



Stadtforschung aktuell
Band 60

Herausgegeben von:
Hellmut Wollmann

Kirk Mildner

Lokale Politik und Verwaltung in Russland

Zwischen Neuanfang, Erbe und Korruption

**Birkhäuser Verlag
Basel · Boston · Berlin**

Der Autor:

Dr. Kirk Mildner, geb. 1969, M.Litt., Dipl. Pol. hat in Berlin, St. Petersburg und St. Andrews Politologie, Osteuropawissenschaften und Internationale Beziehungen studiert. Derzeit ist er stellvertretender Leiter der Koordinierungsstelle der Kreditanstalt für Wiederaufbau in der deutschen Botschaft Moskau und beschäftigt sich mit der Koordinierung des wirtschaftlichen Beratungsprogrammes der Bundesregierung (Transform) für Russland.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Mildner, Kirk:

Lokale Politik und Verwaltung in Russland : Zwischen Neuanfang, Erbe und Korruption/

Kirk Mildner. - Basel ; Boston ; Berlin : Birkhäuser, 1996

(Stadtforschung aktuell ; Bd. 60)

ISBN 978-3-8100-2792-4

ISBN 978-3-322-91365-4 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-322-91365-4

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechts.

© 1996 Birkhäuser Verlag, Postfach 133, CH-4010 Basel, Schweiz

Camera-ready Vorlage durch den Autor erstellt

Gedruckt auf säurefreiem Papier, hergestellt aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff. TCF ∞

Umschlaggestaltung: Markus Etterich, Basel

ISBN 978-3-8100-2792-4

9 8 7 6 5 4 3 2 1

Inhalt

| | |
|--|-----------|
| Abbildungsverzeichnis | IX |
| Vorwort..... | XI |
| 1. Rußlands Städte und Gemeinden im Aufbruch..... | 1 |
| 1.1 Gegenstand und Forschungsfragen | 1 |
| 1.2 Dimensionen und Determinanten institutionellen Wandels..... | 4 |
| 1.3 Forschungsmethodik und Auswahl der Fallbeispiele | 10 |
| 2. Politische, gesellschaftliche und administrative Traditionen..... | 15 |
| 2.1 Der russische Weg..... | 15 |
| 2.2 Rußland und Demokratie..... | 17 |
| 2.3 Die russische Rechtstradition: "načalo prava" versus "načalo vlasti" | 19 |
| 2.4 Civil Society und Bürgertugend in Rußland..... | 24 |
| 2.5 Bürokratietradition oder Korruption als System | 28 |
| 2.5.1. Sowjetbürokratie und systemische Korruption | 31 |
| 2.5.2. Funktionale Korruption? Die Lage im heutigen Rußland..... | 36 |
| 3. Traditionen lokaler Selbstverwaltung in Rußland..... | 43 |
| 3.1. Die Zemstvo-Bewegung | 43 |
| 3.1.1 Institutionen und Aufgaben der Zemstva | 45 |
| 3.1.2 Restauration, Belebung und Untergang | 46 |
| 3.2 Die russischen Gemeinden und Städte | 49 |
| 3.3 Die Bauerngemeinden - Urkommunismus oder Modernisierungsbarriere?..... | 52 |
| 3.4 Die lokale Ebene zwischen Samoderžavie und Samoupravlenie | 55 |
| 3.5 Kreise, Städte und Gemeinden unter der Sowjetherrschaft..... | 58 |
| 3.5.1 Lokale Sowjets und Wahlen | 63 |
| 3.5.2 Strukturen der Sowjets und Lokalverwaltungen | 65 |
| 3.5.3 Funktionen der lokalen Sowjets und deren Ispolkomy | 67 |
| 3.5.4 Totalitarismus oder Partizipation..... | 74 |
| 4. Rußlands Städte im Aufbruch: Die Entwicklung seit der Perestrojka..... | 76 |
| 4.1 Lokale Ebene und Perestrojka..... | 76 |
| 4.2 Die Lokalwahlen 1990 | 82 |

VI

| | | |
|-----------|---|------------|
| 4.3 | Die Eroberung der Exekutive: Die Entwicklung in Moskau und St. Petersburg | 88 |
| 4.4 | Das Selbstverwaltungsgesetz vom 6. Juli 1991 | 97 |
| 4.5 | Doppelherrschaft und Desoветизация bis zum Oktober 1993 | 102 |
| 4.5.1 | El'cins Strategie für den lokalen Reformprozeß | 103 |
| 4.5.2 | Die Entwicklung des politisch-administrativen Systems bis Oktober 1993 am Beispiel des Kalininskij Rajons | 107 |
| 4.5.3 | Entwicklungstendenzen der lokalen Ebene bis Ende 1993 im Vergleich | 115 |
| 4.6 | Oktober 1993: Die Neuordnung der lokalen (Selbst-) Verwaltung | 118 |
| 5. | Die Entwicklung seit Ende 1993..... | 123 |
| 5.1 | Alle Macht der Verwaltung! | 123 |
| 5.2 | Lokalwahlen 1994 | 125 |
| 5.3 | Die neuen Kommunalverfassungen | 129 |
| 5.3.1 | Ernennung oder Wahl der Bürgermeister | 131 |
| 5.3.2 | Die neuen lokalen Vertretungsorgane | 134 |
| 5.3.3 | Die Zukunft der Stadtrajons | 137 |
| 5.3.4 | Die Zukunft der Rajons | 137 |
| 5.3.5 | Die Zukunft der unteren Ebene der lokalen Selbstverwaltung | 139 |
| 5.3.6 | Übersicht zu einigen "Kommunalverfassungen" | 141 |
| 5.4 | Das neue Selbstverwaltungsgesetz | 146 |
| 6. | Zur Entwicklung des lokalen Finanzsystems | 152 |
| 6.1 | Lokale Finanzen und Dezentralisierung..... | 152 |
| 6.2 | Das russische Steuersystem und lokale Einnahmen | 154 |
| 6.2.1 | Föderale und regionale Steuern | 154 |
| 6.2.2 | Anteile der lokalen Ebene an föderalen und regionalen Steuern | 158 |
| 6.2.3 | Lokale Steuern | 160 |
| 6.3 | Übrige Einnahmequellen der lokalen Ebene | 165 |
| 6.3.1 | Zuweisungen | 165 |
| 6.3.2 | Gebühren und Abgaben | 167 |
| 6.3.3 | Einkünfte aus der Privatisierung und Vermietung lokalen Eigentums | 168 |
| 6.3.4 | Kredite und alternative Finanzierungsformen | 169 |
| 6.3.5 | Außerbudgetäre Fonds | 170 |
| 6.4 | Die Einnahmen der lokalen Ebene im Überblick..... | 174 |
| 6.5 | Ausgaben der lokalen Ebene..... | 175 |
| 6.6. | Zusammenfassung..... | 179 |

| | |
|---|-----|
| 7. Das lokale Wohnungswesen | 184 |
| 7.1 Veränderung der Rahmenbedingungen | 184 |
| 7.2 Wohnungsprivatisierung und Lokalverwaltungen | 191 |
| 7.3 Mieten und Tarife: Zwischen Populismus und leeren Kassen | 195 |
| 7.4 Die Einführung von Wohngeld | 202 |
| 7.5 Das soziale Wohnungswesen | 204 |
| 7.6 Lokale Wohnungspolitik, Wohnungsverwaltung und Bürgerbeteiligung | 209 |
| 8. Lokale Wirtschaftsförderung und KMU's | 217 |
| 8.1 Transformation und KMU's | 218 |
| 8.2 Probleme von KMU's in Rußland | 221 |
| 8.2.1 Kommunikationsprobleme | 222 |
| 8.2.2 Regelungskosten | 223 |
| 8.2.3 Bürokratische Obstruktion | 224 |
| 8.2.4 Erpresserische Korruption | 225 |
| 8.2.5 Das Fehlen intermediärer Institutionen | 226 |
| 8.3 KMU-Förderung: Programme und Institutionen | 226 |
| 8.3.1 Institutionen und Programme auf Zentralebene | 227 |
| 8.3.2 Die Regionalebene | 231 |
| 8.4 Wirtschaftsförderung auf lokaler Ebene | 233 |
| 8.5 Zusammenfassung | 242 |
| 9. Schlußfolgerungen und Perspektiven | 244 |
| 9.1 Strukturen und konstitutionelle Fragen | 244 |
| 9.2 Akteure | 246 |
| 9.3 Aufgaben der lokalen Ebene und intergouvernementale Beziehungen | 250 |
| 9.4 Lokale Demokratie, Bürgerbeteiligung und Kundenorientierung | 252 |
| 9.5 Prozeduren | 254 |
| 9.6 Triebkräfte | 255 |
| 9.7 'Čto delat'? Was Tun? | 260 |
| Appendix 1 Chronologie | 267 |
| Bibliographie | 274 |

Abbildungen

| | |
|---|-----|
| Abb. 1.a Die 7-S-Matrix: Dimensionen des Wandels | 4 |
| Abb. 1.b Dimensionen und Determinanten des institutionellen Wandels | 9 |
| Abb. 2. Übersicht der Fallbeispiele | 11 |
| Abb. 3. Aufgaben der Zemstva | 46 |
| Abb. 4. Multisubordination der lokalen Ebene in der UdSSR | 62 |
| Abb. 5. Lokalverwaltung und Wohnungswesen | 71 |
| Abb. 6. Abgeordnetenprofil des Leningrader Stadtsowjets | 84 |
| Abb. 7. Die Lokalverfassung Rußlands nach dem Selbstverwaltungs- gesetz vom 6. Juli 1991 | 100 |
| Abb. 8. Struktur des Kalininskij Rajonsowjets, Stand Juni 1992 | 110 |
| Abb. 9. Struktur der Kalininskij Rajonverwaltung, Stand Juni 1992 | 112 |
| Abb.10. Ausgewählte Ergebnisse der Lokalwahlen 1994 im Leningrader Oblast' | 128 |
| Abb.11. Lokalverfassung der Republik Komi | 142 |
| Abb.12. Präfekturverfassung der Stadt St. Petersburg | 143 |
| Abb.13. Lokalverfassung der Republik Udmurtija | 144 |
| Abb.14. Die wichtigsten russischen Gesetze zum lokalen Finanzsystem 1991-1994 | 152 |
| Abb.15. Steuerverteilung zwischen Föderation und Subjekten | 157 |
| Abb.16. Steueranteile der Rajons und rajonfreien Städte 1994 | 158 |
| Abb.17. Entwicklung der lokalen Anteile an den jeweiligen Steuern 1993/1994 | 159 |
| Abb.18. Steueranteile der rajonabhängigen Städte, Posëlki, Volosti und Stadtbezirke 1994 | 159 |
| Abb.19. Lokale Bagatellsteuern in Rußland | 163 |

| | | |
|---------|---|-----|
| Abb.20. | Einnahmen durch Lokalsteuern..... | 164 |
| Abb.21. | Zuweisungen im Gatčinskij Rajon 1994..... | 166 |
| Abb.22. | Erfüllung veranschlagter Steuereinnahmen 1994..... | 167 |
| Abb.23. | Normative Verteilung der Einkünfte aus der Privatisierung von municipalem und föderalem Eigentum | 169 |
| Abb.24. | Einnahmenstruktur von rajonfreien Städten und Kreisen | 174 |
| Abb.25. | Einnahmenstruktur von rajonabhängigen Städten, Posëlki, Volosti und Stadtrajons..... | 175 |
| Abb.26. | Zuständigkeiten und Aufgabenmandate an die regionale und lokale Ebene..... | 176 |
| Abb.27. | Ausgaben rajonfreier Städte und Rajons 1993/1994 | 178 |
| Abb.28. | Ausgaben rajonabhängiger Städte, Posëlki, Volosti und Stadtrajons..... | 179 |
| Abb.29. | Fertiggestellter Wohnraum 1986-1993 | 186 |
| Abb.30. | Gesetzliche Neuordnung des Wohnungswesens | 189 |
| Abb.31. | Verhältnis zwischen Einkommen und Mieten im Vergleich | 196 |
| Abb.32. | Ausgaben von Privathaushalten 1989-1993 | 197 |
| Abb.33. | Mieten auf dem freien Wohnungsmarkt in St. Petersburg..... | 206 |
| Abb.34. | Das Wohnungswesen in Gatčina | 209 |
| Abb.35. | Institutionen der KMU-Förderung in Rußland..... | 227 |
| Abb.36. | Maßgebliche föderale Gesetze und Verordnungen für die Entwicklung von KMU's | 229 |
| Abb.37. | Angewandte Instrumente der lokalen Wirtschaftsförderung | 236 |
| Abb.38. | beziehungen zwischen Verwaltung und Bürgern | 252 |
| Abb.39. | Einnahmen von Städten, Kreisen und Gemeinden in OECD- Ländern | 262 |
| Abb.40. | Stufen der Bürgerbeteiligung | 263 |
| Abb.41. | Taditionelle Verwaltung und New Public Management | 265 |

Vorwort

Viele Personen haben am Entstehen dieser Arbeit mitgewirkt. Ihnen allen gilt mein aufrichtiger Dank!

Bei der Organisation und Durchführung der Feldforschung habe ich besonders Dr. Andrej Borisovič und Dr. Galina Gribanova von der Verwaltungshochschule in St. Petersburg, den ehemaligen Abgeordneten des Kalininskij Rajonsowjets Vladimir Sociev und Jurij Kočerevskij, Georgij Kolomenskij von der Stadtverwaltung in Gatčina, Dr. Natalija Butusova von der Universität Voronež und Dr. Valentina Kotel'nikova, Leiterin der Verwaltungshochschule der Republik Komi zu danken, ohne deren Hilfe das Projekt kaum durchzuführen gewesen wäre.

Mein Dank gilt außerdem Professor Hellmut Wollmann, Dr. Andreas Heinemann-Grüder und Dr. Eckhard Schröter von der Humboldt-Universität Berlin, Silke Reinig, M.Litt von der Freien Universität Berlin und Ricarda Vulpus vom Osteuropa-Institut Berlin für ihre Expertise, ihre kritischen Anregungen und die Sorgfalt beim Lesen des Manuskriptes.

Es bedarf keiner Hervorhebung, daß die verbliebenen Fehler und Schwächen der Arbeit allein auf den Verfasser zurückfallen.

Gedankt sei schließlich der Friedrich-Naumann-Stiftung und dem Deutschen Akademischen Austauschdienst für die finanzielle Unterstützung des Projektes.

Berlin, im Juni 1996

Kirk Mildner