

Christian Strasser-Gackenheimer

## **Föderalismus und Autonomie im Kaukasus – Die Rechte ethnischer Gruppen in den Verfassungen der Sowjetunion, der Russländischen Föderation und Georgiens**

### **Fragestellung**

Der vorliegende Aufsatz befasst sich mit Konfliktlösungsstrategien durch Föderalismus und Autonomie am Beispiel der Kaukasus-Region. Dabei werden vor allem die rechtliche Ausgestaltung in den relevanten Verfassungen und nachfolgend deren tatsächliche und mögliche Weiterentwicklung untersucht.

### **Sowjetunion**

Zu Zeiten der Sowjetunion gab es formal betrachtet zwar die Rechtsordnungen der Republiken, maßgeblich war aber das Recht der Union.<sup>1</sup>

Die Art. 70 und 71 VerfUdSSR beschrieben die Sowjetunion als Union der Völker und Nationen. In dieser Union waren formell alle Völker gleichberechtigt und alle Unionssubjekte mit den gleichen Rechten ausgestattet. Die RSFSR war zwar das wichtigste Unionssubjekt, wurde aber klar von der Union dominiert.<sup>2</sup> Dies wurde anhand der Verfassung der RSFSR offensichtlich. Die ersten drei Kapitel der Verfassung der RSFSR entsprachen denen der sowjetischen Verfassung.<sup>3</sup>

Art. 70 VerfUdSSR betonte zwar die Freiwilligkeit der Union. Die Geschichtswissenschaft hat aber aufgezeigt, dass die Entstehung der Sowjetunion längst nicht so »freiwillig« war wie behauptet. In krassem Gegensatz zu diesem Artikel wurden einige Subjekte der späteren Union durch die Rote Armee zum Beitritt gezwungen, insbesondere auch das gesamte Kaukasusgebiet.<sup>4</sup> In diesem Zusammenhang sollte auch ein Blick auf Art. 72 VerfUdSSR geworfen werden, der den Subjekten der UdSSR das Recht zum Austritt garantierte. In der Rechtswissenschaft der Sowjetunion wurde der Charakter dieses Rechts heftig diskutiert, wobei es teilweise als deklaratorisch angesehen, von der herrschenden Meinung aber als »real« betrachtet wurde.<sup>5</sup> Faktisch wäre es jedoch nicht möglich gewesen, die Sowjetunion gewaltlos zu verlassen. Auch viele Verfassungsartikel (v. a. Art. 70, 71, 75) standen in Widerspruch zu Art. 72 VerfUdSSR. Zudem entsteht ein Wertungswiderspruch, da die Einheit der Sowjetunion auch strafrechtlich geschützt wurde.<sup>6</sup>

Tatsächlich war die Sowjetunion also ein zentralistischer Staat. Das Ende der UdSSR zeigte eindrücklich, dass die Union keinen integrativen Charakter hatte. Viele Subjekte, darunter auch die dominierende RSFSR, verließen die Union zügig. Diese Ausgangslage war prägend für die folgenden Konflikte.

1 Frenzke, Die russischen Verfassungen von 1978 und 1993, 1995, S. 18.

2 Frenzke (s. Fn. 1), S. 18.

3 Frenzke (s. Fn. 1), S. 18.

4 Uibopuu, Art. 70, S. 693, in: Fincke, Handbuch der Sowjetverfassung Band II, 1983; Altrichter, Kleine Geschichte der Sowjetunion 1917–1991, 2. Aufl. 2001, S. 60.

5 Uibopuu (s. Fn. 4), Art. 72, S. 732.

6 Willershausen, Zerfall der Sowjetunion, Staatennachfolge oder Identität der Russischen Föderation, 2002, S. 272; Uibopuu (s. Fn. 4), Art. 73, S. 733; auch wenn dies nicht auf gleicher Normebene steht.

## Russländische Föderation

Von der Verfassung der UdSSR zur Verfassung der RF fand eine enorme Veränderung statt. Die Verfassung der RF ist eine der wenigen in Osteuropa, die sich konsequent mit dem Problem der territorialen Autonomie auseinandersetzt.<sup>7</sup>

Die Verfassung von 1993 definiert die RF als multinationale Föderation und nicht als Nationalstaat der Russen.<sup>8</sup> In Art. 65 VerFRF sind die verschiedenen Subjekte aufgezählt. Es gibt Republiken, Regionen, Gebiete, die beiden Städte föderalen Ranges Moskau und St. Petersburg, das Jüdische Autonome Gebiet im Osten Sibiriens und Autonome Bezirke. Art. 68 VerFRF erlaubt den Republiken, eine Staatssprache neben dem Russischen festzulegen. Im Prinzip haben die Subjekte gemäß Art. 73 VerFRF die volle Gesetzgebungskompetenz, soweit die Föderation nicht ausdrücklich die Gesetzgebungskompetenz hat. Allerdings sind die in Art. 71 VerFRF genannten Gesetzgebungskompetenzen der Föderation die zentralen Felder der Verteidigung und der Sicherheit, des föderalen Haushalts, der föderalen Steuern und der Außenpolitik. Zudem hat die Föderation praktisch die komplette Kontrolle über das gesamte Rechtssystem. Auf den Föderationsrat wird später noch eingegangen.

## Georgien

Der Krieg im Kaukasus im August 2008 brachte die Frage der Autonomie in Georgien zurück ins Bewusstsein der Weltöffentlichkeit.

Die georgische Verfassung misst der Einheit des Landes innerhalb der Grenzen der ehemaligen Georgischen SSR besondere Wichtigkeit bei. Art. 1 Abs. 1 VerfGE:

*Georgien ist ein unabhängiger, einheitlicher und unteilbarer Staat, was durch den am 31. März 1991 auf dem ganzen Territorium Georgiens, darunter auch auf den Territorien der Autonomen Sowjetischen Sozialistischen Republik Abchasien und dem ehemaligen autonomen Gebiet Süd-Ossetien, durchgeführten Volksentscheid sowie durch den Akt vom 9. April 1991 über die Wiederherstellung der staatlichen Unabhängigkeit Georgiens bekräftigt worden ist.*

Besonders die Hinweise auf Abchasien und Süd-Ossetien sind bemerkenswert, weil aufgezeigt wird, dass diese Probleme bereits bei der Verabschiedung der Verfassung im August 1995 bestanden haben. Gerade einer neuen Verfassung wäre eigentlich die Aufgabe zugekommen, zur Problemlösung beizutragen. Art. 1 VerfGE ist aber offensichtlich kontraproduktiv. Dies setzt sich in Art. 2 Abs. 1 VerfGE fort:

*Das Territorium Georgiens wird nach dem Stand vom 21. Dezember 1991 bestimmt. Die territoriale Integrität und Unantastbarkeit der staatlichen Grenzen wird durch die Verfassung Georgiens und durch Gesetze bekräftigt und von der Weltgemeinschaft der Staaten sowie von internationalen Organisationen anerkannt.*

Im Hinblick auf Autonomie gibt es keine explizite Regelung in der georgischen Verfassung. Für die Republiken Abchasien und Adscharien sieht die Verfassung einige spezielle Rechte vor, so das Recht zur Gesetzgebungsinitiative in Georgien und die Anrufung des Verfassungsgerichts (Art. 67 Abs. 1 und Art. 89 VerfGE). Insgesamt sind aber die Regelungen zu Autonomie und Rechten der autonomen Republiken eher rar gesät.

<sup>7</sup> Koplin, Nationale und ethnische Minderheiten im Verfassungsrecht der osteuropäischen Staaten, 1995, S. 32f.; von ihm im Jahre 1995 als die einzige bezeichnet.

<sup>8</sup> Siehe auch Schmidt, Minderheitenschutz im östlichen Europa – Russland, [http://www.uni-koeln.de/jur-fak/ostrecht/minderheitenschutz/Vortraege/Russland/Russland\\_Schmidt.pdf](http://www.uni-koeln.de/jur-fak/ostrecht/minderheitenschutz/Vortraege/Russland/Russland_Schmidt.pdf), 2004, S. 25, zuletzt geprüft am 10.07.2009.

## Ausgewählte Theorien zu Autonomie und Föderalismus aus der Politikwissenschaft

Der gebotenen Kürze halber soll nur der Ansicht von Levine und Lake/Rotchild gefolgt werden, die zwischen Föderalismus und Autonomie nicht strikt trennen.<sup>9</sup> Levine nennt zwei Situationen, in denen Föderalismus eine sinnvolle Konfliktlösungsmöglichkeit ist. Zum einen sollten die ethnischen Gruppierungen regional konzentriert sein,<sup>10</sup> zum anderen sollten zwischen ethnischen Gruppen klare Grenzen bestehen.<sup>11</sup> Föderalismus leistet nur dann einen Friedensbeitrag, wenn die ethnischen Gruppen den Eindruck erhalten, dass der Bundesstaat ihnen Freiräume lässt, um die eigene Kultur zu leben.<sup>12</sup> Levine beschreibt vier Kriterien, bei deren Vorliegen Föderalismus »funktionieren« soll.<sup>13</sup>

- Regionale Autoritäten können die regionale Politik kontrollieren. Levine nennt insbesondere wichtige Felder wie Bildung, Steuern und Rechtspflege. In den meisten Föderationen müssen die Subjekte diese Kompetenzen mit dem Bund teilen. Hier wird speziell ein Blick auf die Ausgestaltung in Russland angebracht sein.
- Es sollten Institutionen vorhanden sein, die zwischen den Subjekten und dem Bund Verhandlungen und Schlichtungen ermöglichen und die Kommunikation fördern. Im Rahmen dieses Aufsatzes ist besonders der Föderationsrat der RF zu nennen.
- Zusätzliche regionale Verwaltungsstrukturen schaffen Arbeitsplätze für die Bevölkerung der Region und können für Regionalpolitiker der Grundstein einer Karriere im Bund sein.
- Föderalismus verursacht politische Auseinandersetzungen im Föderationssubjekt selbst. Durch diese Situation entwickeln sich innerhalb der Ethnie verschiedene Meinungen und die ethnische Gruppe erscheint nicht als einheitliche »Opposition« zum Bund.

Der größte Nachteil des Föderalismus liegt in der Option, dass die Föderationssubjekte »auf den Geschmack« kommen und nach vollständiger Unabhängigkeit streben.<sup>14</sup> Diese Problematik muss im Zusammenhang mit Tschetschenien, Abchasien und Süd-Ossetien durchaus ernst genommen werden.

Ein weiterer wichtiger Aspekt wird von Michael E. Brown aufgezeigt. Er stellt fest, dass bei ethnischen Konflikten so schnell wie möglich gehandelt werden muss.<sup>15</sup> Bei der vorliegenden Untersuchung stellt sich die Frage, ob im Kaukasus neue föderale Strukturen oder Autonomie noch eine Lösungsmöglichkeit darstellen oder ob es für solche Bemühungen bereits zu spät ist.

## Realisierung von Föderalismus und Autonomie in den oben genannten Staaten und die speziellen Situationen im Kaukasus

Auf den genannten theoretischen Ansätzen basierend sollen das föderale System der RF und die verfassungsrechtlichen Ausgestaltungen in Georgien untersucht werden. Abschließend wird sich die Frage stellen, ob Föderalismus und Autonomie Grundlage für die Lösung der Probleme im Kaukasus sein können.

9 Levine, *Political Accommodation and the Prevention of Secessionist Violence*, in: Brown (Hrsg.): *The International Dimensions of Internal Conflict*, 1996, S. 311, [330ff], Lake/Rotchild, *Containing Fear*, in: *International Security*, Vol. 21, No.2, S. 41 [61].

10 Levine (s. Fn. 9), S. 311 [332].

11 Levine (s. Fn. 9), S. 311 [330].

12 Levine (s. Fn. 9), S. 311 [330].

13 Siehe insgesamt bei Levine (s. Fn. 13), S. 311 [331].

14 Vgl. Levine (s. Fn. 9), S. 311 [332].

15 Brown, *Internal Conflict and International Action*, in: Brown (Hrsg.): *The International Dimensions of Internal Conflict*, 1996, S. 603 [614f.].

## Sowjetunion

In der sowjetischen Politik und der nur deklaratorischen Autonomie liegen oftmals die Wurzeln der heutigen Probleme.

## Russländische Föderation

Die Föderationssubjekte sind sehr unterschiedlich in ihrer Struktur. Dies verursacht die Frage, ob die rechtliche Gleichheit von Föderationssubjekten notwendig ist.<sup>16</sup> Zudem wird eine Föderation auch immer komplizierter, je mehr Föderationssubjekte existieren.<sup>17</sup> Von den theoretischen Ansätzen ausgehend ist festzustellen, dass viele Föderationssubjekte über zu wenig eigenständige Rechte verfügen. Wie bereits aufgezeigt, werden die wichtigsten Fragen in Moskau entschieden. Der Föderationsrat ist de facto nicht so mächtig wie de jure, weil die Subjekte nicht ausreichend koordiniert sind, was auch an der hohen Zahl und den bereits rein geographisch unterschiedlichen Interessen liegt. Die meisten der 89 Föderationssubjekte sind zudem keine autonomen Republiken oder Regionen, sondern russische Verwaltungsgebiete. Selbst bei erfolgreicher Koordinierung der autonomen Republiken und Regionen bestünde also kaum die Möglichkeit, massiven Einfluss zu nehmen. Auch der politische Wettbewerb innerhalb der autonomen Subjekte findet aufgrund der politischen Strukturen in Russland oft fast nicht statt. Der Föderalismus der RF fügt sich also kaum in Levines vier entscheidende Kriterien ein.

Ein weiteres Problem wird durch die unterschiedliche Ausgestaltung der Föderationsverträge zwischen Bund und Föderationssubjekten geschaffen. Die interessanteste Vereinbarung wurde zwischen der RF und Tatarstan geschlossen.<sup>18</sup> Dieser Vertrag dient für zwei verschiedene Aspekte als gutes Beispiel. Einerseits ist ein solcher Vertrag eine gute Möglichkeit, Probleme individuell zu lösen und ein autonomes Subjekt an die Föderation zu binden. Andererseits kann ein solcher Vertrag bei anderen Subjekten, die keine vergleichbare Verhandlungsposition haben, Missfallen erregen.<sup>19</sup> Tatarstan hat den Vorteil, aufgrund der großen Öl- und Gasvorkommen eine reiche und damit interessante Republik zu sein. Andere Subjekte können nicht mit solchen Pfunden wuchern.

Fraglich bleibt, ob Tschetschenien, der russische Krisenherd im Kaukasus, ebenfalls durch einen entsprechenden Vertrag befriedet werden könnte. Die Gestaltungsmöglichkeiten sind offensichtlich grundsätzlich groß. Nach den Kriegen 1995/96 und 1999/2000 ist es aber schwer, einen Weg zum Frieden zu finden und vor allem eine dauerhafte Befriedung zu erreichen. Tschetschenien ist eigentlich eine autonome Republik, wird aber faktisch komplett von Moskau aus gesteuert.<sup>20</sup> In diesem Fall existieren föderale Strukturen nur auf dem Papier.

Zwei Modelle zur Problemlösung sollen kurz diskutiert werden. Die erste Möglichkeit besteht in einer Regelung wie zwischen der Ukraine und der Krim.<sup>21</sup> Die Krim gab ihre Abspaltungspläne auf und auch einen Teil der autonomen Rechte ab und erhielt im Gegenzug weite Gesetzgebungskompetenzen in den ökonomisch interessanten Gebieten Tourismus, Wirtschaft und Arbeit. Die theoretischen Voraussetzungen wären gegeben, da durch Tschetschenien wichtige Pipelines aus der Kaspische Region laufen und auch Ölvorkommen existieren. Die zweite Option wäre ein Vertrag zwischen der RF und Tschetschenien in Anlehnung an die Vereinbarung der RF mit Tatarstan. Dieser erschöpft sich nicht

16 Awakjan, Der Status der Subjekte und die Formierung der regionalen Politik der Russischen Föderation, in: Traut (Hrsg.): Verfassung und Föderalismus Rußlands im internationalen Vergleich, 1995, S. 9 [15].

17 Schneider, Das politische System der Russischen Föderation, 1999, S. 130, mit dieser Annahme für die RF.

18 Dazu z. B. Schneider (s. Fn. 17), S. 134ff.

19 Zum Problem des asymmetrischen Föderalismus in der RF siehe Tumanow, Ist eine asymmetrische Föderation möglich?, in: Traut (Hrsg.): Verfassung und Föderalismus Rußlands im internationalen Vergleich, 1995, S. 310ff.

20 Vgl. [http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/country\\_profiles/2565049.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/country_profiles/2565049.stm) am Ende, zuletzt geprüft am 10.07.2009.

21 Siehe dazu meinen Aufsatz in JOR (Jahrbuch für Ostrecht) 2006, Von der »schweren Geburt« bis zur »orange- nen Revolution«: Zehn Jahre ukrainische Verfassung, S. 171 [178f.].

in wirtschaftlichen Fragen, sondern garantiert Tatarstan auch die Organisation der Republik, die Steuerhoheit, sogar Vertragsabschlüsse mit anderen Nationen unabhängig von der Föderation und auch wirtschaftliche Vertragsfreiheit mit anderen Subjekten der RF.<sup>22</sup> Prinzipiell dürfte ein solches Maß an Unabhängigkeit auch für Tschetschenien interessant sein. Im Moment ist es allerdings illusorisch, dass Verhandlungen bis zu diesem Punkt gelangen könnten.

### **Georgien**

Süd-Ossetien wird in der Verfassung nur als integraler Bestandteil Georgiens erwähnt. Dies ist das genaue Gegenteil von Zugeständnissen. Abchasien hat, wie erwähnt, einige spezielle Rechte. Insgesamt steht die georgische Verfassung aber hauptsächlich für das krampfhaftes Zusammenhalten des Staates. Die Kriege in den frühen 1990ern (Abchasien) und 2008 (Süd-Ossetien) stehen hier einer autonomen oder föderalen Lösung im Wege. Auch ein Vertragsmodell wie in Tatarstan erscheint zurzeit nicht umsetzbar.

### **Zusammenfassung**

In allen dargestellten Fällen scheint zurzeit keine umsetzbare Option zu bestehen. Grund dafür ist das Zeitproblem, das Brown darstellt. Gerade bei den jahrelangen »frozen conflicts« im Südkaukasus, aber auch in Tschetschenien, scheint es zu spät zu sein, um anhand von Föderalismus und Autonomie eine Lösung zu finden. Die bisherigen juristischen Ausgestaltungen waren und sind nicht ausreichend; nun sind die Fronten verhärtet.

---

22 Vgl. Schneider (s. Fn. 17), S. 135.