

Wege der Kommunikation in der Geschichte Osteuropas

Herausgegeben von

Nada Boškowska, Peter Collmer,
Seraina Gilly, Rudolf Mumenthaler
und Christophe von Werdt



2002

BÖHLAU VERLAG KÖLN WEIMAR WIEN

Sowjetföderalismus als Transformationshindernis

Zur Rolle des Rechts im Zentrum-Peripherie-Konflikt in der Sowjetunion und Russland seit Mitte der achtziger Jahre

1. Einleitung

Ab Mitte der achtziger Jahre unterlagen die Beziehungen zwischen Zentrum und Peripherie in der Sowjetunion einem tiefgreifenden Wandel, der sich als Emanzipation der Peripherie vom Zentrum charakterisieren lässt. Zum einen machte die Desintegration der Sowjetunion die vormaligen Unionsrepubliken zu unabhängigen Staaten und entzog sie dem direkten Zugriff der Moskauer Zentralmacht. Die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) stellt ein schwer definierbares suprastaatliches Gebilde im postsowjetischen Raum dar, dessen Mitgliedstaaten in unterschiedlichem Masse integriert sind. Während die baltischen Staaten der GUS gar nicht beigetreten sind und mehrere ehemalige Unionsrepubliken nicht das ganze GUS-Vertragswerk unterzeichnet haben, bestehen in manchen Politikbereichen zusätzliche bilaterale und multilaterale Abkommen, die einzelne Staaten oder Staatengruppen enger miteinander verbinden.¹

Zum anderen haben die Föderalbeziehungen innerhalb der Russländischen Föderation bis heute keine Stabilität erlangt. Die politischen

1 Oxana M. Balayan, Institutionelle Struktur der Wirtschaftsintegration in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS). Eine rechtliche Untersuchung der Organstruktur der GUS im Vergleich zur Europäischen Gemeinschaft, Berlin 1999, S. 169–175; Martha Brill Olcott, Anders Åslund, Sherman W. Garnett, Getting It Wrong. Regional Cooperation and the Commonwealth of Independent States, Washington D.C. 1999; Richard Sakwa, Mark Webber, The Commonwealth of Independent States, 1991–1998. Stagnation and Survival, in: *Europe-Asia Studies* 51, 1999, S. 379–415; Andrej W. Sagorskij, Variable Geometrie. Grundlage der Kooperation in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten, in: *Die Zukunft Russlands. Staat und Gesellschaft nach der Transformationskrise*, hg. v. Peter W. Schulze, Hans-Joachim Spanger, Frankfurt [a. M.], New York 2000, S. 320–344.

Akteure in den Föderationssubjekten, insbesondere die Spitzen der Exekutive, besitzen ein ausserordentlich hohes Mass an Handlungsautonomie gegenüber dem föderalen Zentrum. Letzteres ist faktisch nicht in der Lage, die föderale Rechts- und Verfassungsordnung in den Regionen² durchzusetzen.³ Gravierend ist dies deshalb, weil in zahlreichen Regionen – im Vergleich mit dem föderalen Zentrum, das weiterhin eindeutige Demokratiedefizite aufweist – autoritäre politische Systeme entstanden sind, in denen die politischen Eliten Grundrechte verletzen und demokratische Verfahren manipulieren oder missachten, so beispielsweise in Baškortostan, in Kalmykien oder im *Primorskij kraj*.⁴ 19 von 21 Republiksverfassungen sowie nicht wenige Statuten anderer Föderationssubjekte enthalten Bestimmungen, die in Widerspruch zur Verfassung der Russländischen Föderation stehen.⁵ Je nach Schätzung verstossen zwischen einem Fünftel und der Hälfte

-
- 2 Der Begriff Region und seine Ableitungen beziehen sich in der Folge auf die 89 Subjekte der Russländischen Föderation, wenn die Unterscheidung zwischen Republiken (*respublika*, 21), Bezirken (*kraj*, 6), Gebieten (*oblast'*, 49), Städten von föderaler Bedeutung (*gorod federal'nogo značeniija*, 2), autonomen Gebieten (*avtonomnaja oblast'*, 1) und autonomen Kreisen (*avtonomnyj okrug*, 10) für den Zusammenhang unwesentlich ist.
- 3 Vadim Viktorovič Volkov, Monopolija na nasilie i skrytaja fragmentacija rossijskogo gosudarstva. Issledovatel'skaja gipoteza, in: *Polis* 1998/5, S. 39–47; Kathryn Stoner-Weiss, Central Weakness and Provincial Autonomy. Observations on the Devolution Process in Russia, in: *Post-Soviet Affairs* 15, 1999, S. 87–106, hier S. 103 f.; Alfred Stepan, Russian Federalism in Comparative Perspective, in: *Post-Soviet Affairs* 16, 2000, S. 133–176, hier S. 150–155.
- 4 Jeffrey W. Hahn, Democratization and political participation in Russia's Regions, in: *Democratic Changes and Authoritarian Reactions in Russia, Ukraine, Belarus, and Moldova*, ed. Karen Dawisha, Bruce Parrott, Cambridge 1997, S. 130–174, hier S. 161 f.; Vladimir Gel'man, Subnational Institutions in Contemporary Russia, in: *Institutions and Political Change in Russia*, ed. by Neil Robinson, Basingstoke, London 2000, S. 85–105, hier S. 102; Peter Hübner, Russland. Ein Jahrzehnt nach der sowjetischen Informationsdiktatur. Scheitern Informationsfreiheit und Demokratie, zerbricht die staatliche Einheit?, in: *Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien* 2000/2; Kelly M. McMann, Nikolai V. Petrov, A Survey of Democracy in Russia's Regions, in: *Post-Soviet Geography and Economics* 41, 2000, S. 155–182; Cameron Ross, Federalism and democratization in Russia, in: *Communist and Post-Communist Studies* 33, 2000, S. 403–420, hier S. 415 f.
- 5 Jeff Kahn, The Parade of Sovereignties. Establishing the Vocabulary of the New Russian Federalism, in: *Post-Soviet Affairs* 16, 2000, S. 58–89, hier S. 83 f.; Andreas

aller regionalen Rechtsakte gegen föderales Recht, in absoluten Zahlen sind das bis zu 16'000 in einem Zeitraum von zwei Jahren. Widersprüche zwischen regionaler und föderaler Rechtsordnung in einem solchen Ausmass tragen selbstredend nicht zur Rechtssicherheit bei und stehen der Institutionalisierung des demokratischen Rechtsstaates selbst in den weniger häufigen Fällen entgegen, in denen der Verstoss gegen übergeordnetes Recht von grösserem Reformwillen der Regionen motiviert ist.⁶

Indem das föderale Zentrum von 1994 an mit etwa der Hälfte der Föderationssubjekte bilaterale Kompetenzabgrenzungsverträge abschloss, deren Inhalte teilweise in offenem Widerspruch zur Verfassung der Russländischen Föderation stehen, sanktionierte es die Infragestellung seiner Autorität und stärkte die Elemente des «asymmetrischen Föderalismus», der einzelnen Regionen Sonderrechte und Sonderbeziehungen zum Zentrum einräumt.⁷

Weitere Faktoren erhöhen Dysfunktionalität und Instabilität des föderalen Arrangements: Es fehlt erstens ein akzeptierter Konfliktlösungsmechanismus bei Kompetenzstreitigkeiten zwischen Zentrum und Regionen. Dies ist um so bedeutender, als gemäss Verfassung zahlreiche Aufgaben in die gemeinsame Zuständigkeit von föderalen und regionalen Organen fallen. Zweitens ging die Dezentralisierung der Staatsaufgaben nicht mit der Entwicklung eines entsprechenden fiskalischen Föderalismus einher. Die Umgehung des föderalen (Steuer-)Rechts, sprich Steuerboykott, bleibt den Regionen daher oft als

Heinemann-Grüder, *Der heterogene Staat. Föderalismus und regionale Vielfalt in Russland*, Berlin 2000, S. 225–228. Vgl. die entsprechenden Editionen *Konstitucii respublik v sostave Rossijskoj Federacii*, vyp. 1–, Moskva 1995–; *Ustavy kraev, oblastej, gorodov federal'nogo značenija, avtonomnoj oblasti, avtonomnych okrugov Rossijskoj Federacii*, vyp. 1–, Moskva 1996–.

6 V. O. Lučín, *Konstitucionnye delikty*, in: *Gosudarstvo i pravo* 2000/1, S. 12–19, hier S. 12; Ross, *Federalism and democratization*, S. 408; Natalia Spitsa, Jens Lotwitzsch, *Normenhierarchie und Verhältnis zwischen föderaler und regionaler Gesetzgebung in der Russischen Föderation*, in: *Wirtschaft und Recht in Osteuropa* 9, 2000, S. 138–143, hier S. 139.

7 Peter Kirkow, *Im Labyrinth russischer Regionalpolitik. Ausgehandelter Föderalismus und institutionelle Veränderungen*, in: *Osteuropa* 47, 1997, S. 38–51; *Asimmetričnaja federacija. Vzgljad iz centra, respublik i oblastej*, otv. red. L. M. Drobiževa, Moskva 1998; Irina M. Busygina, *Der asymmetrische Föderalismus. Zur besonderen Rolle der Republiken in der Russischen Föderation*, in: *Osteuropa* 48, 1998, S. 239–252.

einzigster Ausweg, um die ihnen zugewiesenen Staatsaufgaben zu erfüllen.⁸

Wie ist diese mangelhafte Institutionalisierung der Zentrum-Peripherie-Beziehungen zu erklären, die einen Mangel an Rechtsstaatlichkeit im heutigen Russland offenbart und ein Beleg dafür ist, dass die politische Transformation in Russland weniger erfolgreich verlief als in den ostmitteleuropäischen Staaten? Der beschriebene Zustand liesse sich als Wiederholung von Grundmustern der Geschichte Russlands interpretieren: Schwäche der Zentralmacht führt einmal mehr zum Staatszerfall und zur Abspaltung der nicht-russischen Nationalitäten⁹, das Verhalten der politischen Eliten ist einmal mehr geprägt vom traditionellen russischen «Rechtsnihilismus».¹⁰ Mit solchen Feststellun-

-
- 8 Andreas Heinemann-Grüder, Putins Reform der föderalen Strukturen. Vom Nachtwächterstaat zum Etatismus, in: *Osteuropa* 50, 2000, S. 979–990, hier S. 980 f. Zu den Schwächen des fiskalischen Föderalismus vgl. Claudia Bell, *Der fiskalische Föderalismus in der Russländischen Föderation. Finanzwissenschaftliche Analyse der föderalen Neuordnung in einer Transformationsökonomie*, Baden-Baden 1998, S. 295–298.
- 9 Richard Pipes, *The Formation of the Soviet Union. Communism and Nationalism 1917–1923*. Rev. ed., Cambridge (Mass.) 1964, S. 294; Andreas Kappeler, *Russland als Vielvölkerreich. Entstehung, Geschichte, Zerfall*, München 1992, S. 300.
- 10 Besonders prägnant neuerdings Andrzej de Lazari, *Pravo/prawo/law*, in: *Idee w Rosji, Idee v Rossii, Ideas in Russia*. *Leksykon rosyjsko-polsko-angielski*, tom 1, Warszawa 1999, S. 318–325, hier S. 319: «There [in Russland, SW] is a complete lack of an established consciousness of the need for the existence of law and the necessity of observing it.» Klassische Formulierungen des «Rechtsnihilismus»-Vorwurfs finden sich bei Bogdan Kistjakovskij, *Zur Verteidigung des Rechts (Die Intelligencija und das Rechtsbewusstsein)*, in: *Věchi. Wegzeichen. Zur Krise der russischen Intelligenz. Essays von Nikolaj Berdjaev, Sergej Bulgakov, Michail Geršenzon, Aleksandr Izgoev, Bogdan Kistjakovskij, Petr Struve und Semen Frank*, hg. v. Karl Schlögel, Frankfurt 1990 (russ. Original 1909); Richard Pipes, *Russland vor der Revolution. Staat und Gesellschaft im Zarenreich*, München 1977, S. 293–296. Vgl. dazu Susan Eva Heuman, *Perspectives on Legal Culture in Prerevolutionary Russia*, in: *Revolution in Law. Contributions to the Development of Soviet Legal Theory, 1917–1938*, ed. by Piers Beirne, Armonk, London 1990, S. 3–16; Michael Newcity, *Russian Legal Tradition and the Rule of Law*, in: *The Rule of Law and Economic Reform in Russia*, ed. by Jeffrey D. Sachs and Katharina Pistor, Boulder, Oxford 1997, S. 41–53; Angelika Nussberger, *Die Frage nach dem tertium comparationis. Zu den Schwierigkeiten einer rechtsvergleichenden Analyse des russischen Rechts*, in: *Recht in Ost und West* 42, 1998, S. 81–88, hier S. 83 f. sowie kritisch differenzierend Richard S. Wortman, *The Development of a Russian Legal Consciousness*, Chicago, London 1976; Andrzej Walicki, *Legal Philosophies of Russian Liberalism*, Oxford

gen ist jedoch zunächst wenig gewonnen, wird doch Zukunft nicht durch die Vergangenheit determiniert. Politische Transformation bezeichnet ja gerade einen Prozess des Wandels. Der Übergang von einem autoritären System zum demokratischen Rechtsstaat – Zielvorgabe in der Souveränitätserklärung der RSFSR von 1990¹¹ und Selbstdefinition in Art. 1 der Verfassung der Russländischen Föderation von 1993¹² – ist unter bestimmten historischen Voraussetzungen möglich. Ins Zentrum des Interesses muss daher die Frage rücken, wie und weshalb die politischen Akteure in der Krise der letzten 15 Jahre Grundmuster der Geschichte Russlands reproduzierten und so die selbstgesetzte normative Vorgabe der Verfassung verfehlten.

Im folgenden vertrete ich erstens die These, dass der Sowjetföderalismus ein in der Forschung bisher unterschätztes Transformationshindernis bildet, das den Demokratisierungsprozess in der Russländischen Föderation noch heute schwer belastet. Institutionen und Normen des sowjetischen Verfassungsrechts, insbesondere der Sowjetföderalismus, strukturierten die politischen Auseinandersetzungen der späten Sowjetzeit und führten pfadabhängig zur Desintegration der Sowjetunion sowie zur gegenwärtigen Instabilität des föderalen Arrangements, das den Erfolg der politischen Transformation in der Russländischen Föderation insgesamt in Frage stellt.¹³ Wie zu zeigen ist, hatte das Mittel der Kommunikation – Recht(ssetzung) – nicht nur einen wesentlichen Einfluss auf das Ergebnis der politischen Auseinandersetzung zwischen Zentrum und Peripherie, sondern generierte auch einen bedeutenden Teil der ausgefochtenen Konflikte. Trifft dies zu, ergibt sich eine weitere These: «Rechtsnihilismus» ist nicht gleichzusetzen mit Bedeutungslosigkeit des Rechts. Wenn an dieser Deutungskategorie festgehalten werden soll, muss sie näher bestimmt werden.

1987, S. 8–18; Toward the «Rule of Law» in Russia? Political and Legal Reform in the Transition Period, ed. by Donald D. Barry, Armonk, London 1992.

11 Souveränitätserklärung der RSFSR, in: Die Russen. Ihr Nationalbewusstsein in Geschichte und Gegenwart, hg. v. Andreas Kappeler, Köln 1990, S. 206–208, hier S. 207.

12 Verfassung der Russischen Föderation (vom 12. 12. 1993), in: Dietrich Frenzke, Die russischen Verfassungen von 1978 und 1993. Eine texthistorische Dokumentation mit komparativem Sachregister, Berlin 1995, S. 270–317.

13 Erst in jüngster Zeit sind einige Arbeiten zum Zusammenhang von Sowjetföderalismus und Transformationsschwierigkeiten der Russländischen Föderation ent-

2. Sowjetföderalismus und Perestrojka:

Die Souveränisierung der Unionsrepubliken als Gefahr für den Fortbestand der Sowjetunion

2.1. Demokratisierung im Dienste der ökonomischen Reform

Hauptantrieb für die Reformpolitik, die die KPdSU-Führung um den neuen Generalsekretär Michail Gorbatschow Mitte der achtziger Jahre einschlug, war die Stagnation der sowjetischen Wirtschaft. Demokratisierung stellte kein genuines Reformziel dar. Erst in der zweiten Phase der Perestrojka wurden Ansätze zu einer Reform des politischen Systems erkennbar. Die Parteiführung gab zwar schrittweise den Forderungen der Bevölkerung nach, die sich ständig radikalisierten, verstand dies aber als Mittel zum Zweck der ökonomischen Sanierung.¹⁴

Die Durchführung von Wahlen und Referenden ab 1989 bedeutete nicht die Legitimation von Machtausübung und politischen Entscheidungen durch Verfahren, weil die sowjetische Führung eine grundlegende Voraussetzung dafür nicht in ausreichendem Masse akzeptierte: die

standen: Mikhail Filippov, Olga Shevtsova, *Asymmetric bilateral bargaining in the new Russian Federation. A path-dependence explanation*, in: *Communist and Post-Communist Studies* 32, 1999, S. 61–76; Stephen E. Hanson, *Ideology, Interests and Identity. Comparing the Soviet and Russian Secession Crises*, in: *Center-Periphery Conflict in Post-Soviet Russia. A Federation Imperiled*, ed. by Mikhail A. Alexseev, Basingstoke, London 1999, S. 15–46; Mikhail A. Alexseev, *Conclusion. Asymmetric Russia: Promises and Dangers*, in: ebd., S. 246–279; Heinemann-Grüder, *Der heterogene Staat*; Kahn, *The Parade of Sovereignties*; Ross, *Federalism and democratization*; Stepan, *Russian Federalism*. Nach Abschluss des Manuskripts erschien: Jeronim Perović, *Die Regionen Russlands als neue politische Kraft. Chancen und Gefahren des Regionalismus in Russland*, Bern u.a. 2001. Zum theoretischen Hintergrund vgl. ausserdem Steven L. Solnick, *Stealing the state. Control and collapse in Soviet institutions*, Cambridge (Mass.), London 1998; Valerie Bunce, *Subversive Institutions. The Design and Destruction of Socialism and the State*, Cambridge 1999.

¹⁴ Gerhard und Nadia Simon, *Verfall und Untergang des sowjetischen Imperiums*. Mit zahlreichen Dokumenten, München 1993, S. 36 f.; Stefan Wiederkehr, *Russland. Das Legitimitätsdefizit des politischen Systems als Hindernis der ökonomischen Transformation*, in: *Transformation und historisches Erbe in den Staaten des europäischen Ostens*, hg. v. Carsten Goehrke, Seraina Gilly, Bern u. a. 2000, S. 43–120, hier S. 57–61.

Offenheit des Entscheidungsausgangs.¹⁵ Sie konstruierte Wahlrecht und Referendumsfragen so, dass die Verfahren den Ausgang der Entscheidung vorherbestimmten, und hielt möglichst lange am Parteienmonopol der KPdSU fest, um zu verhindern, dass sich oppositionelle Strömungen in Form von Parteien organisatorisch festigten.¹⁶ In dieser Hinsicht stellte die Perestrojka einen weiteren der in der Geschichte Russlands so zahlreichen Versuche einer «Reform von oben» dar, bei dem die Machthaber Recht als Instrument zur Steuerung der Gesellschaft und zur Durchsetzung ihres Willens einsetzten, ohne sich selbst dem Recht zu unterwerfen. Letzteres entspricht dem, was die angelsächsische Forschung als *rule by law* bezeichnet.¹⁷

Die Reformkräfte erwiesen sich als lernfähig und gaben – nicht zuletzt, um ihren Kurs gegenüber ihren konservativen Gegnern in der KPdSU zu verteidigen – Partizipationsforderungen der Bevölkerung schrittweise nach.¹⁸ Ein wesentlicher Unterschied zu den ostmitteleuropäischen Staaten, der den Effekt dieser Lernfähigkeit brach und die Transformationschancen der Sowjetunion von vornherein minderte, war deren föderalistischer Staatsaufbau.¹⁹

15 Niklas Luhmann, *Legitimation durch Verfahren*, Frankfurt a. M. 1997⁴, S. 51.

16 Eberhard Schneider, *Die 19. Parteikonferenz. Reform des politischen Systems*, in: *Sowjetunion 1988/89. Perestrojka in der Krise*, München, Wien 1989, S. 38–48; Michael Brie, *Russland. Das Entstehen einer «delegierten Demokratie»*, in: *Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie*, hg. v. Wolfgang Merkel u. a., Opladen 1996, S. 144–177, hier S. 151–155; Ellen Bos, Silvia von Steinsdorff, *Zu viele Parteien – zu wenig System. Zur verzögerten Entwicklung des Parteiensystems im postsowjetischen Russland*, in: *Systemwechsel 3. Parteien im Transformationsprozess*, hg. v. Wolfgang Merkel, Eberhard Sandschneider, Opladen 1997, S. 101–141, hier S. 104 f.

17 Robert B. Ahdieh, *Russia's Constitutional Revolution. Legal Consciousness and the Transition to Democracy 1985–1996*, Pennsylvania 1997, S. 18 f., 95–102; vgl. auch F. J. M. Feldbrugge, *Russian Law. The End of the Soviet System and the Role of Law*, Dordrecht u. a. 1993, S. 67 f.; Michael Silnizki, *Geschichte des gelehrten Rechts in Russland. Jurisprudencija an den Universitäten des Russischen Reiches 1700–1835*, Frankfurt a. M. 1997, S. 352–354, 442.

18 Simon, *Simon, Verfall und Untergang*, S. 34 f.

19 Ein Vergleich der Sowjetunion mit Jugoslawien und der Tschechoslowakei kann an dieser Stelle nicht durchgeführt werden.

2.2. Sowjetföderalismus

Die Sowjetunion war eine mehrstufige und zugleich asymmetrische Föderation. Die Verfassungen von 1936 und 1977 hielten, wenn auch in abnehmendem Masse, die Fiktion einer auf freiwilliger und gleichberechtigter Basis geschlossenen Vertragsföderation aufrecht. Die nach ethnischen Kriterien gebildeten Unionsrepubliken waren daher mit formalen Attributen staatlicher Souveränität ausgestattet und behielten theoretisch das Recht auf Austritt aus der Sowjetunion. Auf der darunterliegenden Ebene, innerhalb der Unionsrepubliken, bestand eine Hierarchie von ethnisch-territorialen Einheiten mit unterschiedlichem Rechtsstatus: Autonome Republiken (ASSR), Autonome Gebiete, Autonome Kreise. Daneben existierten als rein administrativ-territoriale Einheiten Gebiete und Bezirke. Die RSFSR, die mit Abstand grösste Unionsrepublik, stellte eine Föderation innerhalb der Sowjetföderation dar, deren Staatlichkeit im Vergleich mit derjenigen der übrigen Unionsrepubliken unterentwickelt war. Zugleich lag die überwiegende Mehrheit der nach ethnischen Kriterien gebildeten autonomen Einheiten der Sowjetunion innerhalb der RSFSR, unter anderem 16 der 20 ASSR.²⁰ Asymmetrie und Mehrstufigkeit des Sowjetföderalismus sowie unscharfe Kompetenzabgrenzungen zwischen den verschiedenen Ebenen spielten so lange keine Rolle, als der Zentralismus der Einparteienherrschaft den föderalistischen Staatsaufbau überlagerte.²¹

2.3. Machterhalt durch Opposition:

Die Souveränitätserklärungen der Unionsrepubliken

Im Laufe der Perestrojka wurde die Legitimität der Herrschaft der KPdSU immer stärker in Frage gestellt. Die sowjetische Führung um

20 Boris Meissner, Sowjetföderalismus und staatsrechtliche Stellung der Nationalitäten der RSFSR bis 1991, in: Regionalismus und Nationalismus in Russland, hg. v. Andreas Kappeler, Baden-Baden 1996, S. 41–55, hier S. 50–53; Heinemann-Grüder, Der heterogene Staat, S. 89–98.

21 Filippov, Shevtsova, Asymmetric bilateral bargaining, S. 66–68. Vgl. auch Georg von Rauch, Russland. Staatliche Einheit und nationale Vielfalt. Föderalistische Kräfte und Ideen in der russischen Geschichte, München 1953, S. 225 f.; Klaus von Beyme, Der Föderalismus in der Sowjetunion, Heidelberg 1964, S. 123.

Gorbačev konnte mit der Aufrechterhaltung des Parteienmonopols zwar die legale Bildung von Oppositionsparteien hinauszögern, nicht aber die Repräsentation abweichender Interessen durch bis dahin nur formal bestehende Institutionen, deren Handlungsspielraum nicht durch Gewohnheiten beschränkt war: die Obersten Sowjets der Unionsrepubliken. Mit dem manipulativen Eingriff in den Prozess freier politischer Willensbildung beschleunigte die sowjetische Führung unbeabsichtigt die Desintegration der Sowjetunion. Denn angesichts der Delegitimierung des Sowjetsystems in den Augen der Bevölkerung einerseits, der Schwächung der zentralistischen Parteiorganisation andererseits erachteten die politischen Eliten in mehreren Unionsrepubliken Dezentralisierungs- und Demokratisierungsforderungen Ende der achtziger Jahre als eine erfolgversprechende Strategie, ihre eigene Machtstellung zu erhalten. Mit dem Argument, die ökonomischen Probleme im nationalstaatlichen Rahmen ihrer Unionsrepublik besser lösen zu können, strebten sie nach grösserer Handlungsautonomie gegenüber dem Zentrum und nach der Verfügungsgewalt über die ökonomischen Ressourcen.²²

Unter den spezifischen Bedingungen der späten achtziger Jahre formulierten die politischen Eliten der Unionsrepubliken ihre Forderungen nicht als politische Programmdokumente, sondern als Souveränitätserklärungen, das heisst als Rechtsakte, die unter anderem den Vorrang des Rechts der jeweiligen Unionsrepublik vor demjenigen der Union postulierten. Die Wahl des Mittels, mit dem die politischen Forderungen artikuliert wurden, war situationsbedingt, aber folgeschwer, denn damit begann der sogenannte «Krieg der Gesetze». Ab dem Zeitpunkt der Souveränitätserklärungen bildeten die einzelnen Unionsrepubliken das Republiksrecht eigenständig fort, in unterschiedlichem Tempo und ohne Koordination mit dem föderalen Zentrum oder anderen Unionsrepubliken. Auf diese Weise lösten sie die Konsistenz der Rechtsordnung in Zeit und Raum zugleich auf.²³

22 Gerhard Simon, Warum ging die Sowjetunion unter?, in: Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien 1995/52, S. 27–30; Margareta Mommsen, Wohin treibt Russland? Eine Grossmacht zwischen Anarchie und Demokratie, München 1996, S. 109–130; Heinemann-Grüder, Der heterogene Staat, S. 102, 111 f.

23 Feldbrugge, Russian Law, S. 65, 167 f.; Bunce, Subversive Institutions, S. 51 f.

Der Bruch der verfassungsmässigen Normenhierarchie wurde den Parlamenten der Unionsrepubliken dadurch erleichtert, dass die sowjetische Verfassung von 1977 die Fiktion einer freiwillig gebildeten Vertragsföderation insofern aufrechterhielt, als sie die Unionsrepubliken als souverän bezeichnete und ihnen ein Sezessionsrecht zugestand.²⁴ Weiter klafften als Resultat der schrittweisen Liberalisierung des Wahlrechts und der chronologischen Abfolge der verschiedenen Wahlgänge legaler und legitimer Machtanspruch ab Frühjahr 1990 auseinander. Der Volksdeputiertenkongress der Sowjetunion, dessen Gesetzgebung nach dem Grundsatz «Unionsrecht bricht Republikrecht» Vorrang vor der Gesetzgebung der Unionsrepubliken hatte, wies eine schwächere demokratische Legitimität auf als die Parlamente der darunterliegenden Staatsebene.²⁵ Schliesslich ist der Nachahmungseffekt nicht zu unterschätzen.²⁶ Dabei unterschied sich allerdings die Situation der baltischen Republiken, die die «Parade der Souveränitäten» eröffneten, durch ihre völkerrechtswidrige Annexion während des Zweiten Weltkrieges grundlegend von derjenigen der übrigen Unionsrepubliken.²⁷ In letzteren kam die überwältigende Zustimmung zu den Souveränitätserklärungen nur durch einen Schulterschluss zwischen echten Reformpolitikern und einer Mehrheit von Politikern zustande, die in der Tradition des *rule by law* handelten und in der Souveränitätserklärung ein Mittel zum Erhalt oder zum Ausbau ihrer persönlichen Macht sahen. Gerade im Falle der RSFSR, deren Souveränitätserklärung das föderale Zentrum ungleich mehr bedrohte als diejenigen der übrigen Unionsrepubliken, weil sie sich nicht sinnvoll als Emanzipation der Peripherie vom Zentrum deuten lässt, wirkten die Asymmetrien des Sowjetföderalismus einheitsstiftend. Sie bewirkten eine heterogene Koalition von Kräften, die aus unterschiedlichen Gründen danach strebten, die unterentwickelte Staatlichkeit der RSFSR innerhalb der Sowjetunion zu überwinden, mehrheitlich jedoch nicht den Untergang der Sowjetunion herbeiführen wollten.²⁸

24 Meissner, Sowjetföderalismus, S. 51.

25 Simon, Simon, Verfall und Untergang, S. 83–85.

26 Kahn, The Parade of Sovereignities, S. 60 f.

27 Simon, Simon, Verfall und Untergang, S. 143–145.

28 David M. Kotz, Fred Weir, Revolution from Above. The Demise of the Soviet System, London, New York 1997, S. 109–130, 147.

Linguistisch gesprochen stellte die Souveränitätserklärung der RSFSR einen indirekten Sprechakt²⁹ dar. In der Intention einer Mehrheit derjenigen, die sie verabschiedeten, diente sie als sogenannter Direktiv oder Kommissiv dazu, politische Forderungen kundzutun oder programmatische Erklärungen abzugeben. Von den Beteiligten unbeachtet oder unterschätzt blieb, dass sie kraft ihrer Rolle im Institutionengeflecht des Sowjetföderalismus in der Lage waren, die Realität zu verändern. Sie schufen Rechtstatsachen, da sie alle notwendigen Bedingungen zum erfolgreichen Vollzug des direkten Sprechaktes (assertive Deklaration) erfüllten.³⁰

Von der Hilflosigkeit der Union gegenüber dem eigenmächtigen Vorgehen der Unionsrepubliken zeugt das 1990 verabschiedete *Gesetz der UdSSR über die Gewährleistung der Wirksamkeit von Gesetzen und anderen Gesetzgebungsakten der Union der SSR*, das die Einschränkung der Wirksamkeit von Unionsgesetzen durch die Unionsrepubliken als ungesetzlich bezeichnete.³¹ Der «Krieg der Gesetze» lähmte das föderale Zentrum, das zunehmend die Fähigkeit verlor, die Durchsetzung des Unionsrechts zu gewährleisten und seine Reformpolitik im ganzen Land zu implementieren. Die Souveränisierung der Unionsrepubliken vertiefte die ökonomische Krise und entwickelte innert kürzester Zeit eine zentrifugale Eigendynamik, welche die Sowjetunion in ihrer Weiterexistenz bedrohte.³²

29 Bei indirekten Sprechakten weicht die vom geäußerten Ausdruck wörtlich indizierte Illokution (Intention des Sprechers) von der tatsächlich vollzogenen primären Illokution ab. Vgl. John R. Searle, *Indirekte Sprechakte*, in: Ders., *Ausdruck und Bedeutung. Untersuchungen zur Sprechakttheorie*, Frankfurt a. M., S. 51–79.

30 Direktive sind «Versuche des Sprechers [...], den Hörer dazu zu bekommen, dass er etwas tut» (John R. Searle, *Eine Taxonomie illokutionärer Akte*, in: Ders., *Ausdruck und Bedeutung*, S. 17–50, hier S. 32). Kommissive «[legen] den Sprecher [...] auf ein bestimmtes Verhalten fest» (ebd., S. 33). Deklarationen «führen allein kraft des Umstands, dass sie erfolgreich vollzogen wurden, eine Änderung im Status [...] desjenigen Gegenstandes [...] herbei, über den [...] gesprochen wird», sie sind in der Regel auf außerspachliche Einrichtungen wie etwa den Staat angewiesen, die dem Sprecher eine besondere Stellung verleihen (ebd., S. 36–38). Im Falle der assertiven Deklarationen kommt die Aufrichtigkeitsbedingung hinzu, die den Sprecher darauf verpflichtet, seine Äußerung zu glauben (ebd., S. 39).

31 Franz Palm, *Der Zusammenbruch eines gewaltmonistischen Staatssystems am Beispiel der UdSSR. Eine Untersuchung des fehlenden Gleichgewichts zwischen den verschiedenen Teilgewalten als Grund für das Scheitern der Umstrukturierungen in der UdSSR*, Regensburg 1996, S. 163–165.

32 Simon, Simon, *Verfall und Untergang*, S. 136 f.

3. Verhandlungen über einen neuen Unionsvertrag: Die Souveränisierung der russländischen Regionen

3.1. Die Stuserhöhung der ASSR als Funktion des Machtkampfes im Zentrum

Die Unionsführung um Gorbačev reagierte auf die drohende Desintegration der Sowjetunion verschiedenartig: mit dem Einsatz von ökonomischen Sanktionen und Gewalt, mit Verhandlungen über einen neuen Unionsvertrag und mit dem Versuch, den Fortbestand des Staates durch manipulierte Entscheidungsverfahren «demokratisch» zu legitimieren. Zu diesen scheindemokratischen Verfahren gehörten das Referendum über den Erhalt einer erneuerten Union, dessen Frage in sich widersprüchlich formuliert war und daher eine freie politische Willensbildung nicht zuließ, sowie die Verabschiedung eines Gesetzes über den Austritt aus der Sowjetunion, das erstmals in der sowjetischen Geschichte die entsprechende Verfassungsbestimmung konkretisierte, faktisch jedoch einen Austritt verunmöglichte. Beides trug zur weiteren Delegitimierung des föderalen Zentrums bei und beschleunigte den Zerfall der Sowjetunion eher, als dass es ihn verhinderte.³³

In den Verhandlungen über einen neuen Unionsvertrag wertete die Unionsführung um Gorbačev die ASSR auf, indem sie diese zeitweise als Verhandlungspartner anerkannte und ihnen den Status zubilligte, sowohl ein gleichberechtigtes Mitglied der Union als auch der jeweiligen Unionsrepublik zu sein. Die verfassungsrechtliche Unmöglichkeit eines solchen Status blieb unbedacht, da es sich aus Sicht der Unionsführung nur um eine kurzfristig gedachte taktische Massnahme handelte. Diese zielte darauf, die RSFSR, deren Emanzipationsstreben die Unionsführung am stärksten bedrohte und in der die grosse Mehrheit der ASSR lag, von innen heraus zu destabilisieren und damit ihre Verhandlungsposition zu schwächen.³⁴

Die RSFSR bemühte sich ihrerseits um die Unterstützung durch ihre Regionen. Der Volksdeputiertenkongress der RSFSR bekräftigte in seiner Souveränitätserklärung vom 12. Juni 1990 die «Notwendigkeit eines wesentlichen Ausbaus der Rechte der autonomen Republiken,

³³ Ebd., S. 179–181.

³⁴ Heinemann-Grüder, *Der heterogene Staat*, S. 123.

der autonomen Gebiete, der autonomen Bezirke, gleich wie der Regionen und Gebiete der RSFSR». ³⁵ In den darauffolgenden Monaten ermunterte der neugewählte Parlamentsvorsitzende, Boris El'cin, bei öffentlichen Auftritten die Regionen dazu, sich so viel Souveränität zu nehmen, wie sie zu verkräften imstande seien. Dieser Ruf verhallte nicht ungehört: Innert eines halben Jahres nach der Souveränitätserklärung der RSFSR erklärten 14 der 16 ASSR auf deren Territorium ebenfalls ihre Souveränität, nachdem vorher keine einzige dies getan hatte. Ihnen folgten schon bald die autonomen Gebiete und Kreise, die nach einer Statuserhöhung strebten. Die Obersten Sowjets in den Regionen Russlands beanspruchten ihrerseits die Verfügungsgewalt über die ökonomischen Ressourcen der Region und postulierten den Vorrang der regionalen Gesetzgebung vor derjenigen der RSFSR. ³⁶

Die taktischen Zugeständnisse, mit denen die föderalen Zentren der Sowjetunion und Russlands 1990/91 die Regionen Russlands, insbesondere die ASSR, als Verbündete zu gewinnen suchten, verlängerten die zentrifugale Dynamik des Souveränisierungsprozesses in die RSFSR hinein.

3.2. Parallelen und Unterschiede zwischen ASSR und Unionsrepubliken

Imitierten die Regionen Russlands mit ihren Souveränitätserklärungen das Vorgehen der Unionsrepubliken, insbesondere der RSFSR selbst, so war doch die Ausgangslage in verschiedener Hinsicht eine andere: Die RSFSR hatte nicht einmal fiktiv den Charakter einer Vertragsföderation. Entsprechend besaßen selbst die ASSR, ihre stärksten Glieder, anders als die Unionsrepubliken der Sowjetunion weder Souveränität noch ein theoretisches Sezessionsrecht. Weiter wiesen die Staatsorgane im föderalen Zentrum der RSFSR keine geringere demokratische Legitimität auf als diejenigen der Regionen. Somit entfielen im Falle der Regionen Russlands zwei wesentliche Faktoren, mit de-

³⁵ Souveränitätserklärung der RSFSR, S. 208.

³⁶ Heinemann-Grüder, *Der heterogene Staat*, S. 131–136; Kahn, *The Parade of Sovereignty*, S. 60–65, 76. Da vier autonome Gebiete das Ziel einer Aufwertung erreichten und die tschetscheno-inguschetische ASSR geteilt wurde, erhöhte sich die Anzahl von 16 ASSR in der RSFSR zu 21 Republiken in der Russländischen Föderation.

nen die Unionsrepubliken den Bruch der Normenhierarchie als legitimen Schritt hatten darstellen können.³⁷ Die Bedingungen für den erfolgreichen Vollzug einer assertiven Deklaration im Sinne der Sprechakttheorie wären somit im Falle der Regionen Russlands eindeutig nicht erfüllt gewesen, wenn nicht zuvor die Unionsrepubliken die Gültigkeit der sowjetföderalistischen Normenhierarchie prinzipiell in Frage gestellt hätten.

Weiter unterschieden sich die ethnisch-territorialen Einheiten der RSFSR in der Regel von den Unionsrepubliken dadurch, dass es sich bei ihnen um Enklaven ohne internationalen Grenzanstoss handelte. Der Bevölkerungsanteil der jeweiligen Titularnation einer Region lag sowohl in absoluten Zahlen als auch prozentual tiefer. Eine Vorgeschichte staatlicher Unabhängigkeit, an die hätte angeknüpft werden können, fehlte. Unterstützung der internationalen Gemeinschaft für eine Radikalisierung der Souveränitätserklärung zur Forderung nach staatlicher Unabhängigkeit war nicht zu erwarten.³⁸

Der ethnische Faktor spielte für die Fortsetzung der «Parade der Souveränitäten» in den ethnisch-territorialen Einheiten der RSFSR denn auch nur indirekt eine Rolle. Eine Korrelation zwischen ethnischer Homogenität einer Region und dem Zeitpunkt ihrer Souveränitätserklärung ist nicht feststellbar.³⁹ Vielmehr waren Abfassung und Verabschiedung der Souveränitätserklärungen in den Regionen Russlands Prozesse, die von den regionalen Eliten dominiert wurden und deren Interessen dienten, wie eine genauere Analyse deutlich macht. Die regionalen Eliten nutzten die Auseinandersetzung zwischen den föderalen Zentren der Sowjetunion und der RSFSR, um die Verfügungsgewalt über die ökonomischen Ressourcen der Region zu gewinnen und um ihre regionale Machtposition durch ein geeignetes Design politischer Institutionen abzusichern. Die hohe Kontinuität der Eliten in den Regionen Russlands zeigt, dass diese mit Erfolg eine Strategie des Machterhalts und -ausbaus nachahmten, die sich in den Unionsrepubliken als wirksam erwiesen hatte. Wie bei den Akteuren im Zentrum war es eine Grundhaltung des *rule by law*, die ihr Handeln

37 Otto Luchterhandt, Zum Entwicklungsstand des Föderalismus in Russland, in: Regionalismus und Nationalismus in Russland, S. 243–268, hier S. 244 f.

38 Gail W. Lapidus, Asymmetrical Federalism and State Breakdown in Russia, in: Post-Soviet Affairs 15, 1999, S. 74–82, hier S. 75 f.

39 Kahn, The Parade of Sovereignties, S. 63.

bestimmte.⁴⁰ Dabei instrumentalisierten sie allerdings die Kategorie der Ethnizität, um in den Beziehungen zum föderalen Zentrum eine gegenüber den administrativ-territorialen Einheiten der RSFSR privilegierte Stellung zu bewahren.⁴¹

3.3. Selbstkonstituierung als politische Akteure:

Die Souveränitätserklärungen der Regionen Russlands

Nicht zuletzt dienten die Souveränitätserklärungen den Regionen Russlands dazu, sich als politische Akteure zu konstituieren und den Anspruch zu erheben, an der Neugestaltung des föderalen Arrangements innerhalb der Sowjetunion beteiligt zu sein. Mit dem Bedeutungsschwund der KPdSU verloren die Regionen Russlands ihre traditionellen Kanäle, durch die sie ihre Interessen ohne die Zwischenstufe der RSFSR direkt gegenüber dem Zentrum hatten geltend machen können. Dazu hatte insbesondere die Repräsentation der Regionen im Zentralkomitee gehört. Als Ende der achtziger Jahre die staatlichen gegenüber den Parteistrukturen an Bedeutung gewannen, schufen die Asymmetrien des Sowjetföderalismus einen Interessengegensatz zwischen Unionsrepubliken und den Regionen Russlands mit geringerem Rechtsstatus. Diese mussten eine Statusaufwertung anstreben, um weiterhin die Repräsentation ihrer Interessen gegenüber dem Zentrum sicherzustellen.⁴² Nach dem Angebot Gorbačevs an die ASSR, als gleichberechtigte Partner an den Verhandlungen über einen neuen Unionsvertrag teilzunehmen, konnten diese ihren Anspruch auf

40 Marie Mendras, *How Regional Élités Preserve Their Power*, in: *Post-Soviet Affairs* 15, 1999, S. 295–311; Kahn, *The Parade of Sovereignties*, S. 61–68; Ross, *Federalism and democratization*, S. 405 f.

41 Steven Solnick, *Will Russia Survive? Center and Periphery in the Russian Federation*, in: *Post-Soviet Political Order. Conflict and State Building*, ed. by Barnett R. Rubin and Jack Snyder, London, New York 1998, S. 58–80, hier S. 76. In der Haltung zum Putsch von 1991 kommt besonders deutlich zum Ausdruck, dass der ethnische Faktor von den ASSR instrumentalisiert wurde, ohne dass diese tatsächlich die Sezession anstrebten. Deren Eliten unterstützten die Putschisten, weil ihnen der Fortbestand der Sowjetunion bessere Aussichten bot, ihre Handlungsautonomie gegenüber der RSFSR auszuweiten. Vgl. Heinemann-Grüder, *Der heterogene Staat*, S. 130.

42 Filippov, Shevtsova, *Asymmetric bilateral bargaining*, S. 68.

Gleichwertigkeit mit den Unionsrepubliken in dieser Situation nur aufrechterhalten, wenn sie ebenfalls ihre Souveränität erklärten.⁴³

Die volle Tragweite ihrer Ad-hoc-Zugeständnisse an die ASSR dürfte den Konkurrenten im Zentrum kaum bewusst gewesen sein: Die Aufwertung der ASSR musste in letzter Konsequenz zur Auflösung entweder der Sowjetunion oder der RSFSR führen, denn eine Erneuerung beider Föderationen zugleich schloss sie aus.⁴⁴ Der Untergang der Sowjetunion, mit dem der Machtkampf zwischen Gorbachev und El'cin im Zentrum entschieden wurde, machte jedoch den Weg zur Etablierung einer stabilen Föderation und eines demokratischen Rechtsstaates in Russland nicht frei.

4. Nebeneinander von Verfassungs- und Vertragsföderalismus im postsowjetischen Russland

4.1. Russlands Erbschaft aus spätsowjetischer Zeit

Die Lostrennung der ehemaligen Unionsrepubliken bedeutete für Russland nicht das Ende des «Krieges der Gesetze», die Wiederherstellung eines einheitlichen Rechtsraumes und der Handlungsfähigkeit des Staates. Die Souveränisierung der Regionen Russlands, die die sowjetische Führung zur Schwächung des politischen Gegners provoziert hatte, erwies sich als nicht mehr umkehrbar. Die regionale Gesetzgebung erfolgte ohne Rücksicht auf die föderale. Durch den permanenten Bruch der Normenhierarchie verlor die Verfassungs- und Rechtsordnung der RSFSR noch vor dem Untergang der Sowjetunion ihre Konsistenz. Die Tatsache, dass dadurch Normbeachtung faktisch verunmöglicht wurde, begünstigte in einem Land, in dem Rechtsbewusstsein und Respekt vor äusseren Normen traditionell schwach entwickelt waren, einen Rückfall in sowjetische Doppelstandards⁴⁵ und Verhaltensweisen des *rule by law*. Bereits nach kurzer Zeit paralyisierten sich im Zentrum Präsident und Parlament, die sich auf je unterschiedliche Machtquellen stützten, indem sie einander widersprechende Rechtsakte verabschie-

43 Heinemann-Grüder, *Der heterogene Staat*, S. 122.

44 Ebd., S. 130.

45 Vgl. Juri Lewada, *Die Sowjetmenschen 1989–1991. Soziogramm eines Zerfalls*, München 1993, S. 35.

deten, ohne über ausreichende Mittel zu deren Durchsetzung zu verfügen. Die zentrifugale Dynamik hielt auch nach dem Ende der Sowjetunion an, da die politischen Eliten in den Regionen weiterhin den Machtkampf im Zentrum zur Absicherung der eigenen Position instrumentalisieren konnten.⁴⁶ Sie führte aber nicht zum Zerfall Russlands entlang seiner sowjetföderalistischen Binnengrenzen, der von manchen in Analogie zum Untergang der Sowjetunion erwartet wurde.

4.2. Einbindung der regionalen Eliten durch die Föderationsverträge

Zweierlei dürfte ausschlaggebend gewesen sein dafür, dass Russland im Laufe der neunziger Jahre nicht ebenfalls in kleinere Einheiten zerbrach. Einerseits unterschieden sich die Regionen Russlands von den Unionsrepubliken der Sowjetunion, was Ausgangslage und Motivation der Souveränitätserklärungen betraf. Im Falle der Unionsrepubliken bildeten diese die Vorstufe zu plebiszitär abgestützten Unabhängigkeitserklärungen und damit zur Eigenstaatlichkeit.⁴⁷ Die Regionen Russlands liessen – mit Ausnahme Tschetscheniens⁴⁸ und Tatarstans – ihren Souveränitäts- keine Unabhängigkeitserklärungen folgen. Die regionalen Eliten strebten weniger nach Sezession als nach einer Neugestaltung des föderalen Arrangements, von dem sie sich erstmals in der Geschichte Russlands eine echte Autonomie erhoffen konnten. Durch die Souveränitätserklärungen konstituierten sie sich als gleichberechtigte Verhandlungspartner des föderalen Zentrums und schufen sich überdies ein Verhandlungspfand.⁴⁹ Gleichwohl hätte die zentrifugale Eigendynamik der Souveränitätserklärungen in der Desintegration Russlands enden können, wenn nicht andererseits das Zentrum

46 Ellen Bos, Verfassunggebungsprozess und Regierungssystem in Russland, in: Systemwechsel 2, S. 179–211, hier S. 183–192.

47 Kahn, *The Parade of Sovereignities*, S. 67 f.

48 Tschetschenien bildet u. a. wegen seiner Grenzlage, seiner hohen ethnischen Homogenität und historisch-kultureller Faktoren einen Sonderfall unter den ehemaligen ASSR. Auf die Eskalation der tschetschenischen Sezessionsforderungen und deren militärische Niederschlagung durch die Föderation wird daher im folgenden nicht eingegangen.

49 Lapidus, *Asymmetrical Federalism*, S. 78.

ab 1992 eine flexible Politik von Zugeständnissen an die regionalen Eliten, Reinstitutionalisierung der Zentrum-Peripherie-Beziehungen und Reintegration durch Asymmetrie betrieben hätte.

Von der Aufwertung der ASSR in spätsowjetischer Zeit im Kontext des Machtkampfs zwischen Gorbačev und El'cin führte ein direkter Weg zu den bilateralen Abkommen, mit denen Russland und seine Regionen auf Vertragsbasis Kompetenzen gegeneinander abgrenzen und ihr gegenseitiges Verhältnis bestimmen sollten. Die Föderationsverträge, welche die Bundesorgane der Russländischen Föderation mit den Regionen im Frühjahr 1992 abschlossen, wurden noch vor dem Untergang der Sowjetunion vorbereitet.⁵⁰ Sie sind in verschiedener Hinsicht bemerkenswert.

Die Regelung der gegenseitigen Abgrenzung von Kompetenzen in einseitig nicht kündbaren Verträgen bedeutete ein enormes Zugeständnis des Zentrums an die Regionen und einen Bruch mit dem faktischen Unitarismus der Vergangenheit. Die Frage, ob Russland dadurch zu einer Vertragsföderation wurde, bleibt vor allem deshalb umstritten, weil nicht die Föderation und ihre Einheiten als solche Vertragspartner waren, sondern die jeweiligen Organe der Staatsgewalt.⁵¹ Mit der Unterzeichnung, die nur Tschetschenien und Tatarstan verweigerten, anerkannten die regionalen Akteure jedoch im Gegenzug in den Präambeln ihre «Verantwortung für die Erhaltung der historisch entstandenen staatlichen Einheit der Völker der Russischen Föderation» sowie deren territoriale Integrität und wiesen bestimmte Aufgaben der ausschliesslichen Kompetenz der Föderation zu.⁵²

50 Filippov, Shevtsova, *Asymmetric bilateral bargaining*, S. 71–74.

51 Luchterhandt, *Zum Entwicklungsstand*, S. 245 f.; Heinemann-Grüder, *Der heterogene Staat*, S. 145–149.

52 Vertrag über die Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche und Befugnisse zwischen den Bundesorganen der Staatsgewalt der Russischen Föderation und den Organen der Staatsgewalt der souveränen Republiken in der Russischen Föderation, in: Frenzke, *Die russischen Verfassungen*, S. 230–234; Vertrag über die Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche und Befugnisse zwischen den Bundesorganen der Staatsgewalt der Russischen Föderation und den Organen der Staatsgewalt der Regionen, Gebiete und der Städte Moskau und Sankt Petersburg der Russischen Föderation, in: Ebd., S. 234–239; Vertrag über die Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche und Befugnisse zwischen den Bundesorganen der Staatsgewalt der Russischen Föderation und den Organen des autonomen Gebietes und der autonomen Bezirke in der Russischen Föderation, in: Ebd., S. 240–242.

Der Abschluss von drei getrennten Verträgen mit einerseits den Republiken, andererseits den autonomen Bezirken und Gebieten sowie schliesslich den Bezirken, Gebieten und Städten föderaler Bedeutung erlaubte dem Zentrum eine flexiblere Reaktion auf das Emanzipationsstreben der Peripherie. Denn auf diese Weise konnte es die Zugeständnisse nach Typen von Regionen differenzieren. Nur der Vertrag mit den Republiken bezeichnete diese als «souverän» und als «Staaten» und sprach ihnen in Art. 3 «auf ihrem Territorium die ganze Fülle der gesetzgebenden, vollziehenden und rechtsprechenden Staatsgewalt [zu], mit Ausnahme der Befugnisse, welche in Übereinstimmung mit diesem Vertrag der Zuständigkeit der Bundesorgane der Staatsgewalt der Russischen Föderation übertragen (zugewiesen) worden sind». Da die Föderationsverträge die Republiken privilegierten und auch die übrigen ethnisch-territorialen Einheiten anders behandelten als die administrativ-territorialen, setzten sich in ihnen die Asymmetrien des Sowjetföderalismus fort. Das föderale Zentrum versuchte, die regionalen Machthaber mittels eines Elitenpaktes in den Gesamtstaat einzubinden, wobei es diesen Pakt gemäss den unterschiedlichen Rechtsstatus der Gebietseinheiten im System des Sowjetföderalismus stark differenzierte. Die Strategie, die unmittelbar drohende Desintegration Russlands auf diese Weise aufzuhalten, erwies sich als weitgehend erfolgreich.⁵³

4.3. Abbau der Asymmetrie durch die Verfassung von 1993

Nachdem der Präsident den Machtkampf im Zentrum durch die gewaltsame Auflösung des Parlamentes für sich entschieden hatte, trat Ende 1993 die heute gültige Verfassung der Russländischen Föderation in Kraft.⁵⁴ Die neue Verfassung baute die Asymmetrie zwischen den verschiedenen Typen von Föderationssubjekten ab, ohne sie allerdings ganz aufzuheben, und bedeutete für die Republiken eine Schlechterstellung. Anders als im Föderationsvertrag wurden sie nicht

53 Heinemann-Grüder, *Der heterogene Staat*, S. 149 f.

54 Zu den Grundzügen der Verfassung vgl. Bos, *Verfassungsgebungsprozess*, S. 194–198; Georg Brunner, *Russland zwischen Diktatur und Demokratie*, in: *Russland und die Ukraine nach dem Zerfall der Sowjetunion*, Berlin 1996, S. 19–49, hier S. 32–46; Eberhard Schneider, *Das politische System der Russischen Föderation. Eine Einführung*, Opladen, Wiesbaden 1999, S. 38–43.

als «souverän» bezeichnet.⁵⁵ Insgesamt verlor Russland mit der neuen Verfassung den Charakter einer Vertragsföderation und wurde statt dessen zu einer Verfassungsföderation. Im Vergleich mit dem Sowjetföderalismus bedeutete dies für die Föderationssubjekte zwar noch immer einen grossen Autonomiegewinn. Aber die Republiken, von denen eine Mehrheit die neue Verfassung abgelehnt oder das Referendum boykottiert hatte⁵⁶, wehrten sich gegen den Verlust des Status, den sie während der Auflösung der Sowjetunion gewonnen hatten. Die Republikverfassungen, die nach dem Verfassungsreferendum verabschiedet wurden oder in Kraft blieben, begreifen Russland weiterhin als Vertragsföderation und enthalten daher zahlreiche Bestimmungen, die in Widerspruch zur Verfassung der Russländischen Föderation stehen. Die tschetschenische Verfassung erklärt die Republik zum Völkerrechtssubjekt, dessen Beziehungen zu Russland auf der Basis des Völkerrechts zu gestalten seien, Tatarstan definiert sich als assoziiertes Mitglied der Russländischen Föderation, Burjätien und Tyva nehmen für sich ein Sezessionsrecht in Anspruch. Die Geltung föderaler Normen, die der Rechtsordnung der Republik widersprechen, wird von verschiedenen Republiken in Frage gestellt. Umstritten sind unter anderem auch die Frage der Staatsbürgerschaft, die Gerichtshierarchie und das Recht auf Ernennung von Staatsanwälten. Schliesslich beanspruchen sämtliche Republiken in ihren Verfassungen den Besitz an Boden und Naturressourcen für sich.⁵⁷

Mit der gewaltsamen Auflösung des Parlamentes entfiel die Spaltung des Zentrums, die eine wichtige Voraussetzung für die Emanzipation der Regionen gebildet hatte. Eine weitere Eskalation des Souveränisierungsprozesses bis hin zur Desintegration Russlands wurde somit unwahrscheinlich. Darüber hinaus versuchte jedoch der Präsident nach seinem Sieg im Zentrum, mit der neuen Verfassung einen Teil

55 Heinemann-Grüder, *Der heterogene Staat*, S. 192 f.

56 Gemäss offiziellem Resultat lehnte in 8 Republiken und 10 weiteren Föderationssubjekten eine Mehrheit der Wähler die neue Verfassung ab. In Tatarstan nahmen nur 13,9% der Wähler am Referendum teil, in Tschetschenien wurde es gänzlich boykottiert (ebd., S. 175). Unter Berücksichtigung der Fälschungsvorwürfe und der Tatsache, dass für die Gültigkeit des Referendums eine Mindestbeteiligung notwendig war, kommt Ross, *Federalism and democratization*, S. 407 sogar auf die Zahl von 42 Föderationssubjekten, in denen die Verfassung nicht korrekt angenommen worden sei.

57 Heinemann-Grüder, *Der heterogene Staat*, S. 220–225.

der früheren Ad-hoc-Zugeständnisse an die Regionen zurückzunehmen. Dies bewirkte weniger eine Rezentralisierung als eine erneute Destabilisierung des föderalen Arrangements. Denn angesichts der Zerrüttung der Staatsadministration war das Zentrum nicht in der Lage, seine eigene Föderaliskonzeption gegen den Widerstand der Republiken durchzusetzen, die an den Föderationsverträgen festhielten. Mit der Verabschiedung der Verfassung von 1993 verloren daher die normativen Grundlagen der Föderalbeziehungen erneut an Eindeutigkeit.⁵⁸ Denselben Effekt hatten die bilateralen Verträge, welche die Föderation seit 1994 mit etwa der Hälfte ihrer Subjekte schloss.

4.4. Bilaterale Verträge

Mit den bilateralen Verträgen setzte das föderale Zentrum die Strategie fort, die zum Abschluss der Föderationsverträge geführt hatte: Die regionalen Eliten sollten durch weitreichende, aber vertraglich geregelte Zugeständnisse in die Russländische Föderation eingebunden werden, die Beziehungen zwischen dem Zentrum und den Regionen durch ein Minimum an Verrechtlichung reinstitutionalisiert werden. In der Periode nach 1994 handhabte das Zentrum dieses Mittel jedoch flexibler als zuvor. Es fasste die Regionen nicht mehr gruppenweise gemäss ihrem hierarchischen Status im System des Sowjetföderalismus zusammen, sondern handelte mit je einzelnen Regionen spezifische Kompromisse über Machtteilung und Ressourcenverteilung aus.⁵⁹

Den ersten derartigen bilateralen Vertrag schloss die Föderation 1994 mit Tatarstan, das zuvor die Unterzeichnung der Föderationsverträge verweigert und das Verfassungsreferendum boykottiert hatte. Vom Standpunkt der Wiederherstellung der Integrität Russlands aus erwies sich der Bilateralismus somit als erfolgreich. Konzessionen, die zugunsten Tatarstans von der Verfassung abweichen, machte das Zentrum insbesondere im Bereich der Wirtschafts- und Finanzpolitik, aber auch indem es bestimmte Attribute der Staatlichkeit Tatarstans anerkannte.⁶⁰

Im Laufe der weiteren Vertragsabschlüsse zeigte sich, dass wirtschaftlich starke Regionen unabhängig von ihrem Status einen Verhandlungsvorteil besaßen, den sie in grössere Autonomie gegenüber

58 Ebd., S. 192–194.

59 Filippov, Shevtsova, *Asymmetric bilateral bargaining*, S. 73 f.

60 Schneider, *Das politische System*, S. 134–140.

dem Zentrum ummünzen konnten. Indem die Föderation mit jeder Region einzeln verhandelte und zeitlich gestaffelt individuelle Kompromisse schloss, schwächte sie das kollektive Vorgehen bestimmter Typen von Föderationssubjekten. Diesen Effekt verstärkte die Tatsache, dass die Inhalte der jeweiligen Verträge nicht vollständig veröffentlicht wurden.⁶¹ Die bilateralen Verträge schufen so eine neue Form der Asymmetrie zwischen den Föderationssubjekten, die der Stabilisierung des föderalen Arrangements zuwiderlief. Die ersten vorteilhaften Vertragsabschlüsse wirtschaftsstarker administrativ-territorialer Regionen wie etwa Sverdlovsk bildeten für die übrigen einen Anreiz, eine Angleichung an den Status der Republiken anzustreben.⁶²

Der Preis für die Eindämmung der Sezessionsgefahr durch einen Pakt mit den regionalen Eliten war hoch: Die normativen Grundlagen des russländischen Föderalismus wurden durch den Abschluss bilateraler Verträge noch widersprüchlicher, als sie es schon durch die Unvereinbarkeit der Verfassung von 1993 mit den Föderationsverträgen von 1992 waren. Dies, zumal die bilateralen Verträge zeitliche Befristungen aufweisen. Das Problem der umstrittenen Normenhierarchie innerhalb der Russländischen Föderation, das die «Parade der Souveränitäten» noch vor dem Untergang der Sowjetunion geschaffen hatte, wurde durch die bilateralen Verträge noch komplizierter, die Rechtssicherheit damit noch geringer.

4.5. Integration durch Asymmetrie oder Rezentralisierung?

Das föderale Arrangement, das in Russland im letzten Jahrzehnt entstanden ist, hat freilich nicht nur negative Aspekte. Es auferlegt den Akteuren – trotz all seiner Unzulänglichkeiten und Widersprüche – Handlungsbeschränkungen. Ausserdem ist der Föderalismus angesichts der Machtfülle des Präsidenten im Zentrum ein wichtiges Element der Gewaltenteilung im politischen System der Russländischen Föderation.⁶³ Auch wer wie Heinemann-Grüder Föderalismus als Prozess versteht und Asymmetrie sowie Bilateralismus in diesem Sin-

61 Luchterhandt, Zum Entwicklungsstand, S. 253; Spitsa, Lowitzsch, Normenhierarchie, S. 140.

62 Ross, Federalism and democratization, S. 409 f.; Kirkow, Im Labyrinth russischer Regionalpolitik, S. 41.

63 Heinemann-Grüder, Der heterogene Staat, S. 205, 399–414.

ne als integrative Elemente begreift, kann jedoch nicht umhin, die unklare Zuweisung von Zuständigkeiten, die geringe Institutionalisierung von Konfliktregelung und die mangelhafte Koordinierung einer Vielzahl regionaler Akteure als Schwachpunkte des gegenwärtigen russländischen Föderalismus zu bezeichnen.⁶⁴

Die Reform der föderalen Strukturen unter dem neuen Präsidenten Vladimir Putin ist, soweit sie bereits Konturen gewonnen hat, ambivalent zu bewerten. Die Konsolidierung Russlands als rechtsstaatlicher Demokratie ist kaum denkbar, solange der Dauerkonflikt um die Normenhierarchie keine Rechtssicherheit entstehen lässt und die Handlungsfähigkeit des Staates in Frage stellt. Zweifelhaft bleibt jedoch, ob die vorgeschlagenen Mittel zum Ziel führen. Der Versuch einer Rezentralisierung, nachdem der Bilateralismus den Partikularismus der Föderationssubjekte gefördert und das Kollektivverhalten der Regionen gegenüber dem Zentrum geschwächt hat, verrät wenig föderales Ethos. Als besonders problematisch unter dem Gesichtspunkt der Legitimation durch Verfahren erweist sich die Absicht, dem föderalen Zentrum das Recht zuzusprechen, missliebige *gewählte* regionale Amtsinhaber absetzen zu können, statt dass koordinierende und konfliktregulierende Instanzen geschaffen würden.⁶⁵ In dieser Hinsicht sind die Reformvorschläge Putins in die Tradition des *rule by law* einzuordnen.

5. Fazit

In der Krise der späten achtziger Jahre scheiterte die Verlagerung des Gewaltmonopols von der KPdSU auf den Staat wesentlich an dessen föderalistischem Aufbau. Solange die politische Führung das Parteienmonopol der KPdSU aufrechterhielt, konnten kollektive Interessen nicht legal in Parteien und Interessenverbänden organisiert werden. Statt dessen wurden formal bestehende, faktisch bis dahin bedeutungslose Institutionen in Interessenvertretungen umfunktioniert. Da es sich dabei um die Organe des föderalistisch aufgebauten Sowjetstaates

64 Ebd., S. 407. Vgl. auch Graham Smith, *Russia, Multiculturalism and Federal Justice*, in: *Europe-Asia Studies* 50, 1998, S. 1393–1411.

65 Eberhard Schneider, *Putins Rezentralisierungsinitiativen*, in: *Aktuelle Analysen des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien* 2000/29; Heinemann-Grüder, *Putins Reform der föderalen Strukturen*, S. 989 f.

handelte, denen die Legitimation zur Rechtssetzung nicht prinzipiell abgesprochen werden konnte, entfalteten ihre politischen Programme, die sie als indirekte Sprechakte in Gestalt normativer Akte formulierten, Rechtskraft. Auf diese Weise entwickelten sich die politischen Auseinandersetzungen um Tempo und Richtung des Reformprozesses rasch zu Souveränitätskonflikten zwischen verschiedenen Ebenen der Staatsgewalt. In letzter Konsequenz führte dies zum Staatszerfall, zur Desintegration der Sowjetunion entlang ihrer sowjetföderalistischen Binnengrenzen einerseits, zur Instabilität des föderalen Arrangements innerhalb der Russländischen Föderation andererseits.

Der aus konfligierenden Souveränitätsansprüchen hervorgehende «Krieg der Gesetze» und die daraus resultierende umfassende Rechtsunsicherheit stellen bis heute eine schwere Belastung für den Transformationsprozess in Russland dar. Ein stabiles föderales Arrangement und eine breit akzeptierte Normenhierarchie sind unter anderem deshalb nicht entstanden, weil die Zentrum-Peripherie-Beziehungen heute auf einander widersprechenden normativen Grundlagen beruhen, in denen je unterschiedliche Lösungsansätze für den Souveränitätskonflikt der frühen neunziger Jahre zum Ausdruck kommen. Es sind dies der Föderationsvertrag von 1992, die Verfassung von 1993 sowie die bilateralen Verträge, welche die Föderation mit gut der Hälfte ihrer Subjekte ab 1994 abschloss.

Der Schlüssel zur Erklärung des scheinbaren Paradoxons, dass Recht den Verlauf des Transformationsprozesses massgeblich beeinflusste, gerade dies aber ein Hindernis für die Etablierung eines demokratischen Rechtsstaates im postsowjetischen Russland darstellt, liegt in der Unterscheidung von *rule of law* und *rule by law*. Die Mehrheit der politischen Akteure sowohl im Zentrum als auch in den sowjetischen Unionsrepubliken und in den Regionen Russlands orientierten sich an der Vorstellung des *rule by law*, verstanden also Recht in autokratischer und sowjetischer Tradition als Instrument zur Durchsetzung eigener Machtinteressen.

Der Sowjetföderalismus verstärkte das Erbe des *rule by law* in dreifacher Weise negativ, als das Machtmonopol der KPdSU abzubröckeln begann. Erstens existierte als Folge des föderalistischen Staatsaufbaus eine Vielzahl von Legislativorganen, die ihr je eigenes Recht setzten und versuchten, dieses ungeachtet der Normenhierarchie gegenüber demjenigen ihrer Konkurrenten durchzusetzen. Zweitens ermöglichte es die Weigerung des föderalen Zentrums, offene Entscheidungsver-

fahren zu institutionalisieren, dass die Unionsrepubliken den Bruch der Normenhierarchie mit der grösseren Offenheit der Verfahren und damit der höheren Legitimität ihrer Entscheidungen begründeten. Trotz abweichender verfassungsrechtlicher und politischer Ausgangslage imitierten die Regionen Russlands die Souveränitätserklärungen der Unionsrepubliken und postulierten wie diese den Vorrang der regionalen Rechtsordnung vor der föderalen. Drittens schufen die Asymmetrien des Sowjetföderalismus einen Interessenkonflikt zwischen den verschiedenen Typen von Gebietseinheiten, die sich durch den Bruch der Normenhierarchie – die Souveränitätserklärung – überhaupt erst als politische Akteure konstituieren mussten, um an den Neuverhandlungen des föderalen Arrangements teilnehmen zu können. Daraus resultierten der Untergang der Sowjetunion zum einen, eine Vielzahl unvermittelbarer Souveränitätsansprüche und Rechtsordnungen innerhalb der Russländischen Föderation zum anderen.

Rule of law, die Unterwerfung aller Akteure unter das Recht als Entscheidungs- und Konfliktlösungsmechanismus, setzt jedoch zweierlei voraus: unbestritten geltendes Recht und eine legitime Staatsgewalt, die stark genug ist, um gegen dessen Bruch einzuschreiten.⁶⁶ Das von der Tradition des *rule by law* geprägte Handeln der Akteure im institutionellen Rahmen des Sowjetföderalismus machte diese Voraussetzungen auf dem Territorium der Sowjetunion und der Russländischen Föderation pfadabhängig zunichte. «Rechtsnihilismus» heisst daher nicht Bedeutungslosigkeit des Rechts, sondern *rule by law* und damit gleichzeitig Absenz des *rule of law*.

66 Ernst-Wolfgang Böckenförde, Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffs, in: Ders., Recht, Staat, Freiheit. Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte, Frankfurt a. M. 1992², S. 143–169, hier S. 168; Reinhold Zippelius, Das Wesen des Rechts. Eine Einführung in die Rechtsphilosophie. 5., vollst. neu bearb. Aufl., München 1997, S. 104.