steigende Zuwendung zu autoritären Modellen bildet, so scheint das primäre Risiko heute doch eher von den zentrifugalen Zerfallstendenzen direkt auszugehen. Wie sich der Westen angesichts dieser Entwicklungen verhalten soll, das wird Gegenstand des abschliessenden Kapitels sein.

Schlussfolgerungen

Implikationen für die internationalen Beziehungen

Die vergangenen Jahre sind in Russland von einer tiefgreifenden „Souveränisierung“ der Einheiten gekennzeichnet. Die russischen Regionen sind nur lose miteinander verbunden und gruppieren sich um ein Zentrum, das kaum noch die Kraft und die Autorität besitzt, die 89 Subjekte der Russländischen Föderation in einen einheitlichen Staat zu integrieren. Gleichwohl steht ein Auseinanderbrechen des Landes in unabhängige Staaten nicht unmittelbar bevor. Die momentane Krise birgt allerdings die Gefahr in sich, dass der Konflikt zwischen Zentrum und einzelnen Regionen in einem Ausmass „politisiert“ wird, der revolutionäre Entwicklungen, vergleichbar zu denjenigen von 1991, nach sich ziehen könnte. Der Verlauf der russischen Regionalisierungsprozesse ist damit auch für die Stabilität des internationalen Umfeldes von grosser Bedeutung.

Ob es dem Land in Zukunft gelingen wird, zu jenem grossen Kompromiss zu finden, der die Interessen aller Elemente der Gesellschaft berücksichtigt und ein Zusammenleben in einem gemeinsamen Staat ermöglicht, ist nicht nur eine Frage, welche die russische Sicherheit im engeren Sinne betrifft. Ein Zerfall Russlands kann für Europa und die Welt ebenso weitreichende Folgen haben wie ein Rückfall des Landes in einen autoritären Zentralismus. Eine weitere Desintegration des russischen Staates könnte unabsehbare „geopolitische“ Verschiebungen (besonders an den Südgrenzen und im Fernen Osten des Landes) zur Folge haben, Migrationsströme und die Tendenz des unkontrollierten Transfers von Militärtechnik in die Nachbarstaaten verstärken sowie die Ausbreitung von internationalem Terrorismus und Drogenhandel begünstigen. Der Versuch des Zentrums, die Regionen gewaltsam in einen unitaristischen Staat zu reintegrieren, könnte kriegerische Handlungen im Innern (wie im Fall von Tschetschenien), die Remilitarisierung des Staates sowie die Verschlechterung der Beziehungen zu den unmittelbaren Nachbarn der GUS, und damit auch zum Westen, nach sich ziehen.

Aufgrund der gegenwärtigen Aufteilung von Macht und wirtschaftlichen Ressourcen scheint der Rückfall in eine Präsidialdiktatur wenig wahrscheinlich. Die zunehmende politische Fragmentierung schliesst die Möglichkeit eines Zerfalls des Gesamtstaates nicht aus. Sie beinhaltet aber auch die Chance zur wirtschaftlichen Modernisierung und politischen Demokratisierung. Russland steht ein langer und schmerzhafter Weg des Interessenausgleichs bevor. Der Transformationsprozess muss weitergehen. Die Instabilitäten, welche sich aus der Dezentralisierung staatlicher Kompetenz und dem

strukturellen Wandel der Wirtschaft ergeben, können nicht gänzlich umgangen, sondern bestenfalls erfolgreich kontrolliert werden.

Angesichts dieser wenig erfreulichen Zukunftsperspektiven scheint für den westlichen Beobachter das Festhalten der politischen Elite des Landes am Status Russlands als der bestimmenden eurasischen Grossmacht immer weniger verständlich. Durchbricht man allerdings die Nebelwand russischer Grossmachtrhetorik, lässt sich feststellen, dass die russische Aussen- und Sicherheitspolitik zunehmend von ökonomischen Überlegungen geleitet wird – eine Tendenz, die letztlich auf einen Bruch mit den überkommenen Prioritäten und Methoden der Wahrnehmung russischer Interessen hinausläuft und geeignet erscheint, Russland zu einem berechenbareren, auf Interessenausgleich und Interdependenzen bedachten Partner des Westens zu machen. Gleichzeitig weist die „Ökonomisierung der Aussenpolitik“ darauf hin, dass mächtige Wirtschafts- und Handelsgruppen wachsenden Einfluss auf die internationalen Beziehungen Russlands gewonnen haben. Bei der aussenpolitischen Entscheidungsbildung steigt die Bedeutung ökonomischer Faktoren im Verhältnis zu geostrategischen oder ideologischen Motivationen.

Russland war angesichts seiner Schwäche auch gar nie in der Lage, eine andere als eine westliche Politik zu betreiben. Diese Schwäche drückt sich darin aus, dass der russische Staat nicht mehr wie früher über einen Grossteil seiner Ressourcen verfügen kann und die Kontrolle über das Territorium weitgehend verloren hat. Faktisch sind die ehemals zentralisierten staatlichen Kompetenzen im Bereich der Wirtschaft, der Politik, des Rechts und – abgesehen vom staatlichen Monopol über die Nuklearwaffen – auch des Militärs auf subnationale beziehungsweise regionale Machtstrukturen übergegangen. Bei dieser tiefgreifenden Regionalisierung handelt es sich um einen Prozess, der in absehbarer Zeit kaum wieder rückgängig gemacht werden kann. Das Betreiben einer Grossmachtpolitik im Stil des Russischen Zarenreiches oder der Sowjetunion schrumpft damit zu einer immer weniger wahrscheinlichen Option einer künftigen russischen Aussen- und Sicherheitspolitik.

Was kann und soll der Westen tun? Der Einfluss des Westens auf den Entwicklungsprozess in Russland ist sehr begrenzt. Das Land kann seine Identität zwischen drohendem Zerfall und anhaltendem Grossmachtanspruch nur im internen politischen Dialog finden. Dabei hat die Wirtschaftskrise der vergangenen Monate denjenigen Kreisen Auftrieb verliehen, die lautstark an die „patriotischen Gefühle“ appellieren und für die Schaffung einer neuen autoritären Ideologie eintreten, die dem Land die verlorene „Grossmachtwürde“ zurückgibt. Solange die verschiedenen Elemente der Gesellschaft *diese* Krise nicht bewältigen und solange es keine parlamentarische

Mehrheit für Reformen gibt, kann die Hilfe aussenstehender Akteure an den russischen Staat wenig bewegen.

Angesichts des drohenden Kollapses des russischen Finanzsystems im Juli 1998 intervenierte der Westen mit einem massiven Finanzpaket von 22,6 Milliarden US-\$ für 1998 und 1999. Das Finanzpaket entsprach dem Reflex, das Zentrum zu unterstützen und damit die Situation insgesamt zu stabilisieren. Zwar wirkte die Hilfe kurzfristig in der Tat stabilisierend, bereits drei Wochen später brach der russische Finanzmarkt aber erneut zusammen. Aus der russischen Wirtschaftskrise des vergangenen Jahres lässt sich somit die Lehre ziehen, dass kurzfristig angelegte, massive Finanzspritzen in die Spitzen des politischen Systems langfristig nicht der beste Weg sind, um einen nachhaltigen strukturellen Transformationsprozess zu unterstützen. Eine solche Politik läuft zudem Gefahr, kontraproduktiv zu wirken, indem sie korrupte Strukturen stützt und unpopuläre Entscheidungen einmal mehr auf die Zukunft verschoben werden können.

Im Sinne einer langfristig ausgerichteten Stabilisierungspolitik sollte der Westen von einer zu einseitig auf die gegenwärtige Regierung und das föderale Zentrum ausgerichteten Politik abkommen. Der Westen muss flexibler als bisher auf die rasch wechselnden Machtkonstellationen in Moskau reagieren. Die neue Vielfalt in der Aussen- und Sicherheitspolitik, die oft als „Vielstimmigkeit“ (*raznoglasie*) wahrgenommen wird und daher zu Verwirrung und Verärgerung in den westlichen Ländern führt, sollte auch als Chance verstanden werden. Für eine Intensivierung der Zusammenarbeit mit den regionalen Eliten spricht nicht zuletzt der Umstand, dass es sich bei diesen weniger um Ideologen als um Pragmatiker handelt, 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. Allerdings trifft man auch auf der regionalen Ebene auf korrupte Machtstrukturen, die nur wenig Interesse an einer strukturellen Umgestaltung von Wirtschaft und Gesellschaft zeigen und in erster Linie danach trachten, mehr Geld in die eigenen Taschen fließen zu lassen.

Schon heute ist die Aussenpolitik Russlands viel breiter gefächert und stärker in den internationalen Kontext eingebunden, als man es aufgrund der Debatten um die europäische Sicherheitsarchitektur vermuten würde. Dabei verläuft die Integration Russlands „organisch“, das heisst, sie wird weniger durch politische Entscheide des föderalen Zentrums, sondern vielmehr durch die Logik der wirtschaftlichen Entwicklung vorangetrieben. Es liegt im Interesse des Westens, diesen Prozess zu unterstützen. Der Westen kann mit den Mitteln der *soft security*, d.h. von der wirtschaftlichen

Integration Russlands, der verstärkten Zusammenarbeit mit den russischen Regionen, der Förderung der Rechtsstaatlichkeit, der Stärkung demokratischer Institutionen sowie dem Ausbau der Zivilgesellschaft einen echten Beitrag zur langfristigen Stabilisierung des Landes und damit des europäischen Umfeldes leisten. Voraussetzung für eine erfolgreiche Fortführung des Transformationsprozesses ist aber in erster Linie eine schonungslose Analyse und Kommunikation der Probleme, die deutlich macht, dass Russlands Krise hausgemacht ist. Ansonsten läuft der Westen Gefahr, von den Kräften der nationalpatriotischen Opposition einmal mehr für das schlechte Befinden Russlands verantwortlich gemacht zu werden.

Bibliographie (Auswahl)

Quellen

Boltenkova, L. F. et al. (Hrsg.). *Federativnij dogovor. Dokumenty. Kommentarij.* Moskau: Izdatel'stvo „Respublika“, 1992. (Föderationsvertrag)

Federalizm vlasti i vlast' federalizma. Moskau: TOO „IntelTech“, 1997. (Bilaterale Verträge und Zusatzabkommen zwischen dem Zentrum und den Regionen, Dokumentensammlung, S. 236-846)

„Konceptija nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii.“ In *Rossijskaja gazeta*, 26. Dezember 1997. (Nationales Sicherheitskonzept)

Poslanie Prezidenta Rossijskoj Federacii Federal'nomy Sobraniju. Obščim silam – k pod'emu Rossii. Moskau, 17. Februar 1998. (Jahresbotschaft vom 17. Februar 1998)

Poslanie Prezidenta Rossijskoj Federacii Federal'nomy Sobraniju. Porjadok vo vlasti – porjadok v strane. Moskau, 6. März 1997. (Jahresbotschaft vom 6. März 1997)

„Poslanie po nacional'noj bezopasnosti Prezidenta Rossijskoj Federacii Federal'nomu Sobraniju.“ In *Nezavissimaja gazeta*, 14. Juni 1996. (Jahresbotschaft vom 14. Juni 1996)

Rahr, Alexander/Krause, Joachim. *Russia's New Foreign Policy.* Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik. Bonn: Europa Union Verlag, 1995 (Aussenpolitische Konzeption des russischen Aussenministeriums vom 25. Januar 1993, Dokument Nr. 1615/IS, S. 42-74)

Literatur

Alexandrowa, Olga/Timmermann, Heinz. „Integration und Desintegration in den Beziehungen Russland-Belarus-GUS.“ In *Osteuropa*, 10-11/1997, S. 1022-1037.

Allison, Roy. „The Russian Armed Forces: Structures, Roles and Policies.“ In Baranovsky, Vladimir (Hrsg.). *Russia and Europe: The Emerging Security Agenda.* Stockholm International Peace Research Institute. Oxford: Oxford University Press, 1997, S. 165-195.

Arinin, A. N. „Problemy razvitija rossijskoj gosudarstvennosti v konce XX veka.“ In *Federalizm vlasti i vlast' federalizma.* Moskau: TOO „IntelTech“, 1997, S. 6-107.

Åslund, Anders. „Programmierter Kollaps: Russlands Finanzkrise führt ins Chaos.“ In *Internationale Politik*, 10/1998, S. 3-11.

Baburin, S. N. „Territorial'noe, social'no-ekonomiceskoe, politiko-pravovoe edinstvo i perspektivy razvitija Rossijskogo Federalizma (Vystuplenie na parlamentskich slušanijach).“ In *Federalizm vlasti i vlast' federalizma*. Moskau: TOO „IntelTech“, 1997, S. 194-209.

Baranovsky, Vladimir (Hrsg.). *Russia and Europe: The Emerging Security Agenda*. Stockholm International Peace Research Institute. Oxford: Oxford University Press, 1997.

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.

Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien (Hrsg.). *Der Osten Europas im Prozess der Differenzierung: Fortschritte und Misserfolge der Transformation*. Jahrbuch 1996/97. München/Wien: Carl Hanser Verlag, 1997.

Busygina, Irina M. „Die Regionen Russlands in den internationalen und aussenwirtschaftlichen Beziehungen.“ In *Osteuropa* 11-12/1998, S. 1101-1109.

———. „Die Gouverneure im föderativen System Russlands.“ In *Osteuropa*, 6/1997, S. 544-556.

Central'naja izbiratel'naja komissija Rossijskoj Federacii. *Vybory glav ispolnitel'noj vlasti sub'ektov Rossijskoj Federacii 1995-1997: Elektoral'naja statistika*. Moskau: Izdatel'stvo „Ves' Mir“, 1997.

Debardeleben, Joan. „The Development of Federalism in Russia.“ In Stavrakis, Peter J. et al. (Hrsg.). *Beyond the Monolith: The Emergence of Regionalism in Post-Soviet Russia*. Washington, DC: The Woodrow Wilson Center Press, 1997, S. 35-56.

Džeffri, Gan. „Demokratizacija i politiceskoe ucastie v regionach Rossii.“ In *Regiony Rossii: Chronika i rukovoditeli*. Sapporo: Slavic Research Center Hokkaido University, 1997 (= Occasional Papers on Changes in the Slavic-Eurasian World, No. 35), S. 261-299.

Girnius, Saulius. „Restraint and Resentment from the Baltic States.“ In *Transition*, Vol. 2, Nr. 23 (November 1996), S. 17-19.

Goldman, Marchall I. „The Cashless Society.“ In *Current History*, Oktober 1998, S. 319-324.

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

Gubolgo, M. N. „Federalizm vlasti i vlast' federalizma“. In *Federalizm vlasti i vlast' federalizma*. Moskau: TOO „IntelTech“, 1997, S. 108-148.

Heinemann-Grüder, Andreas. „Integration durch Asymmetrie? Regionale Verfassungen und Statuten in Russland.“ In *Osteuropa*, 7/1998, S. 672-688.

Hishow, Ognian. *Russland: Finanzieller Zusammenbruch aufgeschoben?* Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 1998 (= Aktuelle Analysen des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 30/1998).

Höhmann, Hans-Hermann/Meier, Christian. *Russlands „Ökonomische Sicherheit“ in europäischer Perspektive*. Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 1998 (= Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 32/1998).

Ivanov, Igor S. „Meždunarodnye i vnešneekonomiceskie svjazi sub'ektov Rossijskoj Federacii.“ In *Diplomaticeskij vestnik*, Februar 1998 (online-edition).

Ivanov, V. V. *Rossijskij federalizm i vnutrigosudarstvennaja dogovornaja politika*. Krasnojarsk: Krasnojarskij Gosudarstvennyj Universitet, 1997.

Kaganskii, Vladimir. „Russian Regions and Territories.“ In Segbers, Klaus/Spiegeleire, Stephan De (Hrsg.). *Post-Soviet Puzzles: Mapping the Political Economy of the Former Soviet Union*. 4 Vols. Baden-Baden: Nomos, 1995 (= Aktuelle Materialien zur Internationalen Politik, Bd. 40), S. 49-56

Kappeler, Andreas (Hrsg.). *Regionalismus und Nationalismus in Russland*. Baden-Baden: Nomos, 1996 (= Nationen und Nationalitäten in Osteuropa, Bd. 4).

Katzenstein, Peter J. „Regionalism in Comparative Perspective.“ In *Cooperation and Conflict*, Vol. 31, Nr. 2 (Juni 1996), S. 123-159.

Kirkow, Peter. „Russlands Regionen im Vergleich: Zwischen institutionellem Wandel, Finanzknappheit und wirtschaftlicher Anpassung.“ In *Osteuropa*, 10-11/1997, S. 1009-1021.

———. „Im Labyrinth russischer Regionalpolitik: Ausgehandelter Föderalismus und institutionelle Veränderungen.“ In *Osteuropa*, 1/1997, S. 38-51.

———. „Das Konzept ‚Freier Wirtschaftszonen‘ in Russland: Seine Entwicklung von 1988 bis Herbst 1992.“ In *Osteuropa*, 3/1993, S. 229-243.

Kolosow, W. A./Krandatsch, A. D. „Russlands neue Grenzgebiete: Dargestellt am Beispiel des Gebietes Rostow am Don.“ In *Osteuropa*, 1/1995, S. 33-52.

Lapidus, Gail W./Zaslavsky, Victor. *From Union to Commonwealth: Nationalism and Separatism in the Soviet Republics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992 (= Cambridge Soviet paperbacks; 6).

Lapina, N. *Regional'nye elity Rossii*. Moskau: Institut naucnoj informacii po obščestvennym naukam RAN, Zentr naucno-informacionnyh issledovanij globalnyh i regional'nych problem, 1997.

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

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.

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/Wien: Carl Hanser Verlag, 1997, S. 277-288.

Lysenko, V. N. „Razdelenie vlasti i opyt Rossijskoj Federacii.“ In *Federalizm vlasti i vlast' federalizma*. Moskau: TOO „IntelTech“, 1997, S. 166-193.

Matochkin, Y. „From Survival to Development.“ In *International Affairs (Moscow)*, Vol. 41, Nr. 6 (Juni 1995).

Matvienko, V. „Zentr i regiony vo vnešnej politike Rossii.“ In *Meždunarodnaja žizn'*, 8/1996, S. 11-19.

McAuley, Mary. *Russia's Politics of Uncertainty*. New York: Cambridge University Press, 1997.

Medvedev, Sergei. „Post-Soviet Developments: A Regional Interpretation.“ In Segbers, Klaus/ Spiegeleire, Stephan De (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 Nationa-*

lismus in Russland. Baden-Baden: Nomos, 1996 (= Nationen und Nationalitäten in Osteuropa, Bd. 4), S. 41-56.

———. „Die sowjetische Unionsverfassung unter Gorbacev.“ In *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*. NF Band 40. Tübingen: Mohr, 1991/1992, S. 191-289.

Müller, Derek/Perovic, Jeronim/Wenger, Andreas. „Die neue russische Sicherheitsdoktrin im Zeichen des Transformationsprozesses.“ In *Aussenpolitik*, 1/1998, S. 32-35.

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

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.

Ortung, Robert. „How the Financial Crisis Affects the Regions.“ In *IEWS Russian Regional Report – Special Report*, 18. August 1998 (online-edition).

Osipova, G. V. et al. (Hrsg.). *Rossija u kriticeskoj certy: vozroždenie ili katastrofa: social'naja i social'no-politiceskaja situacija v Rossii v 1996 godu*. Moskau: Respublika, 1997.

Parkanskij, Alexandr. „Rossijskie regiony i vnešnjaja politika.“ In *Segodnja*, 19. Juni 1996.

„Pervaja vserossijskaja naucno-prakticeskaja konferencija, problemy i perspektivy razvitija Rossijskogo federalizma.“ In *Diplomaticeskij vestnik*, Februar 1998 (online-edition).

Petro, Nicolai N. *The Rebirth of Russian Democracy: An Interpretation of Political Culture*. Cambridge, MA.: Harvard University Press, 1995.

Programma Evropejskogo Sojuza Tacis, Kontrakt BIS/95/321/057. Analiz tendencij razvitija regionov Rossii v 1991-1996gg.: Politiceskie orientacii naselenija regionov Rossii. Moskau, Mai 1997.

———. *Analiz tendencij razvitija regionov Rossii: Tipologija regionov, vyvody i predloženija*. Moskau, Oktober 1996.

———. *Analiz tendencij razvitija regionov Rossii v 1992-1995gg.* Moskau, März 1996.

Pustogarov, V. V. „O koncepcii razvitija meždunarodnych svjazej sub"ektov Rossijskoj Federacii.“ In *Gosudarstvo i pravo*, 2/1997, S. 45-50.

Rossijskij statističeskij ežegodnik 1994. Moskau 1995.

Šachraj, S. M. „Rol' dogovornych processov v ukreplenii i razvitii rossijskogo federalizma.“ In *Federalizm vlasti i vlast' federalizma*. Moskau: TOO „IntelTech“, 1997, S. 149-165.

Salmin, Aleksei M. „Russia's Emerging Statehood in the National Security Context.“ In Baranovsky, Vladimir (Hrsg.). *Russia and Europe: The Emerging Security Agenda*. Stockholm International Peace Research Institute. Oxford: Oxford University Press, 1997, S. 104-130.

Sauerland, Thomas. *Der russisch-japanische Territorialstreit in völkerrechtlicher Sicht*. Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 1998 (= Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 10/1998).

Schneider, Eberhard. *Die örtliche Selbstverwaltung in der Russländischen Föderation*. Köln : Bundesinstitut fuer ostwissenschaftliche und internationale Studien, 1998 (= Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 15/1998).

———. *Die Formierung der neuen russländischen politischen Elite*. Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 1997 (= Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 51/1997).

———. „Die russischen Machtabgrenzungsverträge.“ In *Osteuropa*, 6/1997, S. 569-579.

Schröder, Hans-Hennig. *Instanzen sicherheitspolitischer Entscheidungsfindung in der Jelzin-Administration*. Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 18. Köln, 1996.

———. „Russische Wirtschafts- und Gesellschaftseliten im Übergang.“ In Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien (Hrsg.). *Der Osten Europas im Prozess der Differenzierung: Fortschritte und Misserfolge der Transformation*. Jahrbuch 1996/97. München/Wien: Carl Hanser Verlag, 1997, S. 266-277.

Schweisfurth, Theodor. „Vom Einheitsstaat (UdSSR) zum Staatenbund (GUS).“ In *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Band 52 (1992), S. 541-705.

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

Sergounin, Alexander. A. *Russia's Regionalization: The International Dimension*. Copenhagen: Copenhagen Peace Research Institute, 1997 (= Working Papers, Nr. 20).

———. „In Search of a New Strategy in the Baltic/Nordic Area.“ In Baranovsky, Vladimir (Hrsg.). *Russia and Europe: The Emerging Security Agenda*. Stockholm International Peace Research Institute. Oxford: Oxford University Press, 1997, S. 325-349.

Simon, Gerhard. „Zukunft aus der Vergangenheit: Elemente der politischen Kultur in Russland.“ In *Osteuropa* 5/1995, S. 455-482.

———. *Regionalismus in der Sowjetunion*. Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 1987 (= Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 24/1987).

Social'no-ekonomiceskoe položenie v Rossii. Operativnaja informacija. Janvar'-nojabr' 1995. Moskau 1995.

Spiegeleire, Stephan De. „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.

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.

Stavrakis, Peter J. et al. (Hrsg.). *Beyond the Monolith: The Emergence of Regionalism in Post-Soviet Russia*. Washington, DC: The Woodrow Wilson Center Press, 1997.

Stölting, Erhard. *Eine Weltmacht zerbricht: Nationalitäten und Religionen in der UdSSR*. Frankfurt a. M.: Eichborn, 1990.

Švecova, S. I. „Roszarubežcentr v meždunarodnych svjazach rossii.“ In *Meždunarodnaja žizn'*, 7/1998 (online-edition).

Swerew, Jurij M. *Russlands Gebiet Kaliningrad im neuen geopolitischen Koordinatenfeld*. Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 1996 (= Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 6/1996).

Timmermann, Heinz. *Deutschland – Europa – Russland: Impulse für eine Partnerschaft*. Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 1998 (= Aktuelle Analysen des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 18/1998).

Tismaneanu, Vladimir (Hrsg.). *Political Culture and Civil Society in Russia and the New States of Eurasia*. Armonk, NY: Sharpe, 1995.

Welch, Stephen. *The Concept of Political Culture*. London: Macmillan, 1993.

Wellmann, Christian. „Russia’s Kaliningrad Exclave at the Crossroads: The Interrelations between Economic Development and Security Politics.“ In *Cooperation and Conflict*, Vol. 31, Nr. 2 (Juni 1996), S. 161-183.

Wenger, Andreas/Perovic, Jeronim. *Russland und die Osterweiterung der Nato: Herausforderung für die russische Aussen- und Sicherheitspolitik*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, 1997 (= Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Heft Nr. 43).

White, Stephen. *Political Culture and Soviet Politics*. London: Macmillan, 1979.

Appendix

Karte 1: Regionale Assoziationen

Aus: Kappeler, Andreas (Hrsg.). *Regionalismus und Nationalismus in Russland*.
Baden-Baden: Nomos, 1996 (= Nationen und Nationalitäten in Osteuropa, Bd. 4),
S. 229.

Karte 2:

Netto-Steuerzahler an die Föderation (in Prozent der Gesamteinnahmen)