

FORSCHUNGSSTELLE OSTEUROPA BREMEN

Arbeitspapiere und Materialien

Nr. 22

Rußland

April 1999

**Die Etappen der Dezentralisierung der Staatsgewalt
in Rußland. Ein Überblick**

**von
Sergej Mitrochin**

**Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen
Osteuropa-Gebäude, Klagenfurter Straße 3 * 28359 Bremen
Telefon 0421/218-3687 * Fax 0421/218-3269**

Inhaltsverzeichnis

1. Die gesteuerte Dezentralisierung des sowjetischen politischen Systems: 1987 -Mai 1990	3
2. Beginn der ungesteuerten Dezentralisierung: 12. Juni 1990 - 21. August 1991	5
3. Die Periode der Widersprüche: 21. August 1991 - Oktober 1993	7
4. Die Herausbildung des gegenwärtigen Dezentralisierungsmodells: Oktober 1993 - Ende 1997.....	12

Die Meinungen, die in diesen "Arbeitspapieren und Materialien" der Forschungsstelle Osteuropa (Bremen) geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassungen der Autoren wieder.

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung - auch auszugsweise - nur mit vorheriger Zustimmung der Forschungsstelle sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.

Die Etappen der Dezentralisierung der Staatsgewalt in Rußland.

Ein Überblick

Zu den Charakteristika des Transformationsprozesses in Rußland gehört die konsequente Dezentralisierung des politischen Systems. Die Etappen dieses Prozesses sind Gegenstand der vorliegenden Untersuchung. Dabei werden gezielt nur jene Entwicklungen thematisiert, die seine allgemeinen Tendenzen wie auch seine Spezifik deutlich werden lassen. Mit einer knappen Übersicht über die für die Dezentralisierung in den Regionen bedeutsamen politischen Entscheidungen wird zugleich ein erster Periodisierungsversuch unternommen.

1. Die gesteuerte Dezentralisierung des sowjetischen politischen Systems: 1987 - Mai 1990

Die ersten Schritte der Dezentralisierung des politischen Systems fallen in die Sowjetunion zur Zeit der Perestrojka. Die Merkmale dieser Etappe sind:

- punktuelle Dezentralisierung auf regionaler und lokaler Ebene;
- Dezentralisierung des Systems der Sowjets auf allen Ebenen;
- erste umfangreiche und systematische Dezentralisierung der Staatsgewalt auf regionaler und lokaler Ebene;
- erste Anzeichen für die Unmöglichkeit, diesen Prozeß zu steuern.

Als Beginn des Prozesses kann man die Wahlen zu den lokalen Sowjets des Jahres 1987 ansehen, als versuchsweise in fünf Prozent der Wahlkreise die Zahl der Kandidaten die Anzahl der zu vergebenden Sitze überstieg: Auf 94.000 Deputiertenmandate kamen 120.000 Kandidaten.¹

Nach diesem Schritt einer punktuellen Dezentralisierung auf kommunaler Ebene nahm die Führung der UdSSR die umfassende Dezentralisierung des gesamten Systems der Sowjets in Angriff. Die Entscheidung für die Reform fiel auf der XIX. Parteikonferenz im Sommer 1988; diese sprach sich für die Zulassung von jeweils mehreren Kandidaten pro Mandat aus, wobei eine gewisse Kontrolle durch die Partei erhalten bleiben sollte. In den folgenden zwei Jahren wurde der Beschluß konsequent in die Tat umgesetzt.

Am 1.12.1988 verabschiedete der Oberste Sowjet der UdSSR Verfassungsänderungen sowie das Gesetz über die Wahl der Volksdeputierten der UdSSR. Darin waren u.a. folgende Bestimmungen enthalten:

- das Recht der Wähler, Kandidaten aufzustellen;
- die eigenständigen Einrichtungen des Vorsitzenden bzw. der Präsidien der Sowjets auf allen Ebenen;
- die Kontrollbefugnis der Sowjets gegenüber allen anderen Staatsorganen und Amtsträgern;

¹ Коржихина Т.П. Советское государство и его учреждения / РГГУ, М., 1995.

- das Verbot der Koppelung eines Deputiertenmandats mit Funktionen in der Exekutive, dem Gerichtswesen bzw. einer Reihe von Parteiorganen;
- eine Amtszeitbegrenzung für Amtsträger, die von den Sowjets ernannt werden.²

Der entscheidende Zeitabschnitt war hier der Frühling des Jahres 1990, mit den Wahlen zu den Obersten Sowjets der jeweiligen Unionsrepubliken wie auch zu den Sowjets der nachgeordneten Verwaltungseinheiten einschließlich der Regionen und der lokalen Ebene. Diese Wahlen gelten zu Recht als radikaler Schritt in Richtung Dezentralisierung, und zwar sowohl der Sowjetunion als ganzer als auch Rußlands in seiner Eigenschaft als Unionsrepublik (RSFSR).

Einen wesentlichen Schub erhielt der Dezentralisierungsprozeß von dem Unionsgesetz über die allgemeinen Grundlagen der lokalen Selbstverwaltung und der örtlichen Wirtschaft in der UdSSR vom 9.4.1990.³ Mit der Verabschiedung dieses Gesetzes setzte der Oberste Sowjet folgende Impulse:

- Festschreibung des Rechts der Bürger auf lokale Selbstverwaltung;
- Institutionalisierung der örtlichen Sowjets als Organe der lokalen Selbstverwaltung;
- Festlegung der Dorf-, Siedlungs-, Kreis-, Stadt- bzw. Stadtteilsowjets als Einrichtungen der untersten Selbstverwaltungsebene;
- Garantie der Selbständigkeit, Unabhängigkeit und Wählbarkeit der Sowjets;
- Bestimmung ihrer Vollmachten, wenn auch noch reichlich unscharf;
- Überschreibung der Verfügungsgewalt über kommunales Eigentum an die Sowjets;
- Ausstattung der Sowjets mit weitreichender Haushaltskompetenz;
- Ausstattung der Sowjets mit eigener Steuerkompetenz, d.h. dem Recht zur Erhebung von Kommunalsteuern, Gebühren und Abgaben, einschließlich der Gewinnsteuern lokaler Unternehmen;
- Absicherung weitreichender und stabiler Einkünfte der Sowjets, zu denen außer den spezifischen Kommunalsteuern in vollem Umfang die schon angeführte Gewinnsteuer, die Einkommens-, die Grund- und die Gewerbesteuer sowie fixe Anteile u.a. an der Umsatzsteuer und an den Abgaben für die Nutzung natürlicher Ressourcen hinzukamen;
- Öffnung des Zugangs zu Außenhandelskontakten;
- Delegation der Rahmenrechtskompetenz über die Festlegung der Hebesätze der lokalen Gewinnsteuern an die Regionssowjets, wodurch ein Präzedenzfall für die partielle Verlagerung kommunaler Kompetenzen auf die Regionsebene geschaffen wurde.

Dieses Gesetzes hatte zweifache Bedeutung. Zum ersten Mal nach 1917 wurde real der Plan gefaßt, die unterste Ebene der Staatsmacht, in diesem Fall die primäre Ebene des Systems der Sowjets, in ein System selbständiger Kommunen zu überführen. Auch wenn keine schnellen Ergebnisse erwartet werden konnten, gaben einige Bestimmungen des Gesetzes doch das Fundament für die Entwicklung neuer Formen des

² Ведомости ВС СССР, 1988, № 49, Ст. 727, 729.

³ «Об общинах началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», Ведомости Совета Народных депутатов и Верховного Совета СССР. 1990 № 16, Ст. 267.

Kommunalwesens in Rußland ab. Zweitens handelte es sich um das überhaupt erste umfassende und systematische Vorhaben der Dezentralisierung der Staatsgewalt in der Sowjetunion und speziell in Rußland.

Gegen Ende der hier beschriebenen Etappe gab es erste Anzeichen, daß die Dezentralisierung besonders auf regionaler Ebene bald nicht mehr zu steuern sein könnte. Dazu gehörte die wachsende Unabhängigkeit der Exekutivkomitees, die damals kaum noch von den Regionalkomitees der KPdSU kontrolliert wurden, aber noch nicht den Sowjets unterstellt waren.⁴ Zudem eigneten sich in vielen Regionen die Sowjets und ihre Führer selbstherrlich Vollmachten an, indem sie sich in die Arbeit der Exekutivkomitees einmischten, oder aber indem die Präsidien der Sowjets mit den Exekutivkomitees verschmolzen. Im Gebiet Swerdlowsk wurde ohne Zustimmung von "oben" das Amt des jeweiligen Vorsitzenden des Sowjets und des Exekutivkomitees in Personalunion besetzt.⁵

2. Beginn der ungesteuerten Dezentralisierung: 12. Juni 1990 - 21. August 1991

Beginnend mit der Souveränitätserklärung der Rußländischen Föderation nahm die Dezentralisierung einen nicht mehr gesteuerten Verlauf. Diese Etappe erstreckte sich bis zum Augustputsch 1991; sie brachte:

- die Initiierung einer ungesteuerten Föderalisierung des sowjetischen politischen Systems in Rußland;
- erste Versuche der neuen Führung Rußlands, den Dezentralisierungsprozeß im Rahmen des sowjetischen politischen Systems zu regulieren;
- erste Erfahrungen mit der punktuellen Dezentralisierung der Exekutive über Direktiven ("von oben") und Initiativen von unten.

Den Beginn dieser Etappe markierte die Souveränitätserklärung der Rußländischen Föderation, die einem Verfassungsdokument gleichkam und selbst ein Faktum ungesteuerter Dezentralisierung innerhalb des politischen Systems der Sowjetunion darstellte. Ihre Bedeutung für den nachfolgenden Föderalisierungsprozeß ergibt sich daraus, daß die Souveränitätserklärung

- "revolutionär" und ein selbstherrlicher Akt war, weil sie im Widerspruch zum geltenden Recht der UdSSR stand;
- alle Gesetze der UdSSR außer Kraft setzte, die der Souveränität der RSFSR widersprachen;
- den möglichen Austritt Rußlands aus der UdSSR öffentlich thematisierte;
- die Notwendigkeit einer "wesentlichen Ausweitung" der Rechte der Autonomen Republiken, Länder (*kraja*) und Gebiete (*oblasti*) verkündete.

Mit der Souveränitätserklärung setzte der Oberste Sowjet eine Kettenreaktion

⁴ Ausführlichere Darstellung der Beschlüsse der föderaler Ebene zur Organisation der Staatsmacht in den Föderationssubjekten mit entsprechender Periodisierung bei: В. Гельман. Региональная власть в современной России /Органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Учебные материалы.- М.- 1998.- С.39 - 69.

⁵ Ebda.

selbstherrlicher Gründungserklärungen auf seinem eigenen Territorium ingang. Ausgehend vom Souveränitätsgedanken und um Unterstützung gegen Gorbatschow zu gewinnen, förderte B. N. Jelzin als damals höchster Amtsträger der RSFSR in jeder Weise die Souveränitätsbemühungen der Autonomen Republiken.⁶ Im Verlauf des Jahres 1990 verabschiedeten die meisten von ihnen - speziell Tatarien, Udmurtien, die Komi-Republik, Baschkirien, die Republik der Mari, Tschuwaschien, Tschetscheno-Inguschetien und Kalmykien - vergleichbare Souveränitätserklärungen. Gleichzeitig erklärten sich eine Reihe Autonomer Gebiete - das Gebiet der Adygejzen, Berg-Altaj, Karatschajewo-Tscherkessien und Chakassien - zu Republiken, was ihnen das Recht auf eine eigene Verfassung gab. Die Intensität dieses Prozesses läßt sich auch daran ablesen, daß zahlreiche Autonomiegebiete Rußlands mit ihren Souveränitätserklärungen sogar manchen Sowjetrepubliken zuvorkamen. Formaljuristisch gesehen gab es Ende 1990 in Rußland also einige souveräne Staaten, die zwar nicht aus dem Hoheitsgebiet der RSFSR, aber doch aus ihrem Rechtsraum ausgetreten waren.

In diesem Entwicklungsstadium bildete sich also einer der Grundzüge des heutigen politischen Regimes in Rußland heraus: die Existenz von Enklaven auf dem Staatsgebiet, in denen die staatliche Souveränität der RF real lediglich eingeschränkt, in manchen Fällen sogar nur in verschwindendem Umfang gilt.

In demselben Zeitraum "meldeten" sich die ersten Prätendenten auf eine radikale Form der Souveränität und profilierten sich deren Führer.

Durch beispiellose Radikalität selbst im Vergleich zu anderen kaukasischen Republiken machte Tschetschenien auf sich aufmerksam. Am 27. November 1990 verabschiedete der Oberste Sowjet der Republik die Souveränitätserklärung der neuen Republik Tschetscheno-Inguschetien. Parallel dazu erklärte eine gesellschaftliche Organisation mit dem Namen "Nationalkongreß des tschetschenischen Volkes" den Austritt der tschetschenischen Republik "Nochtschi-tso" aus Tschetscheno-Inguschetien und wählte gleichzeitig den General Dschochar Dudajew zum Vorsitzenden ihres Exekutivkomitees. Als seitens der politischen Führung Rußlands keinerlei konzeptionell reflektierte Reaktion erfolgte, erklärte die Organisation bereits im Mai 1991 die amtierende Führung in der Republik für ungesetzlich.

Tatarstan und Baschkirien erklärten durch ihre eng miteinander kooperierenden Führer M. Schajmijew und M. Rachimow lauter und hartnäckiger als andere Republiken sowohl versteckt als auch offen, daß sie sich möglicherweise von Rußland trennen und als Unionsrepubliken dem - damals noch nicht endgültig begrabenen - Unionsabkommen beitreten würden.⁷

In der Mehrzahl der Länder (*kraja*) und Gebiete (*oblasti*) ging die Umverteilung von Kompetenzen naturwüchsig weiter, als Begleiterscheinung wachsender Konflikte zwischen den verschiedenen Machtorganen auf der Regionalebene. In der Regel hatten sich die Sowjets mit ihren eigenen Präsidien oder Vorsitzenden, aber auch - wie in Moskau und Leningrad - mit den Exekutivkomitees angelegt. Im Sommer und Herbst 1990 drohte die Übernahme von Kompetenzen der Exekutivkomitees durch die Sowjets oder, öfter noch, durch deren Präsidien auszufern.⁸ Das nötigte den Obersten Sowjet

⁶ Dazu weiter unten.

⁷ А. Челноков, Таран "единой и неделимой" // Независимая газета. 13.08. с. 3.

⁸ о протекании этих процессов в Москве и Ленинграде см. также: Ю.Нестеров. Городской Совет Ленинграда - Санкт-Петербурга в 1990-1993 годах// Политический мониторинг,

Rußlands, im Oktober 1990 ein Gesetz zur rechtlichen Ordnung einiger Fragen der Tätigkeit der Sowjets in Ländern (*kraja*) und Gebieten zu verabschieden, das eine derartige Aneignung von Kompetenzen verbot.⁹ Dieses Gesetz stellte den ersten Versuch dar, unter neuen Bedingungen den Strang der Exekutive in einem zentralisierten System zu fassen, indem die Exekutivkomitees der Sowjets der verschiedenen Ebenen jeweils dem Exekutivkomitee der entsprechenden höheren Ebene untergeordnet wurden.

Im Frühjahr 1991 machte das Präsidium des Obersten Sowjets jedoch eine Kehrtwendung mit seinem Beschluß einer radikalen, wenn auch nur punktuellen, Dezentralisierung in Moskau und Leningrad, wo das Amt eines Bürgermeisters als Leiters der Stadtexekutive eingeführt wurde. Die ersten Bürgermeisterwahlen fanden am 12. Juni 1991 statt, und bereits einen Monat später weitete der das Präsidium des Obersten Sowjets mit einer EntschlieÙung die Vollmachten der Bürgermeister erheblich aus.

Während die Dezentralisierung von Moskau und Leningrad über Direktiven, also von "oben" erfolgte, begann parallel dazu die Dezentralisierung der Exekutive durch Initiativen von unten. Die Republiken Tatarstan, Sacha (Jakutien) und andere, die 1990 ihre Souveränität erklärt hatten, entwickelten 1991 Präsidialformen. Die Präsidentenwahl in Tatarstan fand am 12. Juni 1991 gleichzeitig mit der Wahl des Präsidenten der RF statt, und bis Ende des Jahres hatten auch die Republiken Sacha (Jakutien), Mordowien und Marij-El ihre Präsidenten gewählt.

3. Die Periode der Widersprüche: 21. August 1991 - Oktober 1993

Ungestüm und widersprüchlich verliefen die Veränderungen des politischen Systems nach Jelzins Sieg über den Augustputsch und nach dem Zerfall der UdSSR. Das war der anhaltenden Konfrontation von Exekutive und Legislative auf der Föderationsebene geschuldet und setzte sich bis zur Auflösung des Obersten Sowjets der Rußländischen Föderation sowie aller anderen Sowjets in Ländern und Gebieten fort. Folgende Merkmale charakterisierten diese Etappe:

- Zentralisierung der Exekutive in den von der Föderation kontrollierten Gebieten durch Dekrete, gekoppelt mit Ansätzen eines breitangelegten Abbaus der Machtkonzentration; allgemeine Schwächung der Exekutive;
- schrittweise Anhebung des Status der sogenannten nichtprivilegierten¹⁰ Regionen;
- Fortgang und Vertiefung der eigenmächtigen Dezentralisierung in den nicht von der Föderation kontrollierten Gebieten;
- Beginn des Sezessionsprozesses der Tschetschenischen Republik;
- erste Dezentralisierungsrunde der regionalen Ebene (Föderalisierung) mit einheitlichen wie auch mit Einzelverträgen;
- im Föderationsvertrag festgeschriebene umfassende Dezentralisierung des staatlichen

1994, № 4, С.78-106; М.Горный и др. Городской Совет Ленинграда - Санкт-Петербурга в 1990-1993 годах// Организация власти в Санкт-Петербурге, 1996, №1, С.26-32.

⁹ В. Гельман, ebd.

¹⁰ D.h. die Regionen, die keine finanziellen Sonerzuweisungen, Exportquoten u.ä. bekommen

Eigentumssystems und der Verfahren zur Regelung der Vollmachten.

Am Anfang dieser Etappe stand das Präsidialdekret Nr. 75 vom 22. August 1991, d.h. vom Tag nach der Niederlage des Notstandskomitees *GKTSchP*, zu einigen Aspekten der Tätigkeit der Exekutivorgane in der RSFSR.¹¹ Diese und weitere, sich auf den Sieg Jelzins gründende Verfügungen enthielten folgende Beschlüsse:

- Einführung eines vertikalen, auf Unter- und Überordnung beruhenden Systems der Exekutive;
- Neuregelung der Beziehungen zwischen der Föderation und den nachgeordneten Körperschaften in der Frage der Leiter der Administrationen, deren Ernennung mit den jeweiligen Sowjets abgestimmt und mit der Auflösung der Exekutivkomitees gekoppelt werden soll;
- Übertragung exekutiver Funktionen von den Sowjets auf die zu ernennenden Leiter der Administrationen;
- Einführung des Amts eines Repräsentanten des Präsidenten;
- endgültige Auflösung sämtlicher Untereinheiten der KPdSU;
- Präzedenzfall der Absetzung von neun Vorsitzenden von Exekutivkomitees der Regionen, die sich während des Putsches illoyal verhalten hatten.

Die weitere Absicherung dieser Tendenzen erfolgte mit dem Gesetz über die Länder- (*krajewye*) und Gebietsowjets und -administrationen vom 5. März 1992¹², in dem folgende Rechte und Verantwortlichkeiten verankert wurden:

- das Recht der Länder und Gebiete auf eigene Statuten;
- die zweifache Unterordnung der jeweiligen Spitze der Region unter den Regionssowjet und den Repräsentanten des Präsidenten der Rußländischen Föderation, sowie die doppelte Rechenschaftspflicht des Kabinetts gegenüber dem Sowjet und der Spitze der Region;
- das Recht der Sowjets, mit aufschiebender Wirkung Verordnungen der jeweiligen Regionsspitze vor Gericht klären zu lassen;
- das Recht der Sowjets, der jeweiligen Regionsspitze das Mißtrauen auszusprechen und vom Präsidenten oder durch das Verfassungsgericht ihre Absetzung zu fordern;
- das Vetorecht der Regionsspitzen gegenüber Beschlüssen des jeweiligen Sowjets;
- das Recht der Sowjets, ein entsprechendes Veto mit einfacher Mehrheit außer Kraft zu setzen;
- Schlichtungsmöglichkeit von Konflikten zwischen den Machtorganen einer Region durch den Präsidenten, den Obersten Sowjet bzw. die Gerichte.

Das Herzstück des gesamten Maßnahmenkomplexes war die Zentralisierung der Exekutive unter Beibehaltung dezentraler Legislativorgane. Diese Maßnahmen haben erfolgreich die Position der Zentralmacht gestärkt, das Land wieder regierbar gemacht und Bedingungen für die Durchsetzung verschiedenster Reformen eröffnet. Dennoch vermochte die Zentralmacht nicht, die Vorteile dieses recht soliden

¹¹ Российская газета, 1991, 31 августа. „О краевом, областном Совете и краевой, областной администрации“ //Российская газета, 1992, 20 марта.

¹² „О краевом, областном Совете и краевой, областной администрации“ //Российская газета, 1992, 20 марта.

„Stabilitätsvorschusses“ zu nutzen; in erster Linie, weil sie die von ihr selbst eingeführte Subordinationsvertikale der Exekutive nicht ausreichend unter Kontrolle halten konnte; die Exekutiven verfielen sich sehr schnell in der Masse regionaler Probleme und Interessen.

Die schwächer werdende Kontrolle des Zentrums über die von ihm kontrollierten Regionen verleitete diese dazu, sich um weitere Anhebung ihres Status zu bemühen. Beispielsweise kämpfte die Führung des Wologdaer Gebiet um einen höheren Status vor dem Verfassungsgericht und rief das Gebiet von Swerdlowsk die Uralrepublik aus.

Es muß allerdings berücksichtigt werden, daß die zu Beginn der Etappe getroffenen optimalen Maßnahmen nicht das gesamte Land betrafen. Trotz der nach dem Sieg über die Putschisten erhaltenen *carte blanche* gelang es Jelzin nicht einmal teilweise, die Hoheitsgewalt über jene Republiken wiederherzustellen, die sich durch eine selbstherrliche Souveränitätspolitik mehr oder weniger vom Rechtssystem der Rußländischen Föderation abgekoppelt hatten. Kategorisch lehnten sie die Ernennung von Repräsentanten des Präsidenten auf ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet ab und beriefen sich dabei auf jenen Spielraum, den Jelzin ihnen in der Phase seiner Auseinandersetzung mit der Führung der UdSSR mit den Worten „Nehmt euch so viel Souveränität, wie ihr wollt“ eingeräumt hatte.¹³ In ihrer Ablehnung ließen sie sich auch nicht davon beeindrucken, daß die Führung der Rußländischen Föderation darüber verstimmt war und Jelzin seine Unterstützung für ihre Souveränitätspolitik im Jahr 1990 im nachhinein als Fehler erklärte.¹⁴

Vieles bestätigt die Annahme, daß die Mehrzahl der Republiken den mangelnden wirksamen Widerstand der föderalen Organe als fortgesetzte Unterstützung ansah. Deshalb verlangsamte sich das Tempo ihrer Souveränitätspolitik in keiner Weise; in einigen Republiken nahm sie hochgradig konfliktrichtige Formen an, in anderen stand ihre prinzipielle Ausrichtung nicht zur Diskussion.

In Tschetschenien löste sich der Oberste Sowjet der Tschetscheno-Inguschetischen Republik (*TschIR*) unter dem Druck des Nationalkongresses des Tschetschenischen Volkes (*OKTschN*) von Dudajew selbst auf. Daraufhin ergriff Dudaew die Macht zuerst de facto und später auch formal, durch seinen Sieg bei den überhastet angesetzten Präsidentenwahlen vom 27. Oktober 1991.¹⁵ Jelzins Versuch, Dudajew mit Gewalt abzusetzen, blieb erfolglos und hatte gewichtige Konsequenzen:

- Die rußländische Führung erkannte, daß sie über keinen handlungsfähigen Gewaltapparat verfügte;¹⁶

¹³ И. Терехов, Разве не Ельцин предлагал нам суверенитет? Интервью с И.о. председателя комиссии по законодательству ВС Кабардино-Балкарской ССР М. Хафице// Независимая газета 5.11.91. См. также мнение депута РСФСР из Дагестана: М. Заргишиев, Неужели послепутчевая Россия есть Россия имперская?// Независимая газета, 31, 10. 91.

¹⁴ Hierzu gibt es ein skandalträchtiges Interview mit Rustam Chasbulatow: Независимая газета 27. 11. 91.

¹⁵ Что такое ОКЧН // Независимая газета, 12.11.91.

¹⁶ Dies hinderte die Führung Rußlands jedoch nicht, in ihrer unmittelbar nach dem Putsch begonnenen Politik der schnellen und wenig folgerichtigen Reorganisation des Innenministeriums und des Sicherheitsministeriums fortzufahren und dabei sowohl inkompetente Führer wie A. Muraschow einzusetzen als auch "ganze Blöcke zu demontieren". А. Фадин, Пожертвовать генералами, чтобы выжили полковники // Независимая газета, 5. 09.91.

- Dudajews Ansehen als legitimer Führer nahm in Tschetschenien sprunghaft zu, während die Opposition gegen ihn zerfiel;
- Tschetschenien erklärte durch Dudajew seinen Kampf zum "Befreiungskampf" gegen den "aggressiven Imperialismus Rußlands".¹⁷

Im Unterschied dazu begünstigte die konsequente Nichteinmischung des Zentrums in den sich verschärfenden Konflikt von Inguschen und Osseten die Durchführung eines bewußt provokativen und extrem explosiven Referendums in Inguschetien; in ihm wurde die Gründung einer Inguschen-Republik im Verbund der RSFSR sowie die Rückgabe "gesetzeswidrig annektierter Gebiete der Inguschen und die Erklärung der Stadt Wladikawkas zur Hauptstadt"¹⁸ zur Abstimmung stellte. Letzteres kam einer Kriegserklärung gegen das benachbarte Ossetien gleich.

Zur gleichen Zeit nahmen Tatarstan und später andere Republiken eigenmächtig die Legitimierung und Legalisierung ihrer Hoheitsgewalt in Angriff, indem sie ihre Verfassungen entsprechend korrigierten, Referenden durchführten und auch vor offener Weigerung, sich den Föderationsorganen zu unterwerfen, nicht zurückschreckten. Im Fall Tatarstans hatte das Verfassungsgericht der Rußländischen Föderation die Streichung des Artikels, in dem die Zugehörigkeit Tatarstans zur Rußländischen Föderation verankert war, aus der tatarischen Verfassung für gesetzwidrig erklärt, ebenso den Plan eines Referendums zum Status Tatarstans. Auch entwickelten sich Solidaritätsaktionen unter den opponierenden Republiken; beispielsweise verurteilte der Obersten Sowjet von Baschkirien in einer EntschlieÙung die Entscheidung des Verfassungsgerichts zu Tatarstan und setzte zugleich für Baschkirien das Föderationsgesetz zum Verfassungsgericht faktisch außer Kraft.¹⁹ Von Bedeutung war ebenfalls die direkte Aneignung föderalen Eigentums, das sich im Hoheitsgebiet der Republiken befand.²⁰

Als Antwort der föderalen Organe auf diese Prozesse entstanden die Umriss einer vertraglich abgesicherten Föderalisierung, die in diesem Stadium von der Rußländischen Führung sowohl in Form des Föderationsvertrags vom 31. März 1992²¹ als auch mit einer Vielzahl separater Verträge zwischen den Exekutiven der Föderation und einzelner Regionen umgesetzt wurde.

Die Bedeutung des Föderationsvertrag für die Dezentralisierung auf regionaler Ebene läßt sich aus unterschiedlichen Blickwinkeln beschreiben.

¹⁷ А. Фадин, Пожертвовать генералами, чтобы выжили полковники // Независимая газета, 5. 09.91.

¹⁸ "О создании Ингушской Республики в составе РСФСР с возвратом незаконно отторгнутых ингушских земель и со столицей в городе Владикавказе".

¹⁹ М.Карпов, Конституционный Суд России перед выбором // Независимая газета, 4.04.92

²⁰ Указ Президента Республики Татарстан "О мерах по обеспечению государственного суверенитета и имущественных прав Республики Татарстан" от 15. 08. 91, а также Указ Президиума ВС Башкирской ССР "Об обеспечении экономической основы государственного суверенитета БССР" от 27. 11.91.

²¹ Государство и право, № 7, М. 1992, с. 3 – 18.

Bedeutung für die Republiken:

- Offizielle rechtliche Anerkennung der Souveränitätserklärungen;
- Anerkennung der achtzehn den Vertrag unterzeichnenden Republiken als Staaten innerhalb der Rußländischen Föderation;
- Übertragung des Bodens einschließlich seiner tieferen Schichten, der Gewässer, der Pflanzen- und Tierwelt auf dem Territorium der Republiken in das Eigentum der dort siedelnden Völker;
- Übertragung einer Reihe von Privilegien aus den Bereichen gemeinsamer Zuständigkeit an die Republiken;
- Anerkennung des Rechts der Republiken, selbständig internationale und Außenhandelsbeziehungen sowie Vereinbarungen innerhalb Rußlands einzugehen.

Bedeutung für die von der Föderation kontrollierten Regionen:

- Eindeutige Rechtsgarantie, die die rechtliche Ausgestaltung ihres Kompetenzbereichs einschließlich legislativer Funktionen betrifft;
- Garantie der Abstimmung von Gesetzesprojekten, die Bereiche gemeinsamer Zuständigkeit betreffen;
- Anerkennung ihres Rechts, selbständig internationale und Außenhandelskontakte zu knüpfen und Abkommen mit anderen Föderationssubjekten schließen.²²

Bedeutung insgesamt:

- prinzipielle Unterscheidung von Zuständigkeitsbereichen nach föderaler Zuständigkeit, gemeinsamer Zuständigkeit von Föderation und Föderationssubjekt, und Zuständigkeit des jeweiligen Föderationssubjekts;
- Legalisierung des ungleichen Status der Föderationssubjekte und ihre Unterteilung in drei Gruppen: 1. Republiken, 2. Länder (*kraja*), Gebiete sowie die Städte Moskau und St. Petersburg; 3. autonome Bezirke und autonome Gebiete.

Die Verfassung wurde gemäß den Bestimmungen des Föderationsvertrags geändert und darüber hinaus noch um folgende Prinzipien erweitert:²³

- das Recht des Präsidenten, Entscheidungen der Präsidenten und der Kabinette der Republiken außer Kraft zu setzen und Administrationsentscheidungen anderer territorialer Einheiten aufzuheben, wenn sie den Gesetzen widersprechen;
- analog dazu das Recht des Ministerrats der RF, Entschlüsse und Verfügungen der Ministerräte der Republiken außer Kraft zu setzen und Entscheidungen von Admnsitrationen aufzuheben;
- Anerkennung der Spitze der Exekutive bzw. des Präsidenten einer Republik als ihr

²² Ausführlicher hierzu: И.А. Умнова, Эволюция статуса края, области как субъекта Российской Федерации. / Государство и право, № 8-9. М. 1992, с. 46-47.

²³ Конституция /Основной закон Российской Федерации-России с изменениями и дополнениями до 21 апреля 1992 года включительно.

höchster Amtsträger, dessen Befugnisse und Tätigkeit sowie auch die Modalitäten seiner Wahl durch Gesetze der Republik selbst geregelt werden;

- Festlegung der alleinigen Zuständigkeit der Leiter der Administrationen in andere Körperschaften für die Administrationen, die ihrerseits den entsprechenden Sowjets unterstellt werden; ihre Zuständigkeiten, Tätigkeiten wie auch die Modalitäten ihrer Bildung werden durch ein Föderationsgesetz geregelt;
- Wahl der Richter der Republiken, autonomen Gebiete und autonomen Bezirke durch deren eigene Oberste Sowjets; Wahl der Richter in Ländern und Gebieten durch den Obersten Sowjet der RF;
- Ernennung aller Staatsanwälte in den Regionen unmittelbar durch den Generalstaatsanwalt der RF mit Ausnahme der Staatsanwälte in den Republiken, die in Abstimmung mit den obersten Staatsorganen der Republiken ernannt werden.

Der Föderationsvertrag ließ sich nicht ganz in der von der Föderationsführung geplanten einheitlichen Form durchsetzen; von Tschetschenien und Tatarstan wurde er nicht unterschrieben, neun weitere Republiken knüpften an ihre Unterschrift Bedingungen, die in Separatvereinbarungen fixiert wurden. Die territorial eingeschränkte Geltung des Vertrags war jedoch nicht sein einziger Schwachpunkt.

Während des gesamten Abstimmungsvorgangs zu Einzelheiten des Vertrags übten die Republiken starken Druck aus und setzten nicht nur die Ausweitung ihre Befugnisse durch, sondern stimulierten die "normalen" Körperschaften zu vergleichbaren Ansprüchen. Mit Recht kann davon gesprochen werden, daß die Republiken bei der Transformation der Grundlagen des Staatsaufbaus für ganz Rußland eine bestimmende Rolle spielten und darin möglicherweise auch die föderale Führung übertrafen.

Eine weitere Richtung des Kampfes um Emanzipation von der Rußländischen Hoheitsgewalt, wo die Republiken erfolgreich waren, stellten deren Bemühungen um Separatverträge und -vereinbarungen mit der Exekutive der Föderation dar. Die Pionierrolle spielte auch dieses Mal Tatarstan, dessen Weigerung, den Föderationsvertrag zu unterschreiben, folgerichtig aus dem Streben dieser Republik nach einem solchen Separatvertrag mit Rußland resultierte. In dem hier diskutierten Zeitraum erreichte sie einen ersten Erfolg mit der Einrichtung einer gemeinsamen Arbeitsgruppe, die den Vertrag vorbereiten sollte.

Mit dem Föderationsvertrag erhielten die nichtprivilegierten Regionen einen Zwitterstatus. Einerseits formulierte der Vertrag die Rechtsnormen, innerhalb derer ihren staatlichen Organen Selbständigkeit garantiert war; real allerdings unterstanden ihre Exekutiven den vom Präsidenten ernannten Leitern ihrer Administrationen. Diese Zwitternatur stärkte ganz offensichtlich die Position der Leiter der Administrationen und schwächte die Kontrolle des Präsidenten und anderer Föderationseinrichtungen über sie wie auch über die von ihnen geleiteten Körperschaften.²⁴ Zugleich wurde daran die Inkonsequenz dieses ersten realen Föderalisierungsprojekts in der Geschichte Rußlands deutlich, dessen Vertragscharakter sich mit verfassungsmäßigen Elementen wie auch mit Elementen eines - im Dekretrecht begründeten - direktiven Handelns verband.

²⁴ Dieser Einschätzung wird von I.A. Umnova widersprochen, nach deren Auffassung die Länder (*kraja*) und Gebiete "nicht nur rechtlich nicht mit den Republiken gleichgestellt, sondern auch keine vollwertigen Föderationssubjekte waren" (Umnova, a.a.O, 46). Die Differenzen in der Einschätzung dürften auf die Unterschiede zwischen einem normativ-juristischen und einem politologischen Herangehen an den Föderalisierungsprozeß zurückgehen.

Mit dem Abschluß des Föderationsvertrags entfernte sich die Föderationsführung beträchtlich von den Positionen, die sie zu Beginn der hier diskutierten Etappe eingenommen hatte, ohne daß die Abweichung durch etwaige bedeutende Erfolge in der Wirtschaft oder durch politische Reformen motiviert wären. Die Regionen mochten sich ihrerseits nicht mit den "erkämpften" Errungenschaften im Vertrag zufriedengeben. In diesem Sinn hatte der Föderationsvertrag keine befriedende Funktion, sondern stachelte im Gegenteil ihren Appetit und den Neid auf die souveränen Republiken an und gab dem Streben, diese bezüglich des Niveaus der Souveränität "einzuholen", neuen Antrieb.

Hinzu kam eine zumindest partielle Niederlage des Präsidenten im Kongreß der Volksdeputierten, als dieser im Dezember 1992 in begrenztem Umfang Wahlen zum Amt der Leiter der Administration zuließ, und zwar in den Regionen, in denen über die vom Präsidenten ernannten Beamten nicht mit den jeweiligen Sowjets verhandelt worden war. In keiner der acht Regionen, in denen 1993 Wahlen stattfanden, konnten sich die bis dahin amtierenden Leiter der Administration erneut durchsetzen.

4. Die Herausbildung des gegenwärtigen Dezentralisierungsmodells: Oktober 1993 - Ende 1997

Nach der Auflösung der Sowjets vollzog sich stufenweise ein kardinaler Wandel in den politischen Systemen der Regionen. Als sein Abschluß können die Wahlen zur Legislative und zu den Leitern der Exekutiven auf regionaler und kommunaler Ebene gelten. Die Grundzüge dieser Etappe waren:

- anfängliche strenge Zentralisierung der Exekutive mit Ansätzen eines breitangelegten Abbaus der Machtkonzentration bei gleichzeitiger Auflösung der Sowjets im überwiegenden Teil der von der Föderation kontrollierten Regionen;
- Gestaltung eines für alle diese Regionen einheitlichen grundlegenden Organisationsschemas der Staatsgewalt;
- Entwurf der daraus folgenden, in sich jedoch nicht stimmigen Verankerung des Föderalismus in der Verfassung;
- Entwurf einer radikalen Kommunalreform;
- Abschluß der kontrollierten Dezentralisierung.

Die Voraussetzungen für den Verlauf dieser Etappe lagen im Ausgang der Staatskrise vom September/Oktober 1993 und seinen Folgen. Damit ist erstens der abrupte Zusammenbruch der Staats- und Rechtsbeziehungen, die sich in den vorangegangenen Etappen herausgebildet hatten, angesprochen. Damit endeten außerdem in den von der Föderation kontrollierten Regionen alle quasi-sowjetischen Projekte einer in sich nicht schlüssigen Föderalisierung auf dem Vertragsweg und einer Kommunalreform.

Die politischen, rechtlichen und moralischen Aspekte des Handelns des Präsidenten zwischen dem 21. September und dem 4. Oktober 1993 sollen hier beiseite gelassen werden. Festgehalten werden kann, daß der Präsident nach seinem Sieg ein zweites Mal - nach dem August 1991 - über eine derartige Machfülle verfügte, daß er aktiv und ohne ernstzunehmenden Widerstand das Reformprojekt einer kontrollierten Dezentralisierung der Staatsgewalt durchsetzen konnte. Dabei ergab sich die Chance, Fehler der vorangegangenen Etappen zu korrigieren.

Die wesentlichen Parameter dieser Reform wurden durch das Paket der Präsidialdekrete vom Oktober 1993 und den Text der neuen Verfassung markiert. Denn Beginn machte das Dekret vom 7. Oktober, das die Verantwortlichkeit der Leiter der Administrationen gegenüber den Sowjets aufhob und das Moratorium zur Wahl der Regionschefs in Ländern und Gebieten verlängerte. Aus den im Oktober erlassenen Dekreten folgte:

- die Auflösung der Regions- und der kommunalen Sowjets und damit die vollständige Beseitigung des Systems der Sowjets;
- Verlängerung des Moratoriums zur Wahl der Leiter der Administrationen;
- Reorganisierung der Vertretungskörperschaften in den Regionen: Verkleinerung und Beschneidung ihrer Vollmachten;
- volle Kontrolle des Präsidenten über die Subordinationsvertikale der Exekutive.

Man kann davon ausgehen, daß im Oktober 1993 die Grundzüge der Organisation der Staatsgewalt in der Form festgelegt wurden, wie sie in den meisten Regionen auch heute noch existiert. Folgendermaßen läßt sich diese Einschätzung begründen:

1. Die Präsidialdekrete befreiten die Leiter der Regionaladministrationen von der Kontrolle durch die Sowjets, ohne ihnen ein konkretes Mandat zu erteilen, so daß von einem weitreichenden Abbau der Konzentration von Kompetenzen gesprochen werden kann. Sie gaben ihnen die heißersehnte "freie Hand" und ließen sie mit faktisch uneingeschränkter Macht agieren. Dadurch wurde in den meisten Regionen der Boden bereitet, in dem sich das Modell "starker Mann an der Spitze der Exekutive - schwaches Regionalparlament" verwurzeln konnte. Eine bedeutende Rolle hierbei spielt auch die Tatsache, daß die neuen, nicht mit den Sowjets vergleichbaren Parlamente sich unter der Schirmherrschaft der deutlich gestärkten Führer der Regionen konstituierten; diesen räumte eins der Dekrete außerdem das Recht ein, selbständig die Größe der Parlamente festzulegen.

2. Die Dekrete vom Oktober 1993 begründeten ein "präsidiales" Modell der Gewaltenteilung. Die Spitzen der Exekutiven erhielten weitreichende Vollmachten, einschließlich des Rechts, den Haushalt zu erstellen, und des Vetos in Sachen Gesetzgebung. Die Parlamente erhielten das Recht, Gesetze zu erlassen, und konnten das Veto mit einer Zweidrittelmehrheit außer Kraft setzen.

3. Die Leiter der Administrationen erhielten das Recht, die Organisation der Staatsgewalt in den Regionen zu reformieren, ohne sich auf eine entsprechende Gesetzgebung auf Föderationsebene stützen zu können; Anleitung gaben lediglich die mageren Bestimmungen in den Dekreten.

Im Unterschied dazu betraf der radikale Bruch vom Oktober 1993 im Prozeß der Dezentralisierung, der Bruch der Kontinuität, die Republiken kaum; sie vermochten fast alles, was sie in den vorangegangenen Etappen erreicht hatten, auch festzuhalten. Im Dekret von 22. Oktober 1993 zu den Grundzügen der Organisation der Staatsgewalt in den Föderationssubjekten²⁵ wird den Republiken lediglich empfohlen, ihre Staatsorgane "unter Berücksichtigung der Bestimmungen dieses Dekrets" umzustrukturieren.

Das entscheidende Ereignis dieser Etappe war das Inkrafttreten der Verfassung der Rußländischen Föderation, die die Grundzüge zweier neuer nachsowjetischer Konzepte

²⁵ " Об основных началах организации государственной власти в субъектах РФ"

der Dezentralisierung auf Regions- und kommunaler Ebene enthielt: erstens die in sich nicht schlüssige verfassungsmäßige Verankerung föderaler Strukturen, die die ebenso wenig konsequente Föderalisierung auf dem Vertragsweg in der vorangegangenen Etappe ablöste; zweitens das Konzept einer radikalen Kommunalreform.

Die Schlüsselparameter des ersten der beiden Konzepte der Dezentralisierung sind:

Umsetzung der Föderalismusprinzipien in den Verfassungen:

- Die Hoheitsgewalt der Rußländischen Föderation, ihre Verfassung und ihre Gesetze erstrecken sich auf das gesamte Territorium des Landes und haben Vorrang (Art. 4 - 1,2).
- Es gibt ein einheitliches System der Staatsgewalt (Art. 5 -3).
- Die Rechtsakte ausnahmslos aller Föderationssubjekte dürfen nicht im Widerspruch zur Verfassung (Art.15 -1) oder den Föderationsgesetzen stehen (Art. 76 - 1,5).
- Sämtliche Länder, Gebiete und Autonomen Bezirke haben den einheitlichen Status von Föderationssubjekten (Art. 5 - 2).
- Alle Föderationssubjekte sind gleichberechtigt (Art. 5 - 2), auch im Verkehr mit den Föderationsorganen (Art. 5 - 4).
- Die Ausübung der gemeinsamen Zuständigkeit von Föderation und Föderationssubjekt wird für alle Subjekte einheitlich geregelt (Art. 15 - 1); die Privilegien der Republiken in diesem Bereich werden aufgehoben.
- Das System der Organe der Staatsgewalt in den Föderationssubjekten richtet sich nach den im Föderationsgesetz festgelegten allgemeinen Prinzipien.
- Soweit die Zuständigkeit der russischen Föderation bzw. ihre Vollmachten in Bereichen gemeinsamer Zuständigkeit betroffen sind, bilden die Exekutivorgane der RF und ihrer Subjekte ein einheitliches Exekutivsystem.

Beibehaltung von Elementen der Vertragskonzeption:

- Der privilegierte Status der Republiken bleibt erhalten (Art. 5 - 2).
- Ihre Hoheitsgewalt wird anerkannt (ebenda).
- Die Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche und Vollmachten der Staatsorgane der RF und ihrer Subjekte erfolgt im Föderationsvertrag bzw. mit weiteren Abkommen (Art. 11 - 3).
- Es gibt kein Verbot der Einrichtung einer eigenen Staatsbürgerschaft der Republiken.
- Die Republiken haben das Recht, ihre Staatssprachen eigenständig festzulegen (Art. 68 - 2).

Die Verabschiedung der Verfassung von 1993 hatte dreifache Wirkung auf den Dezentralisierungsprozeß:

Erstens: Sie stellt das erste ernsthafte Unterfangen der Föderationsführung dar, die Souveränität Rußlands in den Republiken zumindest partiell wiederherzustellen, und die erste logisch aufgebaute Konzeption einer planmäßigen und gesteuerten Dezentralisierung auf der Ebene der Regionen und Kommunen.

Zweitens: Dennoch ist keiner dieser Aspekte mit der entsprechenden Konsequenz im Verfassungstext niedergelegt worden oder vollständig in die Praxis des Staatsaufbaus eingegangen. Die unzureichende Konsequenz der Verfassung in dieser Frage äußert sich erstens darin, daß diese die Einschränkungen der Hoheitsgewalt der RF in einer Reihe von Republiken nicht vollständig aufheben konnte. Zweitens räumte sie den Verträgen einen zu hohen Rang innerhalb des normativen Systems ein, indem sie die Abgrenzung von Zuständigkeitsbereichen und Vollmachten vorrangig zum Gegenstand von Verträgen erklärte. Auf diese Weise wurde die Lockerung des staatsrechtlichen Systems der RF, die die Regionen unter Führung der souveränen Republiken verursacht hatten, in der Verfassung verankert.

Alle diese Unstimmigkeiten erlaubten den Republiken, ihre Vorstellungen von "Souveränität" und von den Beziehungen zur Rußländischen Föderation, wie sie sie in Deklarationen und Verfassungen niedergelegt hatten, ohne Abstriche beizubehalten. Zudem schlich sich durch die "Hintertür" der Legitimierung des Vertragsverfahrens das Vertragselement erneut in die Beziehungen zu den Republiken ein. Daß dies nicht zufällig geschah, bezeugte der erste, bereits einen Monat nach Annahme der Verfassung geschlossene Vertrag, der eine Vielzahl direkter Verfassungsverstöße enthält.²⁶ Außerdem ist ein Vertrag ein universales Instrument der Problembewältigung, wo man es gar nicht vermutet. Im Mai 1997 erfüllte er die Funktion einer Kapitulationserklärung gegenüber Tschetschenien, das in dieser Etappe seine absolute Souveränität und Unabhängigkeit von Rußland mit Waffengewalt erkämpfte.

Drittens: Ungeachtet dessen, daß die statusmäßige Gleichstellung der Regionen im Prinzip positiv zu bewerten ist, muß das "Nachziehen" der nichtprivilegierten Subjekte der RF bis fast auf das Niveau der Republiken als Beginn einer allgemeinen Unterhöhnung der Föderation und eines Verlusts an zentralisierter Kontrolle über die Einhaltung ihrer Gesetze gelten, und dies nicht mehr nur in den Republiken, sondern in allen Föderationssubjekten. Die entscheidende Rolle hierbei spielten

- die Ausstattung der nichtprivilegierten Regionen mit dem Recht, sich ein eigenes Grundgesetz, ein Statut zu geben, sowie mit legislativen Kompetenzen (Art. 66 - 2),
- die Einführung eines einheitlichen Ernennungsverfahrens für die Staatsanwälte der Föderationssubjekte, das die Abstimmung der Personalentscheidung mit diesen vorsieht (Art. 129 - 3),
- und die Tatsache, daß in der Verfassung keine Institutionen der Einmischung und Nötigung seitens der Föderationsebene vorgesehen sind.

Die erste dieser drei Errungenschaften der Föderationssubjekte birgt die Gefahr der Desintegration des Rechtssystems, da die Verfassung keine gegenläufigen Verfahren, die die Gesetzgebung der Regionen in Einklang mit den Föderationsgesetzen bringen könnten, vorsieht.

Die zweite Errungenschaft droht die Abhängigkeit der Regionsstaatsanwälte von den Regionsführungen erheblich zu vergrößern, gerade weil diese von den Staatsanwälten besonders aufmerksam beobachtet werden sollten.

Der dritte Umstand verurteilt sämtliche Verfassungsbestimmungen über den Vorrang der föderalen vor der regionalen Gesetzgebung zur Wirkungslosigkeit, ebenso wie die Bestimmungen über ein einheitliches System der Staatsgewalt und letztlich die Hoheit der RF über ihr gesamtes Territorium. Die Verfassung vorsieht kein einziges föderales

²⁶ Texte dieses und weiterer Verträge in: *Федерализм власти и власть федерализма*. - под ред. М. Н. Губогло. - М. 1997.

Organ mit dem Recht, Sanktionen gegen Amtsträger oder Staatsorgane der Subjekte der RF zu ergreifen, wenn diese die Verfassung oder Föderationsgesetze verletzen. Damit ist sämtlichen Verfahren einer föderalen Kontrolle über die Gesetzgebung und die Handlungsweise der Exekutiven in den Regionen der Boden entzogen.

Das partielle Scheitern der verfassungsmäßigen Regelung der Grundzüge der Föderation ist nicht nur den Mängeln im Verfassungstext, sondern auch dem höchst inkonsequenten Handeln der Föderationsführung bei dessen Umsetzung geschuldet. Den entscheidenden strategischen Fehler beging der Präsident, als er Gouverneurswahlen zuließ, bevor das in der Verfassung vorgesehene Gesetz zu den allgemeinen Prinzipien der Organisation der Staatsgewalt in den Subjekten der RF verabschiedet war. Das untergrub nicht nur die Autorität der Verfassung, die in diesem Fall eindeutig verletzt wurde, sondern zeitigte eine Reihe fundamentaler negativer Folgeerscheinungen.

Erstens wurde der wiedererstehende Föderalismus Rußlands mit dem "Geburtstrauma" eines nicht-legitimierten Grundelements, hier der Organisation der Staatsgewalt in den Föderationssubjekten, geboren.

Zweitens wurde die Schaffung einer soliden Gesetzesbasis für den Föderalismus, die angesichts seiner nicht ausreichenden rechtliche Fundierung in der Verfassung unerlässlich war, erheblich erschwert.

Drittens band sich die Zentralmacht selbst die Hände, indem sie sich der Möglichkeit beraubte, mit von ihr selbst ernannten Repräsentanten auf die Gesetzgebung der Regionen einzuwirken und die Struktur ihrer Staatsorgane zu korrigieren, also den Prozeß der Umsetzung des Föderalismus zumindest in den direkt der Föderation zugeordneten Regionen zu kontrollieren.

Damit war die Chance vertan, ein Gerüst für den Föderalismus zu errichten, das folgendes Schema erfüllt hätte: 1. Der Präsident erreicht in der Duma die Verabschiedung des bereits erwähnten Gesetzes. 2. Der von ihm ernannte Leiter der Administration der Region bringt im Regionalparlament²⁷ Änderungsanträge zur Anpassung des Systems der Staatsorgane an das neue Föderationsgesetz ein. 3. Nachdem diese verabschiedet worden sind, setzt der Präsident die Wahl des Leiters der Administration der gegebenen Region an. 4. Wenn der Repräsentant des Präsidenten das übertragene Mandat nicht erfüllt, wird er ausgewechselt; damit verlängert sich automatisch das Moratorium für Wahlen zur regionalen Exekutivspitze.

All dies fand nicht statt. Im Frühjahr 1994 begannen mühselige und bis Ende 1998 nicht abgeschlossenen Verhandlungen mit dem Föderationsrat zum Gesetz über die Grundprinzipien der Organisation der Staatsgewalt in den Subjekten der RF²⁸. Gegen den Entwurf, der "nur wenig dem bereits etablierten System der Gewaltenteilung in den Regionen widersprach und es dennoch in einen durchaus zurückhaltend umrissenen Rechtsrahmen überführte",²⁹ gab es unüberwindlichen Widerstand. Im Frühjahr 1995 passierte er die Duma, die ihn nach dem Veto des Föderationsrat auch ein zweites Mal verabschiedete. In den darauffolgenden sieben Monaten konnte sich der Präsident Rußlands weder zur Unterschrift noch zu einem Veto entschließen. Nach einem diesbezüglichen Spruch des Verfassungsgerichts verweigerte er seine Unterschrift.

²⁷ Die Wahlen der Gesetzgebenden Versammlungen fanden Ende 1993, Anfang 1994 statt.

²⁸ "Об общих принципах организации системы органов государственной власти в субъектах РФ"

²⁹ В. Гельман. Региональная власть в современной России./Органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Учебные материалы.- М.- 1998.- С. 64.

Die Chancen, das Gesetz in der darauffolgenden Legislaturperiode durch die Föderationsversammlung zu bringen, sanken dramatisch, als im Dezember 1995 per Gesetz die Zusammensetzung des Föderationsrats aus Funktionsträgern festgelegt wurde, d. h. aus den Spitzen der Legislative und der Exekutive der Föderationssubjekte. Es versteht sich, daß den höchsten Amtsträgern der Regionen auch nicht an der geringsten Beeinträchtigung ihrer eigenen Interessenpositionen gelegen sein kann, die jedoch angesichts des Gegenstands dieses Gesetzes unvermeidlich ist.

Ohne Zweifel war der Einfluß des Zentrums auf die Herausbildung der Machtstrukturen in den Regionen die gesamte Zeit über sehr gering und beschränkte sich auf die Erlaubnis, Gouverneurswahlen anzusetzen, oder auf die Verlängerung der Vollmachten der regionalen Parlamente. Dabei verfolgte der Präsident im wesentlichen persönliche politische Interessen, indem er sich darum bemühte, das Prinzip der Ernennung bis zu den Präsidentenwahlen 1996 aufrechtzuerhalten. Danach wurde das Moratorium zu den Gouverneurswahlen aufgehoben; bis Herbst 1997 war in fast allen Regionen gewählt worden.³⁰

Das zweite in der Verfassung von 1993 vorgesehene Dezentralisierungskonzept, das hier als radikale Kommunalreform bezeichnet wurde, gründete sich auf folgende Prinzipien:

- Anerkennung und Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 12);
- Ausklammerung der kommunalen Selbstverwaltung aus dem System der Organe der Staatsgewalt (ebenda);
- Verantwortung für die allgemeinen Prinzipien der Organisation des kommunalen Selbstverwaltungssystems als Gegenstand (im Bereich der) gemeinsamer Zuständigkeit (Art. 72 - 1,n);
- Festlegung der verwaltungsmäßigen Grundeinheiten für die kommunale Selbstverwaltung (Art. 130 - 1);
- Selbstbestimmung der Bürger bezüglich der Struktur der Selbstverwaltungsorgane (ebenda);
- Verfügungsrecht der Selbstverwaltungsorgane über das Kommunaleigentum, Zuständigkeit für den kommunalen Haushalt, Recht, Kommunalsteuern und Gebühren zu erheben (Art. 132 - 1).

Das Projekt der radikalen Kommunalreform unterscheidet sich darin positiv vom Konzept der Föderalisierung, daß es mit der erforderlichen Folgerichtigkeit umgesetzt wurde. Mit einigen wenigen Ausnahmen fanden die Wahlen zu den kommunalen Selbstverwaltungsorganen erst statt, nachdem im September 1995 das Gesetz über die allgemeinen Prinzipien der kommunalen Selbstverwaltung in der Rußländischen Föderation³¹ inkraft getreten war, wie es Artikel 72 Punkt "n" der Verfassung vorsah. Mit dieser Voraussetzung

- erhielt die Einrichtung der kommunalen Selbstverwaltung in Rußland ein hohes Maß an Legitimität;
- konnte die kommunale Selbstverwaltung auf eine gute gesetzliche Basis gestellt werden;
- konnten föderale Instanzen den Aufbau der Selbstverwaltungen kontrollieren und

³⁰ Ebda.

³¹ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ".

regeln;

- erhielt die Föderationsführung einen absolut anerkannten Verbündeten, der gegebenenfalls der unkontrollierten Dezentralisierung auf regionaler Ebene Widerstand leisten könnte.

Dennoch hat das Gesetz über die kommunale Selbstverwaltung die verwaltungsrechtlichen Bedingungen des Landes erheblich verkompliziert; es eröffnete sozusagen eine zweite Front der Dezentralisierung. Die Jahre 1996 und 1997 standen im Zeichen einer sich konsequent entwickelnden Konfrontation zwischen den kommunalen Selbstverwaltungen und den Machtorganen der Regionen. Die Föderationsführung konnte jedoch die Kräfte der Kommunen nicht produktiv gegen die zentrifugalen Tendenzen der Regionen einsetzen, weil ihr praktisch sämtliche Hebel administrativer Kontrolle über das Handeln der Regionen fehlten.

Der letzte einschlägige Hebel, der der Zentralmacht nach dem Inkrafttreten der Verfassung von 1993 verblieben war, war die Rechtsaufsicht durch die Institutionen der Staatsanwaltschaft und der Gerichte. Dieser Hebel wurde ihr mit dem Gesetz über den Status der Deputierten des Föderationsrats und der Staatsduma der Föderationsversammlung der RF³² vom Mai 1994 praktisch ebenfalls aus der Hand genommen. Mit dem Gesetz wurde auch den Deputierten des Föderationsrats, die sich ja seit Anfang 1996 automatisch aus den Führungskräften der Regionen rekrutieren, parlamentarische Immunität zuerkannt. Immunität für Deputierte bedeutet, daß die Strafverfolgungsbehörden nur mit Zustimmung des entsprechenden Hauses des Parlaments gegen eins seiner Mitglieder tätig werden können. Das macht die regionalen Führer absolut unangreifbar für jede Art Anschuldigung, nicht nur im Verwaltungs-, sondern auch im strafrechtlichen Bereich. Garantiert wird dies durch die korporative Solidarität der Mitglieder des Föderationsrats, die erstmalig im Sommer 1997 offenkundig wurde, als der Rat sich der Absetzung des Gouverneurs des Primorje-Lands, E. Nasdratenko, widersetzte, obwohl dieser den vollständigen wirtschaftlichen Zusammenbruch seiner Region zu verantworten hat.

Auf diese Weise korrespondiert am Ende der hier beschriebenen Dezentralisierungsstufe die - ausnahmslose - Wählbarkeit der höchsten Amtsträger in den Regionen damit, daß die Föderationsebene so gut wie keine Kontrolle über die regionale Gesetzgebung und das Handeln der regionalen Exekutive hat - ein Strukturmerkmal des gegenwärtigen politischen Systems in Rußland von größtem Gewicht.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt entwickelt sich der Dezentralisierungsprozeß in Rußland in einer sehr ungünstigen und für die Staatlichkeit gefährlichen Richtung. Verallgemeinernd heißt das:

Erstens: Die Dezentralisierung erfolgt in höchstem Grad unregelt, indem erhebliche Vollmachten und Ressourcen entweder auf vertraglicher Basis umverteilt oder eigenmächtig angeeignet werden. Dies führt zu einer statusmäßigen Ungleichheit der Föderationssubjekte, die zwangsläufig bestimmte Hierarchien generiert. Schon heute kann man von der Entwicklung eines hierarchischen Föderalismus in Rußland sprechen.

Zweitens: Die Dezentralisierung ist extrem einseitig und betrifft wesentlich nur die

³² "О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ".

Beziehungen zwischen der Föderation und ihren Subjekten. Diese Einseitigkeit führt zur Aktivierung gegenläufiger Prozesse der Zentralisierung der Staatsmacht speziell bei den Exekutivorganen der Regionen. Diese sind daran interessiert,

1. möglichst viele Vollmachten und Ressourcen vom Zentrum abzuziehen,
2. die kommunale Selbstverwaltung zu schwächen oder gar aufzuheben,
3. sich die Legislative und die Judikative gefügig zu machen und die Ableger von Föderationseinrichtungen in den Regionen unter ihre Kontrolle zu bringen,
4. sich selbst der Kontrolle seitens der Gesellschaft, der Presse und der regionalen Untergliederungen der Zentralmacht zu entziehen.

Im Ergebnis verstärken sich die zentrifugalen Tendenzen im Staat und entstehen die Voraussetzungen dafür, daß die Staatsgewalt auf der Ebene der Regionen zunehmend klar zentralisierte und autoritäre Formen annimmt.

Es macht keinen Sinn, Föderalismus wertend als ausschließlich positiv oder ausschließlich negativ zu betrachten. Die zentrale Frage ist, welche seiner Aspekte herausgestellt werden und welche im Schatten bleiben. Je nachdem kann eine ideologische Föderalismusposition gegenwärtig entweder die Zerstörung der Staatlichkeit Rußlands begünstigen oder aber Impulse zu deren Konsolidierung auf einer neuen Basis geben.

(Bremen, August 1998)

Aus dem Russischen von Hartmute Trepper, Bremen