

## Die russische »Integrationsstrategie« für die Krim

Von Yulia Tyschenko, Kiew

### Zusammenfassung

Der Beitrag beschreibt die Etappen der Einführung russischer Verwaltungsorgane auf der Krim nach der Annexion sowie die zentralen Tendenzen der sozio-ökonomischen »Integration« der Krim in die Russische Föderation.

### Einleitung

Seit der völkerrechtswidrigen Annexion wird von der Russischen Föderation offiziell eine Politik der vollständigen »Integration« der Krim (einschließlich der Stadt Sewastopol) in den Bereichen Wirtschaft und Finanzen, Recht, Politik und Staatsverwaltung verfolgt, welche bereits zum Jahresbeginn 2015 abgeschlossen sein sollte. Drei Jahre nach der Annexion wird aber immer noch von »Übergangsphasen« in verschiedenen sozialen und wirtschaftlichen Bereichen gesprochen. So gelten auf der Krim zum Beispiel bis jetzt besondere Regeln für Immobilien, Wohnungsbau, Boden- und Forstrecht und auch für das Katasterwesen. Dies weist auf die Schwierigkeiten hin, die die internationale Nichtanerkennung der Annexion bei der Umstellung rechtlicher Regeln verursacht, da der Erwerb von Eigentum auf der Krim von internationalen Sanktionen betroffen ist.

Trotzdem hat es Russland in relativ kurzer Zeit geschafft, auf der Krim die regionalen politischen Strukturen nach dem Vorbild der russischen Regionen umzugestalten. Vor diesem Hintergrund soll hier die »Integration« der Krim in die russischen Verwaltungs- und Machtstrukturen vorgestellt werden.

### Eingliederung in das föderale System

Direkt nach der Annexion der Krim wurde im März 2014 der russische Föderalbezirk Krim (mit der Region Krim und der Stadt Sewastopol) gegründet – in Ergänzung zu den acht existierenden Föderalbezirken (oder Föderationskreisen), in die alle über 80 russischen Regionen zusammengefasst werden. Bevollmächtigter Vertreter des russischen Präsidenten im Föderalbezirk Krim wurde der russische Vizeadmiral Oleg Belawentsew. Er hatte einen großen Einfluss auf die Gestaltung russischer Politik auf der Krim.

Das russische Verfassungsgesetz vom 20. März 2014 legte die neuen Verwaltungsstrukturen der Krim und der unabhängigen Stadt Sewastopol als zwei neue russische Regionen fest. Die jeweiligen Leiter der Regionalverwaltung, der Vorsitzende (Ministerpräsident) der Republik Krim und der Gouverneur von Sewastopol, werden von den jeweiligen Regionalparlamenten gewählt. Am 11. April 2014 verabschiedete das Regio-

nalparlament der Krim, der »Staatsrat«, eine »Verfassung der Republik Krim«. Am 14. April 2014 wurde Sergej Aksjonow per Erlass des russischen Präsidenten als Ministerpräsident der Republik Krim bestätigt. Ebenfalls 2014 wurden für die Krim und Sewastopol jeweils zwei Vertreter im Oberhaus (Senat) des russischen Parlaments bestimmt.

Am 14. September 2014 fanden auf der Krim internationale nicht anerkannte Regionalwahlen statt. Es wurden 75 Abgeordnete gewählt, davon 50 nach Parteilisten und 25 in Einzelwahlkreisen. Im Ergebnis erhielt die Partei »Einiges Russland«, die von Präsident Putin unterstützt wird, 70 Sitze und die Liberal-Demokratische Partei des Populisten Wladimir Schirinowski 5 Sitze.

Zur »Integration« der Krim in das russische föderale System wurden im April 2014 Patenschaften zwischen den 14 Bezirken und zwei Städten der Krim und 16 russischen Regionen geschlossen. Damit bezeichnete Russland »die schnellmögliche Übergabe einer Reihe von Modellvorschriften der kommunalen und regionalen Verwaltung an die neue Region der Russischen Föderation, mit dem Ziel die Integration der Krim in den Wirtschaftsraum Russlands zu unterstützen, den Bewohnern der Halbinsel die Organisation der landwirtschaftlichen Arbeit zu erleichtern, die Bereitstellung von landwirtschaftlichen Maschinen zu fördern, die Wohnungswirtschaft zu modernisieren, die sozialen Bereiche zu organisieren, Schulen, Krankenhäuser, Bibliotheken und Freizeiträume zu renovieren, die erforderlichen Lehrbücher und Schulausrüstung sowie medizinische Geräte zu liefern und Bibliotheksbestände zu füllen.« Fast alle Aspekte der »Integration« wurden so mit Hilfe und unter der Aufsicht von russischen Fachleute gestaltet.

In Moskau wurde zur »Integration« der Krim in die Russische Föderation eine Sonderkommission für die Angelegenheiten der Krim bei der russischen Regierung gegründet und der stellvertretende Ministerpräsident Dmitri Kosak zum Kurator der Region ernannt. Am 31. März 2014 wurde außerdem in der russischen Regierung das »Krim-Ministerium« eingerichtet, das allerdings gut ein Jahr später, am 15. Juli 2015, wieder aufgelöst wurde. Nach der offiziellen Version hatte das

Ministerium seine Aufgabe der »Integration der Krim« erfüllt, doch nach Ansicht vieler russischer Experten war der wahre Grund für die Auflösung die Vielzahl von Korruptionsskandalen, Verzögerungen und Problemen bei den »Integrationsprogrammen«.

Während seiner gut einjährigen Tätigkeit schaffte das Ministerium nach offiziellen Angaben der russischen Seite »die rechtlichen Voraussetzungen für die Anpassung aller Bereiche der föderalen Region Krim und der Sozialdienste an das Rechtssystem in Russland. In dieser Zeit wurden 8 nationale Verfassungsgesetze, 32 nationale Gesetze und 600 Rechtsakte verabschiedet.«

Dies beinhaltete die Verabschiedung der entsprechenden russischen Verfassungsgesetze zur »Aufnahme« der Krim in die föderale Struktur des Landes, die Verstaatlichung ukrainischen Eigentums auf der Krim, die »Integration« in das russische Bildungssystem, die Durchführung von Wahlen zum Parlament der Krim, die schrittweise Einschränkung der Organe der regionalen Selbstverwaltung bei der Organisation von Programmen der sozioökonomischen Entwicklung der Region, welche nun von der russischen Regierung finanziert wurden, die aktive Einbeziehung von Führungskräften aus Russland und die Ausweitung der Militärpräsenz auf der Krim, auf der die russische Armee bereits vorher einen Flottenstützpunkt betrieben hatte.

Nach der Auflösung des Krim-Ministeriums wurden seine Aufgaben an das Wirtschaftsministerium übergeben. Zusätzlich wurde eine Regierungskommission für die Krim geschaffen, um »die direkte Koordination aus dem föderalen Zentrum zu gewährleisten«. Die Kommission war für die »Koordination und Interaktion aller staatlichen Einrichtungen und Organisationen in Fragen der sozioökonomischen Entwicklung der Krim und Sewastopols« zuständig.

## **Vertikale der Macht**

Nach der Annexion verschwanden auf der Krim durch russischen Druck und Verbote bereits 2014 ukrainische Medien, zivilgesellschaftliche Organisationen und Unternehmen, die nicht in Russland registriert waren. Schlüsselpositionen in den neu zur »Integration der Krim« geschaffenen russischen Machtstrukturen wurden sofort mit »Vertrauenspersonen des russischen Präsidenten« besetzt und die Gründung von Institutionen und die Besetzung der Leitungspositionen erfolgte schnell und fallspezifisch. Es fand eine gezielte Kooperation der ukrainischen Beamten der mittleren Ebene der Ministerien und Behörden auf der Krim statt, wobei der Logik des Vorzeigeffektes gefolgt wurde. Ergänzend wurden russische Beamte auf die Krim versetzt. Aus Russland versetztes Personal ist besonders stark vertreten im Bereich der militärischen Präsenz auf der

Krim. Nach Angaben der russischen Statistik wurden bis November 2016 auf der Krim etwa 130.000 Zuzüge registriert, von denen 54.000 den Militärstützpunkt Sewastopol betreffen.

Gleich nach der russischen Besetzung der Krim wurden innerhalb einer Woche Strukturen der russischen Sicherheitsorgane (Polizei, Staatsanwaltschaft, Geheimdienst) auf der Halbinsel gebildet. Dabei wurden zwei Modelle verwendet. Zum einen die Einführung aus Russland, zum anderen die Übernahme der vorhandenen ukrainischen Strukturen, letzteres vor allem im Falle des Innenministeriums, das die größte Institution der Halbinsel ist und zusammen mit der Staatsanwaltschaft die meisten »ukrainischen« Züge behalten hat. So wechselten nach Angaben des leitenden Militärstaatsanwaltes der Ukraine, Anatoly Matios, aus dem Jahr 2015, fast 5.000 ukrainische Polizisten in die russischen Strukturen auf der Krim. Von den 899 Beschäftigten der ukrainischen Staatsanwaltschaft der Krim kamen nach der Annexion nur 144 auf das ukrainische Festland. Offiziell hat die Ukraine Ermittlungsverfahren gegen 145 ehemalige Staatsanwälte der Krim wegen Staatsverrat eingeleitet.

Der russische Geheimdienst FSB hingegen schuf seine Strukturen auf der Krim durch »volle Rotation« des Personals. Nach den Angaben des Sicherheitsdienstes der Ukraine arbeiteten 2013 auf der Halbinsel 2.300 Mitarbeiter, nach der Annexion blieben nur 215 bei ihrem ukrainischen Arbeitgeber und wechselten auf das ukrainische Festland. Viele der auf der Krim verbliebenen Mitarbeiter kündigten den Dienst, einige wurden als Mitarbeiter des russischen Geheimdienstes in anderen Regionen Russlands versetzt.

Im Ergebnis ist die Unabhängigkeit der regionalen Regierung der Krim mehr als fraglich, da seit März 2014 fast alle Schlüsselpositionen in Ministerien mit Beamten aus Russland besetzt sind. Offiziell plante die russische Regierung ab September 2015 die Stellvertreterposten in den Strukturen der Regionalverwaltung der Krim mit russischen Beamten zu besetzen, um die Arbeit der regionalen Regierung aus Moskau besser kontrollieren zu können (s. Dokumentation auf S. 5). Im Jahr 2016 stammte nur eines der 12 Mitglieder der Regierung Sewastopols aus Sewastopol, der Rest kam aus der Russischen Föderation. Gleichzeitig werden die wichtigsten Entscheidungen bezüglich der regionalen Entwicklung, Sozialpolitik und interethnischen Beziehungen im föderalen Zentrum Russlands getroffen.

## **Zweite »Integrationsphase«**

Der Föderalbezirk Krim wurde per Präsidialerlass am 28. Juli 2016 aufgelöst und die Krim in den Föderalbezirk Südrussland eingegliedert. Mit der Statusände-

rung und dem Abschluss der »offiziellen Integration« verschwanden auf der Krim die speziellen Strukturen, die von der russischen Regierung nach der Annexion geschaffen wurden, wie zum Beispiel die ständige Vertretung des russischen Präsidenten auf der Krim.

Dies sollte die »vollständige Integration« der Krim in die Russische Föderation signalisieren. Die russischen Behörden hofften, dadurch auch die Sanktionen umgehen zu können, die nach der Annexion der Krim von der EU und den USA eingeführt wurden. Doch brachte die Statusänderung bisher keinen wirtschaftlichen Aufschwung.

Aufgrund der vielfältigen Probleme im sozio-ökonomischen Bereich ist die Krim eine der am stärksten subventionierten russischen Regionen geworden, im Föderalbezirk, der die ebenfalls stark subventionierten Regionen des Nordkaukasus umfasst (s. Grafik 1 auf S. 8). Nach seinen eigenen Berechnungen investierte der russische Staat innerhalb von drei Jahren mindestens 470 Milliarden Rubel in die Krim. Diese Summe übertrifft das regionale Bruttonsozialprodukt des Jahres 2015 um das 1,6-fache.

## Misswirtschaft

Ergebnis der umfangreichen Subventionen ist eine umfangreiche Misswirtschaft. Die russische Regierung beschuldigte die Regionalverwaltung der Krim wiederholt der Ineffizienz und Korruption. Zum Beispiel machte sie die regionale Regierung für das »Scheitern der rechtzeitigen Umsetzung von über hundert Maßnahmen des föderalen Zielprogramms (FZP)« verantwortlich. So waren zum Beispiel von 222 Bauobjekten, für deren Realisierung lokale Unternehmer verantwortlich waren, 124 nicht fertiggestellt worden. Der

stellvertretende russische Wirtschaftsminister, Sergej Nasarow, erklärte im April 2017, dass die Entwicklung der Krim in jedem Bereich Defizite aufweise, bei der sozialen Infrastruktur, im Bildungswesen und Gesundheitssystem, bei der Verkehrsinfrastruktur und der Energiewirtschaft.

Im selben Monat erklärte der stellvertretende russische Ministerpräsident Dmitri Kosak, dass die Umsetzung des »föderalen Zielprogramms zur Entwicklung der Krim und Sewastopols bis 2020« streng kontrolliert werden sollte. Ein entsprechender Entwurf des Wirtschaftsministeriums sieht die volle Kontrolle aller Maßnahmen durch das Ministerium sowie eine Schadensersatzpflicht der verantwortlichen Unternehmen vor.

## Resümee

Einerseits zeugt die schnelle Schaffung russischer staatlicher Institutionen auf der Krim von strategischer Planung und lässt erhebliche Zweifel an der russischen Version einer »spontanen Wiedervereinigung« aufkommen. Andererseits ist die Abschaffung der speziellen Institutionen zur »Integration« der Krim, namentlich des eigenen Föderalbezirks und eines eigenen Ministeriums bei der russischen Regierung, schwerlich mit dem erfolgreichen Abschluss der »vollen Integration« zu erklären. Stattdessen ist die Krim eine der am stärksten subventionierten Regionen Russlands, deren sozio-ökonomische Entwicklung nicht in Schwung kommt. In diesem Zusammenhang sind auch die Enteignungen ukrainischer Unternehmen und die internationalen Sanktionen eine starke Belastung.

*Übersetzung aus dem Ukrainischen: Lina Pleines*

## Über die Autorin

Yulia Tyshchenko ist Leiterin des Democratic Processes Support Program beim Ukrainian Center for Independent Political Research – UCIPR in Kiew. Sie hat Projekte durchgeführt zu Schaffung und Entwicklung demokratischer Institutionen in der Ukraine, zur Organisation der Zivilgesellschaft, zu Wahlprozessen sowie zu Identitätspolitik und interkultureller Kommunikationen, einschließlich interethnischer Beziehungen auf der Krim. Sie hat bereits im Nationalen Sicherheitsrat der Ukraine (2006–2008), in der Präsidialverwaltung der Ukraine sowie am Institut für Strategische Studien beim Präsidenten der Ukraine gearbeitet.