

VERWALTUNGSSTRUKTUREN IN DER RUSSISCHEN FÖDERATION

Vom Chaos zur autokratischen Stabilität

Von Falk Schäfer

Russland polarisiert – an kaum einem anderen außenpolitischen Thema scheiden sich die Meinungen derart, wie am Umgang mit dem großen Nachbarn im Osten. Der Ukraine-Konflikt hat verdeutlicht, dass es nicht nur die in Sonntagsreden stets betonten gemeinsamen Interessen, sondern auch immenses Konfliktpotential gibt. Nach dem Chaos der 90er Jahre hat sich die Russische Föderation konsolidieren können und die EU muss lernen, mit dem neu erwachten Selbstbewusstsein der selbst empfundenen Weltmacht umzugehen. Gerade zwischen Deutschland und Russland bestehen historisch aber auch äußerst enge Beziehungen. Von der deutschen Zarin und großen Reformatorin Katharina II. über Lenins versiegelten Waggon, mit dem er Deutschland durchqueren durfte, den Hitler-Stalin-Pakt bis zum Überfall auf die Sowjetunion. 27 Millionen Sowjetbürger – eine unfassbare Zahl – starben im vom Deutschland entfesselten Zweiten Weltkrieg. Und dennoch war es wiederum die Sowjetunion, die wie kein anderes Land zur Deutschen Einheit beitrug, gar einer NATO-Mitgliedschaft des gemeinsamen Deutschlands zustimmte und die eigenen Truppen aus der ehemaligen DDR abzog. So macht es Sinn, sich in dieser Jubiläumsausgabe zu 25 Jahren Deutscher Einheit mit den Verwaltungsstrukturen der Russischen Föderation zu befassen. Andererseits war dieser große Nachbar einfach auch mal dran. Schließlich gibt es den „Blick über den Gartenzaun“ schon seit einigen Jahren in diesem Heft.

Die Sowjetunion war erklärtermaßen ein Staatenbund mit 15 gleichberechtigten Unionsrepubliken. Gleichberechtigt waren sie in der Tat, allerdings nur in ihrer Machtlosigkeit gegenüber der Zentralregierung in Moskau. Die Russische Sozialistische Föderative Sowjetrepublik (RSFSR) war eine dieser Republiken und es wäre äußerst ungerecht, die Defizite ethnischer wie individueller Selbstbestimmung allein den Russen als dem größten unter den Sowjetvölkern zuzuschreiben. Ukrainer oder Georgier erinnern sich mitunter recht ungerne, dass sich die Führungsspitze des diktatorischen Sowjetregimes zu äußerst prominenten Teilen auch aus ihren Völkern rekrutierte. Gerade in den ersten Jahrzehnten zwischen der Revolution 1917 und dem Beginn des Kalten Krieges fand sich kaum ein Russe im engsten Zirkel der Macht. Staatsgründer und Ideologiestifter Lenin kam aus kalmückisch-jüdischem Hause, Stalin war Georgier und dessen Nachfolger Chruschtschow Ukrainer.

Der schlimmste Scherge Stalins – NKWD-Chef Beria – gehörte dem kleinen Kaukasusvolk der Mingrelen an, der langjährige Außenminister Molotow war Jude. Sie wurden flankiert vom Armenier Mikojan oder dem Georgier Ordschonikidse. Dieser kleine historische Exkurs soll als Indiz dienen, dass die Russen mitnichten das Staatsvolk der Sowjetunion darstellten und dass sie gleichberechtigt neben allen anderen die Verbrechen des Stalinismus und später die Zumutungen des real existierenden Sozialismus sowjetischer Prägung hinnehmen mussten. Die Sowjetunion war erklärtermaßen ein internationalistischer Vielvölkerstaat. Und tatsächlich blieb in der Ideologie des Klassenkampfes sowohl theoretisch als auch praktisch kaum Platz für nationale Befindlichkeiten. Und so konnte

auch das Neue Russland erst aus den Trümmern der alten Sowjetunion entstehen.

Die Russen führten während des Augustputsches 1991 in Moskau den gleichen nationalen Befreiungskampf wie zuvor die Balten während der „Singenden Revolution“ 1990/1991. Boris Jelzin und seine liberalistisch-nationalistischen Gewährsleute hatten keinerlei Probleme, die Sowjetunion per Federstrich zu beerdigen, um dem großen Widersacher, Gorbatschow, das Land zu nehmen, dessen Präsident er war. Eine derart leichtfertige Aufgabe von Herrschaftsbereichen und Machtansprüchen findet in der Menschheitsgeschichte kaum ein Beispiel. Nicht zuletzt die Deutschen konnten davon profitieren. Deren Trennung war selbst verschuldet und wurde durch die Blockkonfrontation zementiert. Die Einheit ist neben dem Mut der Ostdeutschen vor allem dem historischen Zufall und der Freigebigkeit der Sowjetvölker zu verdanken. Im heutigen Russland werden die Entwicklungen von damals eher bedauert. Gorbatschow gilt nicht als Befreier, sondern als Totengräber einer respektablen und respektierten Weltmacht.

Aufgrund der schieren Größe des Landes empfinden sich die Russen seit Mitte der 90er Jahre zunehmend als die rechtmäßigen Erben des Sowjetimperiums. Noch stärker beziehen sie sich jedoch auf die Zeit davor. Viele der ehemaligen Gliedstaaten der Sowjetunion waren dereinst Teil des Russischen Zarenreiches. Und im gleichen Zusammenhang kann keine der ehemaligen Sowjetrepubliken ähnliche Staats- und Herrschaftstraditionen aufweisen, wie die Russische Föderation. So gab es etwa in den baltischen Staaten, in Moldawien, der Ukraine, den Kaukasusrepubliken und in Mittelasien wenn überhaupt nur kurze Perioden eigener

Staatlichkeit. Der weite Raum zwischen mittel-europäischer Ebene, dem Arktischen Ozean, der Pazifikküste und den Steppen Mittelasiens kannte viele Herrscher – neben den Russen auch Mongolen, Osmanen oder Perser. Spätestens mit dem Sieg über Napoleon im Vaterländischen Krieg konsolidierte sich jedoch die russische Herrschaft in Osteuropa und Nordasien. Im Gegensatz zu den anderen europäischen Großmächten suchte Russland seine Einflussbereiche und Kolonien nicht jenseits der Meere, sondern in den Weiten des Eurasischen Kontinents unmittelbar hinter den eigenen Grenzen. Damit einher ging vielerorts eine intensive Siedlungsbewegung, die auch in der Sowjetära weiter anhielt. Und die bis heute dafür sorgt, dass abgesehen vom Kaukasus alle ehemaligen Sowjetrepubliken signifikante russischsprachige Minderheiten beherbergen.

Von Peter zu Lenin

Das Russische Zarenreich zu Beginn des 20. Jahrhunderts war ein erklärter Zentralstaat. Sämtliche Gliederungen waren ausgerichtet auf den Hof in St. Petersburg. Diese Strukturen gingen zurück auf die Reformen Peters I., mit denen das russische Staatswesen grundlegend umgestaltet wurde.

Die Petrinischen Reformen wurden unter den Bedingungen des nach mehr als 20 Jahren endlich siegreichen Großen Nordischen Krieges mit Schweden eingeleitet. Gegenstand war der gesamte Staatsaufbau inklusive Militärwesen, Verwaltung, Steuern, Wirtschaft und Kirche. Die Reformen brachen mit etlichen altrussischen Traditionen, schwächten die Stellung der Kirche und trugen erheblich zur Modernisierung Russlands bei. Im Gegensatz zu früheren Zaren glaubte Peter I.,

dass eine wirksame Modernisierung des Landes sich nicht auf das Militärische beschränken dürfe. Letztlich trugen die Reformen dazu bei, dass Russland im 18. und 19. Jahrhundert zur europäischen Großmacht aufstieg und seinen Einfluss bis in große Teile Asiens ausdehnte.

Auf Betreiben Peters I. hin wurden in großem Maße ausländische Fachkräfte rekrutiert, die Entwürfe und Reglements für eine funktionsfähige Verwaltung ausarbeiten sollten. Einer der daraus resultierenden Vorschläge war die Stadtreform von 1699. Sie sollte explizit dazu dienen, die Machtfülle der Wojewoden – der lokalen Fürsten – einzuschränken. Ein Ukas Peters I. verfügte die Schaffung von Rathäusern, in denen von den Kaufleuten bestimmte Bürgermeister sämtliche Steuerangelegenheiten der Handelstreibenden klären und für Rechtssicherheit sorgen sollten. Mit einem weiteren Ukas aus dem Jahre 1708

wurde das Staatsterritorium in acht Gouvernements aufgeteilt. Da ihr Steueraufkommen in erster Linie militärischen Zwecken dienen sollte, wurden die Gouverneure in der Regel aus dem Offiziersstand berufen. 1719 wurden die Gouvernements nochmals umgebaut. Dabei entstand mit den Provinzen eine Untergliederung zu den Gouvernements.

Mit den Reformen Peters I. und später Katharinas II. gelangte Russland zu historischer Blüte. Für viele Russen ist die Spanne zwischen den Regentschaften der beiden Herrscher gleichbedeutend mit dem Goldenen Zeitalter Russlands. Zwischen 1742 und 1867 bildete Russland mit Ausnahme des recht kurzlebigen Mongolischen Reiches aus dem 13. Jahrhundert den größten Herrschaftsraum der Geschichte. Neben Russland in seinen heutigen Grenzen gehörten zum Zarenreich auch Finnland, die baltischen

Staaten, die östlichen Teile Polens, Weißrussland, die Ukraine, Moldawien, die Nordost-Türkei, die heutigen drei Kaukasusrepubliken, ganz Mittelasien sowie Alaska. Erheblichen Einfluss im Sinne eines halbkolonialen Status konnte das Zarenreich auch in Rumänien, im Norden Persiens, der Mongolei und der Mandschurei geltend machen. Im Great Game stritten Russland und England um Einflussphären in Asien, die sibirischen Weiten wurden erobert und Russland sang mit anerkannter Stimme im Konzert der Mächtigen. Mit der Niederlage im Krimkrieg war der Höhepunkt russischer Macht und Herrlichkeit ab Mitte des 19. Jahrhunderts jedoch überschritten. Seit den Reformbemühungen Katharinas herrschte Stillstand in Technologie und Verwaltung. Der Krimkrieg und 50 Jahre später die überraschende Niederlage gegen Japan als neu aufstrebendem Konkurrenten

VERWALTUNGSGLIEDERUNG DER RUSSISCHEN FÖDERATION (TEIL 1)

Die Russische Föderation besteht aus 85 Gebietseinheiten (Föderationssubjekte), darunter 22 Republiken, 9 Kreise (Kraja), 46 Gebiete (Oblasti), zwei föderale Städte (Moskau und Sankt Petersburg), vier autonome Kreise und das autonome Jüdische Gebiet Birobidschan. Von den 85 Subjekten sind 26 ethnisch definiert. Die im Zuge der Krim-Annexion erfolgte Eingliederung der Krim und der Stadt Sewastopol als Föderationssubjekte Nr. 84 und 85 ist international nicht anerkannt. Seit dem Jahr 2000 gibt es sieben föderale Bezirke, in denen jeweils mehrere Subjekte zusammengefasst sind. Im Jahr 2010 wurde zusätzlich der föderale Bezirk Nordkaukasus gebildet.

Föderationsrat

Im Föderationsrat, der zweiten Kammer des Parlaments, sind die Regionen mit je zwei Mitgliedern vertreten – je einem Vertreter der Exekutive und Legislative. Die Amtszeit im Föderationsrat entspricht der Legislaturperiode der regionalen Exekutive bzw. Legislative. Der Föderationsrat wirkt bei der Gesetzgebung mit.

Zu seinen Zuständigkeiten gehören die Grenzziehung zwischen den Regionen, die Bestätigung eines Dekrets über den Kriegs- bzw. den Ausnahmezustand, Auslandseinsätze der Streitkräfte, die Amtsenthebung des Präsidenten, die Ernennung von Richtern des Verfassungsgerichts, des Obersten Gerichts und des Obersten Arbitragegerichts und die Ernennung bzw. Entlassung des Generalstaatsanwalts. Im Föderationsrat müssen Gesetze zum Bundeshaushalt, den Bundessteuern und -abgaben, zu Finanz-, Währungs-, Kredit- und Zollangelegenheiten sowie der Geldemission, die Ratifizierung und Kündigung völkerrechtlicher Verträge, Fragen der Staatsgrenze und von Krieg und Frieden behandelt werden.

Durch die Duma beschlossene Gesetze können vom Föderationsrat entweder zur Unterschrift an den Präsidenten weitergeleitet oder an die Duma zurückverwiesen werden, diese kann den Föderationsrat nur mit Zwei-Drittel-Mehrheit überstimmen.

Merkmale der Eigenständigkeit

Laut Verfassung sind die Subjekte der Föderation gleichberechtigt, Staatssprache ist Russisch, die Republiken können zusätzlich eigene Staatssprachen bestimmen. Änderungen im Status von Gebietseinheiten – z.B. Gebietsfusionen, die Auflösung bestehender oder die Bildung neuer Sub-

jekte – werden durch ein Bundesgesetz geregelt, das ein Referendum über Gebietsänderungen vorschreibt. Die Verfassung sieht für die Föderationssubjekte keine Möglichkeit vor, aus der Föderation auszutreten. Formal gibt es in Russland jedoch ein Selbstbestimmungsrecht der Völker bzw. Nationalitäten, einen eigenen Staatscharakter der Republiken, eine Staatsbürgerschaft der Republiken und damit Statushierarchien unter den ethnisch definierten Gebieten.

Ethnische Zusammensetzung

Russland ist mit ungefähr 170 verschiedenen ethnischen Gruppen recht vielfältig. Außer der nominell größten Gruppe der ethnischen Russen (115 Millionen = 79,8 Prozent der Bevölkerung), zählen vier weitere Gruppen jeweils mehr als eine Million Menschen: die Tataren (5,6 Millionen = vier Prozent), Tschuwaschen (1,6 Millionen = 1,5 Prozent), Baschkiren (1,7 Millionen = 1,5 Prozent) und Tschetschenen (1,4 Millionen = 0,9 Prozent). Zu den kleinen Völkern gehören die indigenen Völker des hohen Nordens, Sibiriens und des Fernen Ostens – offiziell umfassen diese 45 registrierten Gruppen etwa 275.000 Personen, die über 27 Regionen verstreut sind.

Mit dem Ende der Sowjetunion 1991 und der Neugründung Russlands blieben die Grenzen innerhalb der Föderation weitgehend bestehen. Die Ausnahmen: Vier autonome Kreise wurden zu autonomen Republiken aufgewertet und eine Doppelautonomie (Tschetscheno-Inguschetien) in zwei Republiken geteilt. Beim letzten Zensus 2002 galten 41 der nicht-russischen Völker als namensgebende Ethnien (Titularethnien), die selbstständig oder gemeinsam einer Gebietseinheit den Namen gaben.

Die meisten Republiken und autonomen Kreise sind stark russifiziert. Republiken, in denen die Titularethnie oder mehrere Titularethnien die Mehrheit stellen, sind: Tschetschenien (93,5 Prozent), Dagestan (95 Prozent), Inguschetien (77 Prozent), Tuwa (77 Prozent), Tschuwaschien (68 Prozent), Kabardino-Balkarien (67 Prozent), Nordossetien-Alania (63 Prozent), Kalmückien (53 Prozent), Tatarstan (53 Prozent) und Karatschai-Tscherkessien (50 Prozent). In einigen ethnischen Gebieten ist der Anteil der nicht-russischen Völker sehr gering, zum Beispiel in Karelien mit neun Prozent Kareliern. Nur in zehn von 21 Republiken stellen die Titularethnien die Mehrheit, während dies für keinen der autonomen Kreise gilt.

(Fortsetzung im folgenden Kasten)

VERWALTUNGSGLIEDERUNG DER RUSSISCHEN FÖDERATION (TEIL 2 UND SCHLUSS)

Stellung und Kompetenzen der Regionen

In Russland gilt ein einheitliches staatliches Machtsystem, in das die Regionen einbezogen sind. Die Verfassung zählt die Zuständigkeiten der Zentralmacht auf; alle nicht explizit erwähnten Vollmachten liegen bei den Regionen bzw. der lokalen Selbstverwaltung. Die Autonomie der Regionen leidet generell unter der mangelnden Trennung zwischen föderalen und regionalen Zuständigkeiten bzw. der faktischen Wahrnehmung der gemeinsamen Zuständigkeiten durch den Zentralstaat. Die Steuerautonomie der Regionen ist minimal. Die föderale Ebene hat circa 700 Zuständigkeitsbereiche, während nach den Reformen unter Präsident Putin (2000 bis 2008) nur rund 50 Kompetenzbereiche bei den Regionen verblieben sind.

Obschon formal gleichgestellt, sind die Republiken berechtigt, eine eigene Verfassung zu erlassen, sie können zudem internationale Verträge unterzeichnen, solange sich diese an die russische Verfassung halten. Besonderheiten der Republiken bestehen zudem in der traditionellen Namensgebung, der Anzahl der Abgeordneten in Regionalparlamenten und spezifischen Gesetzgebungskompetenzen.

In den Republiken existieren normalerweise eine zusätzliche oder mehrere Staatssprachen. Unter anderem bedeutet dies, dass alle Rechtsakte in diesen Sprachen veröffentlicht werden müssen. Die Verwendung dieser Sprachen wird im Unterricht, in den Massenmedien und in der Kulturpolitik gefördert. Die Regierungen und Parlamente der Republiken betrachten dies als unabdingbare Voraussetzung, um ein Aussterben von Volksgruppen zu verhindern.

Innerhalb der ethnischen Regionen werden die Titularethnien meist privilegiert, und zwar durch Bevorzugung bei der Elitenauswahl und in öffentlichen Verwaltungen, durch Quotenregelungen und Wahlkreismanipulationen. Die sprachlich-kulturellen Rechte variieren in den ethnischen Gebieten – vor allem in Abhängigkeit von der Stärke der Titularethnie und deren Nationalbewegung. Unter den Republiken finden sich sowohl ent-

wickelte (z.B. Tatarstan, Komi und Jakutien), durchschnittlich entwickelte (z.B. Karelien, Udmurten, Burjatien) und wenig entwickelte (Tschetschenien, Inguschetien, Tuwa). Eine generelle Bevorzugung aufgrund des Status als Republik ist nicht feststellbar. Republiken profitieren jedoch dann von föderaler Umverteilung, wenn sie zu den am wenigsten entwickelten gehören.

Zentralisierung ab dem Jahr 2000

Mit Putins Reformen wurde die Macht ab dem Jahr 2000 wieder stärker zentralisiert. Die Reformen bezogen sich auf die Durchsetzung föderalen Rechts, vor allem durch die Annullierung regionaler Rechtsakte und die Rechts- und Fachaufsicht gegenüber den Gouverneuren und Regionalparlamenten.

Putin erkaufte sich die Zustimmung autoritär regierender Republikpräsidenten durch die Ermöglichung von fast unbegrenzten Amtszeiten und eine nur moderate Aufsicht. Nach anfänglicher Kritik an Putins Reformen haben die Regionalfürsten die ethnische Mobilisierung weitgehend eingestellt. Nach der Durchsetzung der politischen Dominanz Moskaus steht seit 2005 die Effizienzsteigerung in den intergouvernementalen Beziehungen im Vordergrund.

Infolge der Reformen hat sich der Zugang der Regionen zur Regierung in Moskau vermindert. Die Entscheidungshoheit der Zentralregierung, die sogenannte Vertikale der Macht, hat den vormaligen Wettbewerbsföderalismus unter Präsident Jelzin abgelöst. Die Intransparenz der Entscheidungsfindung und die Länge des Entscheidungsprozesses haben jedoch zugenommen.

Nachdem im Jahre 2004 die Wählbarkeit der Gouverneure abgeschafft wurde, hängen diese vom Gutdünken des Präsidenten ab. Das ehemalige Zusammenspiel von Konfrontation und Kooperation hat sich infolge der Rezentralisierung unter Putin gewandelt, besonders die Republiken passten sich an.

im Osten legten schonungslos offen, wie rückständig Russland in Gesellschaft, Militär und Verwaltung noch war. Dies wurde begleitet von einer zunehmenden Dekadenz am Zarenhof. Die adlige Elite war nicht mehr fähig und auch nicht willens, das Land zu erneuern. Sie verstand nicht, dass Privilegien nur erhalten bleiben können, wenn der eigene Machtanspruch relativiert wird, wenn Strukturen geschaffen werden, die eine Teilhabe aller Schichten an politischen Entscheidungen und an der Verteilung des Wohlstandes ermöglichen.

Im August 1914 brach der Erste Weltkrieg aus. Russland stand als Teil der Triple Entente an der Seite Serbiens, Frankreichs und Großbritanniens. Gegner waren die Mittelmächte Deutschland, Österreich-Ungarn und das Osmanische Reich. Nach einigen Erfolgen vor allem in Galizien erlitt die russische Armee mehrere schwere Niederlagen. Polen und das Baltikum gingen verloren, bereits nach zwei Jahren Krieg stand das Land vor dem wirtschaftlichen und militärischen Zusammenbruch.

Von Lenin zu Gorbatschow

Im März 1917 wurde die zaristische Autokratie mit der Februarrevolution hinweggefegt. Die gemäßigte provisorische Regierung konnte sich allerdings nur wenige Monate im Amt halten. Mit einer neuerlichen Revolution gewannen die radikalen Kräfte um Lenin, Trotzki und Stalin die Oberhand. Das Hauptquartier der Armee quittierte die Petersburger Entwicklungen mit einer Kriegserklärung an die Bolschewiki. Der Bürgerkrieg zwischen den Revolutionären und den alten Eliten endete erst 1922 mit dem Sieg über die letzten weißen Truppen in Fernost und mit der Gründung der Sowjetunion. Die Russische, die Ukrainische, die Weißrussische und die Transkaukasische Sowjetrepublik schlossen sich zur Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken (UdSSR) zusammen.

1924 wurden die ehemals russischen Kolonien Turkmenien und Usbekistan zu vollwertigen Mitgliedern des Bündnisses erklärt. 1929 folgte Tadschikistan. Im Dezember 1936

wurde die Transkaukasische Sowjetrepublik in die Armenische, die Aserbaidschanische und die Georgische Sowjetrepublik aufgeteilt, zeitgleich wurden die bis dahin autonomen Territorien Kirgisien und Kasachstan in den Bund der Sowjetrepubliken aufgenommen. 1940 folgte die Okkupation der baltischen Republiken Estland, Lettland und Litauen sowie Moldawiens und des finnischen Teils von Karelien, die als Estnische, Lettische, Litauische, Moldauische und Karelo-Finnische Sowjetrepublik Unionsstaaten wurden. Karelien verlor 1956 diesen Status und wurde als autonome Republik Russland angegliedert. Im gleichen Jahr ist die Krim von der Russischen Sowjetrepublik abgetrennt und der Ukrainischen Sowjetrepublik angegliedert worden. Danach hat sich in Zahl und territorialem Zuschnitt an der Aufteilung der Sowjetrepubliken bis zum Jahr 1990 nichts mehr geändert.

Nach der Verfassung war die Sowjetunion ein Staatenbund. Formal hatte jede Sowjetrepublik das Recht, aus diesem auch wieder auszuscheiden. Bis 1990 war dieser Grundsatz

vollkommen bedeutungslos. Die Sowjetunion war in der petrinisch-napoleonistischen Tradition ein erklärter Zentralstaat, der seinen Gliederungen keine eigenständige Willensbildung zugestand. Entscheidungen wurden lediglich vom Zentralkomitee an die Sowjetrepubliken und weiter an die Oblasts (Bezirke), Rajone (Kreise) und Gorods (Städte) vermittelt. Die Parlamente des Gesamtstaates und auch die der Unionsrepubliken waren reine Makulatur. Diese Strukturen wurden lediglich geschaffen, um die Illusion eines parlamentarischen Systems und einer freien Willensbildung der Bürger aufrechtzuerhalten.

Als demokratisches Feigenblatt in einem totalitären Staat fast schon lächerlich anmutend, gewannen die Obersten Sowjets zu Beginn der 90er Jahre endlich eine historische Bewandnis. Denn nach den ersten freien Wahlen in Litauen, Lettland und Estland waren sie es, die von ihrem Recht Gebrauch machten, einseitig die Loslösung vom Verbund der Sowjetunion zu erklären. Dieser Schritt wurde im Jahr 1991 von allen weiteren Gliedstaaten der Sowjetunion nachvollzogen. Auf Betreiben Boris Jelzins beschloss schließlich der Oberste Sowjet Russlands am 26. Dezember 1991 die Auflösung der Sowjetunion als Völkerrechtssubjekt. Die völkerrechtlichen Rechte und Pflichten übernahm die Russische Föderation.

Von Jelzin zu Putin

Die Auflösung der Sowjetunion hinterließ zunächst einmal vollständiges Chaos. Der erste gewählte russische Präsident, Boris Jelzin, hatte weder die Kraft noch den Anspruch für eine progressive Reform der althergebrachten Strukturen. Jelzins Ideologie war der Libertarismus. Die unsichtbaren Kräfte des Marktes würden schon für die Mehrung des gemeinsamen Wohlstands sorgen. Die Stärksten würden sich durchsetzen und die Schwächeren mittelbar von deren Innovationskraft profitieren. Eine derart ausgeprägte Naivität lässt sich nur

Die Föderationssubjekte der Russischen Föderation



Föderationskreis	Hauptstadt	Föderations-subjekte	Fläche in qkm	Einwohner in Mio.	Einwohner pro qkm
Fernost	Chabarowsk	9	6.215.900	6.692.865	1
Nordkaukasus	Pjatigorsk	7	170.439	9.108.737	53
Nordwestrussland	St. Petersburg	11	1.677.900	13.974.466	8
Sibirien	Nowosibirsk	12	5.114.800	20.062.938	4
Südrussland	Rostow am Don	6	416.840	13.800.000	33
Ural	Jekatarinenburg	6	1.788.900	12.373.926	7
Wolga	Nizhni Nowgorod	14	1.038.000	29.900.400	29
Zentralrussland	Moskau	18	650.700	38.000.651	58
Russland gesamt ohne Krim	Moskau	83	17.075.400	145.166.731	9
<i>Krim</i>	<i>Simferopol</i>	<i>2</i>	<i>26.844</i>	<i>2.284.000</i>	<i>85</i>
Russland gesamt mit Krim	Moskau	85	17.100.323	147.450.731	9

Anmerkung: Die Annexion der Krim ist völkerrechtlich nicht anerkannt.

mit einem enormen Defizit an volkswirtschaftlichem Wissen und marktwirtschaftlicher Erfahrung erklären. Auch der Zeitpunkt spielte eine Rolle. Schließlich vollzog sich der Umbruch Russlands in einer Phase, in der markt- und neoliberale Lehrsätze Hochkonjunktur hatten. Beide Prozesse bedingten einander, denn schließlich war es auch der Zusammenbruch eines gegenläufigen Wirtschaftssystems, der die Marktliberalen vorübergehend in ihren Ansichten bestätigte. Jelzin versuchte, die Russische Föderation am Vorbild der Vereinigten Staaten von Amerika zu orientieren – ein starkes Konstrukt aus relativ unabhängigen Gliedern sowie eine deutliche

Föderationssubjekt	Hauptstadt	Status	Föderationskreis	Fläche in qkm	Einwohner in Mio.	seit
Adygeja	Maikop	Aut. Rep.	Südrussland	7.600	447.109	1922
Baschkortostan	Ufa	Aut. Rep.	Wolga	143.600	4.104.336	1919
Burjatiën	Ulan-Ude	Aut. Rep.	Sibirien	351.300	981.238	1923
Altai	Gorno-Altai	Aut. Rep.	Sibirien	92.600	2.020.947	1922
Dagestan	Machatschkala	Aut. Rep.	Nordkaukasus	50.300	2.576.531	1921
Inguschetien	Magas	Aut. Rep.	Nordkaukasus	4.000	467.294	1992
Kabardino-Balkarien	Naltschik	Aut. Rep.	Nordkaukasus	12.500	901.494	1996
Kalmückien	Elista	Aut. Rep.	Südrussland	76.100	292.410	1957
Karatschai-Tscherkessien	Tscherkessk	Aut. Rep.	Nordkaukasus	14.100	439.470	1957
Karelien	Petrosawodsk	Aut. Rep.	Nordwest-russland	180.520	643.548	1956
Komi	Syktwykar	Aut. Rep.	Nordwest-russland	415.900	1.018.674	1921
Mari El	Joschkar-Ola	Aut. Rep.	Wolga	23.200	696.459	1920
Mordwinien	Saransk	Aut. Rep.	Wolga	26.200	888.766	1930
Sacha (Jakutien)	Jakutsk	Aut. Rep.	Fernost	3.103.200	949.280	1922
Nordossetien-Alanien	Wladikawkas	Aut. Rep.	Nordkaukasus	7.987	712.980	1924
Tatarstan	Kasan	Aut. Rep.	Wolga	3.786.488	67.847	1920
Tuwa	Kysyl	Aut. Rep.	Sibirien	168.604	307.930	1944
Udmurtien	Ischewsk	Aut. Rep.	Nordkaukasus	42.061	1.521.420	1920
Chakassien	Abakan	Aut. Rep.	Sibirien	61.569	532.403	1991
Tschetschenien	Grosny	Aut. Rep.	Nordkaukasus	15.647	1.268.989	1922
Tschuwaschien	Tscheboksary	Aut. Rep.	Wolga	18.343	1.251.619	1920
Altai	Barnaul	Region (kraj)	Sibirien	169.100	2.607.426	1937
Transbaikalien	Tschita	Region (kraj)	Sibirien	431.500	1.155.346	2008
Kamtschatka	Petrowlawsk-Kamtschatski	Region (kraj)	Fernost	472.300	358.801	2007
Krasnodar	Krasnodar	Region (kraj)	Südrussland	76.000	5.125.221	1937
Krasnojarsk	Krasnojarsk	Region (kraj)	Sibirien	2.339.700	2.966.042	1934
Perm	Perm	Region (kraj)	Wolga	160.236	2.635.276	2005
Primorje	Wladiwostok	Region (kraj)	Fernost	165.900	2.071.210	1938
Stawropol	Stawropol	Region (kraj)	Nordkaukasus	66.160	2.786.281	1934
Chabarowsk	Chabarowsk	Region (kraj)	Fernost	788.600	1.436.570	1938
Amur	Blago-weschtschensk	Gebiet (oblast)	Fernost	363.700	902.844	1932
Archangelsk	Archangelsk	Gebiet (oblast)	Nordwest-russland	587.400	1.336.539	1937
Astrachan	Astrachan	Gebiet (oblast)	Südrussland	49.024	1.010.073	1943
Belgorod	Belgorod	Gebiet (oblast)	Nordwest-russland	27.100	1.511.620	1954
Brjansk	Brjansk	Gebiet (oblast)	Zentral-russland	34.857	1.278.217	1944
Wladimir	Wladimir	Gebiet (oblast)	Zentral-russland	29.000	1.523.990	1944
Wolgograd	Wolgograd	Gebiet (oblast)	Südrussland	112.877	2.610.161	1937
Wologda	Wologda	Gebiet (oblast)	Nordwest-russland	144.527	1.202.444	1937
Woronesch	Woronesch	Gebiet (oblast)	Zentral-russland	52.216	2.335.380	1934
Iwanowo	Iwanowo	Gebiet (oblast)	Zentral-russland	21.437	1.061.651	1936
Irkutsk	Irkutsk	Gebiet (oblast)	Sibirien	767.900	2.581.705	1937
Kaliningrad	Kaliningrad	Gebiet (oblast)	Nordwest-russland	15.125	941.873	1946
Kaluga	Kaluga	Gebiet (oblast)	Zentral-russland	29.777	1.010.930	1944

Föderationssubjekt	Hauptstadt	Status	Föderationskreis	Fläche in qkm	Einwohner in Mio.	seit
Kemerowo	Kemerowo	Gebiet (oblast)	Sibirien	95.500	2.899.142	1943
Kirow	Kirow	Gebiet (oblast)	Wolga	120.374	1.341.312	1934
Kostroma	Kostroma	Gebiet (oblast)	Zentral-russland	60.211	667.562	1944
Kurgan	Kurgan	Gebiet (oblast)	Ural	71.000	1.019.532	1943
Kursk	Kursk	Gebiet (oblast)	Zentral-russland	29.800	1.235.091	1934
Leningrad	St. Petersburg	Gebiet (oblast)	Nordwest-russland	83.908	1.716.868	1927
Lipetsk	Lipetsk	Gebiet (oblast)	Zentral-russland	24.100	1.213.499	1954
Magadan	Magadan	Gebiet (oblast)	Fernost	461.400	182.726	1953
Moskau	Moskau	Gebiet (oblast)	Zentral-russland	45.799	7.095.120	1929
Murmansk	Murmansk	Gebiet (oblast)	Nordwest-russland	144.900	892.534	1938
Nizhni Nowgorod	Nizhni Nowgorod	Gebiet (oblast)	Wolga	76.900	3.524.028	1936
Nowgorod	Weliki Nowgorod	Gebiet (oblast)	Nordwest-russland	54.501	634.111	1944
Nowosibirsk	Nowosibirsk	Gebiet (oblast)	Sibirien	178.200	2.692.251	1937
Omsk	Omsk	Gebiet (oblast)	Sibirien	139.700	2.079.220	1934
Orenburg	Orenburg	Gebiet (oblast)	Wolga	123.702	2.033.072	1934
Orjol	Orjol	Gebiet (oblast)	Zentral-russland	24.700	860.262	1937
Pensa	Pensa	Gebiet (oblast)	Wolga	43.352	1.386.186	1939
Pskow	Pskow	Gebiet (oblast)	Nordwest-russland	55.300	760.810	1944
Rostow	Rostow am Don	Gebiet (oblast)	Südrussland	100.967	4.277.976	1937
Rjasan	Rjasan	Gebiet (oblast)	Zentral-russland	39.600	1.227.910	1937
Samara	Samara	Gebiet (oblast)	Wolga	53.600	3.239.737	1928
Saratow	Saratow	Gebiet (oblast)	Wolga	100.200	2.668.310	1936
Sachalin	Juschno-Sachalinsk	Gebiet (oblast)	Fernost	87.101	497.973	1947
Swerdlowsk	Jekaterinenburg	Gebiet (oblast)	Ural	194.800	4.486.214	1935
Smolensk	Smolensk	Gebiet (oblast)	Zentral-russland	49.800	1.049.574	1937
Tambow	Tambow	Gebiet (oblast)	Zentral-russland	34.462	1.091.994	1937
Twer	Twer	Gebiet (oblast)	Zentral-russland	84.201	1.353.392	1935
Tomsk	Tomsk	Gebiet (oblast)	Sibirien	316.900	1.046.039	1944
Tula	Tula	Gebiet (oblast)	Zentral-russland	25.700	1.675.758	1937
Tjumen	Tjumen	Gebiet (oblast)	Ural	1.435.200	3.264.841	1944
Uljanowsk	Uljanowsk	Gebiet (oblast)	Wolga	37.181	1.292.799	1943
Tscheljabinsk	Tscheljabinsk	Gebiet (oblast)	Ural	88.529	3.476.217	1934
Jaroslawl	Jaroslawl	Gebiet (oblast)	Zentral-russland	36.177	1.272.468	1936
Moskau	Moskau	Stadt m. Subjektst.	Zentral-russland	2.511	10.382.754	
St. Petersburg	St. Petersburg	Stadt m. Subjektst.	Nordwest-russland	1.439	4.662.547	
Jüdische Autonome Oblast	Birobidschan	Autonome Oblast	Fernost	36.266	176.558	1934
Nenzen	Narjan-Mar	Autonomer Kreis (okrug)	Nordwest-russland	176.700	41.546	1929
Chanten und Mansen	Chanty-Man-sijsk	Autonomer Kreis (okrug)	Ural	523.100	1.432.817	1930
Tschuktschen	Anadyr	Autonomer Kreis (okrug)	Fernost	721.481	50.526	1930
Jamal-Nenzen	Salechard	Autonomer Kreis (okrug)	Ural	769.250	522.904	1930
Krim	Simferopol	Aut. Rep.	Krim	26.964	1.966.801	1914
Sewastopol	Sewastopol	Stadt m. Subjektst.	Krim	864	379.200	1914

Legende: Autonome Republik Gebiet (oblast) Autonome Oblast
 Region (kraj) Stadt mit Subjektstatus Autonomer Kreis (okrug)
Anmerkung: Die Annexion der Krim ist völkerrechtlich nicht anerkannt.

Überbetonung der individuellen Freiheit gegenüber solidarischen Ansätzen. Das postsowjetische Russland ist ein geeignetes Beispiel für den Merksatz, dass spezifische Rahmenbedingungen zwar in passende Strukturen münden können, diese dann aber keineswegs überall und zu jeder Zeit adaptiert werden können.

Bei der Transformation Russlands kam es nicht auf Klugheit und marktwirtschaftliches Gespür an, sondern auf Ruchlosigkeit und kriminelles Genie. Jelzins Administration beschränkte sich weitestgehend auf Nachtwächterfunktionen, was auch und im Besonderen das Verhältnis zu den föderalen Gliederungen betraf. Und so blieben die überkommenen Verwaltungsstrukturen innerhalb der Russischen Föderation weitgehend bestehen. Jelzin versuchte nicht, die gesellschaftlichen Fliehkräfte zu kontrollieren, er bestärkte sie noch. Nach dem größtmöglichen Widerspruch eines formal-föderalistischen Totalstaates, drohte das Neue Russland in einem Anarchoföderalismus unterzugehen. Die Reformen unter Jelzin beschränkten sich weitgehend auf einen nahezu vollständigen Verzicht auf jedwede Regulierung. Hier ist es schließlich kaum von Belang, welche politische Ebene keine Kompetenzen entfaltet. In diesem chaotischen Umfeld waren die Provinzfürsten weitgehend sich selbst überlassen und klug genug, Normen zu entwerfen, die in erster Linie dem eigenen wirtschaftlichen Fortkommen dienen. Russland hat sich bis heute noch längst nicht erholt von einer Dekade, die geprägt war von Korruption, Chaos und Ausverkauf staatlichen Eigentums.

Bei seinem Amtsantritt im Jahre 2000 bezeichnete Präsident Wladimir Putin einen möglichen Zerfall Russlands als die größte Gefahr für die Nation. Formuliert wurde dieser Gedanke in erster Linie im Hinblick auf sicherheitspolitische Aspekte. Verhindert werden sollte, dass sich nach dem Zerfall der Sowjetunion nun auch die

ethnisch definierten Teilrepubliken der Russischen Föderation von der Zentrale lossagen. Putin verfolgte diesen Grundsatz mit enormer Brutalität und Rücksichtslosigkeit. Das selbst gesteckte Ziel einer staatlichen Konsolidierung Russlands wurde zum Teil erreicht. Ethnische Konflikte und secessionistische Tendenzen sind zwar unter Kontrolle, dazu bedarf es jedoch bis heute einer massiven Unterdrückung. Bis heute entfaltet das Neue Russland als Staats- und Gesellschaftskonzept nur wenig Attraktivität. Auch bei der Förderung von Rohstoffen – der russischen Schlüsselindustrie schlechthin – konnte die Rolle des Staates zwar gestärkt und die Machtfülle der Oligarchen begrenzt werden, bis heute nicht gelungen ist es jedoch, auch in der verarbeitenden Industrie eine weltmarktfähige Position zu erringen.

Im Interregnum zwischen den zwei Putin-Präsidentschaften versuchte sich Dmitri Medwedew in einigen Reformen zur Stärkung der Zivilgesellschaft, zur Verbesserung der Verwaltungsqualität und zur Pluralisierung der russischen Medien. Vieler dieser Versuche sind von seinem Vorgänger und Nachfolger wieder rückgängig gemacht worden. Die zentrale russische Frage bleibt nach wie vor, wie sich pluralistische Prinzipien mit Fliehkräften in Einklang bringen lassen, die nach wie vor das Potential besitzen, das Konstrukt der Russischen Föderation zu destabilisieren.

Die Verwaltungsreformen der vergangenen 15 Jahre

Seit seinem Amtsantritt als Ministerpräsident 1999 versucht sich Wladimir Putin in administrativen Reformen. Nachteilig wirkte sich dabei aus, dass eine informelle Generalamnestie für die Vertrauten der Jelzin-Administration in Moskau und den Regionen zur Vorbedingung einer Ernennung

zum Präsidenten gemacht wurde. Zunächst einmal wurden sämtliche Gesetze und Verordnungen in den föderativen Gliederungen dahingehend überprüft, ob sie im Einklang mit der russischen Verfassung stehen. Gerade angesichts der aktuellen Konflikte zwischen EU und NATO auf der einen und Russland auf der anderen Seite wird intensiv spekuliert, welchen Zielen die Putinschen Reformen dienen sollten. Sicherlich sind sie geeignet, die stark debattierte und auch heftig kritisierte Vertikale der Macht zu schaffen. Andererseits gelang es, den Wildwuchs an Korruption und Nepotismus in den Verwaltungen zu beschränken und effizientere Strukturen zu schaffen.

Beiden Zielorientierungen gerecht wurde die Schaffung von sieben Föderationskreisen als neuer Zwischenebene zwischen den Föderationssubjekten und der Zentralregierung. Jedem Föderationskreis steht ein vom Präsidenten ernannter persönlicher und bevollmächtigter Vertreter vor, der eine Kontrollfunktion über die Oberhäupter der Föderationssubjekte ausübt. Überwacht werden sollen die Durchsetzung der Regierungspolitik, die Koordination der föderalen Agenturen in den Regionen, die Beteiligung an den regionalen Machtorganen und die Umsetzung von Präsidentendekreten.

Der Föderationsrat vertritt als zweite Kammer des Parlamentes die Föderationssubjekte in Moskau. Putin verfügte in einem Dekret, dass es keine Personenkongruenz zwischen dem Gouverneur einer Region und deren Vertreter im Föderationsrat geben dürfe. Vielmehr sollten jeweils zwei Senatoren ernannt werden – einer von der Exekutive und der andere von der Legislative des jeweiligen Föderationssubjektes. Der Staatspräsident selbst kann bis zu 17 weitere Senatoren ernennen. Seit dem Jahr 2001 ist es der Zentralregierung auch möglich, Gouverneure abzusetzen oder Regionalparlamente aufzulösen, sofern sie fortgesetzt gegen russisches Recht handeln. Dabei bedarf es jedoch einer entsprechenden Entscheidung des Obersten Gerichtes.

Grundsätzlich verfolgten die Verwaltungsreformen während der ersten Präsidentschaften Putins das Ziel einer stärkeren Konvergenz zwischen den Föderationssubjekten untereinander und mit der Zentralregierung. Die Stabilisierung der Strukturen trug erheblich dazu bei, dass sich die Russische Föderation als Ganzes konsolidieren konnte, dass der Wildwuchs an korrupten, intransparenten und sich gegenseitig widersprechenden Strukturen teilweise aufgelöst wurde. Demokratie und Rechtsstaat haben in diesem Kontext allerdings keine signifikante Stärkung erfahren. Dieser zweite Schritt steht noch aus. ■

Angemerkt

Russland war spätestens seit den Reformen Peters I. und den darauffolgenden militärischen Erfolgen eine Großmacht in Europa und später auch im globalen Maßstab. Die zivilisatorische Entwicklung allerdings konnte nicht Schritt halten mit den Konkurrenten und Partnern in Mitteleuropa, Nordamerika und Ostasien. Dies ist bis heute so. Russland hat eine lange autokratische Tradition und gerade die Deutschen sollten anerkennen, dass es auch ihnen nicht aus eigener Kraft gelang, nachhaltige demokratische Strukturen zu entwickeln. Bei vielen Russen wird Demokratie fälschlicherweise – aber doch verständlicherweise mit dem Chaos der 90er Jahre assoziiert. Das historische Verdienst Putins war es, staatliche Strukturen zu schaffen und zu konsolidieren. Es wäre schön, wenn sich nun in einem zweiten Schritt auch eine starke Zivilgesellschaft entwickeln würde. Ob dies geschieht, bleibt völlig offen. Aktuell trägt die Konfrontation mit NATO und EU eher zu einer Grabenmentalität und zu neu erwachendem nationalistischem Pathos bei.

Falk Schäfer



<https://mvd.ru>