



Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung  
Tübingen

**Sabine Kropp**

## **Dezentralisierung und Transformation in Rußland**

**Sabine Kropp**

**Dezentralisierung und Transformation in Rußland**

**Occasional Papers**

**Nr. 10**

## Inhaltsverzeichnis

	Seite
Zusammenfassung/Abstract	4
1. Einleitung: Systemreform, Transformation und Dezentralisierung	5
2. Die Jahre 1971-85: Nicht vollzogene Reformansätze unter Parteihegemonie	7
2.1. Formen zentralistischer Unterstellung des lokalen Institutionengefüges	7
2.2. Haushaltsplanung als Kern zentralistischer Entscheidungspraxis	10
2.3. Reformansätze im Vorfeld der Perestrojka	12
3. Die Jahre 1986-89: Wiederaufnahme und Ausbau der Reformen unter dem Vorzeichen der "Systembeschleunigung"	17
3.1. Der Dreifachbeschluß vom 27.5.1986	17
3.2. Territorialprinzip und örtliche Haushaltsplanung	19
4. Die Jahre 1989-1991: Die institutionelle Neuordnung der lokalen Selbstverwaltung	22
5. Die Jahre 1991-1993: Rezentralisierung und Primat der Exekutive	27
5.1. Die Einrichtung einer hierarchischen Präsidialverwaltung	27
5.2. Lokale Haushaltspolitik und kommunale Finanzausstattung	34
6. Zu Genese und Umsetzung des neuen Selbstverwaltungsgesetzes vom August 1995	40
7. Thesenartige Zusammenfassung und theoretische Einordnung	44
Literaturhinweise	48

Herausgeber: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (EZFF)

Anschrift: Nauklerstraße 37a  
D-72074 Tübingen  
Germany  
Telefon: ++49 (0) 7071 / 2977368 & 2977190  
Fax: ++49 (0) 7071 / 922876

Vorstand: Prof. Christopher Harvie, Ph.D.  
Prof. Dr. Rudolf Hrbek (Sprecher)  
Prof. Dr. Franz Knipping  
Prof. Dr. Günter Püttner  
Prof. Dr. Roland Sturm  
Prof. Dr. Hans-Georg Wehling

Koordination: Oliver Will, M.A.

Alle Rechte vorbehalten.  
Copyright Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, Oktober 1996.  
Erschienen im Selbstverlag.  
ISBN-Nr.: 3-9803672-8-2  
Schutzgebühr DM 10,00

**Zusammenfassung:**

Die Dezentralisierung des politischen Systems in Rußland ist ein bedeutsames Element des Systemwechsels und Indikator für dessen Gelingen zugleich. Bereits in den siebziger Jahren wurden Reformansätze eingeleitet, welche den lokalen Gebietskörperschaften mehr Kompetenzen einräumen wollten, um die Effizienz der direktiven Planung zu erhöhen und durch Verbesserungen im Konsumgüter- und Dienstleistungssektor die Loyalität der Bevölkerung gegenüber dem Einparteienstaat zu festigen. Selbst eingeschränkte örtliche Hoheitsrechte konnten jedoch nicht umgesetzt werden, ohne die zentralistischen Funktionsweisen zu durchbrechen, mit denen der Lenkungsanspruch der Staatspartei durchgesetzt wurde. Erst nach 1986 hat man Teile der Breschnew'schen Reformen wieder aufgegriffen und unter veränderten Bedingungen erstmals implementiert. Seit Verabschiedung des ersten Selbstverwaltungsgesetzes im Jahre 1990 unterliegt die institutionelle Neuordnung der lokalen Selbstverwaltung in Rußland den Machterhaltungs- und Machterweiterungsinteressen der politischen Kräfte.

Sowohl die ehemaligen "Reformer" um Präsident Jelzin wie auch die "konservativen" Kräfte in der Staatsduma setzen die Ausgestaltung der lokalen Selbstverwaltung als beliebiges Instrument im Machtkampf zwischen den beiden Zweigen des Regierungssystems ein. Die instrumentelle Handhabung des Rechts und des Institutionengefüges verweist darauf, daß sich Rußland derzeit noch in einem Stadium zwischen unfertiger Demokratie und geschwächter autoritärer Lenkung befindet. Ein Verständnis dafür, daß ein dezentralisiertes Staatswesen durch Kooperation, nicht aber durch bloße Befehlshierarchien zusammengehalten wird, hat sich bislang noch kaum ausgebildet. Vor allem innerhalb der Regionen findet seit Jahren eine interne Zentralisierung gegenüber den lokalen Gebietskörperschaften statt. Dies gilt insbesondere für die Haushalts- und Finanzplanung, die auch heute noch in vielen Merkmalen an die sowjetische Praxis erinnert.

**Abstract:**

The decentralization of the political system in Russia has to be considered as an important element of the current transition process as well as an indicator for its success. Already in the 1970ies, reform attempts were initiated in order to delegate more competences to the local institutions. The Soviet regime early realized the necessity to adapt the local government system to meet the challenge of carefully innovating centralized planning. The political leadership aimed at stabilizing the population's loyalty to the single party state by proving the efficiency of factories and agencies which dealt with supply matters. From this point of view, the local powers were supposed to be the main actors to take over this tasks. However, even limited local competences could not be implemented without destroying the typical centralized structures the CPSU used in order to transmit its decisions onto all state levels and organizations. In 1986, elements of the postponed reforms were taken up again and implemented under changed conditions. Since the first law on local self-government was passed in 1990, the local government system has become object of the power struggle between the legislative and the presidential branch. The so-called "reformers" around President Yeltsin as well as the "conservative" forces in the Russian parliament use local institutions as an arbitrary instrument in order to enlarge their own or restrict the political enemy's power. The way law and institutions are dealt with indicate that at the moment Russia has reached a stage between rudimentary democracy and weak authoritarian control. So far political actors have not developed any understanding for that a decentralized state is not so much bound together by command and control but by mechanisms of cooperation. Currently, in the Russian regions we can find an internal centralization which does not provide large competences for the local institutions. This finding is particularly applicable to the characteristics of budget and financial planning which even today resemble the Soviet practice.

## 1. Einleitung: Systemreform, Transformation und Dezentralisierung

Das Thema der "Dezentralisierung" von Entscheidungskompetenzen wurde in Rußland nicht erst mit der nach 1986 eingeleiteten Demokratisierung auf die politische Tagesordnung gesetzt. Richtete sich das Augenmerk westlicher Rußlandforschung, wenn von Dezentralisierungsreformen gesprochen wurde, bis dahin vornehmlich auf das Verhältnis zwischen Unions-ebene und Sowjetrepubliken - nach dem Zerfall des Sowjetimperiums wiederum auf die Zuständigkeitsverteilung zwischen zentralstaatlicher Ebene und den Gebieten bzw. Regionen der Russischen Föderation - so wurde damit eine bedeutsame Dimension des Themas vernachlässigt: Die lokale Selbstverwaltung bildet den "Schlußstein" im Gefüge vertikaler Kompetenzverteilung. Sowjetische Staats- und Gesellschaftswissenschaftler hingegen haben in der Diskussion um Dezentralisierung den lokalen Gebietskörperschaften eine weitaus größere Bedeutung beigemessen. In sowjetischen staatsrechtlichen Zeitschriften wurde bereits während der Breschnew-Ära reger über eine Erweiterung örtlicher Befugnisse diskutiert<sup>1</sup>; auch sowjetische Gesetzes- und Beschlusssammlungen weisen eine hohe Regelungsdichte hinsichtlich der Ausgestaltung lokaler Kompetenzen auf. Die frühe reformerische Tätigkeit ist indessen weniger auf demokratietheoretische, sondern auf funktionale Erwägungen zurückzuführen: Die örtlichen Sowjets und ihre Vollzugsorgane wurden aufgrund ihrer räumlichen Nähe zu den sich in den Orten häufenden chronischen Versorgungsmängeln im Konsumgüter- und Dienstleistungssektor für ehestens geeignet gehalten, typische Defizite der imperativen Planung auszugleichen und durch verbesserte Versorgungsleistungen die Loyalität der Bevölkerung gegenüber der Einparteienherrschaft zu festigen.

Reformerische Maßnahmen blieben bis in die achtziger Jahre hinein auf den Rahmen einer behutsamen *Systemreform* beschränkt, die allenfalls an Symptomen grundsätzlicher Struktur-schwächen zu kurieren vermochte<sup>2</sup>: Eine effektive Dezentralisation konnte nicht durchgesetzt werden, weil die mit ihr einhergehenden Reformen notwendig einen Abbau des überzentralisierten politisch-administrativen Systems und der direktiven Planungspraxis bedingt hätten. Hätte man die mit kommunaler Selbstverwaltung notwendig verknüpften Hoheitsrechte, wie Planungs-, Satzungs-, Organisations-, Personal- und Haushaltshoheit, eingeführt, so wären die den Sowjetstaat prägenden und abstützenden zentralistischen Funktionsweisen durchbrochen worden, mit deren Hilfe alle organisatorischen Einheiten und Staatsebenen dem monopolistischen Herrschaftsanspruch der KPdSU unterworfen wurden. Lokale Hoheitsrechte sind

<sup>1</sup> Vgl. hierzu etwa die kontinuierlich geführte Diskussion in der Zeitschrift "Sovetskoe Gosudarstvo i Pravo".

<sup>2</sup> Vgl. hierzu allgemein Adam Przeworski 1991, S. 123.

deshalb als unverzichtbares *Element* des Systemwechsels anzusehen. Der Fortgang der Reformen örtlicher (Selbst-)Verwaltung kann demzufolge als zuverlässiger *Indikator* dafür gelten, wie weit die Transformation des politisch-administrativen Systems tatsächlich gedingen ist. Da die nun schon seit rd. 25 Jahren geführte Reformdiskussion - ebenso wie die politische Entscheidungspraxis - erkennbare Kontinuitätslinien aufweist, werden auch die Dezentralisierungsbestrebungen der Breschnew-Ära in die Analyse aufgenommen (Kap. 2). Eine Verlaufsstudie vermag am ehesten die derzeit beobachtbare Mischung aus autoritär-zentralistischen Traditionenüberhängen und durchaus vorhandenen Bemühungen zur institutionellen Neuordnung zu deuten und einzuordnen. Dabei ist der Haushalts- und Finanzplanung als dem Kern zentralistischer Entscheidungspraxis besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

Organaufbau und Kompetenzzusstattung der lokalen Machtorgane wurden von jeher als Hebel zur Durchsetzung zentralstaatlicher Interessen eingesetzt. Auch heute steht die institutionelle Ausgestaltung lokaler Selbstverwaltung im Spannungsfeld konkurrierender Machtansprüche von Präsidentschaftsexekutive und Parlament, die wiederum von teilweise abweichenden Interessenlagen der regionalen Machtorgane überlagert werden. Die schon "traditionell" instrumentelle Verwendung von Institutionen in Rußland und der damit einhergehende Rechtsnihilismus haben Einstellungen und Verhaltensmuster befestigt, welche die Kompetenzzusstattung und das Institutionengefüge lokaler Selbstverwaltung sowie den Grad der Zentralisation des politischen Systems auch heute noch dem Vorbehalt tagespolitischer Zweckmäßigkeit und dem jeweils aktuellen politischen Kräfteverhältnis unterwerfen. Da die institutionelle Ausstattung örtlicher Selbstverwaltung im Transformationsprozeß zumeist als Kompromiß aus der zur Zeit der gesetzlichen Fixierung je bestehenden Machtkonstellation hervorgeht, gerät sie bei einer Verschiebung des Kräfteverhältnisses in aller Regel erneut in das Spannungsfeld tagespolitischer Auseinandersetzungen. Von einer fortgeschrittenen Demokratisierung oder gar "konsolidierten" Demokratie, die per definitionem daran gebunden ist, daß auch unterlegene politische Akteure ihr Handeln an vereinbarte institutioneller Spielregeln binden und nicht nachträglich abzuändern versuchen, kann folglich in Rußland derzeit nicht die Rede sein (vgl. Kap. 5 und 6.).

## 2. Die Jahre 1971-85: Nicht vollzogene Reformansätze unter Parteihegemonie

### 2.1. Formen zentralistischer Unterstellung des lokalen Institutionengefüges

Lokale Gebietskörperschaften zeichneten sich keineswegs durch eine Überschaubarkeit oder Kleinheit ihres Territoriums aus. An der Spitze des drei- bzw. vierstufigen Aufbaus der örtlichen Ebenen standen die Gebiete (*oblasti*) und Gauen (*kraj*)<sup>3</sup>, welche die Größe deutscher Flächenländer meist überstiegen. Der Begriff der "örtlichen Entscheidungen" schloß somit auch regionale Politik mit ein. In der Hierarchie lokaler Stufen folgten weiterhin die Kreise (*rajony*) und kreisfreien Städte als unmittelbar unterstellte Ebene; den untersten Rang nahmen die als "nicht-städtisch" definierten Dörfer und Siedlungen ein, ferner kleinere Städte, die einem Kreis unterstellt waren, sowie die Stadtbezirke von Großstädten. Als maßgebliches, wenngleich aufgrund des zentralistischen Staatsaufbaus formales Merkmal zur Unterscheidung "örtlicher" von "staatlicher" Politik galt allein die Ausstattung einer Gebietskörperschaft mit Staatsqualität, die auch den Gebieten und Gauen vorenthalten war. Die lokalen Ebenen waren in ein "einheitliches System der Staatsmacht" eingebunden, dem in staatsrechtlicher Sicht das Prinzip der "Unteilbarkeit" staatlicher Souveränität entsprach. Diesem Grundsatz anverwandt war wiederum das sog. "*Schachtelprinzip*" (*metod matreški*), dessen Funktionsweise recht treffend mit der das russische Volkstum symbolisierenden Holzpuppe, der "Matroschka", erklärt wurde<sup>4</sup>. Nach dem Schachtelprinzip galten die unteren Gebietskörperschaften als *Bestandteile* der jeweils übergeordneten Territorien; die den Organen der territorialen Stufen zugewiesenen Aufgaben überlappten sich entsprechend. Eigene Wirkungskreise der territorialen Organe wurden bis 1991 niemals präzise definiert. Eingriffe der übergeordneten Gebietsstufen in die Tätigkeit unterstellter Organe konnten somit nicht einmal als ungesetzlich, sondern allenfalls als "unvernünftig" beurteilt werden. Der "einzigartige Zentralismus im Verhältnis des Sowjetsystems", so ein Fazit, verhindere eindeutige Kompetenzabgrenzungen<sup>5</sup>. Lediglich Unterstellungsverhältnisse konnten genauer definiert werden. War eine Übergabe notwendiger Versorgungseinrichtungen in "lokale" Unterstellung geplant, so war aufgrund des Schachtelprinzips oft nicht hinreichend geklärt, welche der örtlichen Stufen als Adressat einer zu übergebenden Ressource in Frage kam. Aufgrund der zentralistischen Abstufung waren die Gebiete als "Koordinationsstellen" lokaler

<sup>3</sup> Manche Darstellungen unterscheiden zwischen Gebieten und Gauen als dritter bzw. vierter Stufe, andere wiederum fassen diese zu einer Gebietsstufe zusammen. Vgl. Fincke 1983, S. 1045f.

<sup>4</sup> Vgl. Barabašev/Šeremet 1988, S. 16.

<sup>5</sup> Ebd.

bzw. regionaler Planung den Städten und Kreisen jedoch vorgeordnet. Selbst sowjetische Staatsrechtler räumten ein, die städtischen Sowjets seien "...nicht immer die vollrechtlichen Herren auf dem ihnen unterstellten Territorium"<sup>6</sup>. Die mehrstufige Organisation der örtlichen Verwaltung führe de facto zu einer "Etatisierung" der Gebiete und Gaue<sup>7</sup>.

Staatsrechtliche Begründungen ordneten die lokalen Machtorgane als Verwaltungskörperschaften ein, denen der Vollzug zentralstaatlich vorentschiedener Materien übertragen war. Die Organe eines städtischen Sowjets führten beispielsweise sowjetischen Angaben zufolge jährlich etwa 700 bis 800 Verordnungen und Entscheidungen höherstehender Partei- und Staatsorgane aus<sup>8</sup>. Diesem "Verwaltungsgedanken" entsprechend waren politische Grundentscheidungen auf den "oberen", d.h. nicht-lokalen Ebenen zu fällen, die von den unteren örtlichen Gebietskörperschaften nurmehr ausgeführt und allenfalls an lokale Gegebenheiten angepaßt werden mußten. Örtliche Entscheidungen hatten von den Bedürfnissen der Bürger ebenso auszugehen wie von "gesamtstaatlichen Interessen" - eine Regelung, welche den Vorrang letzterer bedeutete.

Die lokalen Machtorgane verfügten somit über keine garantierte Befugnis, mit Anordnungsgewalt gegenüber Personen oder Organisationen auf dem ihnen unterstellten Territorium aufzutreten. Von einer Gebietshoheit lokaler Sowjets konnte demnach nicht die Rede sein. Nach dem Herrschaftsprinzip des *demokratischen Zentralismus* (Art. 3 der Unionsverfassung von 1977) waren die Organe jeder einzelnen Stufe denen der jeweils übergeordneten unterstellt. Entscheidungen eines Sowjet auf der unteren Ebene konnten durch einen "höherstehenden" jederzeit aufgehoben oder abgeändert werden. Auch die Exekutivkomitees, ständige "vollziehend-verfügende" Organe der nur viermal im Jahr tagenden Sowjets, befanden sich in "doppelter Unterstellung" unter ihr Kurationsorgan, den Sowjet, sowie unter den unmittelbar übergeordneten Vollzugsausschuß. Maßgebend blieb jedoch allein der vertikale Unterstellungsstrang: Auch sowjetische Autoren bestätigten, es sei ihnen kein einziger Fall bekannt, in dem ein Sowjet Entscheidungen seines Exekutivkomitees nachträglich abgeändert habe<sup>9</sup>. Die Sowjets seien ihren Exekutivkomitees gänzlich unterworfen. Der doppelten Unterstellung unterlagen auch die an das Exekutivkomitee angegliederten "selbständigen" Fachorgane - Verwaltungseinheiten, die in den Orten als Ableger der hochzentralisierten Wirtschaftszweige wirkten. Durch den allgegenwärtigen Lenkungsanspruch der KPdSU wurde die doppelte Unterstellung zudem zu einer mehrfachen erweitert und vertieft. Gleichwohl kann auch das Verhältnis zwischen den Organen unterschiedlicher territorialer Ebenen nicht nur auf Formen der

6 Koljušin 1979, S. 89.

7 Barabašev/Šcremet 1988.

8 Vgl. Nagomaja 1985, S. 30ff.

Überordnung und Unterstellung reduziert werden. Informelle Kontakte und Formen der Kooperation über vertikale Befehlshierarchien hinweg waren auch in hochzentralisierten Systemen wie dem der UdSSR für ein effizientes Regierungs- und Verwaltungshandeln unverzichtbar<sup>10</sup>.

An die in den Orten angesiedelten, den Zweigministerien direkt unterstellten Staatsunternehmen und Kolchosen bzw. Sowchosen war eine umfassende Infrastruktur angegliedert (oft mehr als 60% des Wohnungsbestands, ferner soziale Einrichtungen aller Art), die den Sowjets planerisch entzogen war. Aspekte der Raumordnung und Entwicklungsplanung wurden von den Ministerien, die ihre Aufwendungen und Vorhaben kaum koordinierten, in aller Regel nicht oder nur unzureichend beachtet. Gemäß dem zentralistischen "Zweigprinzip" stimmten die Branchenministerien und ihre Hauptverwaltungen lediglich die Lieferbeziehungen der zu ihrem Organisationsbereich gehörenden Betriebe aufeinander ab und bilanzierten deren Pläne detailliert aus. Indem so an der Spitze der Ministerien gleichsam "ferngesteuert" bestimmt wurde, wie sich die Infrastruktur in den Orten entwickelte, wurden bestehende "lokale Disproportionen" zwischen den Regionen und Orten noch vertieft<sup>11</sup>. In lokaler Unterstellung befanden sich meist unbedeutende Einrichtungen und Betriebe.

9 Vgl. hierzu Guzenkova 1987.

10 Vgl. Dmitiriev 1976, S. 66ff.

11 Vas'kov/Stul'berg 1989, S. 93.

Bereits seit den siebziger Jahren wurde das "Zweigprinzip" als wesentliche Ursache von Versorgungsmängeln erkannt. Dezentrale Probleme, so ein späteres Urteil aus dem Jahre 1987, könnten jedenfalls nicht auf der Grundlage des Zweigprinzips gelöst werden. Dies sei nur durch eine "harmonische Entwicklung der territorialen Gemeinsamkeiten" zu erreichen, die durch die Sowjets sichergestellt würden<sup>12</sup> - der territorial begründeten Entscheidungsbefugnis der Sowjets sollte diesen Überlegungen zufolge Priorität zukommen. Während das "Territorialprinzip", nach dem die Tätigkeit der Wirtschaftsorgane innerhalb einer Republik oder auf lokaler Ebene verbindlich koordiniert wurde, in letzter Konsequenz die *parlamentarische* Entscheidungsgewalt stärkte und zur Dezentralisation des politisch-administrativen Systems entscheidend beitrug<sup>13</sup>, sind Zweigprinzip, doppelte Unterstellung und Schachtelprinzip eher dem Arsenal zentralistischer Politik zuzuordnen, die überwiegend über *exekutivische* Strukturen sichergestellt wird. Dieser bereits in den siebziger Jahren entwickelte, noch ganz in der eigenen "Systemlogik" gefangene Zusammenhang besitzt, bedingt durch bestimmte institutionelle und machtpolitische Konstellationen, in manchen Merkmalen heute noch eine gewisse analytische Relevanz (vgl. Kap. 4-6).

## 2.2. Haushaltsplanung als Kern zentralistischer Entscheidungspraxis

Das Verhältnis zwischen Zentralisation und Dezentralisation hänge, so ein Fazit der späten Breschnew-Ära, entscheidend vom "Grad der finanziellen Zentralisation" ab<sup>14</sup>. Reformgesetze, die eine Erweiterung örtlicher Kompetenzen festschrieben, mußten solange ohne Erfolg bleiben, wie finanzielle Ressourcen und Planungsrechte nicht dezentralisiert worden sind. Haushalts- und Finanzplanung gehörten in der UdSSR in der Tat zu den Bereichen, die extrem zentralisiert waren; sie schreiben bis heute zentralistische Verfahrensweisen fort. Dies galt zum einen für die Behördenorganisation: Die Finanzverwaltungen auf allen territorialen Ebenen bildeten zusammen mit den Organen des staatlichen Versicherungswesens Gosstrach SSSR ein "einheitliches System des Finanzministeriums der SSSR"<sup>15</sup>. Lokale Finanzabteilungen befanden sich - als selbständige Fachorgane - in doppelter Unterstellung<sup>16</sup>. Der Vorsitz der Finanzabteilung galt als eines der am stärksten zentralisierten Ämter; sein Leiter wurde faktisch von der jeweils übergeordneten

<sup>12</sup> Vgl. Barabačev 1987, S. 12.

<sup>13</sup> Loeber 1978, S. 37.

<sup>14</sup> Vgl. Piskotin 1981, S. 48.

<sup>15</sup> SPP SSSR, 1971, Nr. 4, St. 28.

<sup>16</sup> Vgl. SPP RSFSR 1985, Nr. 18, St. 85.

Finanzverwaltung, unter Aufsicht der KPdSU, ernannt. Zum anderen ließ auch das Planverfahren keinen Spielraum für lokale Politikgestaltung zu<sup>17</sup>. Der Staatshaushalt wurde als aktives Instrument der Wirtschafts- und Sozialpolitik eingesetzt (*Lenkungsfunktion*): Mit seiner Hilfe galt es, die von der KPdSU entwickelten und vom staatlichen Plankomitee Gosplan in Pläne übersetzten Richtlinien der Politik im Sinne der angestrebten "Zielausrichtung der Planung" (*princip celevoj napravlenosti*) zu realisieren. Planaufgaben trugen direktiven Charakter (*princip direktivnosti*), sie waren demnach als verbindliche Rechtsnormen zu betrachten.

Der Staatshaushalt umfaßte nach dem *Integrationsprinzip* die Haushalte aller Gebietsstufen. Lokale Budgets konnten von den Finanzabteilungen der Exekutivkomitees nicht autonom aufgestellt werden; sie waren *Bestandteil* des Haushalts der unmittelbar übergeordneten territorialen Einheit. Das Haushaltswesen erhielt somit seine Prägung durch die systematische Abhängigkeit und Verflechtung der schachtelförmig in den Plan der jeweils übergeordneten Gebietsstufe integrierten Einheiten. Die Plenen der Sowjets, die formal über die ausschließliche Kompetenz zur Bestätigung des Haushalts verfügten, besaßen keinerlei materiellen Mitwirkungs- und Kontrollrechte. Jahresplan und Haushalt einer Gebietskörperschaft waren spiegelbildlich aufeinander zugeschnitten - und wurden folgerichtig stets zusammen verabschiedet: Der Haushalt koordinierte die im Plan verbindlich vorgegebenen Richtlinien der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in der UdSSR (*Koordinationsfunktion*) und definierte den Umfang der Einnahmen und Ausgaben bereits vor Beginn eines Haushaltsjahres. Nahezu alle Zuführungen an Betriebe und Organisationen waren streng zweckgebunden und an den parteilich definierten Planzielen ausgerichtet. Über eine Ertragshoheit, nach welcher zugewiesene Finanzquellen zur eigenen Verfügung ausgeschöpft werden können, verfügten die an den Plan gebundenen Gebietskörperschaften nicht. Anhand der Finanzpläne konnte somit das materielle Geschehen auf den Gebietsstufen und in den Betrieben kontrolliert werden (*Kontrollfunktion*); die Zuweisung und der Entzug von Finanzmitteln stellten ein bedeutsames Element der zentralistischen Steuerung aller Politikfelder dar. Lokale Spielräume bestanden allenfalls bei der Aufschlüsselung der nach "unten" weitergeleiteten Kennziffern. Da eine umfassende Überwachung örtlicher Politik anhand der Verbuchung aller Posten nicht durchzuführen war, wurde der Haushaltsvollzug zusätzlich von der Partei in allen Phasen kontrolliert und gesteuert. Aufgrund des äußerst langwierigen und komplexen Planverfahrens, in dem die Pläne aller Gebietskörperschaften mit denen des jeweils übergeordneten, integrierten Plans übereinstimmen mußten und überdies eine Vielzahl von Akteuren in die Ausarbeitung des Gesamtplans eingebunden war, wurden die Pläne von Jahr zu Jahr jedoch

<sup>17</sup> Vgl. hierzu Kropp 1995a, S. 74ff.

ohne große Änderungen fortgeschrieben. Die "aktive Lenkung" erstarrte somit zumeist in bloßer Routine.

Die tatsächliche Praxis der Planung hat nicht immer dem genormten Verfahren entsprochen. Sie war stärker dezentralisiert, als dies die Lektüre von Gesetzestexten und Beschlüssen nahelegt. Planentwürfe wurden schon aus Zeitgründen oft nicht an die übergeordneten Organe zur Kontrolle weitergereicht. Trotz solcher informell geduldeten funktionalen Flexibilitäten blieben die rechtlich verbrieften Möglichkeiten der lokalen Machtorgane zur eigenständigen Gestaltung örtlicher Belange auf ein Minimum reduziert. Noch 1985 wurden den lokalen Gebietskörperschaften die Ausgaben nach Plan vorgegeben, die Einnahmen danach berechnet und zugewiesen<sup>18</sup>. Der Anteil örtlicher Steuern an den Gesamteinnahmen betrug weniger als 3%. Waren am Ende eines Planungsjahres Einnahmen überschritten oder aber im Plan vorgesehene Ausgaben nicht ausgeschöpft worden, so mußte der verbliebene Differenzbetrag an die jeweils nächsthöhere Finanzverwaltung, welche die Haushalte der unterstellten Gebiets-einheiten zu einem Plan zusammenband, weitergereicht werden.

### 2.3. Reformansätze im Vorfeld der Perestrojka

Wachsender Problemdruck und latente Unzufriedenheit in der Bevölkerung ließen es schon in der Breschnew-Ära angeraten erscheinen, Entscheidungsbefugnisse zu dezentralisieren, um Bedürfnisse und Mißstände vor Ort aufspüren und problemnah bearbeiten zu können. Die Lebensbedingungen der Bevölkerung zu verbessern, galt alsbald als eine der Hauptaufgaben der lokalen Machtorgane. Schon 1971 sind deshalb die Zuständigkeiten der Kreis- und Stadtsowjets und insbesondere ihrer Exekutivkomitees in einer Folge von Beschlüssen<sup>19</sup> erweitert worden. Die darin niedergeschriebenen Bestimmungen sind für den erst 15 Jahre später eingeleiteten Transformationsprozeß insofern von Bedeutung, als sie für die Reformmaßnahmen zwischen 1985 und 1989 wieder aufgegriffen und neu variiert worden sind (vgl. Kap. 3). Sie werden deshalb an dieser Stelle ausführlicher erläutert.

Ein vorgeschalteter<sup>20</sup>, in sich widersprüchlicher Parteibeschuß leitete die nachfolgenden Beschlüsse inhaltlich an. Einerseits wurden die Parteikomitees angehalten, Funktionen und Zuständigkeiten der Sowjets nicht länger zu usurpieren und Verwaltungsaufgaben wieder an die örtlichen Vertretungsorgane zurückzugeben. Andererseits jedoch oblag es eben jenem - in sich

<sup>18</sup> Vgl. hierzu VVS RSFSR 1985, Nr. 14, St. 529.

<sup>19</sup> Vgl. VVS SSSR, 1971, Nr. 12, St. 133 und 134.

<sup>20</sup> Ebd.

hochzentralisierten - Parteiapparat, dafür zu sorgen, daß die mächtigen Direktoren der Staatsunternehmen Entscheidungen und Verfügungen der örtlichen Entscheidungsorgane nicht länger ignorierten: Die KPdSU war dazu berufen, die Autorität der Sowjets zu garantieren; verbesserte Parteianleitung und erweiterte Autonomie der Vertretungsorgane wurden damit als zwei Seiten einer Medaille interpretiert.

Eine den Beschlüssen beigelegte Musterordnung über die Stadt- und Kreissowjets legte den Grundsatz der "Verbindlichkeit von Entscheidungen" örtlicher Sowjets fest, der sich nachdrücklich auf *alle*-auf dem Territorium angesiedelten Personen, Betriebe und Organisationen erstreckte. Die "Verbindlichkeit", mit welcher die lokalen Machtorgane alle "Entscheidungen von örtlicher Bedeutung" selbst bestimmen sollten, erhielt schließlich auch Verfassungsrang (vgl. Art. 146 der Verfassung der UdSSR von 1977). Selbst wenn dieser Wortlaut die Assoziation einer echten Gebietshoheit weckte, so begründete er in der Praxis doch keineswegs einen eigenen Wirkungskreis lokaler (Selbst-)Verwaltung. Die Einflußnahme der Stadt- oder Kreissowjets und ihrer Organe auf Zweigbetriebe und übergeordnete Behörden blieb letztlich auf ein nicht näher umrissenes Vorschlagsrecht und die Pflicht zum Vollzug "übergeordneter" Entscheidungen reduziert. Mit einer wirksamen Sanktionsmacht vermochten die lokalen Machtorgane gegenüber ihnen nicht unterstellten Verwaltungseinheiten nicht aufzuwarten. Ihre Kontrollrechte erschöpften sich darin, Tätigkeitsberichte von Unternehmen und Organisationen anzufordern. Lediglich Behörden und Betriebe, die sich in lokaler Unterstellung befanden, wurden direkt angeleitet. Lagen Rechtsverstöße einer Behörde vor, so konnten die Exekutiv-komitees diese dem jeweils zuständigen Ministerium anzeigen und Disziplinarstrafen beantragen - Regelungen, die gewöhnlich keinerlei Wirkung entfalteten. Die zuständigen Ministerien, resümierte Bojko, reagierten meist nicht einmal auf Anforderungen "von unten"; die "reale Macht" sei trotz aller Regelungsversuche kontinuierlich in der Hand der Behörden geblieben<sup>21</sup>.

Sowjetische Planer und Staatsrechtler zogen sich angesichts nicht vollziehbarer Reformkonstruktionen auf halbherzige Empfehlungen zurück. Um den Ressortegoismus der Zweige hin zu einer "komplexen Planung" zu überwinden, sollten Zweig- und Territorialprinzip - an sich unvereinbare Herrschaftsprinzipien - "optimal" und "harmonisch" miteinander verbunden werden<sup>22</sup>. Die örtlichen Exekutiv- und Plankomitees sollten befugt sein, Betriebe und Organisationen in ein ausgewogenes Planungskonzept örtlicher Entwicklung integrieren zu können. Ressortübergreifende Aufgaben konnten jedoch schon deswegen nicht wahrge-

<sup>21</sup> Bojko 1990, S. 72ff.

<sup>22</sup> Die "harmonische" Verbindung von Zweig- und Territorialprinzip gehört zu den bis zum Beginn der Privatisierung des Staatseigentums stereotyp vorgebrachten Leitvorstellungen sowjetischer Planer und Staatsrechtler. Vgl. für viele Martem"janov 1978 und Nozdračev 1987.

nommen werden, weil Finanzmittel nicht auf Anforderung der örtlichen Machtorgane angewiesen wurden, sondern an die ihnen nicht unterstellten Unternehmen und Organisationen adressiert waren. Die in der Unionsverfassung fixierte Zuständigkeitsvermutung und "Verbindlichkeit" lokaler Beschlüsse hätte nicht nur die Machtfülle der Zweigministerien und Betriebsdirektoren beschnitten, sondern auch eine Aufweichung der direktiven Planung, einem bedeutsamen Element zentralistischer Lenkung, nach sich gezogen.

Weitere Maßnahmen richteten sich auf die Aufstockung lokaler Haushaltsmittel. Diese sollten auf Kosten der Unionsrepubliken und Gebiete, nicht aber der Union ausgebaut werden. Bei den Exekutivkomitees der Städte und Kreise sollten Anteile aus den Gewinnen der Betriebe verbleiben, die sich in Gebiets- oder Republikunterstellung befanden. Wurden Pläne in Unionsrepublik- oder Gebietsbetrieben übererfüllt, so waren die Überschüsse aus den Umsatzsteuern auch an die Exekutivkomitees der Kreise und Städte abzuführen. Diese sollten über die Verwendung der Mittel der Unternehmen entscheiden können, ohne Rücksicht auf deren Unterstellung nehmen zu müssen. Aufgabenmandate durften den unteren Ebenen nur dann erteilt werden, wenn die dafür notwendigen Finanzmittel bereitgestellt wurden. Zusätzliche Einnahmen, welche den lokalen Exekutivkomitees durch ergänzende Zuweisungen zugewachsen oder auf eine Übererfüllung der Einnahmen und Einsparungen in Haushalt zurückzuführen waren, sollten bei den lokalen Gebietskörperschaften zur eigenen Verwendung verbleiben dürfen. Damit wurden Ansätze einer - wengleich sehr begrenzten - Ertragshoheit beschlossen.

All diese halbherzigen und wenig effektiven Maßnahmen wurden nicht oder nur fragmentarisch in die Tat umgesetzt, die Finanzsituation der lokalen Gebietskörperschaften verschlechterte sich sogar. Von Beginn der siebziger Jahre an bis 1988 sank der Anteil der örtlichen Budgets an den Haushalten der Unionsrepubliken sowjetischen Angaben zufolge von 41,9% auf 30,9%<sup>23</sup>. Bestimmungen, welche die örtlichen Machtorgane begünstigten, wurden, wie Fallstudien zeigen, von den übergeordneten Finanzverwaltungen regelmäßig mißachtet<sup>24</sup>. Eine Verwaltungsgerichtsbarkeit, welche strukturell angelegte Konflikte zwischen den jeweils "übergeordneten" und unmittelbar unterstellten Gebietskörperschaften hätte schlichten können, gab es nicht.

Nach den Bestimmungen des Beschlusses des Ministerrates der SSSR von 1971 waren überdies solche Objekte in örtliche Unterstellung zu übergeben, welche die Versorgung der

<sup>23</sup> Vgl. Vas'kov/Stul'berg 1989.

<sup>24</sup> Vgl. Kropp 1995a. Die Fallstudien wurden mit Unterstützung der Stiftung Volkswagenwerk durchgeführt.

Bevölkerung mit Konsumgütern und Dienstleistungen sicherstellen. Auch dieses Vorhaben wurde jedoch nicht oder nur rudimentär vollzogen<sup>25</sup>. Und selbst die fortwährende Diskussion um die geeignete Form der Unterstellung von infrastrukturellen Einrichtungen beruhte letztlich auf einem reduziertem Verständnis einer Reform: Eine veränderte administrative Zuordnung brachte noch keinen Zuwachs an Effizienz. Eine direkte lokale Anleitung, so ein treffender Einwand, sei keineswegs besser als die *ministerielle*<sup>26</sup>. Die Betriebe arbeiteten deshalb nicht erfolgreicher.

Die Diskussion um die Dezentralisierung des politisch-administrativen Systems wurde bis zum Amtsantritt Gorbatschows über lange Jahre intensiv geführt. Sie brachte jedoch trotz einer beträchtlichen Anzahl von Regulierungsversuchen nicht den angestrebten reformerischen Ertrag. Die herkömmlichen Verfahren zentralistisch-exekutivischer Lenkung standen letztlich nicht zur Disposition. So waren noch nicht die Sowjets als Volksvertretungsorgane, sondern ihre Exekutivkomitees als Nutznießer erweiterter örtlicher Befugnisse vorgesehen. Gleichwohl war die Erkenntnis, daß eine übermäßige Zentralisation des politisch-administrativen Systems und der Volkswirtschaft notwendig mit Innovationsschwächen einhergeht, bereits vor Beginn der Perestrojka Gemeingut. Die sich verschärfende Wachstumskrise drängte schließlich zur Umsetzung aufgeschobener Reformen.

### 3. Die Jahre 1986-1989: Wiederaufnahme und Ausbau der Reformen unter dem Vorzeichen der "Systembeschleunigung"

#### 3.1. Der Dreifachbeschluß vom 27.5.1986

Die nach 1986 eingeleiteten Reformen des lokalen Institutionengefüges gingen aus der langjährigen Diskussion um den Ausbau örtlicher Entscheidungskompetenzen und der Erfahrung mit den gescheiterten Reformansätzen unmittelbar hervor. Im Zuge der "Beschleunigungsstrategie", mit der eine Intensivierung des Wirtschaftswachstums angestrebt wurde, kamen den örtlichen Machtorganen bedeutsame Aufgaben zu. Bereits in seiner Eröffnungsrede zum XXVII. Parteitag der KPdSU widmete Gorbatschow den lokalen Sowjets "besondere Aufmerksamkeit"<sup>27</sup>. Sie seien die Organe, welche die Massen für die Beschleunigungsziele zu mobilisieren hätten. Um die Leistungsbereitschaft der Bevölkerung zu steigern,

<sup>25</sup> Vgl. Pravda, 4.3.1980.

<sup>26</sup> Torkanovskij 1988, S. 20 ff.

<sup>27</sup> Vgl. XXVII. s"ezd Kommunističeskoj partii Sovetskogo Sojuza 1986, S. 78ff.

mußten zuerst Fortschritte im Konsumgüter- und Dienstleistungsbereich erzielt werden. Die territorial begründete Macht, welche die Interessen der Bevölkerung zu vertreten hatte, sollte deshalb gegenüber den Zweiginteressen durchgesetzt werden. Um die "Sowjetdemokratie" zu stärken, sei die Arbeit der Sowjets und ihrer Apparate stärker als bislang an den Willen der Werktätigen zu binden.

Die ersten Beschlüsse, welche dem XXVII. Parteitag unmittelbar folgten<sup>28</sup>, gingen über die vertrauten Argumentationsfiguren und Reformbestrebungen der Breschnew-Ära kaum hinaus. Erst der bekannte "Dreifachbeschluß" vom 25.7.1986<sup>29</sup> erregte bei lokalen Akteuren erhebliches Aufsehen. Zwar erscheinen auch hier viele der angemahnten Grundsätze auf den ersten Blick wie eine Wiederauflage bekannter Beschlüsse. Das *bestehende* System und seine Institutionen boten den Bezugspunkt, an dem sich die angestrebten Reformen zu orientieren hatten. Ziel war eine intensivere Nutzung vorhandener Ressourcen, nicht aber ein Systemwechsel. Auch die im Beschluß dargebotenen Maßnahmen zur Neugestaltung des Verhältnisses zwischen Zweig- und Territorialprinzip unterschieden sich nur unwesentlich von den bislang entwickelten Vorschlägen: Die Zweigbehörden und -betriebe waren einer verstärkten Kontrolle durch die Sowjets zu unterwerfen. Mit Einverständnis der Ministerräte der Unionsrepubliken konnten zweigübergreifende Produktionsvereinigungen eingerichtet werden, welche die Entwicklung und Verteilung von Massenbedarfsgütern effizienter gestalten sollten. Um greifbare Fortschritte im Konsumgüter- und Dienstleistungssektor zu erzielen, seien Versorgungsbetriebe in örtliche Unterstellung zu übergeben. Die Einnahmen der lokalen Budgets sollten aufgestockt werden, indem sie in stärkere Abhängigkeit von den Gewinnen der Branchenunternehmen gebracht wurden.

Der Beschluß differenziert an vielen Stellen nicht zwischen den unterschiedlichen lokalen Ebenen. Konflikte zwischen Gebieten und den ihnen unterstellten Städten und Kreisen waren somit vorprogrammiert. Aus der Gedankenführung und etlichen Einzelbestimmungen geht jedoch hervor, daß die Gebiete als Drehscheibe der erneut angemahnten "komplexen", zweigübergreifenden Planung vorgesehen waren. In der einschlägigen sowjetischen Literatur wurde der Beschluß deshalb zu Recht wegen seines appellativen Charakters gerügt. Er biete allenfalls "Halbherzigkeiten" und "Verlautbarungen", welche Probleme ausbesserten, nicht aber lösten<sup>30</sup>. Auch die lokalen Partei- und Exekutivkomitees vermochten dem ausgegebenen Zielkatalog keine konkreten Handlungsanweisungen zu entnehmen, zumal dem Beschluß keine Ausführungsbestimmungen nachgefolgt waren. Zusammen mit den Direktoren der

28 So etwa VVS SSSR 1986, Nr. 230, S. 221 ff.

29 VVS SSSR 1986, Nr. 31, St. 593, S. 544-557. Zur Interpretation vgl. Kropp 1995a, S. 117ff.

30 Barabašev/Šeremet 1988, S. 9.

Staatsunternehmen, die auch in den örtlichen Machtorganen Mandate und Ämter innehatten, erwiesen sich die vorgenannten Akteure in der Folgezeit vielerorts als reformbremsende Kraft<sup>31</sup>. Der Beschluß wurde schließlich ausgesprochen "langsam" umgesetzt<sup>32</sup>.

Die Entwicklung der folgenden Jahre unterschied sich in zwei wesentlichen Punkten von den während der Breschnew-Ära ergriffenen Maßnahmen. Zum einen wurde nach den Wahlen zu den lokalen Vertretungskörperschaften im Juni 1987, bei denen man in einigen Städten bereits mit Mehrfachkandidaturen experimentiert hatte, die Tagungshäufigkeit der örtlichen Sowjets erheblich angehoben. Dies wertete die Sowjets - als Verkörperung territorial definierter Befugnis - gegenüber den sie bislang dominierenden Exekutivkomitees deutlich auf. Weil die Deputierten reformorientierter Sowjets - nach wie vor eine Minderheit - damit begannen, gegenüber den (meist konservativen) Kräften in den Vollzugsausschüssen die ihnen zugesicherten Kompetenzen einzufordern, entstanden zwischen Sowjets und Exekutivkomitees alsbald erhebliche Konfliktherde.

Zum anderen geriet die Lenkungscompetenz der KPdSU in einer sich zusehends autonom entwickelnden Öffentlichkeit zusehends in den Mittelpunkt der Kritik. Zwar waren - in Verlängerung der Reformansätze der siebziger Jahre - die örtlichen Parteikomitees gebetsmühlenartig dazu aufgerufen worden, Vorhut der Reformen und Schirmherr der Sowjets gegenüber den zentralistischen Kräften gleichzeitig zu sein<sup>33</sup>. Je länger aber die Umsetzung der Beschlüsse auf sich warten ließ, die wirtschaftliche Entwicklung sogar eine rückläufige Entwicklung nahm, desto mehr kam der selbst von "reformerischen" Kräften eingeforderten Parteihegemonie und ihrem allumfassenden Lenkungsanspruch allmählich die Legitimation abhanden.

### 3.2. Territorialprinzip und örtliche Haushaltsplanung

Die demokratische Verantwortung der Sowjets vor ihren Wählern steht und fällt mit ihrer Verantwortlichkeit für die eigenständige Haushaltsplanung und Haushaltsverwendung. Um das seit dem XXVII. Parteitag ausgegebene Leitbild der "Demokratisierung" ("Alle Macht den Sowjets") einzulösen, mußten somit auch finanzielle Hoheitsrechte dezentralisiert

31 Dies zeigen Fallstudien, vgl. Wollmann 1993, Kropp 1995a, S. 130ff.

32 Orlov 1988, S. 30ff.

33 Vgl. Torkanovskij 1987; ähnlich Barabašev 1987.

werden<sup>34</sup>. Dafür war die vertikale Kontrolltätigkeit durch übergeordnete Finanz- und Planungsorgane zugunsten erweiterter territorialer Steuerungskompetenzen der Sowjets einzuschränken. Örtliche Selbstverwaltungsrechte und die Selbstfinanzierung der lokalen Gebietskörperschaften wurden deshalb im Vorfeld des ersten, 1990 verabschiedeten Selbstverwaltungsgesetzes der SSSR stets zusammen diskutiert.

Um eine Intensivierung des Wirtschaftswachstums einzuleiten, wurde in einer ersten Etappe am 30.6.1987 das sog. "Unternehmensgesetz"<sup>35</sup> (Gesetz über den Staatsbetrieb) verabschiedet. Dem Gesetz zufolge war das Verhältnis zwischen lokalen Sowjets und Zweigministerien so umzugestalten, daß Koordinationsprobleme bei der Komplexplanung direkt zwischen den Unternehmen und den Sowjets gelöst werden konnten. Die Ministerien sollten von regionalen und lokalen Detailfragen entlastet werden, indem das Verhältnis zwischen Sowjets und Branchen flexibler ausgestaltet wurde. Das Unternehmensgesetz strebte einen Übergang von der direktiven zur indikativen Planung an, indem nurmehr "Kontrollziffern" an die Betriebe ausgegeben wurden. Diese "Kontrollziffern" waren, anders als die herkömmlichen "Plankennziffern", als rechtlich unverbindlich anzusehen; sie gaben lediglich Ziele und Prioritäten an.

Dem Unternehmensgesetz folgte ein Beschluß der russischen Regierung vom 31.8.1987<sup>36</sup> "Über den Umbau des Finanzmechanismus und die Erhöhung der Rolle des Finanzministeriums unter den neuen Wirtschaftsbedingungen" unmittelbar nach. Ihm zufolge war das "Interesse" der örtlichen Organe "an der Verbesserung der Tätigkeit aller Unternehmen" zu wecken, die sich auf dem jeweiligen Territorium befänden. Folgerichtig sollten die Einnahmen örtlicher Haushalte stärker als bislang in Abhängigkeit von den Gewinnen der Staatsunternehmen gebracht werden. Verfolgt man beispielhaft die Entwicklung der Haushaltsstruktur der Stadt Vladimir zwischen den Jahren 1987-1992<sup>37</sup>, so stellt man fest, daß von 1988 auf 1989 die Gewinnabführungen der Unternehmen in Unions- und unionsrepublikanischer Unterstellung tatsächlich beträchtlich (um 2336% bzw. 486%) angewachsen waren - allerdings ausgehend von einem verschwindend geringen Niveau, hatten die Anteile an den Gesamteinnahmen 1987 doch nur bei 0,6% bzw. 0,3% gelegen. Die fortlaufend eingeforderte "Verstärkung der Einnahmenbasis" läßt sich anhand der Haushaltsanalyse dennoch nicht bestätigen, im Gegenteil: Die Einnahmen der Stadt sanken 1989 im Vergleich zum Vorjahr

34 Dieser Zusammenhang wurde seit der XIX. Allunionskonferenz der KPdSU im Juni 1988 in der russischsprachigen Literatur zusehends deutlicher unterstrichen. Vgl. beispielhaft Il'inskij 1989, Barabašev/Seremet 1988, Šatilo 1989.

35 VVS SSSR 1987, Nr. 26, St. 385. Zu Widersprüchlichkeiten und Vollzugsproblemen vgl. Götz-Coenenberg 1991, S. 53 ff.

36 SPP RSFSR 1987, Nr. 14, St. 110.

37 Vgl. Kropp 1995a.

aufgrund der generell schlechten Wirtschaftsentwicklung um 7%. Allein die Erlöse aus der allgemeinen Umsatzsteuer und dem staatlichen Handel waren um 38% bzw. 47% geschrumpft, da ein Teil nun bei den Betrieben selbst verbleiben sollte. Weil zudem eine Mehrzahl der Unternehmen die im Plan fixierten Kennziffern nicht zu erfüllen vermochte, die ohnehin schwache Zahlungsmoral sich eher noch verschlechterte, wurden Zahlungen an die lokalen Budgets nicht oder aber verspätet geleistet. Daneben zeichnete sich bereits vor 1990 die Tendenz ab, soziale Lasten und Aufgaben "nach unten" zu verlagern, ohne die dafür notwendigen Mittel an die lokalen Budgets weiterzureichen.

#### 4. Die Jahre 1989-1991: Die institutionelle Neuordnung der lokalen Selbstverwaltung

Verglichen mit den Breschnewschen Reformen, waren bis zur Jahreswende 1989/90 in der Tat bemerkenswerte Anläufe zur Durchsetzung des Territorialprinzips unternommen worden. Dennoch waren die örtlichen Sowjets dem auch durch Personalunion zusammengehaltenen Interessengeflecht der Vollzugsausschüsse, Zweigbehörden und Parteikomitees weiterhin ungebrochen ausgesetzt. Konflikte zwischen den mancherorts selbstbewußter agierenden Vertretungskörperschaften und den auf angestammte Rechte beharrenden Exekutivkomitees wurden in den lokalen Gebietskörperschaften noch vertieft, in denen sich nach den Wahlen zu den Sowjets am 4.3.1990<sup>38</sup> reformorientierte Mehrheiten<sup>39</sup> in den Sowjets und beharrende Kräfte in den Exekutivkomitees gegenüberstanden. Letztere ignorierten Entscheidungen der Sowjets nicht zuletzt unter Hinweis auf die nach wie vor bestehende Wirkungskraft ihrer doppelten, d.h. insbesondere vertikal wirksamen Unterstellung nahezu regelmäßig. Die Exekutivkomitees mußten deshalb, so die naheliegende Überlegung der Reformer, stärker als bislang dem Willen der Sowjets unterworfen werden.

38 In den Wahlkreisen konnten sich erstmals auch nicht von der KPdSU aufgestellte freie Kandidaten um ein Mandat bewerben. Von dieser Möglichkeit wurde in den Gebieten, Städten und Kreisen regional sehr unterschiedlich Gebrauch gemacht. Nach Abschluß der Wahlvorbereitungen wurde sowjetischen Angaben zufolge in 62,2% der Wahlkreise aller lokalen Ebenen der RSFSR nur ein Kandidat nominiert, in Vladimir hingegen war dies nur in 2,3% der Wahlkreise der Fall. Vgl. VSVS RSFSR 1990, Nr. 6, St. 171. Konkurrierende Parteien waren noch nicht zugelassen, da die KPdSU erst nach dem Ende der Wahlkampagne ihr Parteimonopol aufgab.

39 Sog. "reformorientierte" Mehrheiten kamen mitunter auch dann zustande, wenn die Mehrzahl der Deputierten von der KPdSU gestellt wurde. Ein Beispiel: In Vladimir unterschieden die Wähler sehr wohl zwischen den "einfachen" Parteimitgliedern und den Angehörigen des Apparats. 87% der Parteifunktionäre und 86% der Direktoren von Staatsbetrieben wurden bei den Wahlen vom März 1990 von den Wählern nicht bestätigt. Der Anteil der "einfachen Parteimitglieder" stieg gegenüber der herkömmlichen Quotierung von rd. 48% sogar kräftig auf 68% an.

Das erste *Selbstverwaltungsgesetz der SSSR vom 9.4.1990*<sup>40</sup> bedeutete einen großen Schritt auf dem Weg zur institutionellen Neuordnung des politisch-administrativen Systems. Die Unionsvorlage sollte bis 1991 von den Unionsrepubliken übernommen und an die jeweils eigenen Bedingungen angepaßt werden. Indem das Gesetz mit wesentlichen zentralistischen Funktionsprinzipien brach, wich es erstmals von der "Verwaltungs-idee" ab. Die örtlichen Sowjets wurden zu "selbständigen" und "unabhängigen" Organen aufgewertet. Folgerichtig nahm das Unionsgesetz vom Grundsatz der "doppelten Unterstellung" Abschied, der bislang die faktische Bedeutungslosigkeit der Sowjets befestigt hatte. Die Exekutivkomitees waren hinfür nurmehr dem Sowjet gegenüber rechenschaftspflichtig, nicht mehr aber dem Vollzugsausschuß der jeweils übergeordneten territorialen Ebene unterstellt. Für das 1991 nachfolgende Republikgesetz der RSFSR sowie das Eigentumsgesetz der SSSR<sup>41</sup> war überdies geplant, das Schachtelprinzip zugunsten eigener Wirkungskreise der Gebietskörperschaften und präzise definierter Eigentumsverhältnisse aufzulösen und damit die allerorten schwelenden Kompetenzstreitigkeiten zwischen den territorialen Stufen zu beenden. Die Umgestaltung der extrem zentralisierten Finanz- und Haushaltsplanung hin zur Gewährleistung einer Haushaltshoheit der lokalen Gebietskörperschaften war folgerichtig ein weiteres Anliegen des Selbstverwaltungsgesetzes.

Wären die im Gesetz fixierten Grundsätze umgesetzt worden, so hätte dies in der Tat eine weitreichende Dezentralisierung des Systems nach sich gezogen. Mit der geplanten Einführung einer marktwirtschaftlichen Ordnung und der mit dieser notwendig verbundenen Aufteilung von Ressourcen und infrastrukturellen Einrichtungen auf die Gebietskörperschaften waren jedoch tiefgreifende Verteilungskonflikte und Widerstandspotentiale verbunden, die mit einem sich mitten im Umbruchsprozeß befindlichen Institutionengefüge kaum bewältigt werden konnten. Eine konsequent betriebene Dezentralisierung der Entscheidungsgewalt drohte Vetopositionen zu schaffen, welche die unter enormem Zeitdruck vorzunehmenden Wirtschaftsreformen behindern mußten. So gewannen alsbald Einwände die Oberhand, eine derart geschwächte "ausführende Macht" in den Orten werde dazu führen, daß die "vertikale Kette" der Exekutivorgane irreparable Risse erhalte. Der Gesetzgeber sei deshalb angehalten, die "allgemeinen staatlichen Interessen" auch auf den unteren territorialen Ebenen sicherzustellen<sup>42</sup>. Um potentiellen Vollzugsstörungen vorzubeugen, wurde die im Selbstverwaltungsgesetz angestrebte Dezentralisierung zugunsten einer vermeintlich verbesserten Durchsetzbarkeit ökonomischer Reformen wieder aufgeschoben. Noch im Oktober

40 In: *Izvestija*, Nr. 105, 14.4.1990, S. 1-3.

41 *VSVS SSSR*, 1990, Nr. 11, St. 164.

42 Vgl. hierzu den Diskussionsverlauf eines "runden Tisches" von Staatsrechtlern und Praktikern zum Selbstverwaltungsgesetz, in: *Sovetskoe Gosudarstvo i Pravo* 1990, Nr. 10, S. 28-38.

1990 unterzeichnete Gorbatschow ein *Ergänzungsgesetz*<sup>43</sup>, welches erneut den Grundsatz des demokratischen Zentralismus bekräftigte: Die Sowjets wurden demnach erneut nicht als Quelle eigenständiger Entscheidungen anerkannt, sondern blieben dem Willen der "übergeordneten" Sowjets und ihrer Organe auch weiterhin unterworfen.

Ein Beispiel aus dem Gebiet Vladimir<sup>44</sup> verdeutlicht die zentralisierende Wirkung des Ergänzungsgesetzes. Objekte, die in städtische Unterstellung übergingen, mußten laut Eigentumsgesetz für die Versorgung und Entwicklung der Stadt nachweisbar besondere Bedeutung haben. Dem Stadtsowjet stand lediglich das Recht zu, eine Vorschlagsliste mit Objekten zu erarbeiten, über die das Gebietsexekutivkomitee als "grundlegendes Koordinationsorgan" auf dem gesamten Territorium der Oblast befand. Dem Gebiet war es vorbehalten, treuhänderisch für die Stadt zu verhandeln, wenn bei Unions- oder unionsrepublikanischen Organen eine Übergabe von Objekten in städtisches Eigentum erwirkt werden sollte. Der Stadtsowjet mußte nachweisen können, daß er Betriebe "materiell-technisch" versorgen und mögliche Defizite aus eigenen Haushaltsmitteln decken konnte. Traten zwischen den dem Gebiet unterstellten Städten und Kreisen Verteilungskonflikte auf, so regelte der Gebietsvollzugsausschuß diese als "Schiedrichter" autonom. Unterlegene Gebietskörperschaften waren nicht befugt, Republikorgane als Revisionsinstanz anzurufen. Den Gebietsorganen waren damit alle Möglichkeiten an die Hand gegeben, nach eigenen Nutzkriterien zu entscheiden. Das Gebietsexekutivkomitee verfocht in der Tat eine gewinnbringende "Entlastungsstrategie": In städtische Unterstellung wurden v.a. solche Einrichtungen übergeben, die Verluste einbrachten. Für die Stadt entstand dadurch ein doppelter Nachteil: Die ohnehin kritische Haushaltssituation verschärfte sich weiter, und nicht einmal die Verantwortung für offenkundige Versorgungsmängel konnte mehr "nach oben" abgeschoben werden. Der innerhalb des Gebiets praktizierte zentralistische Verteilungsmodus entfachte auch in Vladimir einen sogenannten "kalten Krieg" zwischen den Stufen der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften.

Seit der Jahreswende 1990/91 unterliegt die gesetzliche Ausgestaltung lokaler Selbstverwaltung dem Wechselspiel der Machtinteressen zentralstaatlicher - seit der Aufwertung der Gebiete zu "Föderationssubjekten auch regionaler - Akteure. Der seither beliebig anmutende Umgang mit lokalen Institutionen belegt, daß der Fortgang der Demokratisierung in Rußland sich auch 1996 noch in einem unfertigen Stadium befindet. Die (semi-)präsidentiellen Regierungssystemen mitunter zugeschriebenen Nachteile<sup>45</sup>, die sich insbesondere in Transformationsprozessen destabilisierend auswirkten, wurden zu einem hervorsteckenden Merkmal auch

43 Vgl. *VSVS SSSR* 1990, Nr. 1744, St. 914.

44 Vgl. hierzu Kropp 1995a, S. 221-234.

45 Vgl. hierzu Linz 1990a und 1990b.

und vor allem des russischen Systemumbruchs: Legislative und Präsident blokieren sich in einem Machtkampf, in dem die Ausgestaltung des lokalen Institutionengefüges als willfähiges Instrument eingesetzt wird.

Am 6.7.1991 wurde das *Selbstverwaltungsgesetz der RSFSR*<sup>46</sup> verabschiedet sowie die durch fortlaufende Ergänzungen und Änderungen in sich widersprüchliche Verfassung um die im Gesetz niedergeschriebenen Grundsätze entsprechend ergänzt und angepaßt. Ziel des Gesetzes war zum einen, die kommunale Selbstverwaltung als unterstes Glied in ein erst zu schaffendes System vertikaler Kompetenzverteilung einzubeziehen. Die Gebiete und Gaue wurden aus dem mehrstufigen Aufbau lokaler Verwaltungsstrukturen herausgelöst und im Föderationsvertrag vom 31.3.1992, nach dem Zerfall der Sowjetunion, schließlich zu mit Staatsqualität ausgestatteten Föderationssubjekten aufgewertet. Zu den "lokalen" bzw. "kommunalen" Stufen zählten nurnmehr die Städte und Kreise sowie - als unterste Stufe - die ihnen untergeordneten Stadtbezirke, Siedlungen und Dörfer. Der Gesetzestext ging von einer grundsätzlichen Zuständigkeitsvermutung für die lokalen Machtorgane aus, die "alle Fragen von örtlicher Bedeutung" autonom entscheiden sollten. Die lokale Verwaltung blieb eingeschränkt an das Prinzip der doppelten Unterstellung gebunden, um einen nahtlosen Verwaltungsvollzug auch über die einzelnen Ebenen hinweg sicherzustellen und Verselbständigungstendenzen entgegenzuwirken<sup>47</sup>. Damit schien das Gesetz erneut ein zentralistisches Einfallstor zu öffnen. Dieses wurde durch Zuständigkeitskataloge, welche die Wirkungskreise der Selbstverwaltungsstufen erstmals umrissen, jedoch wieder verengt. Die Fachorgane der Verwaltung waren vom Grundsatz der doppelten Unterstellung überdies entbunden. Indem ihre Leiter nun allein dem örtlichen Verwaltungschef verantwortlich waren, wurde der ministerielle Durchgriff auf die lokale Verwaltung entscheidend geschwächt. Damit gab es nach Jahrzehnten kommunistischer Nomenklaturpolitik erstmals eine kommunale Personalhoheit als Stütze lokaler Autonomie. Dem ersten Selbstverwaltungsgesetz in Rußland wurde somit ein "janusköpfiges" Gesicht verliehen: Die kommunale Ebene hatte zwar zentralstaatliche und regionale Gesetze und Beschlüsse zu vollziehen, war aber grundsätzlich eher der Sphäre gesellschaftlicher Selbstorganisation zuzuordnen<sup>48</sup>: Lokale Selbstverwaltung wurde somit auch als Mittel zur "Entstaatlichung" der Gesellschaft begriffen, die von der "paternalistischen" Bevormundung durch die von der KPdSU gesteuerten Sowjets befreit werden sollte. Zu Recht

46 VSVS RSFSR 1991, Nr. 29, St. 1010, S. 1166-1218.

47 Vgl. Krjažkov 1992.

48 Die Denkfigur einer lokalen Verwaltung, die eher der gesellschaftlichen Sphäre zuzuordnen sei, hat in Rußland ideologische Vorläufer. Bereits Chruschtschow hatte die lokalen Stufen zu "halbstaatlichen Organen" erklärt, die sich nach dem Absterben des Staates endgültig zu gesellschaftlichen Organisationen wandeln würden. Vgl. Barabašev/Seremet 1988, S. 7f.

wandten Praktiker ein, diese kaum systematisierten Begrifflichkeiten stifteten eine Verwirrung, in der jedermann das Gesetz nach eigenem Gutdünken auslegen könne.

Kern des Selbstverwaltungsgesetzes der RSFSR war die Einführung einer dem Sowjetsystem bislang fremden horizontalen Gewaltenteilung und Machtbalance zwischen Sowjet und Verwaltung<sup>49</sup>. Die Machtverteilung zwischen den lokalen Organen ist für den Fortgang der Reform kommunaler Selbstverwaltung insofern von Bedeutung, als sie die entscheidenden institutionellen Anknüpfungspunkte für die seit Herbst 1991 von Jelzin betriebenen Versuche der Rezentralisierung bot und die angestrebte Neuordnung vertikaler Gewaltenteilung damit in ihr Gegenteil verkehrte. Nach Maßgabe des Gesetzes waren die Exekutivkomitees zum 1.11.1991 als kollegiale Organe aufzulösen und durch einen in direkten Wahlen für fünf Jahre zu bestimmenden Bürgermeister bzw. Verwaltungschef (mer bzw. glava administracii) zu ersetzen, dem eine mit umfassenden Kompetenzen ausgestattete "Einzelleitung" (edinonačalie) überantwortet werden sollte. Die Auflösung der zumeist konservativen Exekutivkomitees war Teil der Machtsicherungsstrategie Jelzins, der die Gegner seines Reformkurses auf institutionellem Wege auszuschalten trachtete. Das Selbstverwaltungsgesetz legte im Großen und Ganzen eher Machtüberhänge zugunsten des Verwaltungschefs fest: Das neue Kommunalverfassungsmodell übertrug wesentliche Grundzüge des präsidentiellen Systems mit einem "starken Mann" an der Spitze auf die lokale Ebene. Der Verwaltungschef durfte dem Sowjet nicht angehören (Inkompatibilität). Die Verwaltung war dem Sowjet nicht länger horizontal "unterstellt", sondern wurde von diesem lediglich kontrolliert. Der Verwaltungschef wiederum verfügte über ein extensiv auslegbares Vetorecht gegen Entscheidungen des Sowjet. Einer Generalklausel gleichend, war diese Möglichkeit stets dann gegeben, wenn Entscheidungen den "finanziellen, organisatorischen oder materiell-technischen" Gegebenheiten der Gemeinde nicht entsprachen. Dieses Übergewicht zugunsten des Verwaltungschefs wurde durch das Recht des Sowjet, diesem mit Zweidrittelmehrheit das Mißtrauen auszusprechen, wieder ansatzweise zurückgeschnitten. Die Doppelspitze von Verwaltungschef und Vorsitzendem des Sowjet wurde von Praktikern noch vor ihrer Umsetzung kritisiert, da sie Blockadesituationen und eine damit einhergehende, die Umbruchsituation weiter destabilisierende lokale "Doppelherrschaft" (dvoevlastie) wahrscheinlich befördere.

49 Vgl. Krjažkov 1992, S. 20.

## 5. Die Jahre 1991-1993: Rezentralisierung und Primat der Exekutive

### 5.1. Die Einrichtung einer hierarchischen Präsidialverwaltung

Das Selbstverwaltungsgesetz hielt, gemessen an den kaum vorhandenen Erfahrungen mit dem Institut kommunaler Selbstverwaltung in Rußland, einen bemerkenswerten Zuwachs an örtlichen Hoheitsrechten und Dezentralisation des politisch-administrativen Systems bereit. Zu einer Umsetzung der durchaus fortschrittlichen Regelungen kam es jedoch nicht. Der Prozeß der institutionellen Neuordnung wurde jäh unterbrochen, als zwischen 18. bis 21. August 1991 ein "Staatliches Notstandskomitee" (GKČP) Präsident Gorbatschow für abgesetzt erklärte. Die Sowjetunion löste sich nach dem fehlgeschlagenen Putschversuch noch im Folgemonat in 15 souveräne Staaten auf, so daß die Regelungskompetenz über die lokale Selbstverwaltung forthin allein den Republiken oblag. Die Ausgestaltung des horizontalen wie auch vertikalen Kräfteverhältnisses verkam seit dem Herbst 1991 zum Spielball des sich kontinuierlich zuspitzenden Machtkampfes zwischen der noch mehrheitlich reformfeindlichen Legislative und Präsident Jelzin.

Die meisten Sowjets in den Gebieten, Städten und Kreisen, in der Mehrzahl noch mit kommunistischen Mehrheiten ausgestattet, hatten während der Tage des Putsches entweder laviert oder sogar offen mit dem Notstandskomitee, das im Apparat der KPdSU seine treibende Kraft besaß, sympathisiert. Jelzin setzte daher nach der Niederschlagung des Putschversuches darauf, eine hierarchisch organisierte, ihm gegenüber loyale Exekutivgewalt einzurichten. Die lokale Verwaltung wurde nun einseitig erneut als Bestandteil einer einheitlichen vertikalen Staatsverwaltung gewertet. Örtliche Organe, so die Argumentation, seien vor allem beauftragt, die "Interessen des Zentrums in den Orten" zu vertreten<sup>50</sup>. Man müsse entschieden dagegen einschreiten, daß sich die Gemeinden im Staat unkontrollierbar verselbständigten. Gegenüber dem Präsidenten seien eindeutige Verantwortlichkeiten herzustellen. Überdies müßten, bevor den Orten eigene Wirkungskreise zugeordnet werden könnten, erst die dafür notwendigen Voraussetzungen geschaffen werden. Der Privatisierung als Kern der *Wirtschaftsreformen* wurde somit der Vorrang vor einer entschlossenen Dezentralisation der politisch-administrativen Strukturen eingeräumt. Wirtschafts- und Systemreform schienen unmöglich *gleichzeitig* bewältigbar zu sein<sup>51</sup>.

Auf Jelzins Betreiben verabschiedete der Volksdeputiertenkongreß am 1.11.1991 einen Beschluß "Über die Organisation der Vollzugsmacht in der Zeit der radikalen Wirtschaftsreform

<sup>50</sup> Vgl. hierzu Bondar/Zničenko 1993; Krjažkov 1992.

<sup>51</sup> Vgl. Offe 1991.

men", mit dem einige Merkmale des demokratischen Zentralismus wiederbelebt wurden. Entscheidungen untergeordneter Organe durften von übergeordneten geändert werden, wenn sie mit dem Kurs der Wirtschaftsreformen nicht übereinstimmten. Durch eine Doppelmaßnahme wurde der im Selbstverwaltungsgesetz vom 6.7.1991 entworfene Kommunalverfassungstyp in ein Herrschaftsinstrument des Präsidenten umgewandelt. Die darin noch bestimmte direkte Wahl der kommunalen Verwaltungschefs konnte sich zum reformerischen Hindernis entwickeln, hatte sich die Bevölkerung außerhalb Moskaus in der Provinz während der Tage des versuchten Staatsstreiches doch nicht eben als zuverlässige Anhängerschaft des Jelzinschen Reformkurses erwiesen. Die vorgesehenen Personalplebiszite wurden deshalb durch ein hierarchisches Ernennungsverfahren ersetzt: Jelzin bestimmte binnen nur weniger Wochen in den Gebieten und Gauen eigene Gewährsmänner zu Verwaltungschefs (genannt "Gouverneure"; russ. gubernator), die wiederum die Bürgermeister bzw. Verwaltungschefs der Städte und Kreise ernannten. Die Vorsitzenden der Verwaltung waren nur dem Präsidenten verantwortlich. Den Stadt- und Kreissowjets wurde in dem Verfahren lediglich ein Vorschlagsrecht eingeräumt. Konnte kein Einvernehmen zwischen kommunalem Sowjet und Gouverneur erreicht werden, lag es im Ermessen des Gouverneurs, ob er "seinen" Kandidaten für ein Jahr ernennen oder einen weiteren zur Abstimmung stellen wollte. Obgleich es zwischen Sowjets und Gouverneuren durchaus zu heftigen Kontroversen über den geeigneten Kandidaten kam, erfolgte die Einsetzung der kommunalen Verwaltungschefs nicht selten auf dem Wege einer Einigung<sup>52</sup>. Selbst wenn das skizzierte Ernennungsverfahren zu der von Jelzin betriebenen Rezentralisierung wesentlich beitrug, so war diese doch nicht ausschließlich von Mustern der herkömmlichen "befehls-administrativen" Praxis geprägt.

Als zweite Säule der Präsidialexekutive wurde eine dem Präsidenten verantwortliche Kontrollverwaltung eingerichtet. An ihrer Spitze standen in den Gebieten die "Stellvertreter des Präsidenten" (predstaviteli prezidenta), in Anspielung an das zaristische Rußland auch "Statthalter" (namestniki) genannt. In den Ortschaften waren dem "Stellvertreter" Inspektoren zugeordnet, die meist aus der Mitte der Deputierten eines Sowjet rekrutiert wurden. Durch eine verstärkte Überwachung sollte sichergestellt werden, daß die noch weitgehend mit alten Parteikadern besetzte Verwaltung die Reformpläne Jelzins nicht durchkreuzte. Die Aufgaben des Stellvertreters waren vielfältig: Er sollte die Tätigkeit der lokalen Machtorgane koordinieren, gegebenenfalls als Schiedsstelle wirken und bei Rechtsverstößen von Verwaltungsbehörden gegenüber den Bürgern diesen die Möglichkeit zur Beschwerde bieten. Zwar vermochten die Stellvertreter keine Rechtsakte zu erlassen. Ihr stärkstes Druckmittel bestand darin, beim zuständigen Prokurator oder beim Präsidenten selbst auf die Entlassung von

<sup>52</sup> Dies zeigen Fallstudien, so etwa Wollmann 1996, der diesen Befund durch Beobachtungen in mehreren Städten bestätigt, für Vladimir auch: Kropp 1995a, S. 308 ff.

Verwaltungsangestellten hinzuwirken. Von dieser Möglichkeit sollte indessen nur sparsam Gebrauch gemacht werden.

Das Studium der einschlägigen russischsprachigen Fachliteratur sowie der in örtlichen Akten, Dokumenten und Medien aufscheinenden Interpretation<sup>53</sup> gibt Einblick in weitere Argumentationsstrukturen, mit denen der reformerische Zickzackkurs Jelzins legitimiert wurde. Ein institutioneller Umbau, mit welchem die Willensbildung auf den auseinanderstrebenden territorialen Ebenen *einheitlich* ausgerichtet werden konnte, wurde als vorübergehend unverzichtbar angesehen. Die Bürger, so die Argumentation, hätten erst im Juni 1991 in direktdemokratischen Wahlen Jelzin zum Präsidenten bestimmt: Damit sei auch sein "vertikaler" Führungsanspruch legitimiert worden, selbst wenn dieser mit einem Verlust an demokratischer Substanz einhergehe. Die "Vertikale" sei unverzichtbar, weil eine Macht, welche die Ebenen des politischen Systems dem Reformkurs gemäß sinngerecht verschränke und anleite, derzeit nicht existiere<sup>54</sup>. Angesichts der hektisch vorgenommenen institutionellen Veränderungen blieben die Antworten auf die Frage nach der künftigen Stellung der Sowjets im lokalen Organgefüge zweideutig: So sollte die neue Vollzugsmacht den Sowjets nicht übergeordnet sein, sondern "neben ihnen stehen". Andererseits, dies räumte man durchaus ein, würden die Sowjets, ehemals als tragende Kraft der Demokratisierung und Dezentralisierung eingestuft, erneut nicht als Quelle der Volkssouveränität anerkannt.

Um Lenkungspotentiale zurückzugewinnen, griff Jelzin letztlich auf eine dem Sowjetsystem in einigen Merkmalen durchaus ähnliche hierarchisch-exekutivische Variante des Regierens zurück. Mit Hilfe der Gouverneure und lokalen Verwaltungschefs sollte eine eng aufeinander abgestimmte, "von oben" gesteuerte *Willensbildung* auf allen Ebenen sichergestellt werden. Daneben war der Vollzug präsidentieller Dekrete einer intensivierten *Kontrolle* zu unterziehen. Die doppelstrangige Hierarchie, die sich Jelzin binnen nur weniger Wochen aufgebaut hatte, ist somit auch als Versuch zu werten, von der KPdSU vor ihrem Machtverfall ausgeübte Steuerungsfunktionen - hierzu gehörten idealtypisch das Monopol auf Willensbildung und Kontrolle - zu kompensieren und das aufgrund des Niedergangs der Partei hinterlassene Autoritätsvakuum auszufüllen. Daß Jelzin hierbei Institutionen willkürlich als Manövriermasse einsetzte und der sowjetischen Tradition der zentralistisch-exekutivischen Lenkung verhaftet blieb, untergrub seinen Rückhalt im zusehends fragmentierten "reformorientierten" Lager erheblich. Forthin vermochten beide Zweige des Regierungssystems - Sowjets wie auch Präsidialverwaltung - auf ihrer jeweils "höherwertigeren" Legitimation durch das Volk zu

<sup>53</sup> Hierfür wurden die einschlägigen sowjetischen Zeitschriften, regionale und lokale Tages- und Wochenzeitungen sowie Akten und Dokumente in Vladimir ausgewertet.

<sup>54</sup> Vgl. hierzu etwa die Argumentation des Gouverneurs im Vladimirer Gebiet, Ju. Vlasov.

beharren: Die "vertikale Vollzugsmacht" wurde seitens der Sowjets als "autoritäre Struktur" klassifiziert; die Vertreter der Präsidialverwaltung wiederum versuchten den Sowjets die "demokratische" Legitimation abzuspochen, da deren Wahl 1990 noch von der Wirksamkeit des Parteimonopols überschattet war. Seinerzeit war nur eine Konkurrenz unabhängiger Einzelkandidaten, nicht aber Listen der sich gerade bildenden neuen Parteien zugelassen.

Nach dem Kurswechsel Jelzins waren auch auf den regionalen und lokalen Ebenen die institutionellen Voraussetzungen für eine Blockadesituation zwischen den entmachteten Sowjets und der hierarchisch angeleiteten Exekutivgewalt gegeben. Als sich seit 1992 der Machtkonflikt zwischen Präsident und Volksdeputiertenkongreß zusehends ausweitete, wurden die den beiden Regierungszweigen zugeordneten bzw. unterstellten Organe in der Tat nicht selten mit gegenläufigen Weisungen konfrontiert. Die durchaus ähnlichen institutionellen Konstellationen führten dennoch nicht zwangsläufig und in ähnlicher Heftigkeit zu einer Wiederauflage des Machtkampfes im verkleinerten Maßstab<sup>55</sup>. Wie bereits erwähnt, wurden die Personalentscheidungen über die kommunalen Verwaltungschefs nicht generell gegen den Willen der lokalen Sowjets durchgesetzt, so daß die "Bürgermeister" durchaus auch Unterstützung aus der Mitte der Sowjets erfuhren. Um die drängenden kommunalen Aufgaben trotz katastrophaler Finanzausstattung wenigstens ansatzweise bewältigen zu können, haben sich Sowjets und Verwaltungschefs vielerorts arrangiert.

Als die Auseinandersetzungen zwischen Parlament und Präsident im September 1993 schließlich in der blutigen Erstürmung des Parlaments gipfelten, beendete Jelzin per Ukas Nr. 1760 vom 26.10.1993 die Tätigkeit der Sowjets aller Gebietskörperschaften. Ihre Vollmachten wurden für eine Übergangszeit, bis zu den für die Zeit von Dezember 1993 und Juni 1994 geplanten Neuwahlen und einer noch zu treffenden "endgültigen" Kompetenzregelung der lokalen Selbstverwaltung, den Verwaltungschefs überantwortet. Auf dem schon seit Herbst 1991 eingeschlagenen Weg der Rezentralisierung und Entmachtung der Sowjets schritt Jelzin somit ein weiteres Stück voran: In manchen Orten gab es noch im April 1995 lediglich exekutivische Herrschaftsstrukturen. Die Kreise gehörten nicht mehr dem System lokaler Selbstverwaltung an, sondern galten als Teil der Staatsverwaltung. Die Gouverneure zeigten ihrerseits nur geringes Interesse an einer zügigen Durchführung von Neuwahlen, da ihnen der parlamentsfreie Zustand in den Städten und Kreisen Machtvorteile und ein bequemes Regieren bescherte.

<sup>55</sup> Vgl. Wollmann 1996; Kropp 1995b, S. 43.

Die zur Analyse von Transformationsprozesses gemeinhin vorgenommene Klassifizierung kollektiver Akteure in "Reformer", "Hardliner"<sup>56</sup> etc. erweist sich im russischen Transformationsprozess spätestens seit 1991 als problematisch. Während die sog. "konservativen Kräfte", die das Parlament dominierten, aus Gründen der eigenen Machterweiterung und Begrenzung präsidentieller Herrschaftsgewalt für eine Dezentralisation der Entscheidungsgewalt eintraten, griff das Lager um Jelzin, einst die reformerische Hoffnung auch lokaler Akteure, zum Zwecke der Durchsetzung einer neuen Wirtschaftsordnung auf typisch "sowjetische" autoritäre Methoden der zentralistischen Lenkung und Kontrolle zurück. Gemeinsames Merkmal bleibt die instrumentelle Verwendung von Institutionen: Damit ist unklar, welche der einflußreichen Akteursgruppen überhaupt konsequent eine Demokratisierung verfiht.

Der Präsidentenerlaß vom 26.10.1993 und eine weitere Verordnung vom gleichen Tag über "...die Grundlagen der lokalen Selbstverwaltung...während der stufenförmigen Verfassungsreform" hatten das Selbstverwaltungsgesetz der RSFSR vom 6.7.1991 schließlich auf einen Torso zurechtgestutzt. Die kommunalen Dumen bzw. Versammlungen, in die zumeist erneut kommunistische Mehrheiten gewählt wurden<sup>57</sup>, waren in ihren Befugnissen zugunsten der Verwaltung erheblich eingeschränkt. In Annäherung an ein Kommunalverfassungsmodell, das gewisse Ähnlichkeiten mit der Süddeutschen Ratsverfassung aufweist, sollte der Verwaltungschef nun den Vorsitz in der Versammlung übernehmen. Von der ursprünglich vorgesehenen Inkompatibilität von Verwaltungsamt und Mandat nahm man wieder Abstand. Der Gedanke der strikten Gewaltenteilung und Machtbalance zwischen Verwaltung und Volksvertretungsorgan, einst Kern des Selbstverwaltungsgesetzes, wich - in erneuter Anlehnung an die "Verwaltungs-idee" - dem Primat der Exekutive. Die Tätigkeit der Sowjets galt als "nicht-ständig"; der Verwaltungschef allein vermochte die Sitzungen des Plenums einzuberufen. Der Verwaltungschef fertigte die Entscheidungen des Rates aus, und auch Haushaltsentscheidungsrechte der Versammlungen wurden an die Zustimmung des Verwaltungschefs gebunden. Das Verhältnis zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltung wurde im Ergebnis fast durchwegs auf eine Weise ausgestaltet, die auf fatale Weise der langjährigen Vorherrschaft der Exekutivkomitees gegenüber ihren Sowjets glich<sup>58</sup>. In die Vertretungskörperschaften wiederum ist aufgrund der Vereinbarkeit von Mandat und Verwaltungsamt eine beträchtliche Anzahl von den Verwaltungschefs verantwortlichen leitenden Verwaltungsangestellten gewählt worden - eine für die Verwaltungschefs "sichere" Klientel.

<sup>56</sup> So etwa der Akteursansatz bei Przeworski 1991.

<sup>57</sup> Etliche kommunale Vertretungsorgane konnten aufgrund der äußerst schwachen Wahlbeteiligung erst nach einem weiteren Wahlgang gebildet werden. Manche Mandate blieben unbesetzt, weil das Quorum von 25% nicht erreicht wurde.

<sup>58</sup> Vgl. Rossijskaja Federacija 1994, Nr. 10, S. 26 ff.

Die Verfassung vom 12.12.1993 garantiert ausdrücklich den Bestand der kommunalen Selbstverwaltung in Rußland. Als "staatliche Macht" sind in der Verfassung die Föderation und ihre Subjekte vorgesehen, nicht aber die lokale Ebene (Art. 5, 11, 73). Die Organe der lokalen Selbstverwaltung seien vielmehr eine "Macht besonderer Art", welche die Staatsverwaltung mit der gesellschaftlichen Selbstverwaltung verknüpfe<sup>59</sup>. Die Frage, wie und über welche Organe diese Verbindung auszugestalten sei, obliegt bis heute der wissenschaftlichen wie auch tagespolitischen Auseinandersetzung (Kap. 6). Die Organe der Föderationssubjekte wiederum teilen mit dem Bund eine "gemeinsame Zuständigkeit" (sovmestnoe vedenie) über die "Festlegung allgemeiner Organisationsprinzipien für das System der Organe... der örtlichen Selbstverwaltung" (Art. 72,1). Eine genaue rechtliche Abgrenzung dieser "gemeinsamen Zuständigkeit" von Föderationssubjekten und Bund ist bislang nicht erfolgt. Dieser rechtlich unsichere Zustand wirkt auch und insbesondere auf das ohnehin gespannte Verhältnis zwischen kommunaler Ebene und den Föderationssubjekten zurück. Die Gouverneure ernannten zumeist weiterhin die Verwaltungschefs der auf ihrem Territorium gelegenen Städte und Kreise. Nur in wenigen Fällen wurden direkte Wahlverfahren zugelassen. Selbst wenn es mitunter Beispiele einer großzügigen Ausgestaltung der "gemeinsamen Zuständigkeit" gibt, die Konzessionen an die lokale Kompetenzausstattung durch regionale Gesetze festschrieb<sup>60</sup>, so blieb die Institution der örtlichen Selbstverwaltung doch in den meisten Fällen dem doppelten Unterstellungsinteresse von Gouverneuren und Zentrum ausgesetzt. Die angestrebte Neuregelung der kommunalen Selbstverwaltung durch Bundesgesetz schien somit zunächst unter einem "zentralistischen" Stern zu stehen.

Die mehrfach überhastet vorgenommenen institutionellen Kehrtwenden hinterließen unklare Kompetenzabgrenzungen, die Konflikte zwischen regionalen und kommunalen Akteuren erst hervorriefen und oder aber vertieften. In Vladimir kam es beispielsweise zu heftigen Auseinandersetzungen zwischen dem Gouverneur und dem Stellvertreter des Präsidenten; beide bezichtigten sich wechselseitig der Amtsanmaßung und Kompetenzüberschreitung. Doch auch innerhalb der von Jelzin eingesetzten Präsidialexekutive traten alsbald Risse auf. Einige der kommunalen Verwaltungschefs wurden trotz einstmaliger einvernehmlicher Einsetzung nachträglich doch - oft wegen des Vorwurfs der Korruption - ihres Amtes enthoben. Zwar sind in die Gebietsdumen vielerorts eine beträchtliche Anzahl von örtlichen Verwaltungschefs oder deren Stellvertreter gewählt worden<sup>61</sup>. Ob diese, zumeist vom Gouverneur ernannt, dessen

<sup>59</sup> Rossijskaja Federacija 1995, Nr. 2, S. 20.

<sup>60</sup> Vgl. das Fallbeispiel Voronež bei Wollmann 1996.

<sup>61</sup> Ein Beispiel: In der Vladimirer Gebietsduma standen 20 Mandate zur Verfügung. Kommunale Verwaltungschefs allein errangen 5 Mandate. Andererseits gewannen die kommunistischen Bewerber

willfähiges Instrument darstellen oder aber auch "lokale" Interessen in den regionalen Entscheidungsprozeß einbringen können, bleibt abzuwarten.

## 5.2. Lokale Haushaltspolitik und kommunale Finanzausstattung

Das Selbstverwaltungsgesetz der RSFSR vom 6.7.1991 hatte eine weitgehende Haushaltshoheit für die lokalen Gebietskörperschaften festgeschrieben. Danach sollten die örtlichen Vertretungsorgane ihre Haushalte selbständig beschließen; Einmischungen übergeordneter Organe in den örtlichen Budgetprozeß waren nicht länger gestattet, sofern nicht die Gesetzeslage anderes bestimmte. Die lokalen Haushalte galten als selbständig, das Integrationsprinzip gehörte damit der Vergangenheit an. Eine Verlagerung von Aufgaben auf untere Ebenen war nur dann erlaubt, wenn gleichzeitig für eine ausreichende finanzielle Kompensation gesorgt wurde. Die "Beschlagnahmung" von Haushaltüberschüssen durch die übergeordnete Finanzbehörde, gängige Praxis der Sowjetära, wurde erneut untersagt.

Damit waren *de jure* endlich die Voraussetzungen für eine lokale Haushaltshoheit in Rußland, Inbegriff und Kern jeder Dezentralisation, geschaffen worden. Die *Realität* wurde durch die gesetzlichen Regelungen jedoch nicht einmal ansatzweise erfaßt. Schon Ende 1992 resümierte der Vorsitzende der Ständigen Kommission des Vladimír Stadtsovet für Haushalt und Planung, das Gesetz schein für Stadt und Gebiet jeweils ein "anderes Handbuch" zu sein. Es würden auch weiterhin die Prinzipien angewandt, die man mit dem Begriff des "administrativen Kommandosystems" sehr treffend umschrieben habe. Das Gesetz sei, so auch der Vorsitzende der Finanzverwaltung, eine "bloße Deklaration", aber "keine konkrete Handlungsanleitung". Die Finanzbeziehungen zwischen den Regionen einerseits und den Städten und Gemeinden andererseits blieben von zentralistischen Mustern bestimmt, die große Ähnlichkeit zur oben skizzierten sowjetischen Haushaltsplanungspraxis aufweisen. Dieses Ergebnis wird durch unterschiedliche Befunde und Beobachtungen abgestützt:

- a) Der Haushaltsplanungsprozeß ist durch einen eklatanten Mangel an Transparenz und Planungssicherheit gekennzeichnet. Dies gilt zum einen für die äußerst prekäre *Einnahmesituation* der Gemeinden. Zwar legte das Gesetz der Russischen Föderation "Über die Grundlagen des Steuersystems in der Russischen Föderation"<sup>62</sup> vom 27.12.1991 eine Palette von insgesamt 22 *lokalen Steuerarten* fest, von denen die örtlichen Sowjets einige, so etwa die Ei-

eine Mehrheit von 12 Mandaten. Deshalb wurde in den regionalen Medien bereits von einer "beginnenden Machtkrise" gesprochen.

62 In: *Sbornik zakonodatel'nych aktov Rossijskoj Federacii o nalogach*. Moskva 1992. Das Gesetz wurde inzwischen mehrfach verändert und durch Nachträge ergänzt.

gentumsteuer, die Grundsteuer oder eine Registrationsabgabe von Personen, die ein Unternehmen anmelden, als Pflichtsteuer erheben müssen. Bei den freiwilligen Abgaben und Steuern handelt es sich meist um Bagatellsteuern, wie Hunde-, Reklame- oder Verkaufssteuern, die z.B. auf Autos oder Personalcomputer erhoben werden. Die konkreten Hebesätze, zumindest aber Höchstsätze für die kommunalen Steuern werden in der Regel von Moskau oder aber den Gebieten per Gesetz vorgegeben und in Entscheidungen der kommunalen Gebietskörperschaften schließlich festgelegt. Die lokalen Steuern allein vermögen jedenfalls keine solide Finanzausstattung zu begründen. Ihr Anteil an den Gesamteinkünften ist, wie schon in Sowjetzeiten, verschwindend gering (oft unter 3%), neueren Belegen zufolge scheint ihr Umfang jedoch allmählich zu steigen<sup>63</sup>. Hier könnte sich ein Umdenken in der lokalen Haushaltspolitik hin zu mehr Eigeninitiative andeuten. Die sog. "kleine" Privatisierung von Wohnungen, Dienstleistungsbetrieben, Restaurants etc. ist in vielen Städten zwar mittlerweile abgeschlossen, brachte aber nur geringe Erlöse ein. Die Privatisierung des Wohnungsbestands z.B. erfolgte lediglich gegen eine geringe Verwaltungsgebühr.

Ungleich bedeutender und umfangreicher sind die Anteile aus den *föderalen und regionalen Steuern*, wie Einkommensteuer, Gewinnsteuer oder Mehrwertsteuer. Diese Steuern werden per Republikgesetz zentralstaatlich geregelt; die Sätze variieren von Jahr zu Jahr. Änderungen werden sogar während des laufenden Haushaltsjahres vorgenommen. Der den lokalen Gebietskörperschaften so entstehende Unsicherheitsfaktor wird zusätzlich dadurch verstärkt, daß die auf die Gemeinden zu verteilenden Anteile durch die Gebiete festgesetzt werden. Die Höhe des abzuführenden Steuersatzes steht daher jährlich im Mittelpunkt von Verhandlungen, in denen die Gemeinden den Gebieten erneut als abhängige Bittsteller gegenüberreten. Dieser Aushandlungsprozeß unterliegt keinen genauen gesetzlichen Bestimmungen, so daß die Anteile nicht nur von Region zu Region, sondern auch von Gemeinde zu Gemeinde stark schwanken können. Nicht nur aus diesen Gründen können die lokalen Finanzabteilungen für ein anstehendes oder laufendes Haushaltsjahr nicht mit sicheren Einkünften rechnen: Zur Finanzmisere tragen auch die schlechte Zahlungsmoral der Föderation und der Gebiete, die Steuern nicht oder aber verspätet überweisen, sowie die hohe Inflationsrate bei, aufgrund derer ständig mit Steuerausfällen gerechnet werden muß. Auch die Ausgleichszahlungen für Aufgaben, die an die lokale Ebene delegiert werden, decken zumeist in keinster Weise die entstandenen Kosten.

Eine ähnliche Unsicherheit kennzeichnet die *zweckgebundenen Zuweisungen*, durch die von der Zentralregierung und den Gebieten übertragene Aufgaben, grundlegende Dienstleistungen und Infrastruktureinrichtungen mit festen Beträgen finanziert werden sollen. Auch diese

63 Vgl. Mildner 1995, S. 723.

werden in aller Regel über die regionale Ebene an die Gemeinden weitergereicht; sie unterliegen daher einer vergleichbaren Willkür wie die Steueranteile.

b) Die *Aufgabenverteilung* zwischen föderaler, regionaler und lokaler Ebene ist in Rußland mittlerweile nach einem System geordnet, das durchaus subsidiäre Züge trägt<sup>64</sup>. Dem ist bislang jedoch keine entsprechende Dezentralisation der Finanzen gefolgt. Das Verhältnis zwischen den territorialen Gebietskörperschaften ist vielmehr dadurch gekennzeichnet, daß die jeweils übergeordneten Ebenen ihren Haushalt zu konsolidieren versuchen, indem sie Aufgaben "nach unten" weiterleiten und marode Versorgungseinrichtungen in lokale Verantwortung übergeben. Aufgabendelegation und Zuweisungspraktiken führten z.B. dazu, daß der städtische Haushalt in Vladimir 1992/93 trotz veränderter Gesetzeslage nach altem Muster, von "oben nach unten", ausgearbeitet wurde: Republik und Gebiet, so der Vorsitzende der städtischen Finanzabteilung<sup>65</sup>, regulierten die Einnahmen und Ausgaben der unterstehenden Haushalte wie früher. Die lokalen Gebietskörperschaften reichen bis heute vor Beginn eines neuen Haushaltsjahres eine Auflistung vorgesehener Projekte ein, nach denen dann - gleichsam in Verlängerung der direktiven Planungspraxis - die Zuweisungen berechnet werden. Haushaltsüberschüsse des Gebiets - und damit auch der Haushalte lokaler Gebietskörperschaften - wurden in Vladimir vom Republikfinanzministerium bis 1993 rechtswidrig abgeschöpft. Daneben mußten populäre Entscheidungen der russischen Regierung - Gehaltserhöhungen im öffentlichen Dienst, die Einführung einkommenunabhängiger Kindergeldbeträge etc. -, welche die Akzeptanz des Wirtschaftskurses und die Loyalität der Bevölkerung gegenüber der Regierung steigern sollten, aus den lokalen Budgets, ohne ausreichende finanzielle Kompensation, beglichen werden.

Subventionen entwickelten sich insbesondere im Haushaltsjahr 1991 zur Hauptaufgabe des Haushalts der Stadt, dem in diesem Jahr nicht umsonst der Beiname des "kompensatorischen Budgets" verliehen wurde. Insgesamt beliefen sich die Subventionsausgaben auf eine Höhe von 80-90% aller Gesamtausgaben. Allein der Anteil der Lebensmittelsubventionen am städtischen Budget - ohne die Haushalte der Stadtbezirke berechnet - betrug in Vladimir rd. 75%<sup>66</sup>. Hinzu kamen beträchtliche Stützungsaktionen für die Tarife des öffentlichen Nahverkehrs und die kommunale Wohnungswirtschaft. Blieben noch Mittel übrig, so wurden diese streng nach einer zusammen mit dem Haushalt verabschiedeten Prioritätenliste verteilt, auf deren erstem

64 Vgl. Coulson 1995.

65 Gespräch mit V.A. Savel'ev v. 20.10.1992.

66 Die Subventionierung von Lebensmitteln zählt seit 1.1.1992 zu den freiwilligen Aufgaben der Gemeinden. Sie wurde in Vladimir seit Mitte 1992 nur noch personenbezogen, nicht mehr aber produktbezogen geleistet, später nur noch für Kindermahrung gezahlt. Die einzelnen Gemeinden verfahren mit dieser freiwilligen Aufgabe inzwischen unterschiedlich.

Platz die marode Gesundheitsversorgung rangierte. Autonome Gestaltungsräume der Stadt waren damit keineswegs gegeben<sup>67</sup>.

Doch selbst die Zunahme kommunaler Aufgaben und die damit einhergehende Ausgabensteigerung bewegten die Deputierten nicht zu einer einnahmeorientierten Haushaltsführung: Vom Votum der an den sowjetischen Versorgungsstaat gewöhnten Wähler abhängig, scheuten sie sich, neue Steuern zu beschließen oder aber Abgaben und Tarife kostengerecht zu gestalten. Neue Einnahmequellen wurden schon aus populistischen Erwägungen heraus nur selten erschlossen. Umgekehrt mehrten sich Entscheidungen, mit denen neue Leistungen gemäß dem zur Rechtfertigung immer wieder angeführten Bürgerwillen bewilligt wurden<sup>68</sup>. Die Konsequenz: Zwischen Sowjet und Finanzabteilung zeichneten sich alsbald Konflikte über eine effiziente Art der Haushaltsplanung ab. Doch selbst wenn sich die lokalen Vertretungskörperschaften zur vermehrten Erhebung örtlicher Steuern entschließen würden, so zeitigte dies nach Einschätzung lokaler Finanzexperten lediglich den unerfreulichen Nebeneffekt, daß die Gebietsbehörden im Gegenzug ihre Zahlungen an die kommunalen Haushalte reduzieren.

c) Unwägbarkeiten bringt auch das inzwischen ausufernde und unübersichtliche *Fondswesen* mit sich. Auf föderaler Ebene wurden schon frühzeitig in den Staatshaushalt nicht integrierte Stabilisierungsfonds<sup>69</sup> eingerichtet, in welche die Branchenunternehmen einen beträchtlichen Teil ihrer Gewinne einzahlen mußten. Diese Beträge wurden dann zur Finanzierung sozialer und infrastruktureller Aufgaben an die Finanzabteilungen der Gebiete weitergeleitet. Diese verhandelten mit den Finanzministerium gleichsam treuhänderisch über den gesamten Gebietsanteil; die lokalen Gebietskörperschaften waren damit dem Wohlwollen der Gebietsbehörden einmal mehr ausgesetzt. Die Gebietsfinanzbehörden befanden wiederum über die Überweisung der Mittel an die ihnen untergeordneten Finanzabteilungen, die ihre Haushaltsentwürfe erstellten, ohne über die genaue Höhe der zu erwartenden Zuweisungen informiert zu sein.

Die Fondswirtschaft untergrub zum einen eine disziplinierte Haushaltsführung, indem Ausgaben im Hinblick auf noch nicht zugesagte Mittel beschlossen wurden. Zum anderen bot die Einrichtung solcher Nebenhaushalte auf den regionalen und lokalen Ebenen ein willkommenes Instrument, um Mittel zur eigenen Verfügbarkeit vom Gesamthaushalt "abzuzweigen"

67 "My poka ne uimeem žit' po sredstvam, ščitaet zavedujuščij finotdelom gorispolkoma V.A. Savel'ev", in: Prisyv, 25.7.1991.

68 Vgl. Kropp 1995a, S. 260 ff.; ähnlich Mildner 1995.

69 Z.B. Beschluß des Ministerrates "Über die Bildung eines gesamtrepublikanischen (RSFSR) wirtschaftlichen Stabilisierungsfonds außerhalb des Haushalts", vgl. SPP RSFSR 1991, Nr. 13, St. 171.

und damit willkürlichen Kürzungen und Streichungen von Zuweisungen durch die jeweils übergeordnete Finanzbehörde vorzubeugen<sup>70</sup>. Daneben fördern die zahlreichen zusätzlichen Haushalte, deren Zweck und Kontrolle nicht ausreichend geregelt sind, jedoch auch Abhängigkeiten und Korruption<sup>71</sup>.

Fazit: Aufgrund der durchgängig unsicheren Einnahmesituation werden oft keine Jahreshaushalte, sondern nurmehr Quartals- oder Monatsbudgets aufgestellt. Für eine rationale Haushaltsführung besteht kein Anreiz, da Einsparungen oder neue Einnahmequellen nahezu automatisch zu einer "Bestrafungsaktion" in Form einer Beschlagnahme bzw. Kürzung von Mitteln und Zuweisungen durch die übergeordnete Finanzbehörde führen. Die im Selbstverwaltungsgesetz angestrebte "Selbstfinanzierung", die als Kern des Selbstverwaltungsgedankens gelten kann, ist bislang nicht realisiert worden. Die parlamentarische Kontrolle lokaler Haushaltsführung ist überdies aufgrund der wenig transparenten Fondswirtschaft und willkürlichen Zuweisungspraxis bislang unwirksam geblieben. Seit dem Dekret des Präsidenten hängen die Haushaltsentscheidungen der Vertretungskörperschaften zudem vom Einvernehmen des Verwaltungschefs ab. Eine echte demokratische Verantwortlichkeit gegenüber den Wählern vermag das derzeit angewandte Finanzsystem somit nicht zu gewährleisten. Alles in allem ähnelt die Haushaltspraxis heute noch weitgehend dem extrem zentralistischen Verfahren der Sowjetära. Die Gebiete, die über die "regulierenden Steuern" selbst einer rigiden Zuweisungspraxis seitens der föderalen Ebene ausgesetzt sind<sup>72</sup>, verfahren mit den ihnen untergeordneten lokalen Ebenen in ähnlich zentralistischer Manier.

Zieht man die gesetzgeberischen Vorstöße Jelzins sowie die weiterhin aufrechterhaltene finanzielle Abhängigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften als Kriterien heran, um den Fortgang der Dezentralisation bis 1995 zu beurteilen, so erscheint die bis dahin nachvollziehbare Entwicklung als eine kontinuierlich beschrittene Rückkehr in die zentralistisch-autoritäre Tradition der Sowjetära. Dieser Befund ist jedoch zu relativieren: Die von Jelzin angestrebte Rückgewinnung zentralistischer Lenkungspotentiale greift nur noch bedingt. Nach dem Zerfall des Parteimonopols der KPdSU ist eine alle Ebenen des Staates verklammernde Kraft, die - wenn auch mit Mängeln - doch einen weitgehend einheitlichen Politikvollzug sicherstellte, nicht nachgewachsen. Die neu entstandenen Parteien stehen nicht nur auf einer schwachen Basis, sondern sind überdies zumeist weitgehend dezentralisiert<sup>73</sup>. Auch die

70 Beispiele hierfür vgl. Kropp 1995a, S. 265 f., Mildner 1995, S. 728 ff.

71 Ebd.

72 Vgl. Bell 1994.

73 Vgl. Kropp 1996.

Gouverneure, welche die Präsidialexekutive abstützen, handeln nicht als Marionetten des Präsidenten.

## 6. Zu Genese und Umsetzung des neuen Selbstverwaltungsgesetzes vom August 1995

Der erste Entwurf eines neuen Selbstverwaltungsgesetzes wurde seit April 1994 von dem an einer Stärkung kommunaler Hoheitsrechte interessierten "Bund russischer Städte" erarbeitet und schließlich von einer Gruppe von Abgeordneten am 20.6.1994 in die Staatsduma eingebracht (deputatskij variant). Ein entsprechender Gegenentwurf Jelzins, der im "Ministerium für Nationalitätenfragen und regionale Politik" - mit Unterstützung einer Vielzahl von Gouverneuren - erstellt wurde und den parlamentarischen Vorstoß machtpolitisch beantwortete, ließ nicht lange auf sich warten: Weder dem Präsidenten noch den Gouverneuren konnte an einem Selbstverwaltungsgesetz gelegen sein, welches eine weitreichende Satzungs- und Organisationsbefugnis für die kommunale Ebene festgelegt hätte. Der gesetzgebungsfreie Zustand hatte den Gouverneuren erhebliche Machtvorteile eingebracht, die durch ein Bundesgesetz sowie ergänzende regionale Gesetze (der Gebietsdumen) begrenzt worden wären<sup>74</sup>. Ein weiterer Entwurf einer Abgeordnetengruppe spielte im Gesetzgebungsprozeß keine Rolle mehr, so daß sich die Auseinandersetzung auf die beiden erstgenannten Entwürfe konzentrierte<sup>75</sup>. Diese wurden der Staatsduma am 15. März 1995 zur ersten Lesung vorgelegt und schließlich von einer beachtlichen Mehrheit von 84% der anwesenden Deputierten verabschiedet<sup>76</sup>. Der Föderationsrat legte gegen die von der Duma verabschiedeten Abgeordnetenvariante erwartungsgemäß sein Veto ein. Dieses wurde von der Duma am 14.8.1995 mit der erforderlichen Mehrheit wiederum zurückgewiesen. Jelzin fügte sich diesmal dem Ergebnis und unterzeichnete das Gesetz.

Der *Präsidentenentwurf* folgte dem Gedanken einer Trennung von Staatsverwaltung und "örtlicher Gemeinschaft" (mestnoe soobščestvo), die ansatzweise bereits in der Denkfigur einer "Entstaatlichung" (vgl. Kap. 4) der lokalen Machtorgane enthalten war. Die kaum mehr mit Rechtsetzungskompetenzen ausgestattete örtliche Selbstverwaltung sollte nach dem "Siedlungssprinzip", nicht mehr in den Grenzen des administrativ-territorialen Aufbaus rea-

74 Vgl. Wollmann 1996.

75 Der Wortlaut der Entwürfe findet sich in: Rossijskaja Federacija 1995, Nr. 6, S. 17 ff. und Rossijskaja Federacija 1995, Nr. 15, S. 31 ff.

76 Vgl. Soljanik 1995, S. 24 ff.

liert werden. Dabei geriet die Stellung der Kreise zur Schlüsselfrage des Verwaltungsaufbaus. Den Kreisen, die im Entwurf nicht als Bestandteil der Selbstverwaltung vorgesehen waren, wäre dem Präsidentenentwurf zufolge als "Zweigstellen" der Staatsverwaltung die Aufsicht über die kaum mit Kompetenzen ausgestatteten Siedlungen zugewachsen - insgesamt somit eine weitere Aushöhlung des Selbstverwaltungsgedankens, die mit den in der Verfassung festgeschriebenen zwei staatlichen Ebenen nur schwer vereinbar war. Die Kreise, so eine hierzu angeführte Rechtfertigung, seien zu groß, ihre Bevölkerung und deren Interessen zu uneinheitlich für eine funktionsfähige örtliche Selbstverwaltung<sup>77</sup>.

Während der Präsidentenentwurf somit die exekutivischen Strukturen zu stärken suchte, setzte der *Abgeordnetenentwurf* auf eine Festigung der parlamentarischen Gewalt auch auf kommunaler Ebene - nicht zuletzt, um den Einfluß der Präsidialverwaltung einzudämmen. Die Kreise sind darin verklausuliert als Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung aufgeführt, deren untere Stufe die sog. "Munizipalitäten" (Städte sowie andere Ortschaften) bilden (Art. 12). Die lokalen Volksvertretungen entscheiden autonom über die direkte Wahl des Verwaltungschefs oder - alternativ - seine Bestellung durch das Vertretungsorgan, über die Vereinbarkeit von Mandat und Verwaltungsamt, das Mißtrauensvotum gegen den Verwaltungschef sowie dessen Absetzungsverfahren. Die örtlichen Verwaltungschefs sollten schon bald, innerhalb eines halben Jahres, neu gewählt werden. Insgesamt eröffnet das Bundesgesetz, wie schon das Selbstverwaltungsgesetz vom 6.7.1991, die Möglichkeit einer Machtbalance zwischen Verwaltungschef und Vertretungsorgan. Die Kompetenzen der "Munizipalitäten", die sich auf Fragen von "örtlicher Bedeutung" erstrecken, finden sich in einem Katalog enumerativ aufgeführt; den Selbstverwaltungsorganen können darüber hinaus jedoch auch staatliche Aufgaben übertragen werden. Dies ist hinsichtlich einer Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung nur konsequent, sind Föderation und Gebiete in diesem Falle doch auf die lokalen Verwaltungsorgane beim Vollzug staatlicher Aufgaben angewiesen, nicht jedoch mit einem eigenen "vertikalen" Unterbau auf lokaler Ebene präsent.

Den Gouverneuren, denen an einer gestärkten, allein den Bürgern verantwortlichen kommunalen Elite nicht gelegen war, wurde mit Inkrafttreten des Parlamentsentwurfs das Instrument des Personalentscheids aus der Hand geschlagen. Folgerichtig versuchten die meisten von ihnen, eine zügige Umsetzung und Übernahme des Bundesgesetzes in Regionalgesetze durch die Gebietsdumen hinauszuzögern. In der überwiegenden Mehrzahl der Gebiete wurde bislang kein Selbstverwaltungsgesetz verabschiedet, mit dem Ergebnis, daß die von Jelzin erlassenen Dekrete vom Oktober 1993 und die sie ergänzenden Verordnungen der Gouverneure weiter-

<sup>77</sup> Vgl. Zamotaev 1996, S. 26. Hier klingt erneut die in der einschlägigen Literatur implizit enthaltene Vorstellung an, nach der das "örtliche Interesse" stets als einheitlich und nicht durch unterschiedliche Interessenlagen fragmentiert vorausgesetzt wird.

hin geltendes Recht sind. Offene Rechtsverstöße gegen das Selbstverwaltungsgesetz trügen, so ein vorläufiges Fazit, Massencharakter, die Unfertigkeit der regionalen Gesetzgebung öffne einer "stillen Sabotage" Tür und Tor<sup>78</sup>. Die Dezentralisation der Macht sei in eine Sackgasse geraten. Dies gilt auch und insbesondere für die Stellung der Kreise: Ihr Status, so eine derzeit gängige Interpretation, sei durch das föderale Gesetz nicht vorentschieden. Es liege in der Kompetenz der Föderationssubjekte und der Bevölkerung, darüber zu befinden<sup>79</sup>. Dementsprechend haben etliche Gebiete, welche bereits Selbstverwaltungsgesetze angenommen haben, die Kreise als "Vertretungsorgane der Staatsmacht" definiert<sup>80</sup>.

Zwar hatte das Bundesgesetz für die Wahl der örtlichen Verwaltungschefs eine Frist von einem halben Jahr nach Inkrafttreten vorgeschrieben. Jelzin, der eben erst das Gesetz ausgefertigt hatte, suchte jedoch zumindest den Zeitplan der Wahlen für Vertretungsorgane und Verwaltungschef hinauszuzögern. Am 17.9.1995 bestimmte ein Dekret des Präsidenten den Wahltermin für die Selbstverwaltungsorgane für den Dezember 1996; das Mandat der Gebietsdumen sollte bis Dezember 1997 verlängert werden. Die Antwort der Staatsduma ließ nicht lange auf sich warten: In einem Beschluß vom 18.10.1995 hob diese hervor, daß es der Kompetenz der Föderationssubjekte überlassen sei, Termin und Verfahren für die lokalen wie auch regionalen Wahlen festzusetzen. So fanden in nur wenigen Regionen (darunter Vladimir) im Dezember, zeitgleich mit den Wahlen zur Staatsduma, Wahlen statt. Die Ernennung der Verwaltungschefs untergräbt somit nach wie vor die Selbständigkeit der örtlichen Machtorgane und festigt das Bild einer lokalen Selbstverwaltung, die noch immer eher als "Staatsverwaltung in den Orten" definiert wird. Die "Volksherrschaft", so die nüchterne Erkenntnis, werde noch immer durch die "Behördenherrschaft mit ihren typischen Kommandostrukturen" ersetzt<sup>81</sup>.

Am 27.12.1995 verabschiedete die Russische Regierung ein "Föderales Programm zur staatlichen Unterstützung der lokalen Selbstverwaltung"<sup>82</sup>. In einer ersten Etappe - noch 1996 - sollen rechtliche Bestimmungen ausgearbeitet und in Übereinstimmung mit den Föderationssubjekten verabschiedet werden, um den "allmählichen Übergang von der zentralistischen Staatsverwaltung zur dezentralisierten Verwaltung" sicherzustellen. Dafür seien entsprechende Vollmachten und Ressourcen an die kommunalen Körperschaften zu übergeben (Kap. II). Zwischen der Staatsmacht und den Organen der Selbstverwaltung seien neue

<sup>78</sup> Vgl. Voronin 1996, S. 36f.

<sup>79</sup> Zamotaev 1996, S. 26.

<sup>80</sup> Voronin 1996, S. 36.

<sup>81</sup> Ebd., S. 37.

<sup>82</sup> Abgedruckt in: Rossijskaja Federacija 1996, Nr. 4, S. 33 ff.

Formen der Kooperation auszuarbeiten. Konkrete Ausführungsbestimmungen zur Umsetzung der genannten Ziele und eine veränderte Steuer- und Haushaltsgesetzgebung, die eine genaue Abgrenzung der Einnahmen und Ausgaben der territorialen Ebenen vorsieht, sollen bis Ende des Jahres folgen. Für die zweite Phase, 1997 und 1998, ist die Umsetzung der dann erarbeiteten Gesetze und Normativakte vorgesehen. Zur Realisierung des Programms sind aus dem föderalen Haushalt 35 Mrd. Rubel bereitgestellt.

Ob und in welcher Form das Programm umgesetzt wird, kann derzeit noch nicht beantwortet werden. Eine gewisse Skepsis scheint jedoch aufgrund der konträren Interessenlagen von Staatssдума und Präsident sowie Gebietsorganen, unter deren Federführung entsprechende Programme erarbeitet werden sollen, aber auch angesichts der ungebrochen instrumentellen Handhabung des Instituts der kommunalen Selbstverwaltung berechtigt. Die allgemeinen Absichtsbekundungen des föderalen Programms lassen den regionalen, föderalen und lokalen Institutionen, die Vorschläge zur Umsetzung der genannten Ziele einbringen sollen, jedenfalls viel Raum für eine jeweils "eigene" Interpretation.

## 7. Thesenartige Zusammenfassung und theoretische Einordnung

1. Dezentralisierungsreformen können in Rußland auf Vorläufer verweisen, die bis in die Breschnew-Ära zurückreichen. Schon in den siebziger Jahren sollten im extrem zentralisierten politisch-administrativen System aus funktionalen Erwägungen Entscheidungskompetenzen "nach unten" verlagert werden. Die lokalen Machtorgane standen im Mittelpunkt einer halbherzigen Reform, mit der Mängel der direktiven Planungspraxis, insbesondere im Konsumgüter- und Dienstleistungsbereich, lediglich "ausgebessert" werden sollten. Eine effektive Dezentralisierung stand jedoch nicht zuletzt im Widerspruch zu den zentralistischen Funktionsweisen, mit denen der Lenkungsanspruch der KPdSU umgesetzt wurde. Hätte man den lokalen Ebenen echte Hoheitsrechte zugestanden, so wäre dies mit einem Umbau des politisch-administrativen Systems einhergegangen, der bis in die späten achtziger Jahre hinein aber nicht angestrebt wurde. Kurz: *Reformen* zur Dezentralisierung des Systems wären schnell an die Grenze einer nachhaltigen Systemveränderung - eines *Systemwechsels* - gestoßen. Die meisten der angestrebten Korrekturen wurden auch deshalb nicht einmal ansatzweise umgesetzt. Durch die jahrelang andauernde intensive wissenschaftliche Diskussion war zwar bereits vor Beginn der Perestrojka ein Bewußtsein dafür geschaffen worden, daß eine volkswirtschaftliche Effizienzsteigerung ohne die Dezentralisation der politisch-administrativen Strukturen nicht machbar sei. Zu einer Überführung des zentralistisch-autoritären Staatsmodells in ein System, das durch vertikale Kompetenzabschichtung und Kooperationsbeziehungen zwischen den territorialen Ebenen geprägt ist, war man indessen aus grundsätzlichen ideologischen Vorbehalten und Machterhaltungsinteressen nicht bereit.

2. Unter dem Vorzeichen der "*Systembeschleunigung*" wurden die nicht vollzogenen Reformen der Breschnew-Ära vorerst wieder aufgegriffen, in wenigen Teilen neu gefaßt und unter veränderten Bedingungen teilweise umgesetzt. Die Perestrojka Gorbatschows entfaltete indessen eine Eigendynamik, die seit 1990 schließlich auch zur institutionellen Neuordnung der örtlichen Machtorgane führte. Noch bevor das im selben Jahr verabschiedete, durchaus fortschrittliche Selbstverwaltungsgesetz der SSSR umgesetzt wurde, leitete die politische Führung einen in Rußland bis heute durchgehaltenen gesetzgeberischen Schlingerkurs ein: Schon beschlossene Reformmaßnahmen zur Demokratisierung und Dezentralisation des Systems wurden zurückgenommen, um die Wirtschaftsreformen auf *hierarchischem* Wege durchsetzen zu können. Zwei parallele Transformationsprozesse, so die Argumentation, könnten nicht *gleichzeitig* bewältigt werden: Der wirtschaftlichen Neuordnung wurde in dieser Perspektive "vorerst" der Vorrang vor einer weiteren Dezentralisation des politisch-administrativen Systems eingeräumt, um drohende Verteilungskonflikte und Widerstandspotentiale ohne Zeitverlust "von oben" steuern zu können.

3. Verteilungskonflikte um infrastrukturelle Einrichtungen traten seit der Verabschiedung des Eigentumsgesetzes 1990 zwischen den Gebieten einerseits und den Städten und Kreisen andererseits gehäuft auf. Den Gebieten, seit 1992 zu Föderationssubjekten aufgewertet, waren durch das vorerst aufrechterhaltene Schachtelprinzip und der mit ihm verbundenen zentralistischen Entscheidungspraxis alle Möglichkeiten an die Hand gegeben, ihre Interessen gegenüber den noch immer unterstellten Orten durchzusetzen. Seither zeichnet sich innerhalb der meisten Gebiete eine *interne Zentralisierung* ab, die bis heute wirksam ist und das Institut der lokalen Selbstverwaltung nach wie vor aushöhlt. Die "Zusammenarbeit" zwischen den Föderationssubjekten und den Organen der lokalen Selbstverwaltung ist weiterhin von der "befehls-administrativen" Praxis der Sowjetära geprägt, in welcher die derzeit relevanten Akteure politisch sozialisiert worden sind.

4. Diese Befunde gelten auch und insbesondere für das Verfahren der Steuerzuteilung und die Zuweisungspraxis. Die Organe der Föderationssubjekte verfahren mit den in ihrem Machtbereich befindlichen Orten willkürlich. Haushalts- und Finanzplanung sind das entscheidende Feld, auf dem die "zentralistischen" Zügel gegenüber den Orten straff angezogen werden. Die jeweils "oberen" Gebietskörperschaften versuchen, ihren Haushalt auf Kosten der "unteren" zu entlasten, indem sie Aufgaben ohne ausreichende finanzielle Kompensation an die lokalen Gebietskörperschaften delegieren. Ertrags- und Einnahmehoheit sind, trotz anderslautender gesetzlicher Regelung, auch heute noch nicht gegeben. An einer substantiellen demokratischen Verantwortlichkeit der lokalen Machtorgane vor ihren Wählern, die wesentlich von der Fähigkeit zur eigenständigen Haushaltsgestaltung abhängt, mangelt es damit auch weiterhin. Die derzeitige Praxis der Haushalts- und Finanzplanung erinnert vielmehr in vielen Merkmalen an das herkömmliche direktive Planungsverfahren.

5. Präsident Jelzin, aus der Sicht auch lokaler Akteure einst Garant einer konsequenten Demokratisierung, griff seit 1991 zusehends auf zentralistisch-exekutivische Formen der Lenkung und Kontrolle zurück, um die angestrebten Wirtschaftsreformen gegen weitreichende Widerstände durchsetzen zu können. Die lokalen Sowjets, auf welche nach der ursprünglichen Reformkonzeption von 1985 Kompetenzen von den Exekutivkomitees und den Wirtschaftszweigen zurückverlagert werden sollten, wurden im Zuge der von Jelzin betriebenen Rezentralisierungsstrategie bis zu ihrer Auflösung im Herbst 1993 schrittweise entmachtet. Die "konservative" Staatsduma hingegen verfiel seither eine Option, nach der die Entscheidungsgewalt zugunsten lokaler Vertretungskörperschaften dezentralisiert und damit die Macht des Präsidenten begrenzt werden soll. Daraus lassen sich drei Folgerungen ableiten: Zum einen sind - von derzeit weniger entscheidungsrelevanten Gruppierungen abgesehen - in Rußland

seit Jahren keine kollektiven reformerischen Akteure mehr identifizierbar, die den Transformationsprozeß in Richtung einer Demokratie *konsequent* vorantreiben würden. Die in Modellen des Systemwechsels vorgegebene Zielrichtung - die Demokratie westlichen Typs - steht auch deshalb, zweitens, nicht unbedingt am Ende des derzeitigen Prozesses. Einen - wie auch immer gearteten - Entwicklungsautomatismus gibt es nicht. Wahrscheinlicher ist, daß sich Rußland noch auf absehbare Zeit in einem Stadium zwischen unfertiger Demokratie und - trotz versuchter Rezentralisierung - geschwächter autoritärer Lenkung befinden wird. Drittens: Paradoxerweise wird eine Dezentralisation der Entscheidungsgewalt derzeit ausgerechnet von den "konservativen" Kräften in der Staatsduma verfochten, denen nicht oder nur eingeschränkt an einer politischen bzw. wirtschaftlichen Modernisierung gelegen ist. Dezentralisierung kann hier nicht a priori mit Innovation und Modernisierung gleichgesetzt werden. Andererseits gibt es - wenngleich noch vereinzelte - Indizien dafür, daß lokale Organe sich ihre schmalen Freiräume im Sinne einer effizienteren Strukturpolitik bereits zunutze machen.

6. Schließlich belegt auch die durchwegs instrumentelle Handhabung der lokalen Selbstverwaltung, daß von einer entwickelten oder gar gefestigten Demokratie, die entscheidend von der Akzeptanz institutioneller Spielregeln abhängt, derzeit in Rußland nicht die Rede sein kann. Im Machtkampf zwischen Präsident, Gouverneuren und Staatsduma werden institutionelle Garantien permanent aufgehoben oder aber zum eigenen Nutzen uminterpretiert. Das semipräsidentielle Regierungssystem läßt hierbei nahezu unüberwindliche Blockaden zu. Eine Mehrzahl der politischen Akteure ist noch heute der "sowjetischen" Tradition verhaftet, die Rechtsgrundsätze als beliebiges Mittel zur Erreichung eines politischen Zwecks verwendet hat. Unklare Rechtsbegriffe bieten zudem zahlreiche Einfallstore für eine Interpretation von Gesetzen und Normativakten nach jeweils "eigenem" Gutdünken. Die Leitsätze des jüngsten Selbstverwaltungsgesetzes vom August 1995 werden deshalb in den Föderationssubjekten derzeit zumeist mehr oder weniger offen ausgehöhlt.

7. Vertikale Kompetenzaufteilung und ein damit einhergehendes Kooperationsmodell der föderalen und lokalen Ebenen, die nicht länger durch bloße Befehlshierarchien zusammengehalten werden, wurden schon 1990 in das erste Selbstverwaltungsgesetz nur halbherzig als handlungsleitende Grundgedanken eingeführt - halbherzig deshalb, weil eine Mehrzahl der politischen Akteure und Staatsrechtler sich nur zögernd von der Idee einer "einheitlichen" vertikalen Staatsverwaltung lösen wollte. Ein dezentralisiertes Staatswesen, das sich durch Kooperationsbeziehungen auszeichnet, schien selbst einem Teil der damals reformbereiten Kräfte nicht geeignet, die Gleichzeitigkeit von wirtschaftlicher und politischer Transformation erfolgreich steuern und die sich verschärfenden politischen Krisen bewältigen zu können.

Dezentralisation und Kooperation als Paradigmen eines leistungsfähigen, modernen Staates<sup>83</sup> sind sichtlich während der transformationsbedingten Krisensituation in Rußland nur bedingt umsetzbar: Sie setzen funktionsfähige demokratische Institutionen und ein Mindestmaß an Verwaltungskultur und Akzeptanz demokratischer Spielregeln voraus. Beide Bedingungen sind in Rußland derzeit nicht gegeben. Selbst wenn jedoch in vielen Bereichen die zentralistisch-autoritäre Praxis der Sowjetära weitergeführt wird, so ist eine umfassende Lenkung sowjetischen Typs schon allein deshalb nicht mehr möglich, weil nach dem Zerfall der KPdSU eine alle Ebenen verklammernde Kraft nicht nachgewachsen ist. Die Regionen besitzen inzwischen durchaus eine dem Sowjetsystem fremde Eigenständigkeit.

## Literaturhinweise:

- Barabašev, G. 1987: Glavnoe zveno samoupravlenija, in: Sovety narodnych deputatov, Nr. 1, S. 9-17.
- Barabašev, G./Šeremet 1988: Pravovaja baza obnovlenija mestnych sovetov, in: Sovety narodnych Deputatov, Nr. 9, S. 7-18.
- Bell, Claudia 1994: Der Rußländische Staatshaushalt. Die Beziehungen zwischen Zentrum und Territorien, in: Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 65, Köln.
- Bilinsky, Andreas 1971: Die Reform der Stadtverwaltung in der UdSSR, in: Jahrbuch für Ostrecht, XII/2, S.
- Bojko, M. 1990: Dvojnoe podčinenie: jabloko razdora, in: Sovety narodnych deputatov, Nr. 1, S. 71-74.
- Bondar', N.S./Zničenko, S.A. 1993: Gorodskoj sovet i administracija: problemy razgraničenija polnomočij v sfere municipal'noj sobstvennosti, in: Gosudarstvo i pravo, Nr. 3, S. 86-96.
- Coulson, Andrew (Hrsg.) 1995: Local Government in Eastern Europe. Establishing Democracy at the Grassroots, Cornwall.
- Fincke, Martin (Hrsg.) 1983: Handbuch der Sowjetverfassung, 2 Bde., Berlin.
- Frenzke, Dietrich 1995: Die russischen Verfassungen von 1978 und 1993. Eine texthistorische Dokumentation mit komparativem Sachregister. Berlin.
- Götz-Coenenberg, Roland 1991: Das Unternehmensgesetz aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, in: Schmid, Karin (Hrsg.): Gesetzgebung als Mittel der Perestrojka. Wunsch und Wirklichkeit. Baden-Baden, S. 53-56.
- Guzenkova, T.V. 1987: Kontrol'nye polnomočija mestnych sovetov narodnych deputatov, in: Vestnik Leningradskogo Universiteta, Ser. 6, Vyp. 2 (Nr. 13).
- Il'inskij, I. 1989: Kakim byt' zakonu o mestnom samoupravlenii i mestnom chozjajstve? Na poroge obnovlenii, in: Sovety narodnych deputatov, Nr. 6, S. 39-46.
- Jawlinskij, Grigorij 1994: Reformen von unten - Die neue Zukunft Rußlands. Gütersloh.
- Koljušin, G.I. 1979: Mestnye sovety i kompleksnoe planirovanie, in: Sovetskoe gosudarstvo i pravo, Nr. 7, S. 87-95.
- Kotenkov, A. 1995: Pervyj zakon o vlasti, in: Rossijskaja Federacija, Nr. 20, S. 47-48

- Kotenkov, A. 1996: I kontrol', i pomoš', in: Rossijskaja Federacija, Nr. 4, S. 38-39.
- Krasnov, M.A. 1990: Mestnoe samoupravlenie: gosudarstvennoe ili obščestvennoe?, in: Sovetskoe gosudarstvo i pravo, Nr. 10, S. 81-89.
- Krjažkov V.A. 1992: Mestnoe samoupravlenie: pravovoe regulirovanie i struktury, in: Gosudarstvo i Pravo, Nr. 1, S. 16-24.
- Kropp, Sabine 1995a: Systemreform und lokale Politik in Rußland. Eine empirische Studie zur Dezentralisierung von Entscheidungsprozessen, Opladen.
- Kropp, Sabine 1995b: Umwege der Systemreform: Dezentralisierung und lokale Selbstverwaltung in Rußland, in: APuZ, B46/95, S.
- Kropp, Sabine 1996: From Communist Predominance to Multi-Party-System. The Change of Local Party System in Russia, in: Geser, Hans (ed.): Local Parties in Political and Organizational Perspective, Boulder (im Erscheinen).
- Linz, Juan J. 1990a: The Perils of Presidentialism, in: Journal of Democracy, Nr. 1, S. 51-69.
- Linz, Juan J. 1990b: The Virtues of Parliamentarism, in: Journal of Democracy, Nr. 4, S. 84-91.
- Loeber, Dietrich 1978: Planung mit Verfassungsrang. Zur Tragweite von Art. 16 der Verfassung der UdSSR von 1977, in: Jahrbuch für Ostrecht, XIX, 2. Halbband, S. 31-49.
- Martem'janov, V.S. 1978: Material'no-finansovaja baza dejatel'nosti mestnych sovetov, in: Sovetskoe gosudarstvo i pravo, Nr. 4, S. 90-98.
- Merkel, Wolfgang (Hrsg.) 1994: Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzeptionen. Opladen.
- Mildner, Kirk 1995: Lokale Finanzen und kommunale Selbstverwaltung in Rußland, in: Osteuropa, Nr. 8, S. 717-736.
- Nagornaja, N.A. 1985: Informacionnaja osnova kontrolja ispolnenija rešenij v mestnych sovetov, in: Sovetskoe gosudarstvo i pravo, Nr. 9, S. 30-35.
- Nozdračev, A.F. 1987: Koncepcija zakona o planirovanii, in: Sovetskoe gosudarstvo i pravo, Nr. 1, S. 11-20.
- Offe, Claus 1991: Das Dilemma der Gleichzeitigkeit. Demokratisierung und Marktwirtschaft in Osteuropa, in: Merkur, Heft 4, S. 279-292.
- Orlov, V. 1988: Šire polnomočija - vyše otvetstvennost', in: Sovety narodnych deputatov, Nr. 6, S. 30-39.

- Piskotin, M.I. 1981: Demokratičeskij centralizm: problemy sočetaanja centralizacii i decentralizacii, in: Sovetskoe gosudarstvo i pravo, Nr. 5, S. 39-50.
- Przeworski, Adam 1991: Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America, Cambridge University Press.
- Šatilo, B. 1989: Samofinansirovanie i mestnyj bjužet, in: Sovety narodnych deputatov, Nr. 7, S. 85-89.
- Scharpf, Fritz W. 1991: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, in: PVS, Heft 4, S. 621-634.
- Scharpf, Fritz W. 1993: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Opladen, S. 57-83.
- Soljanik, N. 1995: Vyžit' legče vmeste, in: Rossijskaja Federacija, Nr. 9, S. 24ff.?
- Suvorov, V. 1995: Municipal'noe pravo Rossii, in: Rossijskaja Federacija, Nr. 2, S. 20.
- Torkanovskij, E. 1988: Ne podčinenie, a partnerstvo, in: Sovety narodnych deputatov, Nr. 10, S. 20-24.
- Vas'kov, S./Stul'berg, B. 1989: Centralizovannoe upravlenie i chozjajstvennaja samostoja-tel'nost' mestnych sovetov, in: Planovoe chozjajstvo, Nr. 4, S. 93-98.
- Voronin, A. 1996: Činovnič'i strasti po povodu vlasti, in: Rossijskaja Federacija, Nr. 2, S. 36-37.
- Wollmann, Hellmut 1993: Change and Continuity of Political and Administrative Elites in Post-Communist Russia, in: Governance, Nr. 3, S. 325-340.
- Wollmann, Hellmut 1994: Systemwandel und Städtebau in Mittel- und Osteuropa, Basel.
- Wollmann, Hellmut 1996: Kommunale Selbstverwaltung in Rußland seit 1990 im Konfliktfeld konträrer Machtansprüche und Herrschaftsprinzipien, Berlin (Manuskript).
- XXVII. s"ezd Kommunističeskoj partii Sovetskogo Sojuza. Stenografičesoj otčet, tom 1. 25 fevralja - 6 marta 1986 goda. Moskva.
- Zamotaev, A. 1996: Kakoj byt' rajonnoj vlasti?, in: Rossijskaja Federacija, Nr. 3, S. 26.

**Die Autorin:**

Sabine Kropp, Dr. phil., geb. 1964, Studium der Politikwissenschaft, Slawistik und Osteuropäischen Geschichte, wiss. Assistentin am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Erlangen-Nürnberg.

Veröffentlichungen u.a.: Systemreform und lokale Politik in Rußland. Eine empirische Studie zur Dezentralisierung von Entscheidungsprozessen, Opladen 1995; Umwege der Systemreform: Dezentralisierung und lokale Selbstverwaltung in Rußland, in: APuZ, B46/95; From Communist Predominance to Multi-Party-System. The Change of Local Party System in Russia, in: Geser, Hans (ed.): Local Parties in Political and Organizational Perspective, Boulder 1996 (im Erscheinen).

**OCCASIONAL PAPERS**

Hrsg. vom Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung (EZFF)/ edited by the European Centre for Research on Federalism (ECRF), Tübingen:

- Occasional Paper Nr. 1: **STURM, Roland**, Economic Regionalism in a Federal State: Germany and the Challenge of the Single Market, 1994, ISBN 3-980 3672-0-7, DM 5,-
- Occasional Paper Nr. 2: **HAVERLAND, Markus**, Europäische Integration im Spannungsverhältnis von Zentralisierung und Dezentralisierung, 1995, ISBN 3-980 3672-1-5, DM 6,-
- Occasional Paper Nr. 3: **FECHTNER, Detlev**, Abschied vom kompensatorischen Föderalismus, 1995, ISBN 3-980 3672-2-3, DM 8,-
- Occasional Paper Nr. 4: **SCHÖBEL, Norbert**, Der Ausschuß der Regionen, 1995, ISBN 3-980 3672-3-1, DM 8,-
- Occasional Paper Nr. 5: **GROSSE HÜTTMANN, Martin**, Das Subsidiaritätsprinzip in der EU - eine Dokumentation, 1996, ISBN 3-980 3672-5-8, DM 14,-
- Occasional Paper Nr. 6: **ILLÉS, Iván**, "Carpathian (Euro)Region", 1996, ISBN 3-9803672-6-6, DM 10,-
- Occasional Paper Nr. 7: **HORVÁTH, Gyula**, Transition and Regionalism in East-Central Europe, 1996, ISBN 3-9803672-7-4, DM 10,-
- Occasional Paper Nr. 8: **HRBEK, Rudolf/WILL, Oliver** (Hrsg.), Erfahrungen, Probleme und Perspektiven grenzüberschreitender Kooperation (in Vorbereitung)
- Occasional Paper Nr. 9: **HANNOWSKY, Dirk/RENNER, Andreas**, Subsidiaritätsprinzip, Bürgersouveränität und Ordnungswettbewerb. Ordnungstheoretische Überlegungen zur Ausgestaltung einer präferenzkonformen Ordnung Europas, 1996, ISBN 3-9803672-4-X, DM 10,-
- Occasional Paper Nr. 10: **KROPP, Sabine**, Dezentralisierung und Transformation in Rußland, 1996, ISBN 3-9803672-8-2, DM 10,-
- Occasional Paper Nr. 11: **STURM, Roland**, Strategien intergouvernementalen Handelns. Zu neueren Tendenzen des Föderalismus in Deutschland und den USA, 1996, ISBN 3-9803672-9-0, DM 8,-
- Occasional Paper Nr. 12: **LÜTZEL, Christof**, Frankreich auf dem Weg zum Föderalismus? Regionalisierung, Dezentralisierung, Subsidiarität und die künftige Struktur der Europäischen Union aus französischer Sicht (in Vorbereitung)
- Occasional Paper Nr. 13: **HRBEK, Rudolf** (Hrsg.), Regionen und Kommunen in der EU und die Regierungskonferenz 1996, 1996, ISBN 3-9805358-0-0, DM 10,-

- Occasional Paper Nr. 14: **OEL, Matthias et.al.**, Informationsgesellschaft und Regionen (in Vorbereitung)
- Occasional Paper Nr. 15: **MÜHLBACHER, Georg**, Italien auf dem Weg zu einem föderalen Staat? (im Druck)
- Occasional Paper Nr. 16: **Kommission Gerechtigkeit und Frieden der Diözese Mailand**, Regionale Autonomie und solidarischer Föderalismus. Übersetzt von Thomas Häringer und Ulrich Rösslein (in Vorbereitung)

The series "Occasional Papers" is edited by the European Centre for Research on Federalism, Tübingen.

Address: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (EZFF)  
Nauklerstraße 37a  
D-72074 Tübingen  
Germany

Phone: ++49 (0) 7071 / 2977368 & 2977190  
Fax: ++49 (0) 7071 / 922876

*Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung im Nomos Verlag, Baden-Baden:*

- Band 1: **KNIPPING, Franz** (Ed.), Federal Conceptions in EC-Member States. Traditions and Perspectives, 1994, ISBN 3-7890-3663-3, DM 78,-
- Band 2: **HRBEK, Rudolf** (Hrsg.), Europäische Bildungspolitik und die Anforderungen des Subsidiaritätsprinzips, 1994, ISBN 3-7890-3656-0, DM 48,-
- Band 3: **RAICH, Silvia**, Grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit in einem "Europa der Regionen", 1995, ISBN 3-7890-3657-9, DM 58,-
- Band 4: **ALEN, André**, Der Föderalstaat Belgien, 1995, ISBN 3-7890-3791-5, DM 36,-
- Band 5: **STURM, Roland** (Hrsg.), Europäische Forschungs- und Technologiepolitik und die Anforderungen des Subsidiaritätsprinzips, 1996, ISBN 3-7890-4149-1, DM 48,-
- Band 6: **WEBER-PANARIELLO, Philippe A.**, Nationale Parlamente in der Europäischen Union, 1995, (Mit einem Vorwort der Präsidentin des Deutschen Bundestags, Prof. Dr. Rita Süßmuth) ISBN 3-7890-4120-3, DM 79,-
- Band 7: **KINSKY, Ferdinand/KNIPPING, Franz** (Eds.), Le "fédéralisme personnaliste" aux sources de l'Europe de demain, 1996, ISBN 3-7890-4190-4, DM 79,-
- Band 8: **HRBEK, Rudolf** (Hrsg.), Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in der Europäischen Union - Erfahrungen und Perspektiven, 1995, ISBN 3-7890-4142-4, DM 49,-
- Band 9: **COLLIER, Ute/GOLUB, Jonathan/KREHER, Alexander** (Eds.), Subsidiarity and Shared Responsibility: New Challenges for EU Environmental Policy (in Vorbereitung)
- Band 10: **AGRANOFF, Robert** (Ed.), Asymmetrical Federalism (in Vorbereitung)
- Band 11: **AMMON, Günter et al.** (Ed.), Föderalismus oder Zentralismus? Europa zwischen dem deutschen und dem französischen Modell (im Erscheinen)
- Band 12: **SCHULTZE, Claus**, Die deutschen Kommunen in der Europäischen Union - Europabetroffenheit und Interessenwahrnehmung (im Erscheinen)

---

ISBN 3-9803672-8-2