

## Analyse

### Fallstudie:

## Die Zusammenlegung der Region Tjumen mit zwei autonomen Bezirken

Von Julia Kuszniir, Forschungsstelle Osteuropa, Bremen

### Zusammenfassung

Ein gutes Beispiel für Probleme bei der Zusammenlegung von Regionen ist das Gebiet Tjumen. Dieses Gebiet, das die Autonomen Bezirke der Jamal-Nenzen sowie der Chanten und Mansen umfasst, gehört zu den wirtschaftlich stärksten russischen Regionen. Die Autonomen Bezirke sind aufgrund ihrer Bodenschätze wirtschaftlich stark. Gleichzeitig ist die Region Tjumen politisch einflussreicher und seit den Gouverneurswahlen von 2001 auch eng mit dem Kreml verbunden. Dementsprechend versucht Tjumen mit Unterstützung des Zentrums die beiden Autonomen Bezirke zu übernehmen.

### Die Vorgeschichte

Das Gebiet Tjumen gehört zu den russischen Regionen, die durch den Unabhängigkeitsprozess Anfang der 1990er Jahre stark erschüttert wurden. Schon 1990 war vom regionalen legislativen Organ ein Projekt zur Umwandlung des Gebiets in die Republik Tjumen ausgearbeitet worden, das unter anderem die Bildung einer wirtschaftlichen Sonderzone vorsah. Nach Verhandlungen mit dem föderalen Zentrum wurde es dem Gebiet Tjumen durch einen Präsidialerlass erlaubt, einen unabhängigen Haushalt und einen eigenen territorialen Fond für Bodenschätze zu bilden. In diesen Fond sollten unter anderem 10% der Einnahmen des produzierten Erdöls und Erdgases fließen. Die Bevölkerungsgruppe der Jamal-Nenzen reagierte darauf mit der Ausrufung einer eigenen Republik der Jamal-Nenzen. Im Gegensatz dazu, hatte die politische Elite der Chanten und Mansen auf Unabhängigkeitsbestrebungen verzichtet und konzentrierte sich vorrangig auf die Vergrößerung der wirtschaftlichen Selbständigkeit durch die Ausarbeitung von Gesetzen, die ihr die Kontrolle über den Boden und die Bodenschätze sicherten.

Von großer Bedeutung für die weitere politische Entwicklung der Region war die Verabschiedung des föderalen Gesetzes „Über die Bodenschätze“ im Jahre 1992. Danach erhielten die beiden autonomen Bezirke mit zusammen 30% den größten Anteil an den Steuereinnahmen aus der Produktion, während das Gebiet Tjumen nur 20% bekam. Dementsprechend bedeutete die Unabhängigkeit der autonomen Bezirke einen großen finanziellen Verlust für das Gebiet.

In der Folge kam es zu ersten Konfrontationen zwischen den drei Verwaltungseinheiten. Bereits Ende 1992 wurde zwischen den beiden autonomen Bezirken, dem Gebiet Tjumen und dem föderalen Zentrum ein föderativer Vertrag geschlossen, auf dessen Grundlage die autonomen Bezirke zu gleichberechtigten Subjekten der Russischen Föderation erklärt wurden. Darüber hinaus erhielten sie das Recht

über die Bodenschätze und anderen Ressourcen auf ihrem Territorium frei zu verfügen. Dies verschärfte allerdings die Konfrontationen zwischen den Bezirken und dem Gebiet.

Nach langen Verhandlungen wurde ein Kompromiss erreicht, der in der Verfassung der Russischen Föderation von 1993 festgeschrieben wurde. Danach wurden die autonomen Bezirke als gleichberechtigte Subjekte der Russischen Föderation anerkannt, was ihre Rechte wesentlich erweiterte. Unter anderem konnten sie eigene Legislativ- und Exekutivorgane wählen und eigene Gesetze verabschieden. Allerdings blieben die autonomen Bezirke Bestandteil des Territoriums des Gebietes Tjumen und mussten gemeinsam mit dem Gebiet die staatlichen Organe der Region wählen. Die Verfassung legte auch die Regulierung der gegenseitigen Beziehungen, entweder auf Grund eines föderalen Gesetzes oder durch gegenseitige Abkommen fest. Für die Koordinierung der Zusammenarbeit dieser drei Subjekte wurden der Rat der drei Gouverneure und der Rat der drei Parlamente ins Leben gerufen. Bis Ende 1997 kam es aber wiederholt zu heftigen Konflikten zwischen dem Gebiet und den autonomen Bezirken, die oftmals durch Versuche der Bezirke, ihre Souveränität zu festigen, ausgelöst wurden.

Schon kurz nach Festlegung der gleichen Rechte für die autonomen Bezirke durch die Verfassung, erklärte die Duma des Bezirkes der Jamal-Nenzen 1994 in ihrem eigenen Statut einseitig die Unabhängigkeit vom Gebiet Tjumen. Die Administration des Gebiets unter der Leitung vom Leonid Rokezkij reagierte darauf mit der Verabschiedung eines regionalen Statutes, das die Rechte der autonomen Bezirke stark einschränkte. Die autonomen Bezirke protestierten dagegen mit der Zurückhaltung von Zahlungen an den Haushalt des Gebietes Tjumen und boykottierten Ende 1996 die Gouverneurswahlen im Gebiet.

Schließlich wurde 1997 der Konflikt vor das russische Verfassungsgericht gebracht. Das Gericht

erklärte in seinem Beschluss die Regionen zu gleichberechtigten Subjekten, jedoch als Teil des Gebietes Tjumen. Obwohl zur Regulierung der Beziehungen danach mehrere regionale Gesetze verabschiedet wurden, blieben die Beziehungen, vor allem im wirtschaftlichen Bereich, kompliziert. Die Abgrenzung der Kompetenzen sollte ein Vertrag regulieren. Seine Unterzeichnung wurde jedoch von den drei Seiten abwechselnd verweigert, da die Meinungsunterschiede zu groß waren. Das wirtschaftlich arme Gebiet Tjumen versuchte die Kontrolle an sich zu ziehen, während die reichen autonomen Bezirke ihre Autonomie bewahren wollten, was die politische Situation in der Region destabilisierte und zu offenen Konflikten führte.

### Die Initiative zur Zusammenlegung

Nachdem 2001 Sergej Sobjanin, der Vertreter des autonomen Bezirkes der Chanten und Mansen, zum Gouverneur des Gebietes Tjumen gewählt wurde, änderte sich die Taktik zum Aufbau der gegenseitigen Beziehungen wesentlich. In Kooperation mit dem Zentrum wollte Sobjanin bis 2005 einen Vertrag über die Zusammenlegung der drei Regionen erreichen. Dabei setzte Sobjanin auf die verstärkte wirtschafts- und sozialpolitische Kooperation der drei Verwaltungseinheiten. Sobjanins Amtsantritt erleichterte die Suche nach Kompromissen. Schon im Februar 2001 kündigten die Gouverneure der autonomen Bezirke an, für die Dauer von fünf Jahren jährlich rund 15 Milliarden Rubel (ungefähr 0,5 Milliarden US-Dollar) in die regionale Wirtschaft zu investieren. Als Gegenleistung verlangten sie große Anteile an den regionalen Unternehmen des Gebietes Tjumen.

Bis Ende 2003 wurden so mehr als 30 gemeinsame Investitionsprojekte durchgeführt. Die lokalen Administrationen der autonomen Bezirke, vor allem der Chanten und Mansen, übernahmen so im Grunde genommen durch diese Integrationsprozesse allmählich die Kontrolle über die wichtigen regionalen Unternehmen, was die Rolle der autonomen Bezirke im politischen und wirtschaftlichen Leben des Gebietes Tjumen wesentlich stärkte. 2001 wurde auch das Abkommen „Über die Hauptrichtungen der koordinierten Politik im sozialen und wirtschaftlichen Bereich“ zwischen den drei Verwaltungseinheiten geschlossen, in dessen Rahmen verschiedene regionale Erlasse unter anderem über die Koordination der Steuerpolitik, über die Entwicklung der regionalen Infrastruktur sowie der Industrieproduktion verabschiedet wurden.

In der Frage der politischen Integration wurden lange Gespräche geführt, die oft ohne Erfolg endeten. Die Bezirke schlugen vor, für zwei Jahre all ihre Kompetenzen zu behalten und dem Gebiet

Tjumen stattdessen die gesamten Einnahmen der Steuer auf die Nutzung der Bodenschätze zu übergeben. Die Administration des Gebiets nahm diese Vorschläge aber nicht an und präsentierte einen eigenen Vorschlag, der den Bezirken beispielsweise von 24 administrativen Kompetenzen nur 12 wenig bedeutende gewährte. Im Juni 2004, nach mehrmaligen persönlichen Interventionen des Vertreters des russischen Präsidenten im Föderalbezirk, kam es zur Verabschiedung eines Vertrages über die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen den drei Regionen.

In diesem Vertrag hat die Administration des Gebiets zugestanden, dass die Bezirke wichtige administrative Kompetenzen, wie z.B. die Regulierung der budgetären Beziehungen zwischen der Bezirksadministration und den Kommunen oder die Finanzierung des Bildungs- und Gesundheitswesens für fünf Jahre behalten. Die Bezirke haben sich wiederum verpflichtet, jährlich 20 Milliarden Rubel in den Tjumener Haushalt abzuführen. Diese Einnahmen werden zum Teil für die Realisierung der gemeinsamen Entwicklungsprogramme verwendet und zum anderen Teil für den Haushalt des Gebietes Tjumen. Im Rahmen der föderalen Steuer- und Haushaltsreform, die vom Zentrum als Druckmittel auf die finanziell starken Regionen benutzt worden ist, haben diese drei Regionen die Einnahmen aus der Steuer auf die Förderung von Bodenschätzen an das föderale Zentrum abtreten müssen. Diese Regionen werden dementsprechend ab 2005 jährlich mehrere Milliarden Rubel einbüßen, was für das Gebiet Tjumen ein erhebliches Haushaltsdefizit bedeutet.

Allerdings machte das föderale Zentrum im November 2005 mit der Berufung des Tjumener Gouverneurs Sobjanin zum Leiter der Präsidentsverwaltung in Moskau einen von der regionalen politischen Elite nicht erwarteten Schritt. Sobjanins Nachfolger wurde sein treuer Stellvertreter Wladimir Jakuschew. Er kennt sich mit der politischen Situation in der Region sehr gut aus und wird, was für das föderale Zentrum wichtig ist, die von Sobjanin begonnene Politik der allmählichen Zusammenführung der drei Regionen weiter führen.

Das Zentrum hat so fast alle Voraussetzungen für die Vereinigung der drei Regionen geschaffen. Aus der ursprünglich angestrebten wirtschaftlichen Integration wurde dabei zunehmend ein vom Zentrum forciertes Zusammenlegungsprojekt. Auf diese Weise entsteht mit der neuen Region Tjumen die erdöl- und erdgasreichste Region Russlands mit einer transparenten Verwaltungs- und Finanzstruktur und mit einem loyalen Gouverneur an der Spitze.

*Redaktion: Jana Matischok und Thomas Stiglbrunner*