

## Analyse

### Die russische Territorialreform.

#### Die Zusammenlegung von Regionen im politischen Kontext

Von Julia Kusznir, Forschungsstelle Osteuropa, Bremen

##### Zusammenfassung

2001 begann das föderale Zentrum die Realisierung eines neuen Projektes – die Zusammenlegung der Regionen Russlands. Das Projekt bezieht sich vor allem auf die so genannten „kompliziert zusammengesetzten“ Regionen, die Anfang der 1990er Jahre gebildet wurden. Als „kompliziert zusammengesetzte“ Regionen bezeichnet man Regionen, innerhalb derer Grenzen autonome Bezirke als gleichberechtigte Regionen existieren. Dieses „Matroschka-Modell“ einer Region innerhalb einer Region betrifft neun der insgesamt zehn autonomen Bezirke Russlands. Die geplante Vereinigung der autonomen Bezirke mit den sie umgebenden Regionen ist jedoch auf erhebliche Widerstände gestoßen und kommt nur langsam voran.

##### Der rechtliche Status der autonomen Bezirke

Die rechtliche Lage der autonomen Bezirke (autonome okruzi, nicht zu verwechseln mit autonomen Republiken und autonomen Verwaltungsbereichen) gehört zu den kompliziertesten Fragen des russischen Föderalismus. Sie wurden während der 1920–30er Jahre nach ethnischen Kriterien vor allem für die zahlreichen Bevölkerungsgruppen im Norden Russlands geschaffen. Anfang der 1990er Jahre begannen die Verwaltungsleiter der autonomen Bezirke ihre politischen Entscheidungskompetenzen auszuweiten. 1992 wurden die autonomen Bezirke dann im Föderationsvertrag zu gleichberechtigten Regionen aufgewertet, die politisch in der föderalen Politik vertreten sind und einen eigenen Haushalt besitzen. Gleichzeitig konnten sie aber Bestandteil einer Region (in der Form eines Krai oder Oblast) bleiben. Dieser Status wurde in der Verfassung von 1993 (Artikel 5 und 66) bestätigt.

Im Ergebnis bedeutet dies etwa, dass die Bevölkerung des autonomen Bezirks sowohl ein eigenes regionales Parlament wählt, als auch an den Parlamentswahlen der sie umgebenden Region teilnimmt. Legislative Kompetenzen auf dem Territorium des autonomen Bezirks besitzt aber nur das eigene Parlament des Bezirks. Die Bevölkerung des autonomen Bezirks kann also zusätzlich Abgeordnete in ein Regionalparlament entsenden, dessen Entscheidungen sie nicht betreffen.

Sowohl die konkrete Kompetenzabgrenzung zwischen autonomen Bezirken und umgebender Region als auch die Möglichkeit einer Loslösung wurden nicht geregelt. Im Ergebnis entstanden erhebliche Konflikte zwischen den autonomen Bezirken und den sie umgebenden Regionen, die oft vor dem Verfassungsgericht

endeten. Das Verfassungsgericht ermöglichte so 1993 den Austritt des autonomen Bezirks der Tschuktschen aus der Region Magadan. Es entschied auch den Streit zwischen der Region Tjumen und den beiden autonomen Bezirken innerhalb seines Territoriums. (Siehe dazu die Fallstudie auf Seite 9)

##### Putins Reformplan

Im Rahmen verschiedener Initiativen zur Einschränkung der politischen Handlungsspielräume der Regionen wurden unter Präsident Wladimir Putin auch Pläne entwickelt, neun autonome Bezirke mit den sie umgebenden Regionen zusammenzulegen. Insbesondere die vier wirtschaftlich schwachen und bevölkerungsarmen autonomen Bezirke sollten von der Landkarte verschwinden. (siehe Tabellen 1 und 3 auf den Seiten 6 und 8)

Begründet wurden die geplanten Zusammenlegungen offiziell mit der Beseitigung bestehender Widersprüche rechtlicher, politischer und wirtschaftlicher Natur innerhalb der zusammengelegten Regionen. Außerdem sollte die gesunkene Zahl der Regionen die Effektivität der föderalen Leitung erhöhen und die Probleme mit den alten regionalen Eliten lösen. Zudem sollte so die Zahl der „armen“ Regionen gesenkt werden, die ihre Ausgaben vor allem mit Hilfe von Subventionen aus dem föderalen Haushalt bestritten.

Die Zusammenlegung wurde auch von einigen Gouverneuren unterstützt, die hofften, auf diese Weise ihre Region vergrößern zu können. Dies ist ein wichtiger Faktor, da fünf der betroffenen autonomen Bezirke einen großen Ressourcenreichtum aufweisen. Der Autonome Bezirk der Jamal-Nenzen ist die Hauptregion für die Erdgasproduktion Russlands, die Autonomen Bezirke der Dolganen und Nenzen

von Taimyr und Ewenken gehören zu den führenden Produzenten von Edel- und Buntmetallen; der Autonome Bezirk der Korjaken ist der zweitgrößte russische Platinproduzent, der Autonome Bezirk der Chanten und Mansen beherbergt die Hälfte der russischen Erdölreserven. (siehe die Grafiken auf Seite 7)

2001 wurde ein föderales Gesetz über das Verfahren zur Bildung der neuen Regionen beschlossen. Das Verfahren sieht folgende Schritte vor: Zuerst müssen die betroffenen Regionalverwaltungen sich auf eine gemeinsame Verwaltungsstruktur und Regionalpolitik einigen, die in einem offiziellen Abkommen festgeschrieben werden. Das Abkommen geht dann als Vorschlag an den russischen Präsidenten, der das Parlament und die Regierung informiert. Stimmt der Präsident dem Vorschlag zur Zusammenlegung zu, muss er durch ein Referendum in den betroffenen Regionen bestätigt werden. Wird in allen Regionen zugestimmt, leitet der Präsident den Vorschlag zur Zusammenlegung in Form eines Verfassungsgesetzes an das Parlament weiter. Nach der Verabschiedung des Gesetzes kann die Zusammenlegung durchgeführt werden.

Die vom Kreml geplanten Zusammenlegungen sind jedoch auf erhebliche Widerstände gestoßen und kommen nur langsam voran. Insbesondere die Gouverneure der wirtschaftlich starken autonomen Bezirke opponierten gegen die Zusammenlegungen. Erst als das Zentrum über das Recht zur Ernennung der Gouverneure und über eine Neuregelung des regionalen Finanzausgleichs zusätzliche Druckmittel erhielt, bekamen die Projekte neue Dynamik.

### Stand der Initiativen zur Zusammenlegung von Regionen

Bisher gibt es fünf konkrete Initiativen für die Zusammenlegung von Regionen, deren Realisierung zum Verschwinden von insgesamt sieben autonomen Bezirken führen würde: (1) Gebiet Perm und autonomer Bezirk der Komi-Permjaken; (2) Bezirk Krasnojarsk und autonomer Bezirk der Dolganen und Nenzen von Taimyr sowie autonomer Bezirk der Ewenken; (3) Gebiet Kamtschatka und autonomer Bezirk der Korjaken; (4) Gebiet Irkutsk und autonomer Bezirk der Burjaten von Ust-Ordinsk; (5) Gebiet Tjumen und autonomer Bezirk der Chanten und Mansen sowie autonomer Bezirk der Jamal-Nenzen.

#### (1) Gebiet Perm und autonomer Bezirk der Komi-Permjaken

Das Abkommen über die Zusammenlegung dieser zwei Subjekte wurde im Februar 2003 zwischen dem Gouverneur Perms, Jurij Trutnew, und dem Leiter des

autonomen Bezirks der Komi-Permjaken, Gennadij Sawelew, unterzeichnet. Zwei Monate später wurde es von Präsident Putin akzeptiert. Bereits im Dezember 2003 wurde in den Subjekten ein Referendum durchgeführt, bei dem eine hohe Wahlbeteiligung und eine große Zustimmung zur Zusammenlegung erzielt wurden. Am 1. Dezember 2005 wurde auf Grundlage eines föderalen Gesetzes eine neue Region, der Bezirk Perm (Permskij Kraj) gebildet.

#### (2) Bezirk Krasnojarsk und autonomer Bezirk der Dolganen und Nenzen von Taimyr sowie autonomer Bezirk der Ewenken

Die Verhandlungen zwischen den Vertretern des föderalen Zentrums und den administrativen Vertretern dieser Regionen begannen Ende 2003 und kamen im September 2004 mit der Unterzeichnung eines Abkommens zwischen dem Gouverneur von Krasnojarsk, Aleksandr Chloponin, und dem Leiter des Autonomen Bezirks von Taimyr, Oleg Budargin, sowie dem Leiter des Autonomen Bezirks der Ewenken, Boris Solotarjow, zum Abschluss. Im April 2004 hat sich die Bevölkerung der drei Regionen mit überwiegender Mehrheit für die Zusammenlegung der drei administrativen Regionen ausgesprochen. Die neue Region soll als Bezirk Krasnojarsk (Krasnojarskij Kraj) offiziell ab dem 1. Januar 2007 bestehen.

#### (3) Gebiet Kamtschatka und autonomer Bezirk der Korjaken

Anfang 2005 begannen die ersten Gespräche auf administrativer Ebene zwischen den beiden Regionen, an denen Vertreter des föderalen Zentrums direkt teilnahmen. Bereits im Mai 2005 wurden die Verhandlungen mit der Unterzeichnung eines entsprechenden Abkommens zwischen dem Gouverneur von Kamtschatka, Michail Maschkowzew, und dem Leiter des Autonomen Bezirkes, Oleg Koshemjako, beendet. Im November 2005 erfolgte das Referendum in beiden Regionen, bei dem sich eine große Mehrheit der Bevölkerung für die Zusammenlegung aussprach. Daher ist in den nächsten Monaten mit dem entsprechenden föderalen Gesetz zu rechnen, das die Schaffung der neuen Region als Bezirk Kamtschatka (Kamtschatskij Kraj) zum 1. Juli 2007 ermöglichen soll.

#### (4) Gebiet Irkutsk und autonomer Bezirk der Burjaten von Ust-Ordinsk

Im Oktober 2005 haben die beiden Regionalverwaltungen ein Abkommen unterzeichnet und einige Tage später gemeinsam mit ihren Parlamenten dem russischen Präsidenten den Vorschlag zur

Zusammenlegung der beiden Regionen vorgelegt. Das Referendum über die Zusammenlegung ist für den 16. April 2006 geplant. Wenn das Referendum positiv abläuft, sollen die beiden Regionen zum 1.1.2008 zum Gebiet Irkutsk (Irkutskaja Oblast) zusammengelegt werden.

#### **(5) Gebiet Tjumen und autonomer Bezirk der Chanten und Mansen sowie autonomer Bezirk der Jamal-Nenzen**

Die Gespräche über die Zusammenlegung zwischen den Regionalverwaltungen dieser drei Regionen begannen im Jahr 2002. Allerdings wurden sie oft von der Seite der Autonomen Bezirke blockiert. Schließlich konnte im Juni 2004 durch die Unterzeichnung eines Vertrages, der die jeweiligen Kompetenzen abgrenzt, ein Kompromiss geschlossen werden. Der Vertrag garantiert den autonomen Bezirken ihren zum Großteil eigenständigen Status bis 2009. Allerdings versucht der Kreml die Vereinigungsprozesse der Bezirke mit dem Gebiet Tjumen vor Ablauf dieser Frist voranzutreiben. (Siehe dazu die ausführliche Darstellung auf Seite 9)

#### **Eine kritische Bestandsaufnahme**

Die Versuche der letzten drei Jahren zeigen, dass die Vereinigungsprozesse vom Zentrum nicht so willkürlich wie geplant, realisiert werden können. Die Versuche des Kreml, die Regionen unter Druck zu setzen, um die Zusammenlegungsprozesse schneller realisieren zu können, haben häufig zu einer Versteifung der Positionen geführt. Präsident Putin ist trotz jahrelanger Initiativen zur Stärkung der Machtvertikale, d.h. zur Unterordnung der Regionen, weiterhin nicht in der Lage, sich erfolgreich direkt in die Verhandlungsprozesse auf regionaler Ebene einzumischen.

Folglich lässt das politische Zentrum die regionalen Eliten die mit der Zusammenlegung entstehenden Probleme und Auseinandersetzungen allein lösen. Hier sind also die politische Autorität der Gouverneure, ihre Position in der Region und ihre Verhandlungsspielräume gegenüber dem Zentrum, von großer Bedeutung. Im Ergebnis musste das Zentrum seine Zahlungsverprechen gegenüber den zusammengelegten Regionen erheblich erhöhen.

Gleichzeitig fehlt eine zentrale Regelung für die Finanzbeziehungen innerhalb der neuen Regionen. Die Abschaffung der Bezirkshaushalte und die Übergabe der entsprechenden Finanzen an den regionalen Haushalt sowie die Finanzierung der Kommunen in den autonomen Bezirken werden jeweils bilateral ausgehandelt. Aus dem regionalen Finanzausgleich verschwinden die finanzschwachen autonomen Bezirke mit der Zusammenlegung. Ob die neue Region die zugrunde liegenden sozialen Schwächen jeweils mit eigenen Mitteln kompensieren kann und will, ist aber fraglich. Der administrative Status der ehemaligen autonomen Bezirke ist ebenfalls unklar.

Ein weiteres Problem ist die Konzentration des Kremls auf den politischen Aspekt der Zusammenlegung. Es geht um die Ausschaltung der autonomen Bezirke als politische Machtzentren und um die Neuordnung des regionalen Finanzausgleichs. Wirtschaftliche, soziale und ethnische Aspekte der Zusammenlegungsprojekte sind hingegen kaum beachtet worden. Hier besteht zum einen das Risiko, dass die autonomen Bezirke wirtschaftlich und sozial vernachlässigt werden. Zum anderen ist die Vertretung ethnischer Minderheiten, die in den Parlamenten der autonomen Bezirke über spezielle Regelungen gewährleistet war, in den zusammengelegten Regionen nicht garantiert.

Da der Kreml einerseits die Unterstützung der regionalen Eliten für die Zusammenlegung benötigt, aber andererseits nur begrenzt Anreize schafft, kommen die Zusammenlegungsprojekte nur schleppend voran. Neue Initiativen kommen derzeit im Wesentlichen von einflussreichen Gouverneuren, die ihre Region vergrößern wollen. Der Gouverneur von Kemerowo, Aman Tulejew, möchte so seine Region mit der Republik Altai und dem Bezirk Altai zusammenzuschließen. Der Bürgermeister der Stadt Moskau, Juri Lushkow, sprach sich für die Zusammenlegung der Stadt Moskau mit der Region Moskau aus. In beiden Fällen fehlt aber die Unterstützung von Präsident Putin. Hier scheint die Angst vorzuherrschen, dass durch die Zusammenlegung gestärkte Regionen die Macht des Zentrum erneut in Frage stellen könnten.

*Redaktion: Jana Matischok und Thomas Stiglbrunner*

#### *Über die Autorin*

Julia Kusznir ist Doktorandin an der Forschungsstelle Osteuropa. Ihre Dissertation befasst sich mit dem politischen Einfluss von Wirtschaftseliten in russischen Regionen am Beispiel der Erdöl- und Erdgasindustrie.