



REGIONEN

■ ANALYSE		
Die russische Territorialreform. Die Zusammenlegung von Regionen im politischen Kontext. Julia Kusznir, Bremen		2
■ TABELLEN UND GRAFIKEN ZUM TEXT		
Wirtschaftsdaten der Regionen		5
■ ANALYSE		
Fallstudie: Die Zusammenlegung der Region Tjumen mit zwei autonomen Bezirken. Julia Kusznir, Bremen		9
<hr/>		
■ CHRONIK		
Vom 9. bis zum 16. Februar 2005		11
<hr/>		
■ LESEHINWEIS		
Sozialatlas der russischen Regionen		12

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

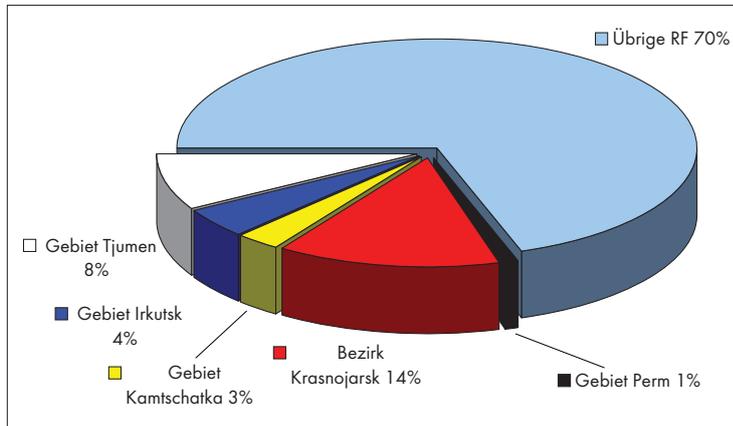
Über die Autorin

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.

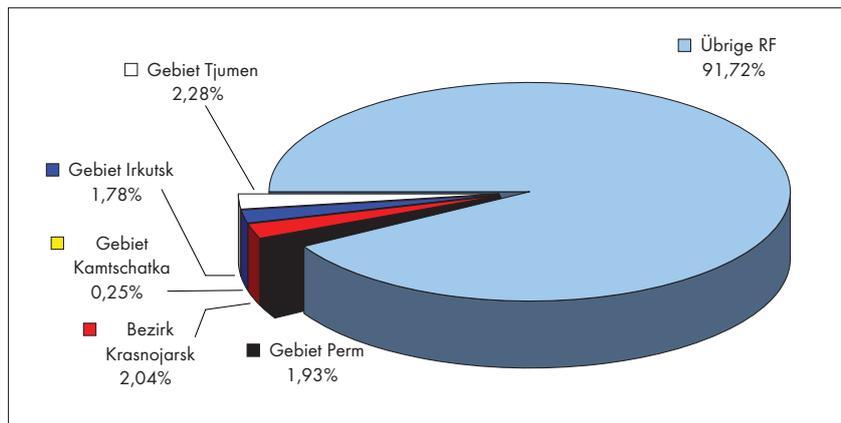
Tabellen und Grafiken zum Text

Wirtschaftsdaten der Regionen

Territorium der von Zusammenlegung betroffenen Regionen im Verhältnis zum übrigen Russland



Bevölkerung der von Zusammenlegungsprojekten betroffenen Regionen im Verhältnis zum übrigen Russland



Monatliches Pro-Kopf-Einkommen

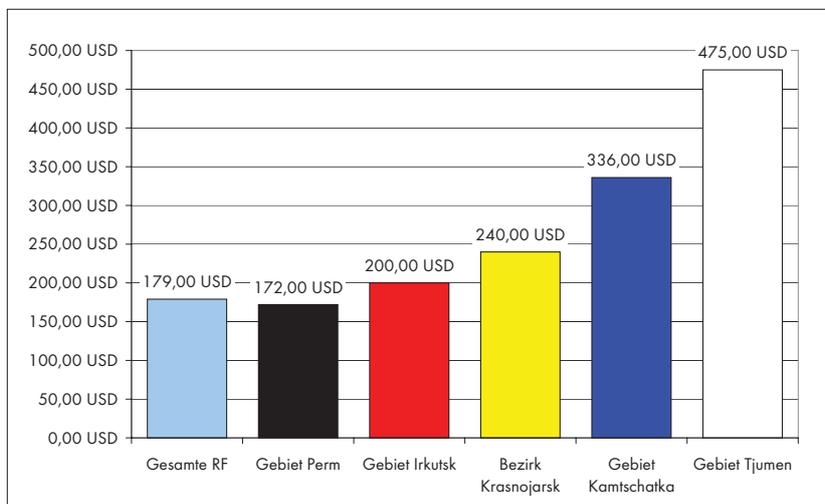
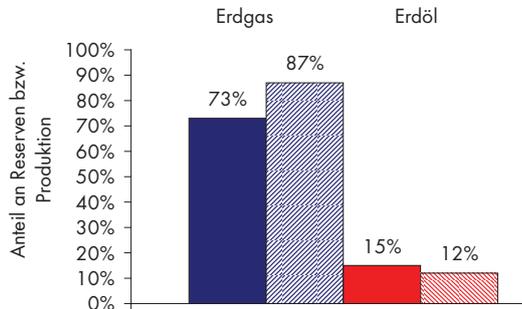
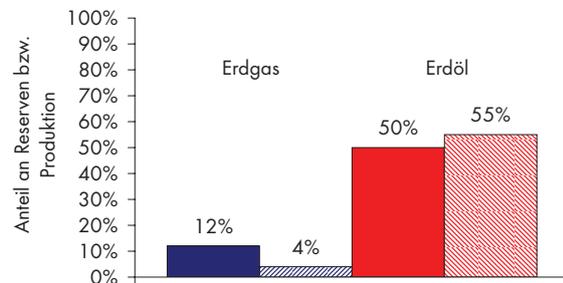
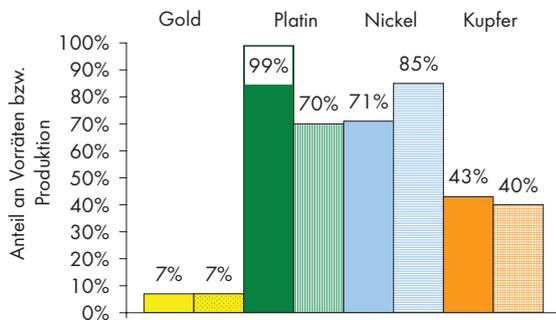
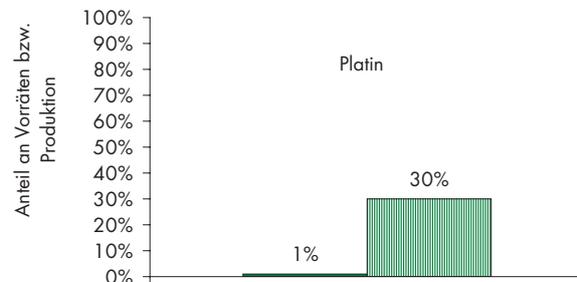


Tabelle 1: Die von Zusammenlegungsprojekten betroffenen Regionen

Region	Territorium (in Tsd. km ²) [Anteil am russischen Gesamtwert]	Bevölkerung (in Tsd.) [Anteil am russischen Gesamtwert]	Einwohner pro km ²	Monatliches Pro-Kopf- Einkommen (in RUR) [in USD]	Hauptstadt
Russland insgesamt	17 075	144 268 [100%]	8,4	5 490 [179]	Moskau
Gebiet Perm	161 [1%]	2 791 [1,94%]	17,4	5 284 [172]	Perm
Autonomer Bezirk der Komi-Permjakten	33 [0%]	134 [0,09%]	4,1	2 846 [93]	Kudymkar
Bezirk Krasnojarsk	2 340 [14%]	2 942 [2,0%]	1,3	7 367 [240]	Krasnojarsk
Autonomer Bezirk der Dolganen und Nenzen von Taimyr	862 [5%]	39 [0,03%]	0,05	14 264 [465]	Dudinka
Autonomer Bezirk der Ewenken	767 [4%]	18 [0,01%]	0,02	9 560 [312]	Tura
Gebiet Kamtschatka	472 [3%]	355 [0,25%]	0,8	10 320 [336]	Petropalovsk- Kamtschatskij
Autonomer Bezirk der Korjaken	302 [2%]	24 [0,02%]	0,1	11 854 [386]	Palana
Gebiet Irkutsk	768 [4%]	2 561 [1,78%]	3,3	6 138 [200]	Irkutsk
Autonomer Bezirk der Burjaten von Ust-Ordinsk	22 [0%]	135 [0,09%]	6,0	2 754 [90]	Ust-Ordinsk
Gebiet Tjumen	1 435 [8%]	3 290 [2,28%]	2,3	14 584 [475]	Tjumen
Autonomer Bezirk der Chanten und Mansen-Jugra	523 [3%]	1 457 [1,01%]	2,8	17 209 [561]	Chanty-Mansijsk
Autonomer Bezirk der Jamal-Nenzen	750 [4%]	515 [0,36%]	0,7	20 027 [653]	Salechard
Zum Vergleich: Deutschland	357 [2%]	82 233 [57%]	231	- [2 421]	Berlin

Eigene Zusammenstellung der Autorin nach Angaben des russischen Statistikamtes (Stand: 2004)

Anteil Autonomer Bezirke an Vorräten und Produktion ausgewählter Bodenschätze Russlands

Autonomer Bezirk der Jamal-Nenzen

Autonomer Bezirk der Chanten und Mansen-Jugra

Autonomer Bezirk der Dolganen und Nenzen von Taimyr

Autonomer Bezirk der Korjaken


■ Erdgasreserven ▨ Erdgasproduktion ■ Erdölreserven ▨ Erdölproduktion ■ Goldvorräte ▨ Goldproduktion ■ Platinvorräte ▨ Platinproduktion ■ Nickelvorräte ▨ Nickelproduktion ■ Kupfervorräte ▨ Kupferproduktion

Anmerkung: Die russischen Produktionszahlen für etliche Buntmetalle unterlagen bis zum Sommer 2005 der Geheimhaltung, so dass vollständige Angaben bisher noch nicht vorliegen.

Eigene Zusammenstellung der Autorin nach Angaben des russischen Ministeriums für Naturressourcen und des russischen Statistikamtes. (Stand: 2003)

Tabelle 2: Anteil der indigenen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung der Autonomen Bezirke

Region	1989	2002
Autonomer Bezirk der Komi-Permjakten	60,2%	59,0%
Autonomer Bezirk der Dolganen und Nenzen von Taimyr	Dolganen – 8,9% Nenzen – 4,4%	Dolganen – 13,9% Nenzen – 7,7%
Autonomer Bezirk der Ewenken	14,0%	21,5%
Autonomer Bezirk der Korjaken	16,5%	26,7%
Autonomer Bezirk der Burjaten von Ust-Ordinsk	36,3%	39,6%
Autonomer Bezirk der Chanten und Mansen-Jugra	Chanten – 0,9% Mansen – 0,5%	Chanten – 1,2% Mansen – 0,7%
Autonomer Bezirk der Jamal-Nenzen	Nenzen – 4,2% Chanten – 1,5%	Nenzen – 5,2% Chanten – 1,7%

Quelle: Nazionalnaja struktura naselenija regionow Rossijskoj Federazii, in: Rossijskij statističeskij eshegodnik, Statističeskij sbornik 2004, Federalnaja slušba gosudarstvennoj statistiki, Moskau 2004, S. 88–91.

Tabelle 3: Die Wirtschaftsstruktur der von Zusammenlegungsprojekten betroffenen Regionen

Region	Brutto Regionalprodukt (in Mrd. RUR) [in Mio. USD]	Anteil einzelner Branchen						
		Industrie	Landwirtschaft	Bauwirtschaft	Transport	Handel	Kommunalwirtschaft	Sonstige
Regionen insgesamt	11 582 340 [377 398]	28,5%	5,6%	7,8%	7,2%	20,0%	8,5%	15,2%
Gebiet Perm	232 169 [7 565]	38,6%	3,8%	5,9%	9,2%	11,4%	7,7%	15,4%
Autonomer Bezirk der Komi-Permjakten	3 100 [101]	9,2%	26,4%	7,9%	2,1%	8,0%	34,0%	9,0%
Bezirk Krasnojarsk	282 543 [9 206]	51,1%	4,5%	6,0%	6,7%	9,5%	9,7%	9,9%
Autonomer Bezirk der Dolganen und Nenzen von Taimyr	2 965 [97]	0,4%	0,9%	22,2%	9,8%	12,8%	43,2%	21,4%
Autonomer Bezirk der Ewenken	1 858 [61]	21,3%	4,1%	18,6%	7,3%	5,7%	30,5%	25,6%
Gebiet Kamtschatka	29 294 [955]	33,8%	6,3%	10,8%	5,1%	10,2%	19,3%	16,3%
Autonomer Bezirk der Korjaken	4 338 [141]	76,6%	1,9%	1,8%	2,1%	0,7%	18,1%	5,9%
Gebiet Irkutsk	177 019 [5 768]	32,7%	6,3%	4,7%	13,1%	16,4%	11,5%	10,2%
Autonomer Bezirk der Burjaten von Ust-Ordinsk	4 188 [136]	4,2%	57,2%	3,2%	0,4%	3,8%	26,5%	5,2%
Gebiet Tjumen	1 194 120 [38 909]	49,9%	0,9%	12,6%	7,1%	4,6%	4,4%	12,6%
Autonomer Bezirk den Chanten und Mansen-Jugra	160 866 [5 242]	58,1%	0,3%	9,3%	6,1%	3,9%	4,0%	10,9%
Autonomer Bezirk der Jamal-Nenzen	326 295 [10 632]	40,3%	0,1%	21,5%	6,5%	3,8%	3,6%	15,4%

Eigene Zusammenstellung der Autorin nach Angaben des russischen Statistikamtes (Stand 2003)

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

Chronik

Vom 9. bis zum 16. Februar 2005

9.2.2006	Präsident Putin erklärt während seines Besuchs in Spanien, er beabsichtige, die Führung der radikal-islamischen Hamas-Bewegung nach Moskau einzuladen.
9.2.2006	Die Finanzminister der G-7 treffen sich in London. Russland ist nicht eingeladen.
10.2.2006	Russland nimmt offiziell die Mitarbeit bei der NATO-Operation „Active Endeavour“ auf. Künftig werden russische Kriegsschiffe gemeinsam mit NATO-Marineeinheiten Schiffe im Mittelmeer kontrollieren.
9.–10.2.2006	In Tukai-Mekteb (Region Stawropol) stellen Sicherheitskräfte eine Gruppe tschetschenischer Untergrundkämpfer. Beim Sturm auf zwei Häuser, in denen sich die Guerillas verschanzt haben, werden sieben Polizisten und acht Untergrundkämpfer getötet.
9.–10.2.2006	Informelles Treffen der Verteidigungsminister der NATO in Taormina (Sizilien). Zu dieser Zusammenkunft wird auch der russische Verteidigungsminister Sergej Iwanow eingeladen. Iwanow führt u.a. Gespräche mit NATO-Generalsekretär Jaap de Hoop Scheffer.
11.2.2006	Der russische Finanzminister Aleksej Kudrin empfängt die Finanzminister der anderen G8-Staaten in Moskau. Bei den Erörterungen stehen Energiefragen im Vordergrund.
11.2.2006	Präsident Putin kündigt an, dass Russland dem Hilfsprogramm des IMF in den Jahren 2006–2010 einen Betrag von 43,5 Mio. US\$ zur Verfügung stellen wird.
11.2.2006	Der amtierende Ministerpräsident von Tschetschenien, Ramsan Kadyrow, kündigt an, dass in Tschetschenien eine Pressezensur eingeführt wird, um sicherzustellen, dass ethische Normen tschetschenischer nationaler Mentalität nicht verletzt werden.
11.–12.2.2006	Überall in Russland protestieren Kraftfahrer gegen die Verurteilung von Oleg Schtscherbinskij. Schtscherbinskij war an dem Unfall beteiligt, in dem der Gouverneur der Region Altaj, Michail Jewdokimov, und zwei weitere Personen getötet worden waren. Ein Gericht im Altaj verurteilte ihn zu vier Jahren Strafkolonie.
12.2.2006	In Wolgograd wird der örtliche Vorsitzende der Partei „Heimat“ von drei Unbekannten zusammengeschlagen.
12.2.2006	Die U.S.-Außenministerin Condoleezza Rice äußert sich in Washington skeptisch über die Zukunft der russischen Demokratie, bezeichnet die bilateralen Beziehungen aber als gut.
13.2.2006	Der Iran teilt mit, dass die Gespräche über das russische Angebot zur Lösung des Atomstreits auf ein späteres Datum verschoben werden. Die russische Seite erklärt, dass ihr Vorschlag nach wie vor gültig sei.
13.2.2006	In Moskau werden die Redaktionsräume der Tageszeitung „Komsomolskaja Prawda“ durch einen Brand völlig zerstört. Feuer und Löschwasser beschädigen außerdem die Büros der Zeitungen „Parlamentskaja gaseta“, „Tribuna“, „Selskaja shisn“ und „Sowjetskaja Rossija“.
14.2.2006	Der französische Ministerpräsident Dominique de Villepin führt in Moskau im Rahmen der russisch-französischen Konsultationen Gespräche mit seinem russischen Amtskollegen Michail Fradkow. Auf der Tagesordnung stehen u.a. die Lage im Nahen Osten, der Atomstreit mit dem Iran, bilaterale Zusammenarbeit in der Raumfahrt und die Sicherheit russischer Energielieferungen.
15.2.2006	Der russische Außenminister Sergej Lawrow trifft in Wien mit der amtierenden EU-Ratsvorsitzenden Außenministerin Ursula Plassnik, dem EU-Außenbeauftragten Javier Solana und der EU-Außenkommissarin Benita Ferrero-Waldner zusammen. Im Mittelpunkt der Gespräche stehen Fragen des europäisch-russischen Verhältnisses, der Atomstreit mit dem Iran und die Lage im Nahen Osten.
15.2.2006	Russland legt eine Rubelanleihe mit 30-jähriger Laufzeit auf. Dies ist die längste Laufzeit einer Rubelanleihe seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion. Insgesamt wird ein Volumen von 8 Mrd. Rbl. emittiert, die Papiere werden am 6. Februar 2036 fällig.
16.2.2006	Der georgische Minister für Konfliktregelung, Gerogi Chaindrawa, trifft in Moskau zu Gesprächen ein. Das georgische Parlament hatte am Mittwoch den Abzug der russischen Friedenstruppen aus Südossetien und ihre Ersetzung durch ein internationales Truppenkontingent gefordert.

Die Russlandanalysen werden mit Unterstützung durch die Otto-Wolff-Stiftung gemeinsam von der Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen und der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde herausgegeben.

Die Meinungen, die in den Russlandanalysen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung sind nach Rücksprache mit der Redaktion gestattet.

Redaktion und technische Gestaltung: Matthias Neumann, Heiko Pleines, Hans-Henning Schröder

Russlandanalysen-Layout: Cengiz Kibaroglu

ISSN 1613-3390 © 2006 by Forschungsstelle Osteuropa, Bremen

Forschungsstelle Osteuropa • Publikationsreferat • Klagenfurter Str. 3 • 28359 Bremen • Telefon: +49 421-218-7891 • Telefax: +49 421-218-3269

e-mail: publikationsreferat@osteuropa.uni-bremen.de • Internet-Adresse: www.russlandanalysen.de

Lesehinweis

Sozialatlas der russischen Regionen (<http://atlas.socpol.ru/>)

Ein guten Überblick über wirtschaftliche und soziale Kennzahlen russischer Regionen liefert der vom Moskauer Unabhängigen Institut für Sozialpolitik im Internet veröffentlichte „Sozialatlas der russländischen Regionen“ (<http://atlas.socpol.ru/>). Leider ist dieser Atlas zur Zeit nur in einer russischen Version verfügbar. Dennoch ist auch für LeserInnen die des Russischen nicht mächtig sind einiges dabei, vor allem dank gut gekennzeichneten Links zu Kartenmaterial und anderen Internetseiten, die sich mit diesem Thema beschäftigen (und teilweise in englischer Sprache vorhanden sind).

Für die LeserInnen, die Russisch beherrschen, bietet der Atlas eine Fülle von Informationen, die wöchentlich wachsen. Die großen Themen sind: Siedlung, Wirtschaftsstruktur, Demographie, Arbeitsmarkt, Gesundheitswesen und Bildung, Zusammenlegung der Territorien, Basisdaten über die Finanzierung und Verwaltung des Gesundheitswesens.

Abgerundet wird dieser Atlas durch eine Typologie, „Kurzportraits“ (diese umfassen alle relevanten Fakten, Karten, Artikel, Kurzreportagen und die Aufarbeitung des relevanten Datenmaterials für ausgewählte Regionen) und einen generellen Basisindex. Zur Forschung über Regionen bietet sich also ein geeignetes Instrumentarium mit ausreichendem Anschauungs- und Datenmaterial und hervorragend recherchierten Berichten.

Um den Gewinn der Arbeit mit dem Atlas heraus zu arbeiten werde ich nun exemplarisch die Bereiche Demographie und Arbeitsmarkt näher vorstellen.

Der Bereich Demographie beginnt mit der demographischen Entwicklung der Regionen im generellen (Bevölkerungswachstum und Entwicklung) und einer Auswertung der Volkszählung 2002, wobei die Regionen mit den stärksten Veränderungen ausführlich analysiert werden, um Erklärungsfaktoren zu identifizieren. Danach folgt ein Abschnitt über die Lebenserwartung der russländischen Bevölkerung und ihre Entwicklung. Hierauf folgt ein Artikel über Binnenmigration und Aussenmigration, der mit vielen Graphiken erweitert wurde und somit ein gutes Anschauungsmaterial über die Entwicklung bietet. Abgeschlossen wird dieser Teilaspekt des Atlas mit einer Aufschlüsselung der verfügbaren Arbeitskräfte und der erbrachten Arbeitsleistung. Dabei wird etwa deutlich, wie sich das Älterwerden der Bevölkerung auf die Produktivität der Region auswirkt und wie die Auswirkungen auf das Gesundheits- und Rentensystem aussehen. Hier werden die LeserInnen auch auf andere Teile des Atlas weitergeleitet.

Der Bereich Arbeitsmarkt zeigt die ökonomischen Aktivitäten und die Beschäftigungsquote in den einzelnen Wirtschaftsbereichen. Interessant ist hierbei auch die Entwicklung der Sektoren und der Wandel der Beschäftigung. Ein eigener Bereich beschäftigt sich mit den Angestellten in Klein- und Mittelbetrieben. Der nächste Abschnitt beschäftigt sich mit den Rentnern, die aufgrund der schlechten Lage und der kleinen Renten dazu gezwungen sind, wieder ins Erwerbsleben einzusteigen. Der darauffolgende Abschnitt beschäftigt sich mit der Verteilung der Jobs nach Geschlechtern. Wo arbeiten Frauen, wie sehen ihre Möglichkeiten im Arbeitsmarkt aus und wie sind ihre Verdienste im Vergleich zu Männern. Danach folgt ein kurzer Artikel über die (teilweise katastrophalen) Arbeitsbedingungen in den Firmen und der letzte Teil beschäftigt sich mit der Arbeitslosigkeit. In welchen wirtschaftlichen Bereichen ist sie extrem hoch, wer ist davon betroffen, in welchen Regionen ist sie besonders stark und was sind die Folgen für die Gesellschaft und den Staatshaushalt.

Das Datenmaterial das der Atlas bietet erstreckt sich auf die Jahre 1990–2003. Er wird aber ständig aktualisiert und erweitert. Der Atlas ist meines Erachtens durch die Interaktion auch zwischen den einzelnen Teilen ein wirklich gelungenes Werk, bei dem das Arbeiten und durch die Seiten surfen richtig Spaß macht. Ich hoffe ich konnte meine Begeisterung für dieses gelungene Projekt weitervermitteln und wünsche Ihnen viel Erfolg und Spaß bei der Arbeit mit dieser Seite.

Thomas Stiglbrunner