



## KOMMUNALPOLITIK

- |   |    |
|---|----|
| ■ ANALYSE   |    |
| Von der lokalen Selbstverwaltung zur „Machtvertikale“           | 2  |
| Vladimir Gelman, St. Petersburg                                 |    |
| ■ UMFragEN  |    |
| Lokale Selbstverwaltung in den Augen der russischen Bevölkerung | 7  |
| <hr/>   |    |
| ■ CHRONIK   |    |
| Vom 7. bis zum 17. Mai 2007                                     | 10 |



## Analyse

# Von der lokalen Selbstverwaltung zur „Machtvertikale“

Vladimir Gelman, Europäische Universität St. Petersburg

## Zusammenfassung

Die lokale Selbstverwaltung ist in der russischen Verfassung verankert und in den 1990er Jahren wurden zu ihrer Realisierung ernsthafte Schritte unternommen. Das Ergebnis war jedoch aufgrund der Schwäche des Zentrums eine von den einzelnen Regionen sehr unterschiedlich gestaltete Kommunalreform. Unter Präsident Vladimir Putin ist die lokale Selbstverwaltung dann systematisch eingeschränkt worden. Im Ergebnis hat sie mittlerweile nur noch symbolischen Charakter.

## Einleitung

Die aktuelle Verfassung Russlands wandelt sich mehr und mehr von einem Grundgesetz zu einem Werk aus dem Bereich der fantastischen Literatur. Ein weiteres trauriges Beispiel konstitutioneller Fantastik ist durch die Norm ergänzt worden, dass „in der Russischen Föderation [...] lokale Selbstverwaltung garantiert wird“ (Artikel 12), die „die selbstständige Entscheidung der Bevölkerung über Fragen lokaler Bedeutung gewährleistet“ (Artikel 130). In der Tat wird von fast allen Beobachtern der Zustand der lokalen Selbstverwaltung in Russland als negativ bewertet. Ihre wichtigsten Charakteristika, *kommunale Demokratie* und *kommunale Autonomie*, also die Möglichkeit kommunaler Behörden, unabhängig von der Kontrolle der höher gestellten Behörden zu agieren, haben in den letzten Jahren einen Wandel erfahren, der einen Vergleich der heutigen Situation mit dem Zustand der lokalen Selbstverwaltungsorgane in der Sowjetunion erlaubt.

In den 1990er Jahren hat Russland einige ernstzunehmende Schritte auf dem Weg zur Herausbildung einer lokalen Selbstverwaltung unternommen. So wurden fast überall Stadtrats- und Bürgermeisterwahlen durchgeführt. Die Unterzeichnung und Ratifizierung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung zeugte von Russlands Aufrichtigkeit bei der Förderung lokaler Selbstverwaltung. Trotzdem blieben die Erfolge der Reform der Selbstverwaltung begrenzt.

Ab 2000 entwickelte sich die Politik mit dem Amtsantritt von Vladimir Putin jedoch in die entgegengesetzte Richtung. Die politische wie wirtschaftliche Rezentralisierung der Führung des Landes und die Degradierung seiner demokratischen Institutionen haben dazu geführt, dass im heutigen Russland kommunale Demokratie und lokale Selbstverwaltung nur noch leere Begriffshülsen sind. Die lokale Selbstverwaltung kann so als unterstes

Glied in der „Vertikale der Macht“ gesehen werden, an deren Spitze der Präsident steht.

## Die Kommunalreform der 1990er Jahre

Die Kommunalreform der 1990er Jahre war kein durchdachtes und von der Administration zielgerichtet auf nationaler und lokaler Ebene durchgeführtes Projekt, wie etwa die Reform der Landesstände 1864. Das gesamte postsowjetische kommunale Projekt ist in seiner Verwirklichung nur sehr inkonsequent ausgeführt worden, die Absichten seiner Initiatoren ließen sich nur noch mit Mühe erkennen. Dafür gab es einige Gründe.

Erstens fiel die Entstehung der lokalen Selbstverwaltung in eine Periode von Rezession und Haushaltskrise; die neuen kommunalen Organe konnten nicht mit den nötigen finanziellen Mitteln gestärkt werden: grob gesagt mussten auf nationaler Ebene Löcher im Staatshaushalt gestopft werden, so dass sich die föderalen Organe nicht um die Entwicklung der finanziellen Basis der Kommunen kümmern konnten.

Zweitens hatte die administrative Krise des russischen Staates nach dem Zerfall der UdSSR eine „erdrukschartige“ Dezentralisierung zur Folge gehabt. Ein erheblicher Teil der Ressourcen und Macht des föderalen Zentrums fand sich in den Händen der Regionen wieder. Diese konnten nun in den 1990er Jahren relativ frei über ihren Umgang mit nationalen Gesetzen entscheiden, da das Zentrum damals nur über sehr eingeschränkte Fähigkeiten zur Kontrolle der Regionen verfügte. Im Ergebnis setzten einige Regionen die Kommunalreform um und andere nicht.

Drittens stand die Kommunalreform nicht ganz oben auf der Prioritätenliste der Politik, unter den Nägeln brannten ganz andere Probleme. Motivation und Stimulanz reichten nicht aus für die Ausarbeitung und Realisierung einer komplexen Strategie der

Kommunalpolitik. Die Kapazitäten der Politik waren anderweitig gebunden.

Die wichtigsten Entscheidungen auf dem Gebiet der kommunalen Selbstverwaltung sind vom Zentrum während des Kampfes zwischen den „ideologischen Koalitionen“ getroffen worden. Von diesen Koalitionen gab es mindestens drei: die „Verwalter“, welche die kommunalen Behörden als untersten Baustein in der gesamtrussischen Verwaltungspyramide sahen und nicht bereit waren, die kommunale Autonomie als solche zu akzeptieren. Die „Utilitaristen“, die eine verbesserte Effektivität staatlicher Steuerung anstrebten. Kommunale Selbstverwaltung war für sie ein Mittel zur Erreichung dieses Ziels. Die „Selbstverwalter“ schließlich sahen kommunale Autonomie und Demokratie als normative Bestandteile der liberalen Modernisierung Russlands.

Eine taktische Allianz von „Utilitaristen“ und „Selbstverwaltern“ ermöglichte die Verabschiedung einiger Gesetze, darunter 1995 das Gesetz „Über die allgemeinen Prinzipien der Organisation kommunaler Selbstverwaltung in der Russischen Föderation“. Die Umsetzung dieser Gesetze hatte allerdings selektiven Charakter, da die „Utilitaristen“ die „Selbstverwaltungsspiele“ für den Widerstand gegen oder den Handel mit dem Zentrum und den regionalen Eliten instrumentalisierten. Viele Gesetze in diesem Bereich, ähnlich einer Reihe anderer normativer Akte in den 1990er Jahren, standen unter dem Einfluss eines juristischen Determinismus: das Zentrum nahm an, dass alle Vereinbarungen in der Praxis so funktionieren, wie sie festgeschrieben worden sind. Und dies, obwohl weder ein formeller noch informeller Sanktionierungsmechanismus vorhanden war. Die Regionen bestimmten ihre eigenen Spielregeln, die den vom Zentrum vorgegeben Rahmen häufig überschritten.

In der Praxis schuf die Regionalisierung der Reform ein breites Spektrum kommunalpolitischer Varianten. Ihre Ausgestaltung wurde bestimmt von der Kräfteverteilung in den Regionen. Während kommunale Behörden in einigen Regionen, wie etwa Tatarstan, über keine nennenswerte Autonomie verfügten, führten die Kommunalreformen in anderen Regionen, beispielweise in Karelien, zu einer (zumindest für russische Verhältnisse) erfolgreichen Etablierung kommunaler Autonomie und Demokratie. Allerdings wiesen nach Angaben der russischen Regierung im Jahre 2001 insgesamt 95% der Kommunen einen negativen Haushalt auf. Von echter Autonomie konnte so nicht die Rede sein.

Lediglich zwei Typen von Städten konnten in der Praxis tatsächlich Anspruch auf autonome Selbstverwaltung erheben: Einerseits regionale

Zentren mit großem wirtschaftlichen Potential und dementsprechend einer soliden Steuerbasis sowie andererseits Städte, die von einzelnen Firmen gezielt gefördert wurden. Dies gilt insbesondere für Betriebe aus dem Rohstoffsektor, die in der Nähe ihrer Förderstätten *de facto* ganze Städte betreiben. Die Kommunalverwaltung ist aber dementsprechend von der Leitung dieser Betriebe abhängig.

Anzumerken ist auch, dass die Etablierung lokaler Selbstverwaltung bei weitem nicht immer zu einer kommunalen Integration, also einem effizienten Mechanismus der Einbindung der lokalen Selbstverwaltung in das allgemeine Steuerungssystem des Staates führte. Symptomatisch ist, dass auf Behörden der kommunalen Selbstverwaltung nicht erfüllbare staatliche soziale Verpflichtungen abgewälzt worden sind („unfinanzierbare Mandate“). Auch sind die lokalen Behörden in zahlreiche Konflikte mit regionalen Behörden über die Verteilung von Ressourcen und Verantwortlichkeiten geraten. Die ineffektive Regulierung der Beziehungen und das Fehlen klarer Spielregeln auf föderaler wie regionaler Ebene hatte in den 1990er Jahren zu einer wachsenden kommunalen Verschuldung beigetragen, vor allem gegenüber Unternehmen der Wohnungs- und Kommunalwirtschaft sowie Energiedienstleistern. Ein Teufelskreis kommunaler Krisen war die Folge.

Kommunale Autonomie und Demokratie waren zwar verkündet worden, effektive Mechanismen zu ihrer Herausbildung konnten aber weder auf föderaler noch regionaler Ebene etabliert werden. Die Gründe dafür finden sich vor allem in der ungünstigen institutionellen Lage im Zentrum und in den Regionen sowie in den in die Länge gezogenen und nicht abgestimmten Reformen, die größtenteils auch noch improvisiert wurden. Das Ergebnis der Kommunalreformen in den 1990er Jahren war ein labiles partielles Gleichgewicht, das niemanden zufrieden stellen konnte. Diese Situation trug weder zu einer effektiven Arbeit der kommunalen Behörden noch zum Vertrauen in die Organe der kommunalen Selbstverwaltung bei. Ebensowenig half sie bei der Lösung lokaler Probleme. Die Notwendigkeit weitergehender Reformen auf dem Gebiet der lokalen Selbstverwaltung ist zu Beginn des neuen Jahrhunderts von allen Experten anerkannt worden.

### Die Gegenreform: Unterordnung und Vereinheitlichung

Seit dem Amtsantritt von Präsident Vladimir Putin im Jahre 2000 ist die wirtschaftliche Entwicklung gekennzeichnet durch dynamisches Wachstum, aber auch durch eine sich immer weiter öffnende Schere zwischen „armen“ und „reichen“ Regionen und Kom-

munen. Dies betrifft alle sozialen und ökonomischen Parameter.

Der zweite zentrale Einflussfaktor auf die Entwicklung der lokalen Selbstverwaltung ist der Konsolidierungskurs des russischen Staates als eine Folge der Rezentralisierung des Landes („Föderalreform“). Das Zentrum gewann schrittweise die Kontrolle über die Regionen zurück. Begleitet wurde dies von einer Konzentration der Finanzflüsse im föderalen Haushalt: Der Anteil der föderalen Gelder im konsolidierten Gesamthaushalt des Landes stieg von ca. 40% im Jahre 1998 auf 66% im Jahr 2006. Die Konzentration der politischen Macht in den Händen des Kremls machte öffentliche Debatten in der politischen Entscheidungsfindung überflüssig. Inhaltsunabhängig konnten der Präsident und seine Regierung auf die Unterstützung der Staatsduma für ihren politischen Kurs zählen.

Dies betraf auch die wichtigsten Aktivitäten föderaler Behörden im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung. Zum Beginn der Amtszeit Putins kam es zu einer Reorganisation der „ideologischen Koalitionen“: die „Selbstverwalter“ wurden nun gänzlich an die Peripherie des politischen Prozesses gedrängt. Wichtige Entscheidungen handelten jetzt die „Verwalter“ und die „Utilitaristen“ untereinander aus. Erstere konnten auf die regionalen Eliten als ihre Verbündeten zählen, letztere waren im Gegensatz zu den 1990er Jahren mittlerweile in der Lage, auf die Unterstützung der Bürgermeister als „Einflussagenten“ des Zentrums in den Beziehungen zu den Regionen zu verzichten.

An die Stelle des „Selbstverwaltungsspiels“ trat die Interessenskonfrontation unterschiedlicher staatlicher Behörden. Sie erinnert an Konflikte zwischen Ministerien zu Zeiten der Politik der Landesstände Ende des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts. Damals wie heute strebt das Finanzministerium eine umfassende Zentralisierung der Finanzen und eine Reduzierung der Zahl lokaler Steuern an. Das zaristische Innenministerium, dessen Rolle jetzt von der Präsidialadministration gespielt wird, plädierte genau wie die Administration für eine wirtschaftliche Unabhängigkeit der Kommunen. Sie sahen darin den Schlüssel für eine erfolgreiche Lösung kommunaler Probleme. Die Machtverteilung am Anfang des 21. Jahrhunderts wirkte sich jedoch nicht zugunsten der lokalen Selbstverwaltung aus.

### Neue gesetzliche Regelung

Zur Neuregelung der lokalen Selbstverwaltung war vom Kreml eine Kommission eingesetzt worden. Vorsitzender war der damalige stellvertretende Leiter der Präsidialadministration Dmitri Kozak. Das

wichtigste Ergebnis der Kommissionsarbeit war das im Oktober 2003 verabschiedete neue Gesetz über die lokale Selbstverwaltung. Allgemein kann man die Logik des neuen Gesetzes als bürokratische Rationalisierung beschreiben.

Im einzelnen: die Zuständigkeitsbereiche kommunaler Behörden sollten klar definiert werden, Mandate kommunaler Behörden sollten mit ihrer finanziellen Ausstattung in Einklang gebracht werden, die Praxis „nicht finanzierbarer Mandate“ sollte ein Ende haben. Außerdem sollten die Strukturen der lokalen Selbstverwaltungen vereinheitlicht und die Kommunen reorganisiert werden. Zudem wurde davon ausgegangen, dass die kommunale Selbstverwaltung in Zukunft nur noch administrative und keine politischen Aufgaben mehr übernimmt. Das Gesetz sollte Regier- und Lenkbarkeit der kommunalen Behörden gewährleisten. Ihre Rolle als gewählte und der Bevölkerung rechenschaftspflichtige Organe wurde als zweitrangig angesehen. Das eigentliche Verständnis des Begriffs „lokale Selbstverwaltung“ verschwand zwar nicht aus dem offiziellen Sprachgebrauch, seine Bedeutung hatte sich aber grundlegend verändert: infolge einer „sanften“ Revision der Verfassungsnormen kam es zu einer „Verstaatlichung“ der kommunalen Selbstverwaltung. In diesem Zusammenhang scheint die Gegenüberstellung des neuen Gesetzes von 2003 mit der Reform der Landesstände 1890 bis 1892 auch angemessen zu sein.

Die wichtigste Neuerung des Gesetzes von 2003 bestand in der Aufteilung der Kommunen in verschiedene Typen mit einem unterschiedlichen Kompetenzumfang. Ausnahmen bildeten Moskau und St. Petersburg. Hier wurde die Organisation der kommunalen Selbstverwaltung wie vorher auch der regionalen Macht überlassen. Als Ergebnis der kommunalen Neuordnung stieg die Anzahl der Kommunen um fast das zweifache: von 12.215 im Jahre 2000 auf 24.079 fünf Jahre später. Die Kommunen teilten sich auf in 19.769 ländliche Siedlungen/Dörfer, 1.773 städtische Siedlungen/Städte, 1.780 Kommunalbezirke, 521 Stadtbezirke und 236 innerstädtische Territorien in Städten mit föderaler Bedeutung (Moskau und St. Petersburg).

Das neue Gesetz von 2003 reguliert exakt Anzahl und Status der kommunalen Abgeordneten, gewährt aber den Regionen das Recht, die Organisationsmechanismen der lokalen Selbstverwaltung zu bestimmen. Unter anderem steht es ihnen frei, die kommunalen Organe nicht nur durch Wahlen besetzen zu lassen. Sie haben auch die Möglichkeit, Leiter und Abgeordnete in die zu den Bezirken gehörenden Kommunen zu ent-

senden. Zudem können sie auch über das Verfahren zur Bildung der Exekutivorgane der kommunalen Selbstverwaltung entscheiden. Neben Wahlen zum Amt des Bürgermeisters sieht das Gesetz auch die Möglichkeit vor, die Leiter von Städten und Bezirken durch Verträge mit den Legislativorganen der lokalen Selbstverwaltung zu bestellen. Ausgewählt werden die Kandidaten für diese Posten vorwiegend durch die Regionaladministration. Dieser Prozess ahmt teilweise das Modell von „City-Managern“ nach, das zu Beginn des 20. Jahrhunderts in den USA im Zuge des Kampfes gegen die Dominanz städtischer „Politikmaschinen“ aufgekommen war. Später allerdings ist dieses Modell sowohl als demokratische Standards verletzend wie auch ineffektiv angesehen worden.

Das Bedürfnis nach Kontrolle bestimmt auch den Kurs des Zentrums in Fragen der kommunalen Finanzen. Die kommunalen Einnahmen werden so reglementiert, dass sie sich in direkter Beziehung zu den finanziellen Verpflichtungen der Kommunen befinden. Das neue Gesetz legt ein unantastbares steuerliches Minimum im Budget fest, das die Einhaltung minimaler Sozialstandards auf lokaler Ebene sicherstellen soll. Dabei geht es allerdings nicht um eine Konsolidierung der Einnahmen zur Gewährleistung finanzieller Autonomie, sondern um die Organisation einer effizienten Verteilung der Haushaltsmittel „von oben nach unten“. Es gilt, die Ausgeglichenheit der lokalen Haushalte durch Subventionen und Zuwendungen aus Budgets übergeordneter Stellen zu erreichen. So werden Anzahl und Höhe der kommunalen Steuern stark reduziert. Ihr Anteil an den kommunalen Haushalten sank von 14,4% im Jahre 2000 auf 3,9% vier Jahre später.

Einnahmen aus den wichtigsten Steuern werden zwischen dem föderalen und den regionalen Haushalten aufgeteilt, erst dann fließen Teile dieser Einnahmen wieder zurück an die Kommunen. Formell geschieht dies in Übereinstimmung mit den vom Zentrum vorgegebenen Regeln. Faktisch aber hängt die Verteilung vom guten Willen der föderalen und regionalen Behörden ab. Ein Instrument zur Regulierung der kommunalen Finanzen wurde ein überkommunaler Budgetausgleich mittels „negativer Subventionen“. Durch das neue Gesetz werden die Finanzmittel von Kommunen mit höheren Einnahmen pro Person (mehr als doppelt so hoch wie der regionale Mittelwert) zugunsten der Kommunen der selben Region mit geringeren Einnahmen umverteilt. Diese Vorgehensweise ist von liberalen Experten kritisiert worden: sie wiesen darauf hin, dass eine Politik des Haushaltsausgleichs auf zwischenkommunaler Ebene die Motivation zur Wirtschaftsförderung vor allem

in den größeren Städten, den „Lokomotiven“ des Wirtschaftswachstums, stören und weitere administrative Barrieren für das Unternehmertum schaffen würde.

Eine weitere Gefahr für die lokale Selbstverwaltung ist die vom Gesetz vorgesehene Möglichkeit einer faktischen Insolvenz von Kommunen und die Einsetzung einer externen Verwaltung, wenn kommunale Schulden einen Wert von mehr als 30% des Haushalts erreichen. Die Drohung einer selektiven Anwendung von Kommunalinsolvenzen und die Abhängigkeit lokaler Behörden von übergeordneten Haushalten bergen die Gefahr, dass sie als politische Druckmittel verwendet werden. Zudem können diese Teile des Gesetzes von Spekulanten benutzt werden, um durch eine „feindliche Übernahme“ von kommunalem Eigentum wertvolle Immobilien zu erhalten.

Selbst wenn das Gesetz die kommunalen Aufgaben auflistet (insgesamt 26 bis 34 Punkte, von der Vormundschaft über das Fürsorgerecht bis hin zur Müllabfuhr) und formell die Kommunen von Zuständigkeiten wie der Schul- und Krankenhausfinanzierung befreit, so löst es doch die nicht die Probleme der Überlastung der lokalen Selbstverwaltung. Wie schon zuvor wirkte sich auch hier der juristische Determinismus der Gesetzesautoren negativ aus. Erwartungen, dass das Gesetz so wie geschrieben auch in der Praxis funktionieren würde, erfüllten sich nicht. Der zur Umsetzung des neuen Gesetzes erforderliche Verwaltungsaufwand (Schaffung neuer kommunaler Behörden, Änderung ihrer Grenzen, aus der kommunalen Finanzreform entstandene Probleme), schien viel zu hoch zu sein. So wurde sein Inkrafttreten bis Anfang 2006 verschoben. Zu diesem Zeitpunkt allerdings bestand seitens der „Verwalter“ und der regionalen Führungen bereits kein Interesse mehr an seiner Umsetzung.

Deshalb gestattete die Staatsduma den Regionen eine eigenständige Entscheidung über den Zeitpunkt, an dem die neue Kommunalreform auf ihrem Gebiet umgesetzt werden soll. Diese Entscheidung muss bis Januar 2009 gefallen sein. Durch diese neuerliche Verzögerung wurden die Probleme der Kommunen noch verschärft: sie sind nun abhängig von Subventionen und müssen weiterhin eine Reihe staatlicher Aufgaben erfüllen, ohne dafür aber die notwendigen Ressourcen zu besitzen.

### Ein Schritt vor, zwei Schritte zurück

Zum Ziel gesetzt hatte sich das neue Gesetz die Gewährleistung von Effizienz der lokalen Selbstverwaltung. Um dies zu erreichen, wurde als wichtigstes Mittel allerdings die Aufgabe kommunaler

Autonomie zugunsten einer staatlichen Kontrolle über die Kommunen und ihre Unterordnung unter föderale und regionale Institutionen gewählt. In Städten und Regionen bestehende unterschiedliche Varianten kommunaler Selbstverwaltung sind zu einem bedeutenden Teil vereinheitlicht worden. Mit der Ausgestaltung klarer „Spielregeln“, der Definition von Grenzen, Funktionen und Aufgaben der Selbstverwaltung hat das Gesetz einen Schritt nach vorne gemacht. Darauf folgten aber zwei Schritte zurück: die lokale Autonomie ist durch zentralisierte Kontrolle und die Abhängigkeit der Kommunen von Subventionen ersetzt worden. Die lokale Demokratie ist auf praktisch unbedeutende Wahlen mit geringem Wettbewerb reduziert worden. Die Wahlbeteiligung ist niedrig, die Bedeutung der Kommunalräte beschränkt und die Bürgermeister und/oder City-Manager sind den Wählern gegenüber nicht rechen-schaftspflichtig.

### Wie geht es weiter?

Die kommunale Gegenreform spiegelt wie die gesamte russische Politik im Bereich der lokalen Selbstverwaltung allgemeine politische Tendenzen im Lande wider. Nachdem die Wahlen in Russland nicht mehr auf der Basis politischer Konkurrenz stattfinden und die bedeutendsten Wirtschaftsmärkte unter einigen vom Kreml kontrollierten Großunternehmen aufgeteilt worden sind, wäre es naiv, erblühende autonome und demokratische kommunale Selbstverwaltungen zu erwarten.

Mehr noch, die Kommunalpolitik hat sich als „Geisel“ der „gelenkten Demokratie“ erwiesen: jeder Schritt des Kremls auf dem Weg der Machtkonzentration provozierte weitere Einschränkungen der lokalen Selbstverwaltung. Sehr bezeichnend dafür sind die immer wieder unternommenen Versuche, die lokale Selbstverwaltung in großen Städten und insbesondere die Wahlen von Stadtoberhäuptern abzuschaffen und sie durch eine staatliche Leitung mittels Gouverneuren zu ersetzen. Nachdem im Herbst 2004 die Entscheidung zur Abschaffung allgemeiner Wahlen der Gouverneure getroffen worden war, kam es zu einer neuerlichen Diskussion über die Einsetzung der Bürgermeister. Nun ist aber die Taktik einer „sanfteren Strangulierung“ der kommunalen Selbstverwaltung über den Weg einer Ernennung von City-Managern gewählt worden.

Angewandt worden ist diese Praxis jedoch nicht überall, was eine neue Welle von Attacken nach sich zog. Im Frühjahr 2006 hat die Duma einen Gesetzesentwurf beraten, der die Möglichkeit einer teilweisen Übergabe von Funktionen der lokalen

Selbstverwaltung an regionale Behörden vorgesehen hat. Im Herbst 2006 brachen die Diskussionen mit neuer Kraft wieder auf; Dumaabgeordnete von „Einiges Russland“ hatten einen weiteren Gesetzesentwurf vorgelegt. Dieser sah in regionalen Zentren, ähnlich wie in Moskau und St. Petersburg, die Selbstverwaltung auf der Ebene der Stadtteile vor. Die Stadtregierung sollte in Gänze an die Regionaladministration übergeben werden. Dieser Gesetzesentwurf hat Proteste der Kommunen hervorgerufen. Allerdings führte nicht die Argumentation, dass diese Maßnahmen die Regierbarkeit der Städte lähmen würde, zur Entfernung dieser Punkte aus dem Gesetzesentwurf. Ausschlaggebend war die Befürchtung, dass „Einiges Russland“ städtische Wählerstimmen bei den bevorstehenden Dumawahlen verlieren könnte.

Derzeit gibt es so gut wie keine Garantien mehr gegen eine vollständige Liquidierung der lokalen Selbstverwaltung oder ihre Herabstufung auf ein wirtschaftlich und politisch unbedeutendes Niveau. Die einzige und zugegebenermaßen schwache Beschränkung stellen die Verpflichtungen dar, die Russland im Rahmen der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung übernommen hat: die Existenz von gewählten autonomen Selbstverwaltungsorganen ist (noch) neben der Abschaffung der Todesstrafe Bedingung für Russlands Mitgliedschaft im Europarat. Dabei ist das Verhältnis des Kremls zur lokalen Selbstverwaltung als lediglich einem „Antriebsriemen“ für die „gelenkte Demokratie“ äußerst kurzfristig. Denn bei der Bewältigung der im Land anstehenden Aufgaben ist nur eine autonome und politisch verantwortliche lokale Selbstverwaltung fähig, aufkommende Krisen in den russischen Städten in den Griff zu bekommen. Was die Reformen im Sozial- und Wirtschaftsbereich betrifft, so können nur effizient arbeitende kommunale Behörden die Reform der Wohnungs- und Kommunalwirtschaft erfolgreich und effizient durchführen. Diese Reform besteht zum größten Teil in der Privatisierung staatlicher Schulden und der Übertragung von Kosten zur Wohnraumunterhaltung und Renovierung auf die Bürger.

Vom politischen Blickwinkel her gesehen wird das Staatsoberhaupt die volle Verantwortung für Misserfolge und Fehler bei der Lösung von Alltagsproblemen der Bürger übernehmen müssen, sofern kommunale Behörden ohne Ressourcen und Kompetenzen schwächstes Glied in der hierarchisch aufgebauten „Machvertikale“ bleiben sollten. Letztendlich ist es kaum vorstellbar, dass sich solch ein großes und vielfältiges Land wie Russland ohne eine effektive kommunale Selbstverwaltung lang-

fristig erfolgreich entwickeln kann. So kann man nur hoffen, dass kommunale Autonomie und kom-

munale Demokratie wieder auf die Tagesordnung der russischen Politik gesetzt werden.

*Übersetzung: Galina Romanova*

*Über den Autoren:*

Vladimir Gelman ist Professor an der Fakultät für Politikwissenschaft und Soziologie der Europäischen Universität St. Petersburg.

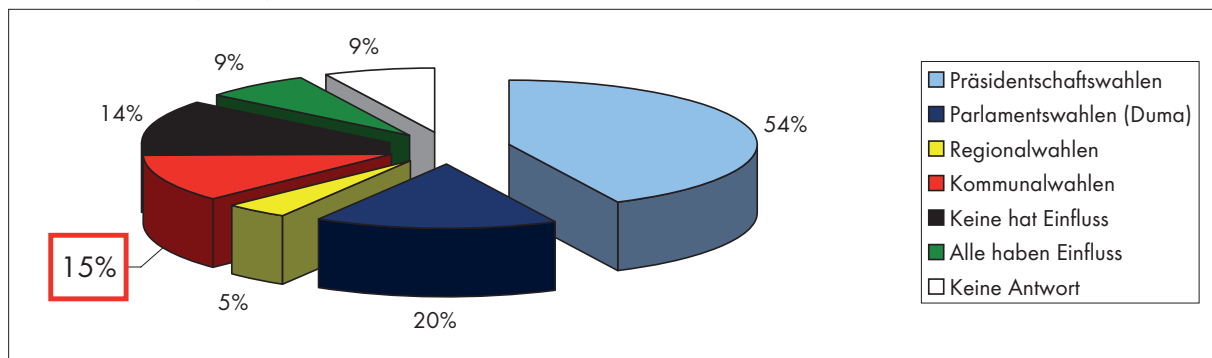
*Lesetipps*

- A. Cherniavskii, K. Vartapetov: Municipal Finance Reform and Local Self-governance in Russia, in: Post-Communist Economies 3/2004, S. 251–264.
- A. Evans, V. Gel'man (Hg.): The Politics of Local Government in Russia. Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2004.
- T. Lankina: President Putin's Local Government Reforms, in: P. Reddaway, R. Orttung (Hg.): The Dynamics of Russian Politics: Putin's Reform of Federal-Regional Relations, Bd.2, Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2005, S. 14.

**Umfragen**

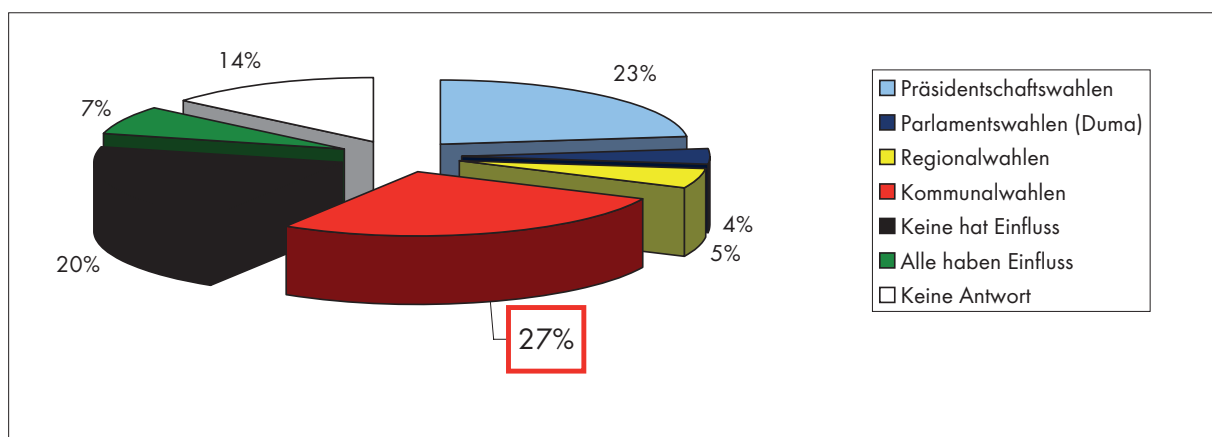
**Lokale Selbstverwaltung in den Augen der russischen Bevölkerung**

**Grafik 1: Die Ergebnisse welcher Wahlen beeinflussen Ihrer Meinung nach die Lage des Landes am stärksten? (2006)**



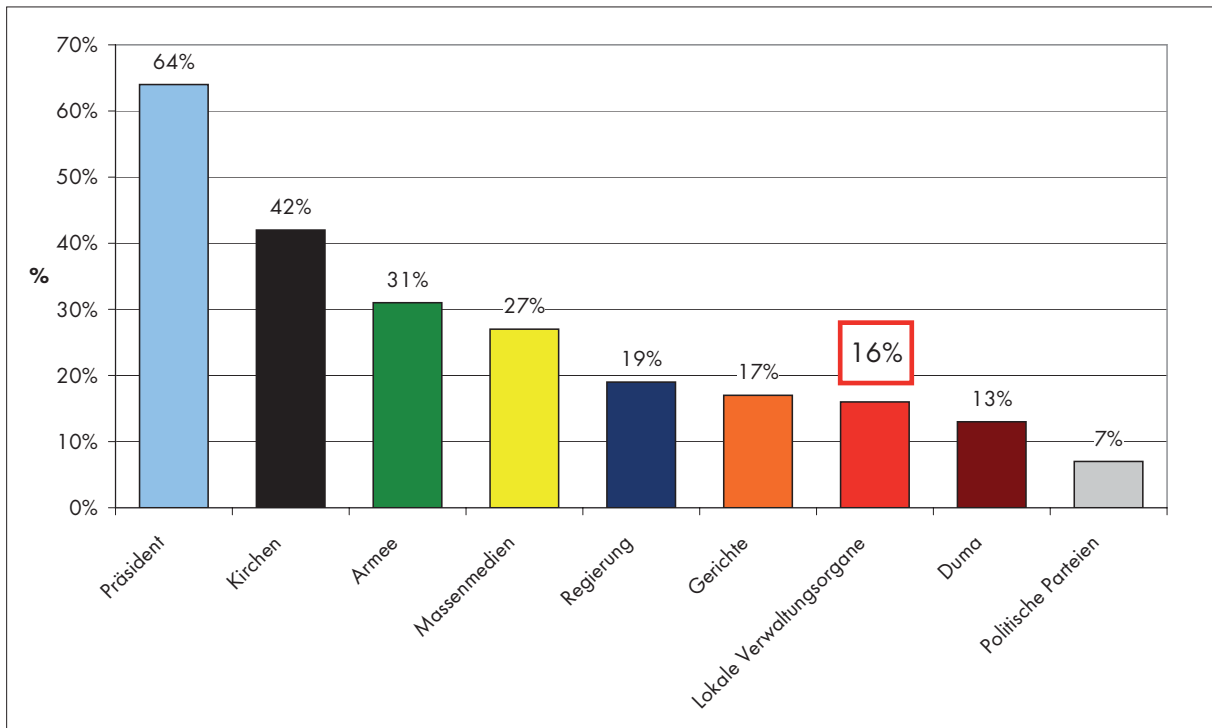
Quelle: Fond für Öffentliche Meinung (FOM), <http://bd.fom.ru/report/map/tb0600101>

**Grafik 2: Die Ergebnisse welcher Wahlen beeinflussen Ihrer Meinung nach das Leben von Leuten wie Ihnen am meisten? (2006)**



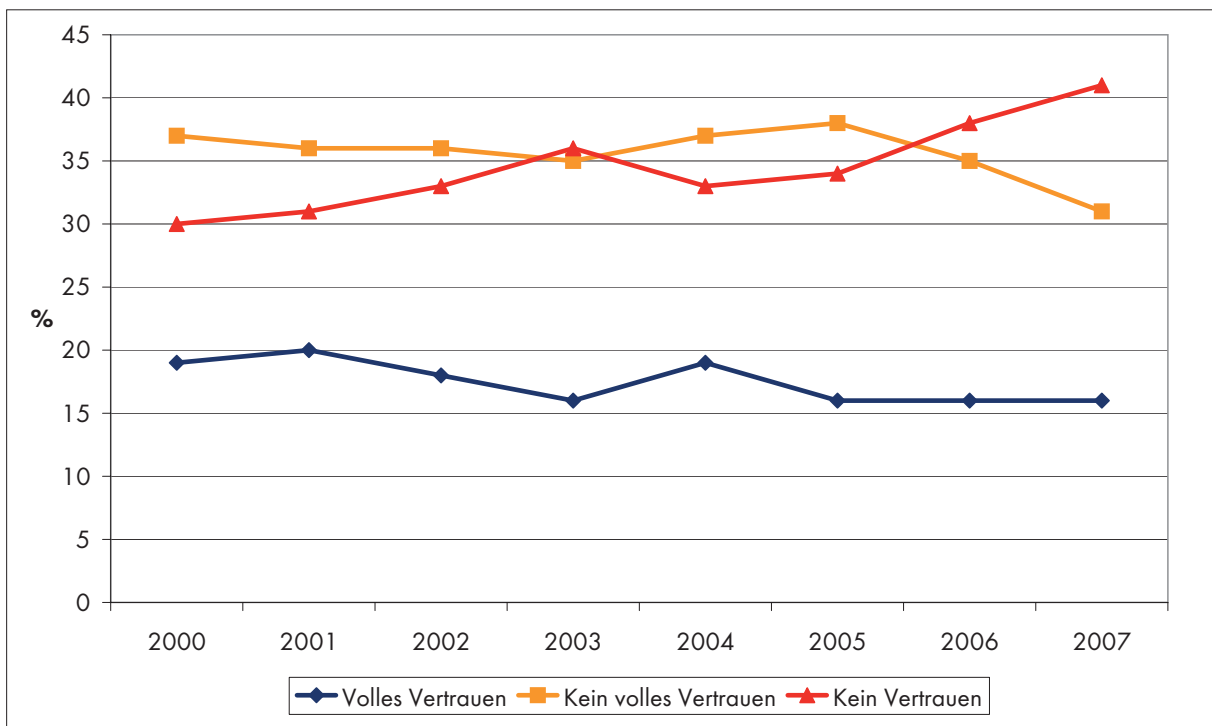
Quelle: Fond für Öffentliche Meinung (FOM), <http://bd.fom.ru/report/map/tb0600101>

**Grafik 3: In welchem Maße vertrauen Sie folgenden Institutionen? (2007)**  
(Anteil derjenigen, die volles Vertrauen bekunden)



Quelle: Lewada-Zentrum, <http://www.levada.ru/press/2007040901.html>

**Grafik 4: In welchem Maße vertrauen Sie den Organen der lokalen Selbstverwaltung? (2000-07)**

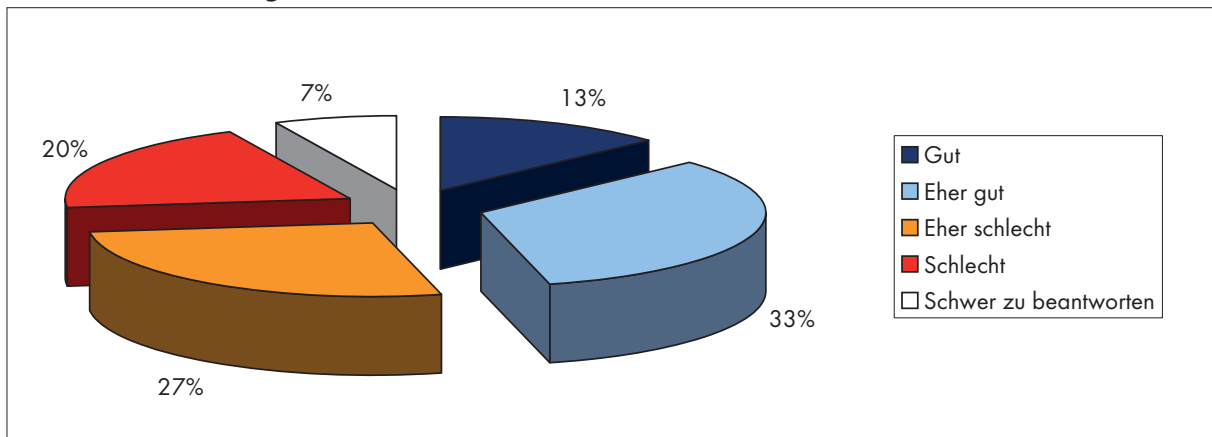


Quelle: Lewada Zentrum, <http://www.levada.ru/press/2006041104.html>; <http://www.levada.ru/press/2004092702.html>; <http://www.levada.ru/press/2007040901.html>

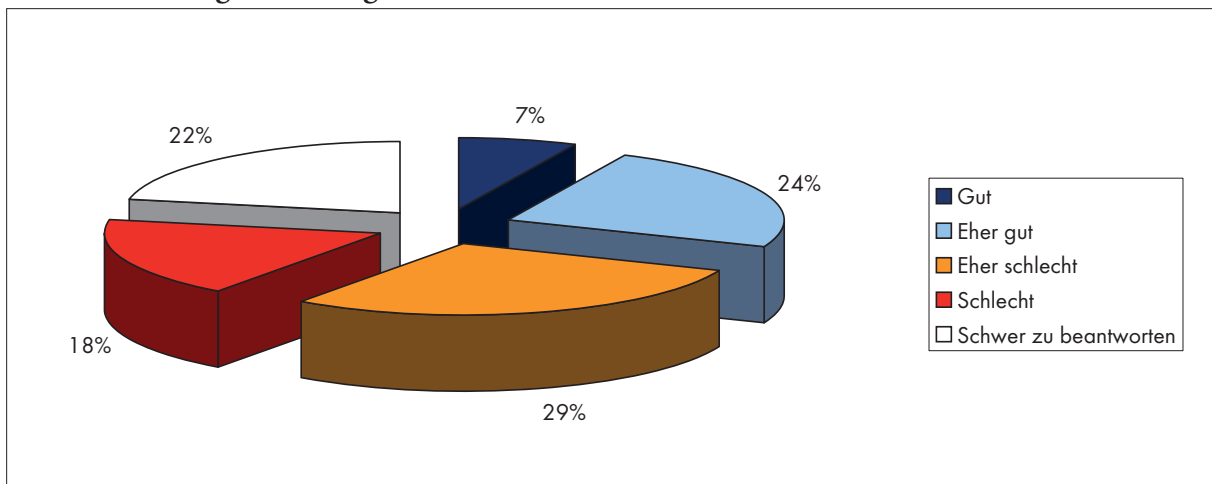


Grafik 5–7: Wie bewerten Sie die Arbeit der Organe der lokalen Selbstverwaltung in Ihrer Stadt/ Gemeinde? (2005)

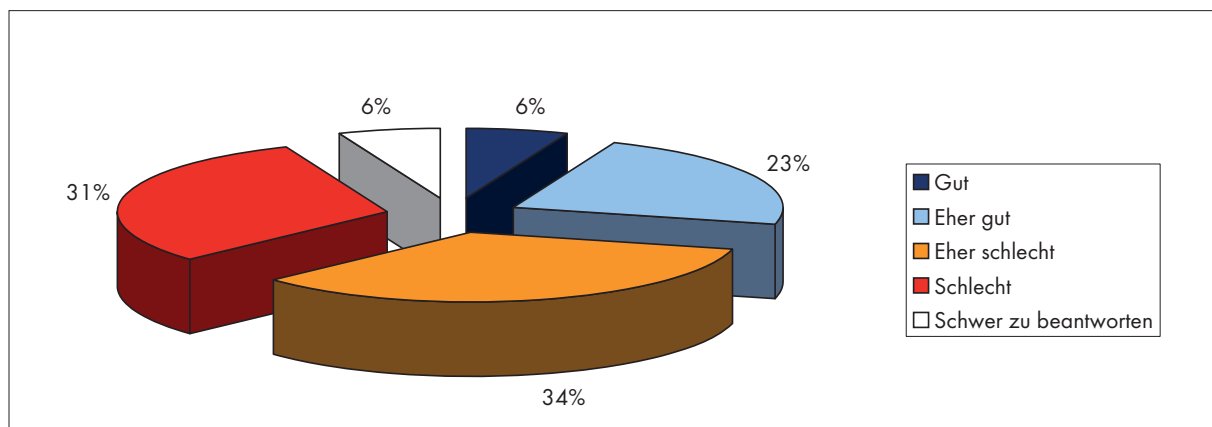
Grafik 5: Verwaltung



Grafik 6: Gesetzgebende Organe



Grafik 7: Kommunale Dienste



Quelle: All-Russisches Zentrum zur Erforschung der Öffentlichen Meinung (WCIOM), <http://wciom.ru/arkhiv/tematicheskii-arkhiv/item/single/2141.html>

**Chronik**
**Vom 10. bis zum 17. Mai 2007**

10.5.2007	In Samara werden elf Angehörige der Gruppe „Anderes Russland“ von der Polizei festgehalten, die anlässlich des EU-Russland-Gipfels eine Demonstration organisieren wollen.
10.5.2007	Präsident Wladimir Putin trifft zu einem Staatsbesuch in Kasachstan ein und führt Gespräche mit seinem Amtskollegen Nursultan Nasarbajew. In Anwesenheit der beiden Präsidenten wird ein Abkommen über den Bau eines internationalen Zentrums zur Atomanreicherung unterzeichnet.
10.5.2007	Wladimir Michajlov, der Oberbefehlshaber der Luftstreitkräfte, und Boris Tschelzow, einer seiner Stellvertreter, werden entlassen. Neuer Oberbefehlshaber wird Generaloberst Alexander Selin.
11.5.2007	In Samara werden drei Journalisten von der Polizei festgenommen, nach einem Verhör aber wieder entlassen.
12.5.2007	Präsident Wladimir Putin vereinbart mit seinem turkmenischen Amtskollegen Gurbanguly Berdymuchammedov den Bau einer Pipeline, mit der turkmenisches Erdgas durch Kasachstan nach Russland transportiert wird.
12.– 13.5.2007	In Chasawjurt (Dagestan) umstellen Sicherheitskräfte ein Wohnhaus, in dem zwei Untergrundkämpfer vermutet werden. Nach der Zerstörung des Gebäudes und zweier Nachbarhäuser wird der Leichnam eines Guerillakämpfers entdeckt.
13.5.2007	In St. Petersburg wird der Student Dmitrij Nikulinskij, der an einer jüdischen Schule unterrichtet, von Unbekannten erstochen. Ben Lazar, Russlands Oberster Rabbi, fordert eine Untersuchung des Verbrechens.
14.5.2007	Die Außenministerin der USA, Condoleezza Rice, führt in Moskau Gespräche mit Präsident Putin und ihrem Amtskollegen Sergej Lawrow. Thema ist vor allem die Stationierung amerikanischer Raketenabwehrsysteme in Tschechien und Polen.
15.5.2007	Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier besucht kurzfristig Moskau, um einem Scheitern des EU-Russland-Gipfeltreffens in Samara vorzubeugen.
15.5.2007	Gegen Michail Guzerijew, Präsident des Ölkonzerns „Rusneft“, wird ein Untersuchungsverfahren wegen „illegalen Unternehmertums“ eingeleitet. Der Aktienkurs der Gesellschaft fällt beträchtlich.
16.5.2007	Die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) lädt Russland ein, Gespräche über eine Mitgliedschaft des Landes in der OECD zu beginnen.
17.5.2007	Die Russisch-Orthodoxe Kirche und die Russisch-Orthodoxe Kirche im Ausland beenden ihre mehr als 80jährige Spaltung. Der Patriarch der Russisch-Orthodoxen Kirche, Alexij II., und der Metropolit der Russischen Kirche im Ausland, Laurus, unterzeichnen die Vereinbarung zur kanonischen Gemeinschaft in der Moskauer Christus-der-Retter-Kathedrale.
17.5.2007	Das lettische Parlament ratifiziert die Grenzvereinbarung mit Russland.
17.– 18.5.2007	In Samara findet der EU-Russland-Gipfel statt, zu dem Bundeskanzlerin Angela Merkel als EU-Ratspräsidentin und Jose Manuel Barroso, der Chef der EU-Kommission, am 17.5. von Präsident Wladimir Putin empfangen werden. Auf Druck der EU wird der von der Opposition veranstaltete „Marsch der Dissidenten“ in Samara nicht verboten, allerdings werden prominente Oppositionelle, u.a. der ehemalige Schachweltmeister Garri Kasparow, vor der Abreise nach Samara am Flughafen in Moskau festgenommen.

**Korrektur**

*In der Russlandanalyse Nr. 131 haben wir irrtümlich den Wert 6 für das Freedom in the World Ranking von Belarus angegeben (S. 7). Der tatsächliche Wert beträgt 7. Belarus wird damit schlechter bewertet als Russland. Wir bitten den Fehler zu entschuldigen.*

**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 © 2007 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

# Kostenlose E-Mail-Dienste der Forschungsstelle Osteuropa

## Russlandanalysen

Die „Russlandanalysen“ bieten wöchentlich eine Kurzanalyse zu einem aktuellen Thema, ergänzt um Grafiken und Tabellen. Zusätzlich gibt es eine Wochenchronik aktueller politischer Ereignisse.

Abonnement unter: [fsopr@uni-bremen.de](mailto:fsopr@uni-bremen.de)

## Russian Analytical Digest

Der Russian Analytical Digest bietet zweimal monatlich englischsprachige Kurzanalysen sowie illustrierende Daten zu einem aktuellen Thema.

Abonnement unter: <http://www.res.ethz.ch/analysis/rad/>

## *kultura.* Russland-Kulturanalysen

Die Russland-Kulturanalysen diskutieren in kurzen, wissenschaftlich fundierten, doch publizistisch-aufbereiteten Beiträgen signifikante Entwicklungen der Kultursphäre Russlands. Jede Ausgabe enthält zwei Analysen und einige Kurztexte bzw. Illustrationen. Erscheinungsweise: monatlich, in je einer deutschen und englischen Ausgabe.

Abonnement unter: [fsopr@uni-bremen.de](mailto:fsopr@uni-bremen.de)

## Ukraine-Analysen

Die Ukraine-Analysen bieten zweimal monatliche eine Kurzanalyse zu einem aktuellen Thema aus Politik, Wirtschaft oder Kultur, ergänzt um Grafiken und Tabellen. Zusätzlich gibt es eine Chronik aktueller Ereignisse.

Abonnement unter: [fsopr@uni-bremen.de](mailto:fsopr@uni-bremen.de)

## Polen-Analysen

Die Polen-Analysen bieten zweimal monatliche eine Kurzanalyse zu einem aktuellen Thema aus Politik, Wirtschaft oder Kultur, ergänzt um Grafiken und Tabellen. Zusätzlich gibt es eine Chronik aktueller Ereignisse.

Abonnement unter: <http://www.polen-analysen.de>

## Bibliographische Dienste

Die vierteljährlich erscheinenden Bibliographien informieren über englisch- und deutschsprachige Neuerscheinungen zu Polen, Russland, Tschechischer und Slowakischer Republik sowie zur Ukraine. Erfasst werden jeweils die Themenbereiche Politik, Außenpolitik, Wirtschaft und Soziales.

Abonnement unter: [fsopr@uni-bremen.de](mailto:fsopr@uni-bremen.de)

## FSO-Fernsehtipps

Die „FSO-Fernsehtipps“ bieten zweiwöchentlich einen Überblick über Sendungen mit Bezug auf Ost- bzw. Ostmitteleuropa im deutschsprachigen Kabelfernsehen. Vorrangig erfaßt werden Spiel- und Dokumentarfilme aus und über osteuropäische Länder. Der Schwerpunkt liegt auf der Sowjetunion und ihren Nachfolgestaaten (vor allem Russland), Polen, Tschechien, Slowakei und DDR.

Abonnement unter: [fsopr@uni-bremen.de](mailto:fsopr@uni-bremen.de)