

Lokale Selbstverwaltung als Form interner Differenzierung der Politik

Seit dem Zusammenbruch des sowjetischen Regimes wurde und wird die ehemals sowjetische Gesellschaft mit einer Vielzahl an politischen Transformationsmaßnahmen konfrontiert, die bis heute nahezu alle gesellschaftlichen Bereiche berühren. Im Hinblick auf die beschriebenen Strukturmerkmale des sowjetischen Dorfes erweist sich neben der Privatisierung der ehemaligen Kollektivbetriebe vor allem das Reformthema »Einführung einer kommunalen Selbstverwaltung« als bedeutsam – allerdings wurde diesem Thema (auch) mit Blick auf Russland in der wissenschaftlichen Beobachtung bislang verhältnismäßig wenig Aufmerksamkeit zuteil. Die Einführung kommunaler Selbstverwaltung zielt im Kern auf den Status der dörflichen Verwaltung sowohl im Institutionengefüge der russischen Staatsverwaltung als auch in Relation zu den nach wie vor dominanten ehemaligen Kollektivbetrieben. Der jüngste Reformschritt in diesem Bereich, das Gesetz Nr. 131 »Über allgemeine Prinzipien der Organisation lokaler Selbstverwaltung in der Russischen Föderation«, das seit Anfang 2006 (mit einer Übergangsfrist bis 2009) in Kraft ist und seither die zentrale formal-rechtliche Grundlage kommunaler Selbstverwaltung bildet, sieht dazu Neuregelungen in fünf Bereichen vor. Im Fokus stehen:

- Die territoriale Gliederung der kommunalen Verwaltungseinheiten,
- die Struktur kommunaler Verwaltungsorgane,
- die Partizipationsmechanismen in den Gemeinden,
- die kommunalen Aufgaben im Bereich der lokalen Infrastruktur,
- das Gemeindebudget und das kommunale Eigentum.

Während die Zentralregierung und die Gesetzesautorinnen und -autoren – im Wesentlichen die eigens für dessen Ausarbeitung eingesetzte »Kozak-Kommission« – nicht müde werden, die Reform als Neuanfang im Prozess der Einführung und Stärkung kommunaler Selbstverwaltung hervorzuheben, betonen Kritikerinnen und Kritiker vor allem die unterschwellig rezentralisierenden Effekte des Gesetzes.

Doch nicht allein in Russland selbst wurde der jüngsten Kommunalreform Aufmerksamkeit zuteil: Ungeachtet der kontroversen Diskussion öffnet sich zum Beispiel aus der Sicht der Weltbank mit dem In-Kraft-Treten der Reform ein Zeitfenster, um gerade die Position kleiner ländlicher Gemeinden im Verhältnis zum Zentralstaat zu stärken und mit der Zivilgesellschaft auch die wirtschaftliche Entwicklung im ländlichen Raum zu fördern. Entsprechend begleitete und unterstützte die Weltbank die Einführung von Gesetz Nr. 131 in den Jahren 2004 bis 2007 in ausgewählten Pilotregionen und -gemeinden – darunter auch in zwei Gemeinden meines Untersuchungsgebiets – mit dem Projekt »Local Governance and Civic Engagement in Rural Russia«.

Auf die Bestandteile der jüngsten Reformbestrebungen in Russland und ihren historischen Kontext gehe ich im Folgenden im Einzelnen ein und formuliere auf dieser Grundlage eine Reihe von Leitaspekten für die empirische Analyse. Zuvor trete ich jedoch einen Schritt vom russischen Fall zurück und ordne ihn sowohl in einen globalen Zusammenhang als auch theoretisch ein: Die Inhalte der jüngsten Kommunalreform ebenso wie deren Beobachtung aus russischer und internationaler Perspektive folgen nicht nur einer globalen Tendenz in Richtung politischer Dezentralisierung, die seit der Mitte des 20. Jahrhunderts anhält, sondern verweisen explizit auch auf einen umfassenden Trend, der seit den späten 1990er Jahren in der Entwicklungsforschung und -politik zu beobachten ist und zunehmend an Konturen gewinnt. Ein augenfälliges Merkmal dieses Trends ist die Abkehr vom entwicklungspolitischen Leitbild des sogenannten »Washington Consensus« und eine Hinwendung zum »Lokalen«. Bei diesem Wendemanöver erlangten Begriffe und Konzepte wie »good governance« oder partizipatorische Entwicklung Prominenz in der allgemeinen Debatte. Mit Blick auf lokale Selbstverwaltung und politische Dezentralisierungsprozesse wurden im Kontext dieser Entwicklung verschiedene wissenschaftliche Beobachtungsvarianten teils im Anschluss an ältere Debatten wiederbelebt, teils neu induziert, die sich mit den Schlagworten Effizienz, Demokratie und »empowerment« etikettieren lassen und die ich nachfolgend im ersten Schritt skizziere. Die Erkenntnisse der zahlreichen Analysen theoretischer und empirischer Art, die – teils überlappend – im Kontext dieser drei Schlagworte entstanden sind und überwiegend eng an die dahinterstehenden politischen Diskurse anknüpfen, wurden und werden vor allem in der Entwicklungspolitik bei der Konzeption konkreter Beratungsprojekte und politischer Maßnahmen genutzt und sollen hier nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden. Bei näherem Hinsehen weisen sie jedoch »blinde Flecken« – diese Bezeichnung ist hier weniger streng theoretisch als vielmehr metaphorisch zu verstehen – auf, die zum einen darauf zurückzuführen sind, dass Dezentralisierung und Lokalverwaltung stets im Horizont von Kausalbeziehungen analysiert werden. Zum anderen rühren sie daher, dass es sich bei den genannten Theoretisierungen und daran anschließenden empirischen Analysen im

Kern um Reflexionstheorien der Politik handelt, die in ihren Semantiken und verwendeten Unterscheidungen im politischen System selbst anschlussfähig sind. Diese blinden Flecken möchte ich aufzeigen und anschließend unabhängig von politischen Zielvorgaben und normativen Setzungen einen differenzierungstheoretischen Annäherungsversuch unternehmen, der auch die Grundlage für die Darstellung der russischen Reformmaßnahmen bildet. Richtungweisend ist dabei die Frage, um welche Kommunikationsformen, Erwartungsstrukturen und Unterscheidungen es geht, wenn die Rede von politischer Dezentralisierung und kommunaler Selbstverwaltung ist.

BEOBACHTUNGSVARIANTEN

Der Begriff des »Washington Consensus« wurde im Jahr 1990 mit Blick auf Wirtschaftsreformen im lateinamerikanischen Kontext von dem US-amerikanischen Ökonomen John Williamson geprägt (1990; auch 2004: 1f) und avancierte sodann zum entwicklungspolitischen Leitbild internationaler Organisationen, allen voran des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank. Er steht für Strukturanpassungsprogramme und einige darin enthaltene Grundprinzipien, die ganz allgemein auf die Herstellung von wirtschaftlicher Stabilität und Wachstum zielen. Orientierungspunkt sind neoklassisch fundierte, universalistische Modelle über die Wirkung von Marktmechanismen, monetären Zusammenhängen und fiskalpolitischen Maßnahmen. Daraus abgeleitete Reformmaßnahmen richten sich auf wirtschaftliche Liberalisierung, weitgehende Deregulierung und den Rückzug des Staates aus der Wirtschaft, fiskalische Disziplin und umfassende Privatisierung als Garanten für ökonomische Prosperität (Kolodko 1999: 236ff; Müller 2001: 6f).

Nicht zuletzt aufgrund von ausbleibenden Erfolgen der Reformagenden von IWF und Weltbank in den ehemals sozialistischen Staaten Mittel- und Osteuropas stießen die neoliberalen Prinzipien des Washington Consensus jedoch zunehmend auf Kritik. Wurden Zweifel zu Beginn der 1990er Jahre noch vereinzelt und zögerlich geäußert (Kolodko 1999; Steimann 2010: 19), brachen sie sich ab Mitte der 1990er Jahre sukzessive Bahn und gewannen vor allem in Folge der Wirtschaftskrisen in Mexiko (die sogenannte Tequila-Krise) und Südostasien, deren Verläufe und Erscheinungsformen mit der Stoßrichtung des Washington Consensus unvereinbar schienen, an Kontur und Durchschlagskraft (Kolodko 1999: 243; Pender 2001: 402). Einen entscheidenden Wendepunkt in der Debatte markierte der Richtungswechsel ausgerechnet jener Ökonominen und Ökonomen, welche die Prinzipien des Washington Consensus einst propagiert und damit in hohem Maße zur seiner Etablierung als Entwicklungs- und Reformleitbild beigetragen hatten – allen voran Jeffrey Sachs und John Williamson (Müller 2001: 9; Evidenz für diesen Richtungs-

wechsel findet sich z.B. in Gelb 1997; Rodrik 2000; Sachs/Woo/Yang 2000). In der Folge gerieten nach und nach faktisch sämtliche Merkmale des Leitbilds in die Kritik, darunter insbesondere der Marktfundamentalismus und das »blinde« Zurückdrängen des Staates, das rigide Durchsetzen von Austeritätsprogrammen, die mangelnde Berücksichtigung von Institutionen, die Anwendung universeller Rezepte ohne Sensibilität für spezifische regionale Kontexte und nicht zuletzt der Top-down-Ansatz der Reformen, die im Namen des Washington Consensus mehrheitlich von Weltbank und IWF auch im postsozialistischen Raum gefordert und umgesetzt wurden (mit Blick auf Russland und Osteuropa findet sich diese Kritik beispielsweise in Stiglitz 2002: Kapitel 5; Kolodko 1999: 234f).

Die Kritik stieß einen politischen Umorientierungsprozess an, der schließlich zum »Comprehensive Development Framework« der Weltbank führte und das neoliberale Leitbild des Washington Consensus formal ablöste (vgl. Wolfensohn 1998: 10ff; Pender 2001: 407). In Konzepten wie »good governance« oder »participatory development« fand nun eine stärker holistisch geprägte Denkrichtung ihren programmatischen Ausdruck, die nicht nur dem Staat beim Aufbau »guter« Institutionen fortan eine konstruktive Rolle zuwies, sondern auch die Bedeutung regionaler Kontexte und lokalen Wissens (z.B. Rodrik 2000) sowie die Notwendigkeit eines administrativen und politischen Gegengewichts zum Zentralstaat betonte (Kolodko 1999: 257). Auf diese Weise entstand zunehmend Raum für eine Aufwertung des »Lokalen« und Dezentralisierungsprozesse rückten ebenso wie Formen lokaler Selbstverwaltung in den Fokus (entwicklungs-)politischer Aufmerksamkeit (vgl. den Überblick in Oyugi 2000; für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit vgl. Coly/Brecker 2004; für die Weltbank respektive die US-amerikanische Entwicklungszusammenarbeit vgl. Shah 2006b, 2007c, 2007b; USAID 2000).

In der anwendungsbezogenen Entwicklungsforschung findet die politische Umorientierung zum »Lokalen« in einem »new regionalism« und dem »global trend towards devolution« ihren Ausdruck (Pike/Tomaney 2004: 2091; Rodríguez-Pose/Gill 2003: 333; auch Rodríguez-Pose/Sandall 2008). In der Schriftenreihe der Weltbank mit dem Titel »Public Sector Governance and Accountability« heißt es beispielsweise programmatisch:

»Although the concept of local governance is as old as the history of humanity, only recently has it entered the broad discourse in the academic and practice literature. Globalization and the information revolution are forcing a reexamination of citizen-state relations and roles and the relationships of various orders of government with entities beyond government – and thereby an enhanced focus on local governance.« (Shah 2006c: 2)

Der Kern dessen, was üblicherweise unter Dezentralisierung und lokaler Selbstverwaltung verstanden wird, lässt sich ungeachtet der Klagen über Begriffswirrwarr

und eine Überzahl an Definitionen (z.B. Dubois/Fattore 2009; Oyugi 2000) schnell umreißen: *Dezentralisierung* meint allgemein Prozesse der Aufwertung subnationaler administrativer und/oder politischer Ebenen gegenüber der nationalen Ebene im Hinblick auf ihre Entscheidungskompetenzen (Dubois/Fattore 2009: 710f; Pratchett 2004: 362). An diese Definition schließen weitere Klassifikationen bezüglich verschiedener Dezentralisierungsbereiche, -formen oder -reichweiten an (vgl. die Übersicht in Dubois/Fattore 2009), von denen ich zwei beispielhaft nennen möchte. Gängig ist zum einen die Unterscheidung von politischer, administrativer und fiskalischer Dezentralisierung (vgl. z.B. Hooghe/Marks/Schakel 2010: 7ff; Rodden 2004: 482ff; Treisman 2007: 21ff):

- *Politische Dezentralisierung* kommt in der (direkten) Wahl subnationaler Amtsinhaberinnen und -inhaber durch die Bevölkerung zum Ausdruck, die an die Stelle der Ernennung durch übergeordnete Ebenen tritt;
- *administrative Dezentralisierung* erhöht die Kompetenz subnationaler Verwaltungsebenen Entscheidungen zu treffen, über die sich übergeordnete (meist nationale) Ebenen formal nicht ohne Weiteres hinwegsetzen können;
- *fiskalische Dezentralisierung* bezieht sich auf die Verteilung von Ausgaben und Einnahmen zwischen den Verwaltungsebenen sowie den Grad subnationaler Budgetautonomie.

Zum anderen findet sich mit Blick auf die Reichweite der Dezentralisierungsmaßnahmen in der Literatur die Trias von Dekonzentration, Delegation und Devolution (ursprünglich Rondinelli 1981: 137f; Rondinelli/Nellis/Cheema 1983: 13ff):

- *Dekonzentration* bezeichnet die schwächste Dezentralisierungsform, bei der lediglich die Ausführung bestimmter Funktionen an untergeordnete Ebenen weitergegeben wird, ohne dass damit ein Transfer von Entscheidungskompetenzen verbunden wäre;
- die Steigerungsform ist *Delegation*, d.h. die Gewährung subnationaler Entscheidungskompetenzen für spezifische Funktionen unter der Kontrolle des Zentralstaats;
- mit *Devolution* wird schließlich die weitreichendste Dezentralisierungsform bezeichnet, also »the strengthening or creation of independent levels and units of government« auf regionaler und lokaler Ebene (Rondinelli 1981: 138).
- In gewisser Weise außerhalb dieser Klassifikation steht die *Privatisierung*, d.h. die Ausgliederung einzelner Leistungen und der entsprechenden Entscheidungen aus der Verwaltung (meist) in die Wirtschaft.

Die gängige Definition von *lokaler Selbstverwaltung* schließt an dieses Verständnis an und setzt weitreichende Dezentralisierung insbesondere im Bereich der Verwaltung voraus, wodurch unabhängige kommunale Verwaltungseinheiten mit umfassender Entscheidungskompetenz für sämtliche Angelegenheiten von lokaler Bedeutung geschaffen werden (in erster Linie die Bereitstellung kommunaler Dienstleistungen und die Verwaltung des kommunalen Budgets). Die Europäische Charta der Kommunalen Selbstverwaltung des Europarats definiert lokale Selbstverwaltung als »das Recht und die tatsächliche Fähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften, im Rahmen der Gesetze einen wesentlichen Teil der öffentlichen Angelegenheiten in eigener Verantwortung zum Wohl ihrer Einwohner zu regeln und zu gestalten« (Europarat 1985: Art. 3, Abs. 1).

Dezentralisierungsdiskurse

Auf welche Weise aber schlägt sich die Hinwendung zum ›Lokalen‹ als ein politisch gewollter Prozess der Aufmerksamkeitsverschiebung in der wissenschaftlichen Beobachtung von lokaler Selbstverwaltung und Dezentralisierungsprozessen nieder? Zunächst einmal darf der quantitative Anstieg einschlägiger Arbeiten zu diesem *Thema* nicht darüber hinwegtäuschen, dass weder das *Phänomen an sich* noch die theoretischen Kontexte und wissenschaftlichen *Problematisierungen* so neu sind, wie die politische Aufregung suggeriert: Ein kontinuierlicher und weltweiter Trend in Richtung politischer Dezentralisierung und Regionalisierung lässt sich spätestens seit der Mitte des 20. Jahrhunderts empirisch robust beobachten (vgl. Hooghe/Marks/Schakel 2010; auch Cunningham 2014). Die Forschungsarbeiten dazu lassen sich mehrheitlich grob drei Argumentationslinien zuordnen, deren Anfänge zum Teil mehrere Jahrzehnte zurückreichen. Diese drei Stränge sind nicht streng voneinander getrennt, verweisen zum Teil wechselseitig aufeinander und werden gerade in entwicklungspolitischen Projekten meist kombiniert. Abgrenzen lassen sie sich jedoch im Hinblick darauf, welcher Beobachtungsaspekt für sie jeweils unhintergebar ist und welche Rationalitäten unterstellt werden: Wirtschaftliche Effizienz, die Stärkung eines demokratischen Staatsaufbaus oder die Ermächtigung (»empowerment«) lokaler Gemeinschaften im Sinne der Stärkung von Eigenverantwortung und Selbstbestimmungsrechten.

Politische Dezentralisierung und Effizienz

Wesentliches Merkmal der ersten Argumentationslinie sind die explizite Markt-analogie und der inhaltliche Fokus auf die Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen. Dezentrale Verwaltungsstrukturen sollen ermöglichen, dass das Angebot von und die Nachfrage nach öffentlichen Gütern und Dienstleistungen für einander sichtbar werden und entsprechend aufeinander reagieren können. Dezen-

tralisierung ist dann »a situation in which public goods and services are provided primarily through the revealed preferences of individuals by market mechanisms« (Rondinelli/McCullough/Johnson 1989: 59). Auf kommunalen »Quasi-Märkten« oder »Markt-Surrogaten«, so die Idee, agieren die lokalen Verwaltungsinstitutionen als Anbieter öffentlicher Güter und Dienstleistungen, deren Beobachtung und Handeln sich an den Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger ausrichten, die als »consumer-voter« in die Rolle der Nachfrager schlüpfen (Tiebout 1956: 418; Bartlett/Le Grand 1993). Je besser das Angebot den Präferenzen der Nachfrageseite entspricht, desto höher die Wahrscheinlichkeit, dass die Bürgerinnen und Bürger der Kommune mit ihren Steuerzahlungen erhalten bleiben (anstatt den Wohnort zu wechseln – »voting by feet«) und den Amtsinhaberinnen und -inhabern auch bei der nächsten Wahl ihre Stimme geben.

Das Konzept des Wettbewerbs wird auf diese Weise auf die öffentliche Verwaltung übertragen. Kommunen konkurrieren untereinander um Steuerzahlungen und verschiedene politische Fraktionen innerhalb einer Kommune um Wählerstimmen (vgl. z.B. Frey/Eichenberger 1996, 2005). Resultat ist im Idealfall eine nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten möglichst effiziente Bereitstellung von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen bei einer im Vergleich zur zentralstaatlich koordinierten Variante stärkeren Nachfrageorientierung: »A decentralized form of government therefore offers the promise of increasing economic efficiency by providing a range of outputs of certain public goods that corresponds more closely to the differing tastes of groups of consumers« (Oates 1972: 12). Die Rolle des Staates beschränkt sich im Idealfall auf die Bereitstellung finanzieller Mittel, die Ausführung der Dienstleistungen selbst wird privatisiert und im gewünschten Umfang von den Kommunen gekauft: »[T]he intention is for the state to stop being both the funder *and* the provider of services. Instead it is to become primarily a funder, purchasing services from a variety of private, voluntary and public providers, all operating in competition with one another« (Le Grand 1991: 1257).

Die Debatte um Marktmechanismen im Bereich kommunaler Verwaltung geht auf eine vorrangig wirtschaftswissenschaftliche Diskussion zurück, die unter dem Schlagwort des »fiscal federalism« bereits in den 1950er Jahren begann (vgl. Tiebout 1956; Musgrave 1959; Olson 1969; Oates 1972) und seitdem immer wieder zu Modellbildungen und -modifikationen vor allem spieltheoretischer oder institutionenökonomischer Art angeregt hat (vgl. z.B. Inman/Rubinfeld 1997; Oates 1981, 1999; Treisman 2006; Weingast 1995). Die explizite Verknüpfung der Modelle mit der Verwaltungspraxis kam in den 1980er Jahren zunächst mit Blick auf die Reform (westlicher) wohlfahrtsstaatlicher Systeme im Konzept des »New Public Management« zum Ausdruck (für einen Überblick vgl. z.B. Schedler/Proeller 2009; Thom/Ritz 2008; die Beiträge in Le Grand/Bartlett 1993; systemtheoretisch auch Kegelmann 2007), im Rahmen dessen Richter (2012: 105) eine »Entsoziologisie-

rung der Diskurse um öffentliche Verwaltungen« beobachtet. Die Verwaltungswissenschaft, so das Argument, habe (zumindest in Deutschland) in der Debatte längst die Deutungshoheit übernommen und wirtschaftswissenschaftliche Perspektiven – Transaktionskostentheorie, Neue Politische Ökonomie und ähnliche – fungierten als dominanter Orientierungsrahmen.

In der jüngeren Vergangenheit lässt sich unter Stichworten wie Nachhaltigkeit und nachhaltige Ressourcennutzung eine ähnliche Tendenz auch im Bereich der Entwicklungsforschung beobachten. Ein entscheidender Katalysator waren und sind dabei die Programme internationaler Organisationen, die auf Dezentalisierungsmaßnahmen und die Einführung respektive Stärkung lokaler Selbstverwaltung zielen und wirtschaftliche Überlegungen dabei explizit zum Ausgangspunkt nehmen (vgl. für viele Bahl 1999, 2006; Faguet 2003, 2008; die Beiträge in Shah 2006b; vor allem die Einleitung in Treisman 2007). »[I]t has been the economic realm which has guided the involvement of international organisations at subnational level« (Rodríguez-Pose/Sandall 2008: 65) und entsprechend ziehen sich Marktalogien und der Fokus auf ökonomische (Effizienz-)Argumente als roter Faden durch die Selbstbeschreibungen einschlägiger Projekte.¹ Dezentalisierung soll helfen, Markt- und Staatsversagen im öffentlichen Sektor zu korrigieren und lokalen Gemeinschaften im Sinne einer effizienteren und nachhaltigen Nutzung die Kontrolle über ihre Ressourcen zurückzugeben (z.B. Shah 2007a: 15; vgl. auch die zahlreichen Beiträge in Shah 2006b, 2007c; The World Bank 2007a). Die Frage ›Why local governance?‹ beantwortet die Weltbank auf ihrer Website mit dem Dreiklang aus gesteigerter Allokationseffizienz, verstärkter Rechenschaftspflicht der örtlichen Verwaltungsorgane sowie verschärftem Wettbewerb.² Dezentalisierung, so wird betont, »creates the possibility of exerting stronger pressures on government per-

1 Zu beobachten ist dies unter anderem am Beispiel des »Online Sourcebook on Decentralization and Local Development«, einem gemeinsamen Informationsportal der Weltbank, dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO), der deutschen Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ, inzwischen GIZ) und der schweizerischen Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (SDC/DEZA): <http://www.ciesin.org/decentralization/> (zuletzt eingesehen am 14.4.2015).

2 Vgl. dazu die Themenseite der Weltbank zu »Local Governance« unter <http://www.worldbank.org/> (zuletzt eingesehen am 30.4.2015). Speziell mit Blick auf die Einführung kommunaler Selbstverwaltung in Russland finden sich diese Argumente in der Dokumentation des Projekts »Local Governance and Civic Engagement in Rural Russia«, das in den Jahren 2004 bis 2007 den Aufbau lokaler Verwaltungsstrukturen unter anderem in zwei Gemeinden meines Forschungsgebiets unterstützte (vgl. The World Bank 2003, 2007).

formance both from below (the demand side) and from above (the supply side)« (Yilmaz/Yakup/Serrano-Berthet 2008: 1; auch The World Bank 2007b: viiff).

Empirisch getestet wird das Effizienzargument in wissenschaftlichen Studien in aller Regel in Form von quantitativen Modellen. Modelliert wird der Zusammenhang von Dezentralisierung (d.h. meist die Verteilung finanzieller Ressourcen auf die verschiedenen Verwaltungsebenen) und verschiedenen makroökonomischen Indikatoren wie Wirtschaftswachstum (Cai/Treisman 2006), Inflation (Treisman 2000), dem Umfang öffentlicher Investitionen (Faguet 2001, 2008), dem Ausmaß regionaler Ungleichheiten (Martinez-Vazquez/Timofeev 2008) oder dem Grad öffentlicher Verschuldung (Rodden 2002) – um nur einige Beispiele zu nennen.

Am Kern dieser ersten Argumentationslinie, der wirtschaftlichen Konnotation und den expliziten Marktalogien, entzündete sich zum Teil heftige Kritik. Das Konzept der kommunalen »Quasi-Märkte«, so der zentrale Vorwurf, führe zu einer Entpolitisierung der Debatte um die Ausgestaltung lokaler Selbstverwaltung. Unter Berufung auf das Marktprinzip würden soziale Fragen zu ausschließlich technischen Problemen umgedeutet: »The market then seemed to capture the high ground of democracy, and accountability was reformulated as something that should take place outside the political process« (Phillips 1996: 28; auch Mohan/Stokke 2008: 548ff; Slater 1989: 521; Entpolitisierung im generellen Kontext der Entwicklungszusammenarbeit thematisieren und kritisieren z.B. Ferguson 1990; Harriss 2002). Der Effekt sei letztlich das Heraufziehen eines technokratischen »Managerstaates« (Clarke/Newman 1997; auch Desai/Imrie 1998), in dem die Kommunen nicht mehr als »mutually dependent moral and political communit[ies]« betrachtet würden, sondern als rationale »quasi-individuals, obliged to find their own ways to economic vitality« (Lovering 2011: 584) – alle (vornehmlich negativen) Konsequenzen dieser Entwicklung inklusive. Diese Kritik, so lässt sich paraphrasieren, ist letztlich getrieben von der Sorge, dass ausgehend von der Einführung wirtschaftlicher Logiken in den Bereich der Kommunalverwaltung die Eigenlogik des Politischen ökonomisch unterlaufen wird. Ein solche Ökonomisierung läge dann vor, wenn nicht nur allgemein »Strukturen, Prozesse, Orientierungen und Effekte, die man gemeinhin mit einer modernen kapitalistischen Wirtschaft verbindet, gesellschaftlich wirkmächtiger werden« (Schimank/Volkman 2008: 382), sondern Evidenz dafür auftritt, dass der wirtschaftliche Code Zahlung|Nicht-Zahlung außerhalb der Wirtschaft gezielt als Nebencode anderer Funktionssysteme zu wirken beginnt und deren Eigendynamik okkupiert³ (Schimank/Volkman 2008: 385f; ähnliche Überlegungen zur Entdifferenzierung respektive Ökonomisierung mit Blick auf Kommunalverwaltung finden auch in Pelizzari 2001; Richter 2009). Die Frage, ob und wo dies in der modernen Gesellschaft zu beobachten ist, stellt im Hinblick auf

3 Stichweh (2005: 194) beschreibt dieses Phänomen als korrupte strukturelle Kopplung.

mein Forschungsinteresse jedoch ein Nebengleis dar, das ich an dieser Stelle nicht weiter verfolgen möchte.

Politische Dezentralisierung und Demokratie

Eine zweite Argumentationslinie erachtet die Aufwertung lokaler Selbstverwaltung durch Dezentralisierungsprozesse als unverzichtbares Fundament für einen demokratischen Staatsaufbau – »one of the cornerstones on which subsequent participation develops« (Phillips 1996: 26). Die zugrundeliegende Argumentation beinhaltet zwei Dimensionen: *Zum einen*, so wird unter Verweis auf Klassiker der Demokratietheorie wie Tocqueville (2006 [1835]) oder Mill (2010 [1861]) argumentiert, sei Mitbestimmung auf der lokalen Ebene ein inhärenter Bestandteil demokratischer Strukturen. Sie Sorge für Machtverteilung innerhalb des Staates und schütze damit vor Autoritarismus. Sie begünstige lokale Diversität und Varietät, beispielsweise im Hinblick auf die Leistungen des Staates gegenüber seinen Bürgerinnen und Bürgern, und setze damit einen Kontrapunkt zur uniformen nationalen Politik, die unterschiedslos für alle gilt. Und sie erhöhe die unmittelbare Verantwortlichkeit und Reaktionsfähigkeit demokratischer Institutionen im Hinblick auf lokale Bedürfnisse (vgl. John 2001: 2f; Phillips 1996: 23; Pratchett 2004: 359f). *Zum anderen* – und dieses Argument war und ist vor allem im postsozialistischen Transformationskontext von Bedeutung – stelle gerade die Bürgerbeteiligung an lokalen und damit besonders und unmittelbar sichtbaren politischen Entscheidungen ein wichtiges Instrument der politischen Erziehung dar. Sie fördere und stärke das Bewusstsein für demokratische Werte und die eigene »politische Kompetenz« und sei damit die Voraussetzung für eine umfassende, über die Beteiligung an Wahlen hinausgehende Form der politischen Inklusion. Eine nationale demokratische Kultur, so das Argument, generiere sich schließlich nicht allein auf Grundlage nationaler Wahlen im Mehr-Jahres-Zyklus (Phillips 1996: 22f; Pratchett 2004: 360f; Sisk 2001: 11ff; mit Blick auf lokale Selbstverwaltung im postsozialistischen Raum respektive in Russland vgl. z.B. Reynolds 2005; Ross 2009: 1ff; Soós/Zentai 2005).

Die beiden Dimensionen des Arguments zum Stellenwert lokaler Demokratie und Selbstverwaltung spiegeln sich unter anderem in der »Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung« des Europarats wider (Europarat 1985), die mittlerweile alle Mitgliedstaaten und damit auch die Mehrheit der postsozialistischen Transformationsstaaten unterzeichnet haben. Darüber hinaus taucht ähnlich wie das oben skizzierte Konzept der kommunalen Quasi-Märkte auch die liberaldemokratische Argumentation zu lokaler Demokratie regelmäßig in der explizit praxisorientierten Literatur auf (z.B. Sisk 2001; USAID 2000). Beide Ansätze stehen dabei nicht per se im Widerspruch zueinander, sondern stellen – je nach argumentativer Stoßrichtung hin zu Demokratie oder Effizienz – füreinander durchaus erwünschte Nebeneffekte dar, welche die empfohlenen Maßnahmen zusätzlich legi-

timieren: Quasi-Märkte und Effizienz implizieren die (demokratische) Mitbestimmung durch die Bürgerinnen und Bürger, lokale Demokratie führt zur stärkeren Berücksichtigung der Bürgerinteressen und damit zu einer besseren Allokation öffentlicher Leistungen (mit Blick auf die Unterstützung lokaler Selbstverwaltung in Russland vgl. erneut The World Bank 2003, 2007a). Letztlich entsprechen beide Perspektiven Hirschmans Unterscheidung von »exit« als gängige Äußerungsform in ökonomischen Kontexten und »voice« als primär politische Reaktions- und Mitbestimmungsmöglichkeit (Hirschman 1970: 15ff; zu »exit« und »voice« im politischen Kontext am Beispiel der DDR vgl. auch Hirschman 1993).

Wenn konkrete Dezentalisierungsprozesse auf ihr Demokratiepotenzial hin beobachtet werden, stehen meist deren formal-rechtliche Grundlagen im Fokus der Analyse. Die entsprechenden Gesetze und Reformen werden nach Kriterien wie der formalen Autonomie kommunaler Behörden oder lokalen Partizipationsmöglichkeiten abgeklöpft und bewertet (so z.B. Blair 2000). Einem solchen Ansatz folgen mehrheitlich auch diejenigen Arbeiten, die sich mit lokaler Selbstverwaltung in Russland, darunter auch die jüngste Kommunalreform, auseinandersetzen (z.B. Campbell 1995, 2006; Gelman 2007; Lankina 2005; Ross 2006, 2009; Wollmann/Gritsenko 2009). Demokratieüberlegungen spielen ebenfalls eine Rolle, wenn das Zustandekommen institutioneller Designs, darin enthalten auch Gesetze und Reformprogramme zu Dezentralisierung und lokaler Selbstverwaltung, Gegenstand der Forschung ist. Beobachtet werden dabei weniger Gesetzes- und Reforminhalte, als vielmehr die Aushandlungsprozesse der politischen Eliten, die dazu führen, dass bestimmte Vorschläge umgesetzt und andere abgelehnt werden (vgl. für viele Linz/Stepan 1996; Przeworski 1991; für Russland Campbell 2009; Gelman 2004; Gelman 2009).

Doch auch die liberaldemokratischen Grundannahmen, die diesen Analysen zugrunde liegen, sind nicht unumstritten, wenngleich die Kritik daran weniger reflexhaft ausfällt als im Fall des Effizienzarguments. Ihren stärksten Ausdruck findet die Kritik im Konzept der deliberativen Demokratie, das lokaler Partizipation ebenfalls eine prominente Position zuweist, sie jedoch grundsätzlich anders begründet. Das Gemeinwohl (»common good«) als Zielgröße des demokratischen Prozesses, das es zu erreichen respektive dem es sich anzunähern gilt, so die Idee, ergibt sich nicht aus der Aggregation präexistenter individueller Präferenzen, sondern formiert sich im Verlauf öffentlicher Debatten (»public reasoning«). Die inhaltliche Definition des Gemeinwohls wird damit zum Produkt von Interaktionen, die es ermöglichen, die eigenen Interessen im Spiegel der Interessen anderer zu beobachten – und vice versa: »[T]he institutional designs of modern democracy must be based on the »principle of reciprocity«« (Held 2006: 233). Die zentrale Institution – und hier liegt ein wesentlicher praktischer Anknüpfungspunkt zur Idee der lokalen Selbstverwaltung – ist das Forum, in dem in lokalen Aushandlungsprozessen legitime und ratio-

nale Entscheidungen herbeigeführt werden sollen (vgl. theoretisch Held 2006: 232ff; Stoker 1996: 198f; auch Benhabib 1996; Bohman/Rehg 1997; Elster 1997; Habermas 1997; als empirisches Beispiel aus dem Kontext der Entwicklungsforschung z.B. Schouten/Leroy/Glasbergen 2012).

Politische Dezentralisierung und »empowerment«

Sowohl das Effizienz- als auch das Demokratieargument betonen im Zusammenhang mit Dezentralisierungsprozessen und der Etablierung lokaler Selbstverwaltung die Entwicklung von Strukturen, welche die Artikulation und den Ausgleich individueller und potenziell divergierender Interessen ermöglichen sollen – im ersten Fall über den Markt, im zweiten über Partizipation. Eine dritte Perspektive unterscheidet sich von diesen beiden Argumentationssträngen in erster Linie durch die Radikalität ihrer Forderungen, indem sie bereits die Grundintention – das Schaffen von allgemein verbindlichen (Formal-)Strukturen – in Frage stellt. Stattdessen stellt sie lokale Aushandlungsprozesse und die eigenständige und autonome Verwaltung lokaler Gemeinschaften in den Mittelpunkt und knüpft damit zum Teil unmittelbar an die theoretischen Grundannahmen des Konzepts der deliberativen Demokratie an. Dreh- und Angelpunkt des Ansatzes, der sich unter dem Begriff des »empowerment« (oder der radikalen Demokratie) zusammenfassen lässt, im Kontext der kritischen Sozialwissenschaften anzusiedeln ist und große Resonanz im Umfeld sozialer Bewegungen findet, sind die entmächtigenden und unterdrückenden Strukturen von Staat und Markt:⁴ Regiert werde, so der Vorwurf, »im Medium der Freiheit« (vgl. z.B. Lessenich 2008: 83) und »at a distance« (Rose/Miller 1992: 180). »Neoliberale« Dezentralisierungsprojekte, die vor allem mit weitreichenden Privatisierungsprozessen assoziiert werden, würden unter dem Deckmantel von Partizipation und Effizienzversprechen letztlich den Interessen des Privatsektors dienen und die staatlich initiierten Dezentralisierungsmaßnahmen seien primär »a Trojan horse that brings the power of private-sector interests into public decision-making« (Miraftab 2008: 21).

Angesichts dieser starken Kritik wird nach Möglichkeiten gesucht, um die beobachteten Machtstrukturen zu durchbrechen. Lokale Selbstverwaltung wird dabei als ein Mechanismus verstanden, der es insbesondere marginalisierten Bevölkerungsgruppen ermöglichen soll, eigene angepasste Entwicklungswege und Partizipationsformen zu finden (Gaventa 2002: 35, 2004: 20). Nicht von Zentralstaaten

4 Der Begriff des »empowerment« kommt auch in Projektbeschreibungen internationaler Organisationen vor, ist dort jedoch nicht kritisch konnotiert, sondern bezieht sich auf den formalen Transfer von Entscheidungskompetenzen und die Ausweitung von Partizipationsmöglichkeiten auf der lokalen Ebene, meist im Kontext von wirtschaftlichen Überlegungen und Armutsbekämpfung.

oder internationalen Organisationen entworfene Top-down-Programme, sondern die Förderung ergebnisoffener Bottom-up-Initiativen – als Gegengewicht zu ›Staat‹ und ›Markt‹ – wird vor diesem Hintergrund als zentrales entwicklungspolitisches Instrument angesehen (Craig/Mayo 1995; Friedmann 1996). Lokale Foren und Aushandlungsprozesse werden gerade nicht als Unterbau staatlicher Institutionen betrachtet. Stattdessen werden sie als von oben vorgegebene Strukturen unter dem Schlagwort der radikalen Demokratie per se abgelehnt: »Empowerment is a matter of collective mobilisation of marginalised groups against the disempowering activities of both the state and the market« (Mohan/Stokke 2000: 248). Dem marktliberalen Effizienzargument mit der ihm inhärenten Tendenz zu global einheitlichen institutionellen Konfigurationen auf der lokalen Ebene wird das Konzept der Zivilgesellschaft entgegengesetzt, in dem, so Mohan und Stokke (2008: 545), vielfältige Formen von Identitätspolitik ihren Ausdruck finden und die Hegemonie des globalen ökonomischen Liberalismus und der zugehörigen politischen Institutionen herausfordern.

Während theoretische Argumentationen, die sich dieser radikaldemokratischen Perspektive zuordnen, meist den Charakter von Forderungen haben und normative Setzungen darüber vornehmen, wie die Lokalverwaltung aussehen sollte, nehmen die überwiegend qualitativ konzipierten empirischen Arbeiten in der Regel einen der zwei folgenden Foki ein: Entweder zielen empirische Studien darauf, Missstände im Kontext konventioneller – und das heißt: top-down initiiert und staatlicher gelenkter – Dezentralisierungsprozesse aufzuzeigen, die dann meist auf die bestehenden (globalen) Machtverhältnisse zurückgeführt werden (für das Fallbeispiel der Müllentsorgung in Kapstadt vgl. Miraftab 2004). Oder es werden Beispiele für die Ermächtigung lokaler Gemeinschaften und Prozesse der Strukturanpassung in Folge lokaler (Bottom-up-)Aushandlungen nachgezeichnet. Die Beobachtung reicht dabei sowohl über den politisch-administrativen Bezugsrahmen als auch über ein vordefiniertes Set an (formalen) Institutionen hinaus und schließt potenziell eine große Bandbreite an Akteuren und gesellschaftlichen Bereichen ein. Neben ›klassischen‹ Verwaltungsaspekten geraten auf diese Weise auch Aushandlungsprozesse über Produktionsformen, die Verteilung von Verfügungsrechten über Ressourcen, Regime der Gesundheitsversorgung oder Bildung und andere in den Fokus (vgl. für viele die Beispiele in Fung/Wright 2001; García-López/Arizpe 2010; Heller 2001; Jaglin/Repussard/Belbéoch 2011).

Was wird gesehen – und was nicht?

Diese Tour d’Horizon ließe sich an verschiedenen Stellen erweitern und vertiefen, soll jedoch in dieser Form genügen, um das Perspektivenspektrum auf Dezentralisierung und lokale Selbstverwaltung zu skizzieren. Die Berechtigung jedes einzel-

nen dieser Ansätze möchte ich ebenso wenig in Frage stellen wie den Erkenntnisgewinn, den sie jeweils mit Blick auf ihre spezifische Problemstellung ermöglichen. Dessen ungeachtet möchte ich aber abschließend aus einer soziologischen Perspektive nicht nur auf die Reichweiten der verschiedenen Zugänge blicken, sondern auch ihre Grenzen ausloten und auf einige Aspekte verweisen, die ungesehen bleiben.

Die beiden erstgenannten Ansätze, das Effizienz- und das Demokratieargument, bilden vor allem im Hinblick auf die durch sie inspirierten empirischen Studien den quantitativen Löwenanteil der wissenschaftlichen Beobachtungen zum Thema. Unabhängig von ihrer unterschiedlichen disziplinären Verortung – Effizienzargumente sind in der Regel mit einer wirtschaftswissenschaftlichen, Demokratieargumente mit einer politikwissenschaftlichen Perspektive verknüpft – weisen beide Ansätze eine architektonische Gemeinsamkeit auf: Politische Dezentralisierung und lokale Selbstverwaltung werden in beiden Fällen im Horizont von Zweck-Mittel-Beziehungen beobachtet. Jeweils für sich genommen oder komplementär zueinander dienen sie dazu, die Allokationseffizienz öffentlicher Dienstleistungen respektive die Verwendungseffizienz öffentlicher Mittel zu steigern oder demokratische Strukturen zu festigen respektive Demokratiedefizite sichtbar zu machen. Die jeweiligen Zwecke sind dabei stets unhintergebar und dies kontrolliert unweigerlich den Blick der empirischen Analysen. Mit Blick auf wirtschaftliche Überlegungen geht es letztlich um die Analyse des Zusammenhangs von administrativen Formalstrukturen und ökonomischen Kennzahlen; im Rahmen des Demokratiearguments erfolgt in erster Linie ein Abklopfen auf die (formale) Übernahme bestimmter Standards vor dem Hintergrund von Demokratiemodellen und daraus abgeleiteten Verfahrensweisen (beispielsweise für das Zustandekommen spezifischer institutioneller Designs). Grundlegend ist dabei ein Verständnis von Dezentralisierung und lokaler Selbstverwaltung, das in erster Linie politisch-administrative Selbstbeschreibungen spiegelt. Zu erkennen ist dies zum Beispiel daran, dass die Begrifflichkeiten kaum umstritten sind und bestenfalls die Vielzahl an Abgrenzungen und Kategorien beklagt wird, die sich an dieses Grundverständnis anschließen, sich bei näherem Hinschauen jedoch oft nur in Nuancen unterscheiden. Auch die verwendeten Zweck-Mittel-Beziehungen folgen den gängigen politischen Argumenten, die zur Begründung und Legitimation von Maßnahmen zur Dezentralisierung und Stärkung lokaler Selbstverwaltung ins Feld geführt werden. So beobachten beispielsweise Brunson und Olsen (1997) am Beispiel des öffentlichen Sektors in Norwegen und Schweden, dass Reformen in den 1970er Jahren mit dem Verweis auf Demokratisierung durchgeführt wurden, während seit den späten 1980er Jahren zunehmend Effizienzsteigerung als Begründung fungierte (vgl. auch Hasse/Krücken 2005: 39).

Die Form der Komplexitätsreduktion, die auf diese Weise im Rahmen der wissenschaftlichen Beobachtung vorgenommen wird, entspricht derjenigen der Politik

und diese Kopplung der Beobachtungsrahmen markiert folglich den potenziellen Erkenntnisgewinn, aber auch die Grenzen des damit Sichtbaren: Für die politische Praxis, die ein Großteil der Analysen, darunter viele explizite Implementationsstudien, im Blick hat, erscheinen die skizzierten Vorgehensweisen durchaus angemessen, um das Erreichen politischer Ziele zu überprüfen – die Übernahme formaler Standards zur Einrichtung demokratischer Strukturen respektive die Steigerung von Effizienz im öffentlichen Sektor. In diesem Sinne spiegeln, überprüfen oder kritisieren die Analysen die entsprechenden Leitbilder, Modelle und Legitimationsstrategien. Daran anschließend lässt sich beispielsweise fragen, unter welchen Bedingungen bestimmte Formen von Dezentralisierung in einzelnen nationalen Kontexten Berücksichtigung gefunden haben, ob und auf welche Weise internationale Organisationen und deren Forschungsabteilungen als Katalysatoren für die Verbreitung dieser Leitbilder wirken oder inwieweit die unterstellten Zweck-Mittel-Beziehungen Ausdruck globaler Rationalisierungsbestrebungen sind, die letztlich zu einer formal-strukturellen Angleichung von Nationalstaaten führen (vgl. dazu Meyer et al. 2005 [1997]).

Aus dem zugrundeliegenden Verständnis von Dezentralisierung und lokaler Selbstverwaltung und aus den Kausalzusammenhängen, in die beide Phänomene eingebettet werden, folgt aber auch, dass die Beobachtung auf das politisch Anvisierte begrenzt wird. Denkbare Resultate der Analysen ist die Bestätigung oder die Kritik (möglicherweise im Hinblick auf Modifikationen) der politischen Ziele. Letztere selbst sind für diese Art der Beobachtung jedoch unhintergebar. Schlussendlich handelt es sich damit bei den skizzierten Ansätzen um Selbstbeschreibungsvarianten des politischen Systems, die sich durch ihre Anschlussfähigkeit an die im System verwendeten Semantiken als solche ausweisen (zu einem solchen Befund in ähnlichem Kontext vgl. Japp/Kusche 2004: 513ff). Auf eine dazu inkongruente Perspektive in Form einer (soziologischen) Fremdbeschreibung, wie Luhmann (1984: 88) sie als Voraussetzung für wissenschaftliche Erkenntnisse über die Gesellschaft einfordert, wird verzichtet. Im Unterschied zu Selbstbeschreibungen lösen sich Fremdbeschreibungen von den systemeigenen Begrifflichkeiten und Kategorien ab und bewirken eine Distanzierung vom System, welche wiederum gerade durch diese Abweichung »für dieses überraschende, irritierende und für sein Operieren gerade nicht anschlussfähige Aussagen erlaubt« (Japp/Kusche 2004: 514).

Ein zweiter Aspekt bleibt aufgrund der in beiden Perspektiven jeweils gängigen Konzeptionen empirischer Studien ungesehen: Dezentralisierung und lokale Selbstverwaltung werden in der Regel über Indikatoren operationalisiert, die auf formalen (Gesetzes-)Regelungen basieren. Für die Möglichkeit der Entkopplung von formalen Regelungen und Praktiken, die für Meyer et al. (2005 [1997]: 100) Teil der Logik des Kopierens von (globalen) Modellen ist und die auf Schlagworte wie »Fas-

sadenmodernisierung« oder die »Hinterbühne der Weltgesellschaft« verweist (vgl. dazu Holzer 2006), bleibt die Mehrzahl der Studien auf diese Weise blind. Derartige Entkopplungsprozesse sprechen beispielsweise Dubois und Fattore (2009: 717ff) mit ihrem Konzept der »silent decentralization« an, wobei sie davon ausgehen, dass sich die Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen durchaus auch abseits formaler Regelungen oder sogar als deren unbeabsichtigter Effekt vollziehen kann. Diese Spur verfolgen die beiden Autoren jedoch weder theoretisch noch empirisch weiter. Ohne das – intendierte oder unintendierte – Abweichen der Praktiken von den formalen Regelungen von vornherein unterstellen zu wollen, lässt sich vor diesem Hintergrund festhalten, dass die meisten empirischen Studien nur wenig darüber aussagen, welche Strukturänderungen und Irritationen in den Kommunikationszusammenhängen der Gemeinden infolge von Dezentralisierungsprozessen und Kommunalreformen faktisch induziert werden (oder auch nicht). Und auch die Umwelt lokaler Selbstverwaltung bleibt nicht nur theoretisch unberücksichtigt, sondern gerät (dadurch) empirisch gar nicht erst in den Fokus. Erhellend lässt sich dieser Aspekt nur durch entsprechend konzipierte empirische Forschungsdesigns. Die Anzahl an Arbeiten, die um eine entsprechend erweiterte Fragestellung und empirische Perspektive zu den Effekten von Verwaltungsdezentralisierung bemüht sind, ist jedoch überschaubar. Regional am stärksten vertreten sind hier Arbeiten zu Lateinamerika, von wo auch eines der prominentesten Beispiele überhaupt stammt, die Einführung einer partizipativen Budgetplanung in der brasilianischen Stadt Porto Alegre (vgl. dazu z.B. Abers 1998; Avritzer 2002; Gaventa 2004; UNDESA 2008: 75ff; Wampler 2007). Russland respektive die Staaten der ehemaligen Sowjetunion blieben bislang weitgehend unbeachtet, obwohl auch diese seit dem Zusammenbruch der kommunistischen Regime auf einen zum Teil sehr wechselvollen Prozess formal-rechtlicher De- und Rezentralisierung zurückblicken können (vgl. S. 133ff).

Das Verständnis von Dezentralisierung und lokaler Selbstverwaltung und die Einbettung in Zweck-Mittel-Beziehungen, auf die das Effizienz- ebenso wie das Demokratieargument verweisen, so lässt sich resümieren, verstellen allzu leicht den Blick auf die Phänomene *an sich*. Für eine Annäherung an Letztere wären Dezentralisierung und lokale Selbstverwaltung aus den üblichen Beobachtungsrahmen herauszunehmen. Die wissenschaftliche Beobachtung müsste hinter die in der politischen Praxis unhintergehbaren Zwecke zurücktreten und einen Blickwinkel quer zu den politisch-administrativen Kategorien einnehmen. Ansatzweise geschieht dies in Arbeiten, die sich der dritten der skizzierten Perspektiven zuordnen, dem (radikal-demokratischen) »empowerment«-Argument. Im Vergleich mit den beiden erstgenannten Perspektiven wird hier der Fokus in mehrfacher Hinsicht ausgeweitet: Strukturbildungs- und Strukturanpassungsprozesse als Resultat lokaler Aushandlungen werden nicht im Horizont ex ante festgelegter Indikatoren, sondern betont

ergebnisoffen beobachtet und über Politik und Verwaltung hinaus gerät potenziell eine Vielzahl an gesellschaftlichen Bereichen in den Blick. Wieder eingefangen wird diese Offenheit allerdings durch eine explizit normative Grundhaltung, in deren Kontext die Distanzierung von politisch-administrativen Kategorien in eine Ablehnung übergeordneter Strukturen per se umschlägt – was auch den Blick auf das empirische Material prägt. Der Fokus liegt stets auf Herrschafts- und Ausbeutungsverhältnissen, die es zu durchbrechen gilt, und die Lage ist zu kritisieren, sobald Markt und Staat mit im Spiel sind. Im Kern findet sich also auch hier eine teleologische Überzeugung, wenn auch auf vollkommen andere Art als im Falle des Effizienz- und des Demokratiearguments.

EINE DIFFERENZIERUNGSTHEORETISCHE ANNÄHERUNG

Auf explizite oder implizite Zielvorstellungen und normative Setzungen darüber, wie politische Strukturen gestaltet sein sollen, möchte ich im Folgenden verzichten und gleichzeitig Gesellschaft – und das heißt hier: Politik und Verwaltung *und* ihre Umwelten – im Blick behalten. Dezentralisierungsprozesse und die Einführung lokaler Selbstverwaltung sind dann, wenn auch von spezifischen politischen Maßnahmen angestoßen und mit spezifischen Selbstbeschreibungen verknüpft, Teil gesellschaftlicher Evolutionsprozesse. Aber was und woraufhin wird beobachtet, wenn sowohl politische Zielvorstellungen wie Demokratie und Effizienz als auch kritisch inspirierte normative Setzungen über die Gestaltung und die Effekte lokaler Selbstverwaltung als Anhaltspunkte entfallen? Mit anderen Worten: Mit welchen Kommunikations- und Beobachtungsformen haben wir es zu tun, wenn von lokaler Selbstverwaltung die Rede ist und welche strukturellen Änderungen werden unterstellt, wenn sich Dezentralisierungsprozesse vollziehen oder eingefordert werden? Im Hinblick auf diese Überlegungen möchte ich mich im Folgenden den Kernkonzepten politische Dezentralisierung und lokale Selbstverwaltung aus soziologischer Perspektive annähern und ihren Gehalt aus der Eigenlogik des politischen Systems ableiten. Mit Hilfe des differenzierungstheoretischen Instrumentariums sollen auf diese Weise möglichst präzise und abstrakte Begriffe formuliert werden, aus denen sich abschließend Leitaspekte für die empirische Analyse ableiten lassen.

Autonomiekonzessionen im politischen System

Einen ersten Anhaltspunkt für eine differenzierungstheoretische Annäherung an die Phänomene politische Dezentralisierung und lokale Selbstverwaltung bieten Luhmanns Überlegungen zum politischen System und seinen internen Differenzierungen. Neben Nationalstaaten als Segmente des politischen Systems auf globaler Ebene

ne benennt Luhmann zwei weitere Differenzierungsformen: Funktional differenziert sich das politische System erstens in die Teilsysteme *Politik und Verwaltung*, die sich im Hinblick auf ihren Beitrag zur Funktion des politischen Systems, dem Bereithalten von Kapazität zu kollektiv bindendem Entscheiden, unterscheiden lassen (siehe auch S. 56ff). In der Politik werden Entscheidungen vorbereitet, d.h. »[p]olitisch Handeln dient im wesentlichen dazu, die Komplexität der gesellschaftlichen Möglichkeiten so weit zu reduzieren, daß verbindlich und ohne das Risiko erheblichen Widerstands entschieden werden kann« (Luhmann 2010: 126). In der Verwaltung geht es um die Durchführung und Umsetzung dieser Entscheidungen, sie »befaßt sich mit der Ausführung des politisch Möglichen und Notwendigen durch Ausarbeitung verbindlicher Entscheidungen nach Maßgabe schon festliegender (heute im allgemeinen positiv entschiedener) Entscheidungsprämissen« (Luhmann 2010: 126). Eine zweite interne Differenzierungsform des politischen Systems ist inhaltlich in weiten Teilen deckungsgleich mit der Differenzierung in die Teilsysteme Politik und Verwaltung. Gemeint ist die Differenzierung von politischem *Zentrum und Peripherie*. Luhmann führt sie auf die Frage zurück, wo im System kollektiv bindende Entscheidungen getroffen werden – und dies geschieht ausschließlich im Zentrum, während in der Peripherie die Vorbereitung der Entscheidungen unter anderem in Form »des Austestens von Unterstützung für noch unverbindliche Themen und Beiträge« stattfindet (Japp/Kusche 2004: 518; auch Luhmann 2000b: 246). Alle Bereiche des politischen Systems, Verwaltung und Politik respektive Zentrum und Peripherie, sind auf *Organisationen* angewiesen: Im Zentrum befinden sich üblicherweise die Staatsorgane (Regierung, Parlament, Ministerialbürokratie), die als Orientierungspunkt aller sonstigen politischen Organisationen fungieren und »für die alle anderen politischen Organisationen dann Zulieferungsdienste erbringen« (Luhmann 2000b: 245). Und auch politisch gemeinte Kommunikation, die größtenteils in der Peripherie respektive der Politik stattfindet, ist nicht zwingend, faktisch aber meist an Organisationen gebunden, darunter Parteien, Interessengruppen, Bürgerverbände und ähnliches.

Der Vorteil dieser spezifischen Form interner Differenzierung liegt »gerade darin, daß sie im Zentrum andere Formen der Differenzierung ermöglicht als in der Peripherie und darauf verzichten kann, diese unterschiedlichen Differenzierungsformen über ein eindeutiges Rangverhältnis miteinander zu koppeln« (Luhmann 2000b: 251). Das Zentrum respektive die Verwaltung ist *hierarchisch* strukturiert – die Staatsorgane sind über Weisungs- und Machtbeziehungen miteinander verknüpft –, was notwendigerweise mit einem begrenzten Maß an Komplexitätsverarbeitungskapazität einhergeht. Die Hierarchie des Zentrums ist deshalb nur aufgrund der *segmentären* Struktur der Peripherie aufrecht zu erhalten, wodurch die »Wahrung höherer Komplexität und Unkoordiniertheit« (Luhmann 2000b: 251) ermöglicht wird: Es gibt stets mehrere politische Parteien, mehrere Interessenorganisatio-

nen, mehrere Bürgerinitiativen und ähnliches, die dafür sorgen, dass das Zentrum im Hinblick auf die zu treffenden Entscheidungen mit vorreduzierter Komplexität versorgt wird – was jedoch wohlgerne nicht mit Eindeutigkeit gleichzusetzen ist: Das Zentrum wird »aus der Peripherie mit einer Fülle von inkonsistenten Entscheidungsanforderungen überschüttet« (Luhmann 2000b: 247), die es dann in kollektiv bindende Entscheidungen zu überführen gilt und für deren Umsetzung gesorgt werden muss.

Dezentralisierungsprozesse setzen an diesen Formen interner Differenzierung des politischen Systems an, indem zunächst durch die territoriale Segmentierung innerhalb von Nationalstaaten Verwaltungseinheiten neu geschaffen respektive bereits existierende, historisch gewachsene Einheiten wie Provinzen, Regionen, Gemeinden und ähnliche aufgewertet werden, die sich – wie auch Nationalstaaten untereinander – über ihre räumlichen Grenzen von anderen Verwaltungseinheiten abgrenzen. Innerhalb des nationalen politischen Systems werden durch den Transfer entsprechender Entscheidungskompetenzen für diese Einheiten als eine Art Abbild der oben skizzierten Strukturen »im Kleinen« lokale Verwaltungen eingerichtet respektive Zentren konstituiert. Bezogen auf ein spezifisches Territorium und mit Blick auf bestimmte sachliche Bereiche werden die dort anfallenden Probleme eigenständig bearbeitet und nach eigenem Ermessen kollektiv bindende Entscheidungen getroffen.

Indem politische Entscheidungskompetenzen von der nationalstaatlichen Ebene an die lokalen Verwaltungsinstitutionen übertragen werden, wird die hierarchische Struktur des politischen Zentrums aus sich heraus durchbrochen (Dubois/Fattore 2009: 710; Pratchett 2004: 362). Ein Clou lokaler Selbstverwaltung besteht – zumindest dem Anspruch nach – gerade darin, die Sphäre kommunaler Verwaltung als einen von der staatlichen Verwaltung distinkten Bereich einzurichten, indem der Zentralstaat Autonomie konzidiert (zum Autonomiebegriff vgl. Stichweh 2009a: 44; auch Willke 1987: 341). Diese Autonomie bemisst sich unter anderem danach, inwieweit die lokalen Institutionen bei konkreten Sach- oder Personalfragen vom Einfluss der verwaltungsinternen Umwelt absehen können respektive inwieweit sie unterschiedliche Umweltabhängigkeiten pluralisieren und ihnen nach eigenem Ermessen Bedeutung für die eigenen Operationen zuweisen können. Das ungebrochene, unmittelbare oder mittelbare Hineinwirken zentralstaatlicher Institutionen in lokale Prozesse kollektiv bindenden Entscheidens ist ausgeschlossen. Entscheidungen der Lokalverwaltung können nicht mehr ohne weiteres von anderen administrativen Ebenen überrollt werden und das politische Zentrum beschränkt sich bestenfalls auf deren Ratifikation, fungiert jedoch nicht als übergeordnete Letztentscheidungsinstanz. Die hierarchiekonstitutive Differenzierung von oben und unten (Baecker 1999: 200f) wird so für einzelne Teilbereiche gelockert oder sogar vollständig aufgelöst. Als Resultat von Dezentralisierungsprozessen sind lokale Verwaltungsorga-

ne nicht mehr vollständig in hierarchische Strukturen eingegliedert, sondern einem zunehmend kleinen Teil ihrer verwaltungsinternen Umwelt untergeordnet, dessen Bedeutung im Verhältnis zu anderen Umweltbereichen gesunken ist (Brunsson/Sahlin-Andersson 2000: 723). Bezeichnungen wie national, regional und lokal verweisen in diesen Bereichen dann nur noch auf unterschiedliche Zuständigkeiten, jedoch nicht mehr auf Weisungsverhältnisse.

Zumindest ihrem formalen Anspruch nach impliziert die Einführung lokaler Selbstverwaltung, dass sich die neu geschaffenen lokalen politischen Zentren als Kommunikationszusammenhänge schließen und damit als solche überhaupt erst in Erscheinung treten: Lokale Machtkommunikation schließt an lokale Machtkommunikation an und die Entscheidungen lokaler Verwaltungsorgane werden zu den primären Prämissen für lokale Anschlussentscheidungen. Für die internen Strukturen des politischen Systems bedeutet dies, dass sich durch Dezentralisierungsprozesse und die Etablierung oder Stärkung lokaler Selbstverwaltung die Struktur des Zentrums sukzessive in Richtung eines Netzwerks wandelt. Eine Entwicklung, die die Politikwissenschaft als Übergang von »government« zu »governance« bezeichnet (vgl. z.B. Sørensen/Torring 2005). Der Staat wird zu einem zunehmend polyzentrischen Gebilde aus verschiedenen Teilorganisationen, die nicht mehr ausschließlich über Weisungsverhältnisse aneinander gekoppelt sind, sondern miteinander in Form von Wettbewerb, Beratung, Kooperation oder wirtschaftlichen Transaktionen in Verbindung treten (Brunsson/Sahlin-Andersson 2000: 730). Eine solche Strukturänderung haben letztlich auch die Verwaltungswissenschaften im Blick, wenn von der Trennung von kommunaler und staatlicher Verwaltung die Rede ist oder diese bei der Analyse von Reformen des öffentlichen Sektors mit unterschiedlicher Vehemenz eingefordert wird (vgl. z.B. die Diskussion um Verstaatlichungstendenzen im deutschen System kommunaler Verwaltung in Wollmann 2010, 2013: 179ff; für entsprechende Bedenken im Hinblick auf Russland vgl. z.B. Lankina 2005; Ross 2006, 2009; Wollmann/Gritsenko 2009).

Organisationsbildung zwischen Agent und Akteur

Ein wesentlicher Aspekt von Dezentralisierungsprozessen und der Einführung lokaler Selbstverwaltung ist die Bildung von Organisationen. Entscheidungen über Angelegenheiten lokaler Bedeutung werden den lokalen Verwaltungsorganen wie Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern, Gemeinderäten oder Gemeindeversammlungen übertragen, die zu diesem Zweck und im Hinblick auf ihre Aufgaben entweder neu eingerichtet oder auf die veränderten und erweiterten Entscheidungskompetenzen ausgerichtet werden müssen. Die (Teil-)Organe lokaler Verwaltung werden mit eigenen Identitäten ausgestattet, mit Rationalitätszuschreibungen konfrontiert und es werden interne Koordinationsmechanismen etabliert (Brunsson/Sahlin-Anders-

son 2000: 723ff). Indem sie sich über Entscheidungen reproduzieren, die an eigene Entscheidungen anschließen, einen Zweck haben und ihre Grenze über die Unterscheidung von Mitgliedern und Nicht-Mitgliedern beobachten, werden die einzelnen Verwaltungsorgane schließlich als Organisationssysteme abgrenzbar – oder kurz: »The [public sector, E.M.] reforms can thus be described as a way of turning public services into organizations or at least into something closer to this than before« (Brunsson/Sahlin-Andersson 2000: 723).

Subnationalen (regionalen oder lokalen) Ebenen werden die Entscheidungskompetenzen dabei stets von »oben«, also von der Regierung und durch entsprechende Gesetze und Rechtsakte zugesprochen und können ihnen potenziell auf demselben Wege auch wieder entzogen werden.⁵ Aus nationalstaatlicher Sicht werden Dezentralisierungsprozesse vor diesem Hintergrund stets auch vom Risiko des Zerfalls der eigenen Einheit begleitet, wecken einmal gewährte Selbstbestimmungsrechte doch potenziell immer weitergehende Sonderstatus- und im Extremfall Sezessionsforderungen subnationaler Kollektive (vgl. empirisch z.B. Cunningham 2014). Zwar können für Rechenschaftsverpflichtungen der lokalen und regionalen Ebenen, Interventionsmöglichkeiten des Zentralstaats und ähnliches, die im Hinblick auf die Begrenzung subnationaler Autonomie etabliert werden, unterschiedliche Abstraktionsgrade gewählt und Freiheitsgrade entsprechend zugestanden werden, die Abgabe von Entscheidungskompetenzen an sich bleibt jedoch aus der Logik politischer Dezentralisierung heraus unverzichtbar.

Lokalverwaltungen lassen sich in diesem Zusammenhang und je nach Reichweite und inhaltlicher Ausgestaltung von Dezentralisierungsmaßnahmen als Hybride zwischen Akteurs- und Agentenorganisationen beschreiben (für die öffentliche Verwaltung und in Anlehnung an Weber vgl. Brunsson/Sahlin-Andersson 2000: 731ff; zur Unterscheidung von Akteuren und Agenten in der modernen Gesellschaft auch Meyer/Boli/Thomas 2005 [1987]; Meyer/Jepperson 2005 [2000]): Ebenso wie individuellen Akteuren werden Akteursorganisationen Unabhängigkeit und Souveränität zugeschrieben sowie die Fähigkeit, eigene Ziele zu setzen und diese anhand rationaler Mittel und durch den Einsatz selbst kontrollierter Ressourcen eigenverantwortlich zu verfolgen – kurz: »An actor is able to act« (Brunsson/Sahlin-Andersson 2000: 731). Demgegenüber sind Agentenorganisationen in erster Linie ausführende Organe, deren Zwecke und Aufgaben von außen vorgegeben werden. Indem bestimmte Umweltabhängigkeiten auf diese Weise für sie unhintergebar sind, verfügen sie über geringere Autonomie als die Akteursorganisationen. Zudem wird

5 Interessanterweise scheint einmal gewährte subnationale Autonomie aber nur in Ausnahmefällen wieder zurückgenommen zu werden, so dass sich ein globaler Trend in Richtung einer stärkeren Regionalisierung der Politik relativ robust beobachten lässt (siehe z.B. Hooghe/Marks/Schakel 2010).

den Agenten im Unterschied zu den Akteuren keine Existenzlegitimation »aus sich heraus« und unabhängig von den ihnen zugeteilten Aufgaben zugeschrieben: »The survival of an agent is not a legitimate interest« (Brunsson/Sahlin-Andersson 2000: 733). Das bedeutet: Stoppregeln für das Operieren von Agenten sind Entscheidungen, die in der Umwelt getroffen werden und deren Umsetzung erfolgt, ohne dass eigene Entscheidungen dazwischen geschaltet wären.

Die Agentschaft lokaler Verwaltungen besteht in diesem Zusammenhang vor allem darin, dass der Organisationszweck, d.h. die zu erfüllenden Aufgaben, grundsätzlich vorgegeben sind – wenn auch Freiheitsgrade offen bleiben – und die Existenz der kommunalen Verwaltungsorgane daran gekoppelt ist. Gleichzeitig besteht die Idee lokaler Selbstverwaltung jedoch gerade darin, dass innerhalb dieses Rahmens Akteursqualitäten zum Tragen kommen (beispielsweise in Form sogenannter kommunaler Hoheitsrechte): Die Kommunen verfügen über Entscheidungsfreiräume bei der Ausführung spezifischer Aufgaben, was (begrenzte) Kontrolle über die Verwendung ihrer Ressourcen oder die Gestaltung ihrer internen Struktur einschließt, beispielsweise im Hinblick auf die Einrichtung von Verwaltungsstellen. Sie handeln dabei eigenverantwortlich und ihnen wird Rationalität im Hinblick auf ihre Zwecke unterstellt (und in diesem Sinne irrationale Entscheidungen erfordern in der Regel gesonderte Rechtfertigung). Darüber hinaus sind auch Personalentscheidungen über die Besetzung der Stellen eine lokale Angelegenheit, sei es in Form von Wahlen oder von Personalentscheidungen der lokalen Behörden.

Warum Dezentralisierung?

Aus welchen Dynamiken des politischen Systems heraus lässt sich erklären, dass sich lokale Selbstverwaltung in der Gegenwart als Standardmerkmal moderner Nationalstaaten etabliert hat und Dezentralisierungsprozesse einen kaum mehr wegzudenkenden Schwerpunkt internationaler Entwicklungszusammenarbeit bilden? Aus systemtheoretischer Perspektive erscheinen zwei Beweggründe naheliegend, die erstens auf das Gemeinwohl als Konstruktion und Legitimationsformel der Politik und zweitens auf einen gesellschaftsweiten Drang in Leistungsrollen und damit auf die soziale Umwelt des politischen Systems verweisen.

Über die Bindung an das *Gemeinwohl*, das politisch von seinem Gegenbegriff, dem Privatinteresse, abzugrenzen ist, wird die Herrschaft eines Kollektivs über den Einzelnen legitimiert und der kontinuierliche Bedarf an kollektiv bindenden Entscheidungen – und damit an Politik – gerechtfertigt (Luhmann 2000b: 120ff; auch Fuhse 2005: 73f). In demokratischen Regimen schwingt in der Gemeinwohlorientierung der Verweis auf die Wählerschaft, also das Publikum des politischen Systems, mit, denn letztlich geht es hier in besonderem Maße um die öffentliche Darstellbarkeit der politischen Grenzziehung zwischen Gemeinwohl und Privatinteres-

se sowie der Präferenzen, die die Politik als inhaltliche Grundlage ihrer Programme daraus ableitet. Will sich das politische System besser und das heißt: mit zunehmend höherer Auflösung an sein Publikum anpassen und steigt, wofür in der modernen Gesellschaft vieles spricht, parallel dazu noch die Komplexität jener Umwelt, auf die sich die politischen Steuerungsansprüche beziehen, folgt daraus nicht nur ein kontinuierlicher, sondern auch ein kontinuierlich steigender Bedarf an Entscheidungen. Sofern dieser Bedarf nicht unterdrückt wird (wie es in der sowjetischen Organisationsgesellschaft teilweise geschah), ist dies für die hierarchisch strukturierte Verwaltung respektive den Staat gleichbedeutend mit internem Wachstumsdruck – schließlich basieren Organisationssysteme auf Entscheidungen, die nun vermehrt anfallen.

Wachstum wiederum bedeutet die Steigerung der Komplexität und die Verschärfung der Selektivität der Organisation (Luhmann 2009 [1978]: 399). Dezentralisierung und lokale Selbstverwaltung lassen sich vor diesem Hintergrund nicht nur als Wachstumsformen beobachten, die auf den Imperativ der Gemeinwohlorientierung reagieren, sondern gleichzeitig als Strategien, um die steigende interne Komplexität der Verwaltung handhabbar zu machen. Durch die Einrichtung von autonomen Einheiten – im weitestgehenden Fall eine kommunale Verwaltung, die von staatlichen Verwaltungsstrukturen (weitgehend) losgelöst ist – innerhalb der Verwaltungshierarchie werden die Hierarchiespitze wie auch das System insgesamt entlastet und seine Komplexitätsverarbeitungskapazität gesteigert.

Als normative Wachstumsregeln identifiziert Luhmann (2009 [1978]: 400f) in modernen Organisationen Rationalisierung und Demokratisierung: Rationalisierung meint dabei die Dekomposition von Entscheidungen in sachlicher Hinsicht. Entscheidungsprobleme werden in Einzelschritte zerlegt, um die Transparenz im Hinblick auf Alternativen zu erhöhen. Demokratisierung umfasst die Aufgliederung von Entscheidungen in der Sozialdimension. Es werden mehr Personen in den Entscheidungsprozess einbezogen, indem Entscheidungen über direkte oder indirekte Zustimmungsanforderungen in Subentscheidungen zerlegt werden. Beide Strategien, so Luhmanns Kritik, laufen auf weiteres Wachstum durch eine steigende Anzahl von Entscheidungen und damit auf weitere Komplexitätssteigerung hinaus, ohne dass die damit verbundenen Strukturprobleme mitrationalisiert respektive mitdemokratisiert werden. Vor allem Letzteres trifft auch auf die oben skizzierten Dezentralisierungsdiskurse zu: Beide Wachstumsregeln finden sich hier als dominierende Prinzipien wieder, ohne dass dies weiter reflektiert werden würde.

Politische Dezentralisierung und die Konzession von Autonomie an lokale Verwaltungsinstitutionen lässt sich darüber hinaus als Reaktion auf ein Umweltphänomen deuten, das eng mit dem Prozess der Ausdifferenzierung von Funktionssystemen verknüpft ist und das folglich nicht allein die Politik, sondern alle gesellschaftlichen Funktionssysteme in ähnlicher Weise betrifft. Die Ausdifferenzierung

gesellschaftlicher Funktionssysteme erfolgt typischerweise als dreiteilige Sequenz: Zunächst vereinzelt anfallende Situationen spezialisierter Kommunikation werden zum Ansatzpunkt für die Entstehung spezialisierter (Leistungs-)Rollen, die jeweils auf spezifische Bezugsprobleme verweisen und entsprechende Kommunikationszusammenhänge stabilisieren. Komplementär zu den Leistungsrollen etablieren sich schließlich Publikumsrollen, die Vollinklusion – die Inklusion aller in alle Funktionssysteme – erwarten lassen, dadurch die soziale Relevanz der Funktionssysteme sichern und sie in Weltsysteme transformieren (Stichweh 2005 [1988], 2005 [1998]). Auch wenn sich Leistungs- und Publikumsrollen wechselseitig bedingen, implizieren die mit dieser Unterscheidung einhergehenden Rollenerwartungen eine Asymmetrie, die die Leistungsrollen im Hinblick auf Handlungs- und Aktivitätschancen begünstigt, während vom Publikum tendenziell Erleben erwartet wird (es beobachtet oder wird betreut).

Diese Asymmetrie kollidiert jedoch zunehmend mit dem »kontemplationsskeptischen, aktivistischen Wertmuster der Moderne« (Stichweh 2005 [1988]: 34), das Selbstbestimmung zum Zentralwert erhebt und die Partizipation an Handlungszusammenhängen gegenüber der Beobachtung bevorzugt. Der »Aufstand des Publikums« (Gerhards 2001) und sein *Drang in Leistungsrollen* gewinnt in den 1960er Jahren an Dynamik und setzt auch in der Politik Anpassungsprozesse in Gang: Auf der Output-Seite etabliert sich die Idee des aktiven Bürgers, an dessen Interessen sich vor allem die Verwaltung zu orientieren hat; auf der Input-Seite etablieren sich unkonventionelle Partizipationsformen wie die Teilnahme an Demonstrationen oder Unterschriftenlisten, während beispielsweise die Wahlbeteiligung als konventionelle Partizipationsform tendenziell sinkt (Gerhards 2001: 175f). Diese neuen Partizipationsformen mögen momenthaft, spontan und unverbindlich sein (vgl. Blühdorn 2013: 190ff; Stoker 2006: 87ff), lassen aber auch den Wunsch nach unmittelbarer Beteiligung in politischen Entscheidungsprozessen erkennen.

Kommunale Selbstverwaltung ist vor diesem Hintergrund als eine Strukturform zu erkennen, die diese Funktion erfüllt, indem auf der lokalen Ebene zusätzliche und tendenziell niederschwellig zugängliche Leistungsrollen geschaffen werden (in Form von Bezirksparlamenten, Lokalverwaltungen, Gemeinderäten u.ä.), die dem Partizipationsdrang des Publikums ein Ventil bieten. Hinzu kommen lokale Modi der Publikumsinklusion, die es der Politik ermöglichen, Publikumsäußerung nuancierter zu registrieren und prozessieren, als dies auf der nationalen Ebene möglich wäre, ohne das System zu überlasten (siehe unten). Im Ergebnis führt Dezentralisierung zur Ausweitung von politischen Handlungsmöglichkeiten, vervielfältigt die Formen politischer Inklusion und steigert die Fähigkeit der Politik zur Komplexitätsverarbeitung.

Die lokale Politik und ihr Publikum

Die skizzierten politikinternen Dynamiken, die auf Dezentralisierung und die Einrichtung lokaler Selbstverwaltung hinwirken, verweisen zwingend auf das Publikum der Politik: Staatlich initiierte Dezentralisierungsprozesse und ihre wissenschaftliche Beobachtung fokussieren in erster Linie die Formalstrukturen der lokalen Verwaltung und damit das (lokal-)politische Zentrum. Eine ähnliche Perspektive nimmt auch die Beobachtung von Dezentralisierung und der Einführung lokaler Selbstverwaltung als Prozess der Organisationsbildung ein, die darauf hinausläuft, dass sich kommunale Verwaltung respektive lokale Politik – mit Blick auf ein spezifisches Territorium und spezifische Inhalte – als geschlossener Kommunikationszusammenhang etabliert, ihre Umweltabhängigkeiten pluralisiert und es selbst übernimmt, den verschiedenen Anlehnungskontexten und Leistungserwartungen bei konkreten Entscheidungen Bedeutung zuzuschreiben. Gleichzeitig ist aber die Ausweitung von Partizipationsmöglichkeiten und die Forderung nach höherer Reaktionsfähigkeit und -bereitschaft der Verwaltungsorgane im Hinblick auf die Bürgerpräferenzen und nach gesteigerter Verantwortlichkeit gegenüber der lokalen Öffentlichkeit – kurz: die Aufwertung des Publikums als spezifisches Umweltsegment – wesentlicher Bestandteil von Dezentralisierungsprozessen gerade auch im entwicklungspolitischen Kontext (vgl. z.B. Shah 2006a).

In systemtheoretischen Beschreibungen des politischen Systems kommt das Publikum und seine Einbindung in politische Kommunikationen in vierfacher Weise zur Sprache: Stichweh (2005: 78) beobachtet zwei direkte Formen der politischen Publikumsinklusion, die letztlich »im Konzept der Staatsbürgerschaft homogenisiert und kodifiziert« werden. Publikumsinklusion vollzieht sich demnach *erstens* über das aktive und passive Wahlrecht. Die Tatsache, dass auf diese Weise das Publikum sowohl in die Leistungs- als auch in die Komplementärrollen der Politik inkludiert werden kann, ist eine Besonderheit des politischen Systems, die Stichweh darauf zurückführt, dass der Zugang zu politischen Leistungsrollen meist keine Professionalisierung voraussetzt, sondern Professionalisierung erst mit der Übernahme eines Amtes oder einer politischen Funktion einsetzt (Stichweh 2005: 75; zum Wahlrecht auch Luhmann 2000b: 253). Das passive Wahlrecht zeichnet sich dadurch aus, dass diese Beteiligungsform an der politischen Kommunikation im System nicht als individueller Äußerungsakt verstanden wird, sondern ausschließlich in aggregierter Form (also beispielsweise in Form von Wahlergebnissen) registriert und gedeutet wird. Für Politikerinnen und Politiker und Beamtinnen und Beamte als Leistungsrollen des Systems sind im Hinblick auf Wahlen allein die Mehrheitsverhältnisse relevant und beobachtbar, die dann bestimmte Anschlussmöglichkeiten eröffnen und andere unterbinden (vgl. Stichweh 2005: 23). Darüber hinaus benennt Stichweh (2005: 75f) noch eine *zweite* Form der politischen Publi-

kumsinklusion, die auf der Zweitinterpretation moderner Demokratien als Sozial- oder Wohlfahrtsstaaten basiert: Komplementär zu den staatlichen Leistungsversprechen und der Leistungsverwaltung vollzieht sich Inklusion über die Rolle des Leistungsempfängers. Kommuniziert werden entsprechend Leistungsansprüche und -zusagen respektive die Leistungen selbst. Ansatzpunkte dieser beiden Inklusionsmodi ist im ersten Fall der Input – das, was in Form von Bürgerbeteiligung als Entscheidungsprämissen in das System hineingegeben wird – und im zweiten Fall der Output des Systems – in Form von Leistungen an die Bürgerinnen und Bürger als Resultat politischer Entscheidungen.

Drittens lässt sich ein indirekter und gering formalisierter Modus politischer Publikumsinklusion beobachten: Intermediäre Organisationen wie Parteien, Bürgerinitiativen und ähnliche, die in den Kommunikationszusammenhang der Peripherie eingeschlossen sind, übernehmen es, auf Grundlage von – tatsächlichen oder vermuteten – Interessen und Präferenzen des Publikums Themen zu bündeln und auf Entscheidungsmöglichkeiten hin zu verdichten. Diese werden dann von der Verwaltung in kondensierter Form aufgegriffen und in Entscheidungsprozesse überführt (Fuhse 2005: 86).

Viertens schließlich ist die Politik um eine möglichst detaillierte Publikumsbeobachtung bemüht, wozu sie die öffentliche Meinung als Medium der Beobachtung zweiter Ordnung heranzieht (Luhmann 2000b: 287). Die öffentliche Meinung erfüllt damit zum einen eine Komplementärfunktion zu den politischen Wahlen: »Da diese nur mit erheblichen Zeitabständen erfolgen können, regiert die öffentliche Meinung in der Zwischenzeit und ermöglicht zugleich eine (laufend korrigierbare) Vorausschau auf die Ergebnisse künftiger Wahlen« (Luhmann 2000b: 281) und damit auf die künftige Zuordnung der Codewerte Regierung und Opposition. Zum anderen – und hier wird die öffentliche Meinung zu einem Spiegel (Luhmann 2000b: 286) – dient sie auch zur Selbstbeobachtung der Politik. Über die öffentliche Meinung beobachten Politikerinnen und Politiker, die miteinander im Konkurrenzverhältnis stehen, »sich selbst und andere im Hinblick auf das, was von einem Handeln zu halten ist, das sich dem Beobachtetwerden aussetzt« (Luhmann 2000b: 292). Maßgeblich an der Produktion der öffentlichen Meinung beteiligt sind die Massenmedien, die »die Welt in der Gesellschaft für die Gesellschaft« repräsentieren (Luhmann 2000b: 304), indem sie Weltbeschreibungen anfertigen und sich dabei des Codes Information|Nicht-Information bedienen. Für die Politik bedeutet das: »Was immer die Massenmedien an aufregend neuen Umweltinformationen in die öffentliche Meinung hineinpublizieren, für die Politik spiegelt sich darin maßgeblich die eigene Durchsetzungsfähigkeit, die eigene Thematisierungschance und die eigene Unterstützung« (Japp/Kusche 2004: 519).

Diese Funktion der Massenmedien führt wiederum dazu, dass sich innerhalb des politischen Systems eigens Aktivitäten auf die Vermittlung von Politik aus-

richten, also darum bemüht sind, über entsprechende Darstellungen in den Massenmedien Legitimität in der öffentlichen Meinung herzustellen. Dieser Darstellungsaspekt der Politik, so die Symmetriethese von Japp und Kusche (2004: 519ff), erlangt neben dem Herstellungsaspekt, also den politischen Aushandlungs- und Entscheidungsprozessen, in der politischen Kommunikation eine durchaus gleichrangige Position. Das Publikum selbst wird im Verhältnis von Politik und Massenmedien zum ausgeschlossenen Dritten (Fuhse 2003: 136ff).

Auch im lokalpolitischen Kontext spielen diese vier Formen der Publikumsbeobachtung und -inklusion eine wichtige Rolle und sind teilweise expliziter Bestandteil formaler Dezentralisierungsprozesse. Mit besonderer Deutlichkeit gilt dies für die beiden erstgenannten Inklusionsmodi: Die Einführung oder Ausweitung von aktivem und passivem Wahlrecht bei der Besetzung lokaler Ämter und der Schutz der Wahlergebnisse gegen Eingriffe von übergeordneten Verwaltungsebenen machen den Kern dessen aus, was üblicherweise unter politischer Dezentralisierung (in Abgrenzung von administrativer und fiskalischer Dezentralisierung) verstanden wird. Auf die Inklusion des Publikums als Leistungsempfänger beziehen sich sämtliche formalen Regelungen, die den kommunalen Verwaltungsorganen die Verantwortung für Angelegenheiten von lokaler Bedeutung übertragen, worunter überwiegend Aufgaben und Leistungen im Bereich der sozialen und technischen Infrastruktur fallen, die sich an die Gemeindemitglieder richten und auf deren Bereitstellung Letztere Einfluss nehmen sollen.

Eine kategoriale Erweiterung der genannten Inklusionsmodi besteht im Fall lokaler Selbstverwaltung darin, dass eine ganze Bandbreite mehr oder weniger kontinuierlicher Eingabe- (aus Sicht des Publikum) respektive Beobachtungsmöglichkeiten (aus Sicht der Politik) geschaffen wird. In formaler Hinsicht gilt dies im Speziellen für den Fall der jüngsten russischen Kommunalreform, für die Reformbeobachter ein auch im Vergleich mit westlichen Demokratien erstaunliches Spektrum gesetzlicher Mitbestimmungsmöglichkeiten feststellen (Lankina 2005: 166; Wollmann/Gritsenko 2009: 235). Auch in anderen nationalen Kontexten dürfte diese Form der Mitbestimmung aber eine Rolle spielen. Über die kommunalen Wahlen hinaus findet – zumindest der Idee nach – Partizipation in Foren wie Gemeindeversammlungen und öffentlichen Anhörungen, über Referenden oder Bürgersprechstunden statt. Hirschmans (1970: 17) Feststellung angesichts des Beispiels von Reformen des öffentlichen Schulsystems gilt in diesem Sinne auch für lokale Selbstverwaltung generell: »[D]ecentralization has been advocated and undertaken as a means of making the channel of communication between members and management [...] less ›cumbrous‹ than heretofore«. Voice als »any attempt at all to change, rather than to escape from, an objectionable state of affairs« oder allgemeiner als Interessenartikulation (Hirschman 1970: 30) weitet sich aus und differenziert sich in seinen Erscheinungsformen, die teilweise deutliche Züge von Leis-

tungsrollen annehmen (zu »exit« und »voice« als Form der Publikumsinklusion vgl. auch Stichweh 2005: 22f).

Abseits der formalen Regelungen kommt hinzu, dass die politischen Leistungsrollen sich durch die Einführung lokaler Selbstverwaltung nicht nur pluralisieren, sondern sich auch die Distanz zum Publikum in zum Teil sehr materieller Form verringert. Persönlichen Kontakten zu den Trägerinnen und Trägern lokalpolitischer Leistungsrollen fällt gerade in kleinen Gemeinden, um die es im empirischen Teil gehen wird, eine vergleichsweise große Bedeutung zu, da diese unmittelbar in die alltagsweltlichen Kommunikationsstrukturen eingebunden sind und sie mit ihrem Publikum teilen. Dies ist zum einen durch die räumliche Nähe bedingt, dürfte aber auch darauf zurückzuführen sein, dass (abgesehen von wenigen Ausnahmen) auf der lokalen Ebene Berufspolitikerinnen und -politiker in der Minderheit sind. Die meisten lokalpolitischen Leistungsrollen sind somit an andere (professionelle) Rollen gekoppelt, was die Berührungspunkte mit dem Publikum auch außerhalb politischer Kontexte erhöht.

Zu vermuten ist darüber hinaus insbesondere für kleine Gemeinden, dass in diesen die Gemeindeöffentlichkeit der Politik vergleichsweise direkt zugänglich ist. Dies gilt sowohl im Hinblick auf die Produktion als auch auf die Beobachtung der öffentlichen Meinung. Dadurch werden Interaktionen, die sich grundsätzlich vom Umgang mit Kommunikationsangeboten der Massenmedien unterscheiden, stark aufgewertet: Massenmedien werden vom Publikum weitgehend passiv »konsumiert«. Dies deshalb, weil Massenmedien im Kommunikationsprozess Information und Mitteilung übernehmen und dem Publikum in der Regel nur das Verstehen bleibt. Unter diesen Bedingungen fällt es relativ leicht, massenmediale Kommunikationsangebote zu ignorieren oder abzulehnen. Anders verhält es sich im Fall von Interaktionen, bei denen Information, Mitteilung und Verstehen zusammenfallen, die Ablehnungswahrscheinlichkeit gering ist und für Widersprüche und potenzielle Konflikte Umgangsformen gefunden werden müssen. Die Verarbeitung von Sinnangeboten und die daran anschließende Herausbildung politischer Orientierungen vollziehen sich im Interaktionsfall unter sozialer Kontrolle, während sie im Kontext massenmedialer Vermittlung davon weitgehend unberührt bleiben (vgl. zu dieser Gegenüberstellung Fuhse 2003: 139ff).

Inhaltlich beschränken sich diese unmittelbaren Formen lokalpolitischer Publikumsäußerungen nicht mehr in erster Linie auf Personalfragen, über die in politischen Wahlen entschieden wird, sondern weiten sich auch auf (ausgewählte) Sachfragen aus. Es geht also nicht mehr »nur« um die demokratische Legitimation der politischen Entscheidungsträgerinnen und -träger durch Wahlen, die dann auf dieser Grundlage weiter entscheiden, ohne das Publikum direkt einzubeziehen, sondern auch um Möglichkeiten der direkten und kontinuierlichen Einflussnahme auf den Entscheidungsprozess selbst. Die Publikumsäußerungen lösen sich dabei zuneh-

mend aus der binären Form (ja/nein in Abstimmungen) und sind in wesentlich höherem Maße diskretionär möglich (durch das vergleichsweise niederschwellige Einbringen von Themen und ähnliches), als dies auf der nationalen Ebene praktiziert werden kann.

Ungeachtet der Freiheit, nicht zu partizipieren und sich passiv zu verhalten (Stichweh 2005: 74), ist eine Ausweitung der Reaktionsmöglichkeiten immer auch mit neuen Herausforderungen für das Publikum verbunden: Sie wird den Bürgerinnen und Bürgern nicht nur »geboten«, sondern »abverlangt« (Luhmann 2010: 373). Eine Herausforderung für die Politik besteht dann darin, im System oder genauer: im Teilsystem der Verwaltung entsprechende Resonanzstrukturen anzuschließen, um die formalen und informalen Publikumsäußerungen zu registrieren, zu interpretieren und auf die eigenen Entscheidungen zu beziehen, ohne dabei den Zweck – die Erfüllung der eigenen Aufgaben – aus den Augen zu verlieren. Sofern dies gelingt, steigt aus der Perspektive des politischen Systems die Auflösbarkeit des Publikums, dessen Äußerungen nun nicht mehr ausschließlich in aggregierter und quantitativer Form im System interpretationsrelevant sind (vgl. Stichweh 2005: 23), sondern stärker individualisiert beobachtet und interpretiert werden können. Mit welchen Implikationen dies letztlich für die Strukturen der lokalen politischen Peripherie, die wechselseitige Beobachtung von Politik und Publikum und die Ausgestaltung der Grenzen der politischen Kommunikationszusammenhänge verbunden ist, bleibt empirisch zu klären.

LOKALE SELBSTVERWALTUNG IN RUSSLAND: DER FORMALE RAHMEN

Die Konzession lokaler Autonomie, die Bildung von Organisationen und die Inklusion des Publikums: Im Kern geht es um diese Prozesse, wenn die Rede von lokaler Selbstverwaltung und Dezentralisierung ist. Auf welche Weise dies formal im russischen Kontext umgesetzt wurde und welche Aspekte dabei besonders hervortreten, möchte ich im Folgenden am Beispiel der jüngsten Kommunalreform erörtern. Ihre Regelungen zielen auch und gerade auf die Strukturen ländlicher Gemeinden. Begonnen wurde mit der Konzeption einer entsprechenden gesetzlichen Reformgrundlage, nachdem sich die Aufmerksamkeit der russischen Regierung kurz nach dem ersten Amtsantritt von Präsident Vladimir Putin im Jahr 2000 generell auf die Regionen und Gemeinden zu richten begann: Im Kontext der offiziell proklamierten Stärkung der »Machtvertikalen« wurde noch im Jahr 2000 eine Reform des föderalen Systems initiiert, die den Einfluss der Regionen auf der nationalen Ebene er-

heblich schwächen sollte⁶ (vgl. dazu Gel'man 2009; Young/Wilson 2007: 1075). Im Folgejahr beauftragte Putin eine Kommission unter der Leitung seines damaligen stellvertretenden Stabschefs Dmitrij Kozak (die sogenannte »Kozak-Kommission«⁷), das existierende System kommunaler Selbstverwaltung zu überarbeiten und dabei Regelungen für die klare Abgrenzung der Aufgaben und Funktionen der föderalen, regionalen und kommunalen Verwaltungsebene zu finden (Lankina 2003, 2005: 145). Dieser Prozess mündete in das föderale Gesetz Nr. 131 »Über allgemeine Prinzipien der Organisation lokaler Selbstverwaltung in der Russischen Föderation«, das 2003 vom Parlament verabschiedet wurde, seit Januar 2006 – mit einer Übergangsfrist bis Januar 2009 – in Kraft ist und gegenwärtig die relevante formal-rechtliche Grundlage für die Gemeindeverwaltungen darstellt.

Bereits vor ihrem In-Kraft-Treten und während der Übergangsphase wurden die Reform und ihre Prinzipien innerhalb und außerhalb Russlands kontrovers diskutiert. Ihre Kritikerinnen und Kritiker werden nicht müde, die unterschwellig rezentralisierenden Effekte zu beklagen (vgl. z.B. Gelman 2007; Gel'man 2009; Wollmann/Gritsenko 2009: 240f) und sehen in dem Gesetz »the victory of ›local government‹ over ›local self-government‹« (Ross 2009: 67). Die Reformautorinnen und -autoren und ihre Befürworterinnen und Befürworter zeigen sich hingegen überzeugt, dass das Gesetz einen Neuanfang in Sachen lokaler Selbstverwaltung darstelle, der in vollem Umfang den Prinzipien der »Europäischen Charta der Kommunalen Selbstverwaltung« des Europarats gerecht werde. Diese Charta hatte Russland 1996 unterzeichnet und sie war 1998 nach der Ratifizierung durch das

6 Die Föderalreform des Jahres 2000 bestand aus drei Kernelementen, die zusammen darauf zielten, die föderale und regionale Gesetzgebung zu harmonisieren (Schröder 2003: 21) und sowohl die Einheitlichkeit des Staates als auch die »exekutive Machtvertikale« (Perovic 2001: 153) zu stärken: (1) Das Dekret »Über die Bevollmächtigten Vertreter des Präsidenten der Russländischen Föderation in den Föderalen Bezirken«, das das Staatsgebiet in sieben föderale Bezirke aufteilte und zu deren Verwaltung Vertreter des Präsidenten einsetzte (Mangott 2002: 260f; Perovic 2001: 142); (2) das Gesetz »Über das Verfahren zur Bildung des Föderationsrats der Föderalen Versammlung der Russischen Föderation«, das für die Mitglieder des Föderationsrats die Trennung zwischen ihrem Amt auf regionaler Ebene und dem Sitz im Föderationsrat einführte (Schneider 2001: 86ff); sowie (3) das Gesetz »Über die Einführung von Änderungen und Ergänzungen in das Föderale Gesetz ›Über die allgemeinen Prinzipien der Organisation der gesetzgebenden und exekutiven Organe der Staatsmacht der Föderationssubjekte der Russischen Föderation‹« (Schneider 2001: 165).

7 Die offizielle Bezeichnung lautete »Präsidiale Kommission für die Machtabgrenzung zwischen der föderalen, regionalen und lokalen Regierungsebene« (Young/Wilson 2007: 1077, Fn. 5).

Parlament in Kraft getreten. In einem Interview mit der russischen Tageszeitung »Rossijskaja Gazeta« betonte Dmitrij Kozak, dass das Gesetz aus »objektiver« Sicht eine »substantielle, ja sogar radikale Dezentralisierung der Macht« bewirke⁸ (Rossijskaja Gazeta 2003: 1). Das Jahr 2003, in dem das Gesetz verabschiedet wurde, so die generelle Einschätzung in der russischen Politik, markiere einen »Wendepunkt« in der Entwicklung lokaler Selbstverwaltung in Russland (Shipov 2003: 6) und auch aus Sicht der Weltbank bietet die Reform »an opportunity to approach rural development in a comprehensive bottom up manner« (Georgieva 2007: 5). Weder der ostentativ proklamierte Neuanfang noch die vehemente Kritik sollten allerdings darüber hinwegtäuschen, dass es auch in Russland eine Tradition lokaler Selbstverwaltung gibt – wie überschaubar diese auch sein mag.

Ein Blick zurück: Lokale Selbstverwaltung in Russland vor 2006

Zur Legitimation der jüngsten Kommunalreform, aber auch bereits mit Blick auf vorhergehende Versuche der Einführung lokaler Selbstverwaltung nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion wurde und wird in Russland regelmäßig auf die Tradition der Semstwo (»zemstvo«) verwiesen (Evans 2004: 71ff; für die jüngste Reform z.B. Shipov 2003: 6; sowie die Beiträge in The World Bank 2007a). Die Bezeichnung Semstwo verweist auf das russische Wort »zemlja« für Boden und wurde über mehrere Jahrhunderte als Oberbegriff für unterschiedliche Formen lokaler (Selbst-)Verwaltung im Russischen Reich verwendet⁹ (Porter/Seregny 2004: 20). Wenn im heutigen Russland von Semstwo die Rede ist, geht es in aller Regel um das Regime ländlicher Selbstverwaltung, das unter Zar Alexander II nach der Bauernbefreiung im Jahr 1864 eingeführt wurde und das bis zur Oktoberrevolution Bestand hatte. Mit der sogenannten Semstvoreform wurden Selbstverwaltungsorgane auf der Ebene der Provinzen (»gubernija«) und Bezirke (»uezd«) eingerichtet, die auf beiden Ebenen jeweils aus der gewählten Semstwoversammlung (»zemskoe sobranie«¹⁰) und der daraus hervorgehenden Semstwoverwaltung (»zemskaja uprava«) bestanden (McKenzie 1982: 31; Stökl 1997: 546). Das (aktive und passive) Wahlrecht für diese Institutionen erhielt, wer Land besaß (Atkinson 1982: 79). Die

8 »An objective analysis of rights of subjects and municipalities that actually exist in comparison with those proposed by the drafts should unavoidably lead to the conclusion that the reform presupposes a significant, I would even say a radical, decentralization of power [...].« (Dmitrij Kozak in Rossijskaja Gazeta 2003: 1; englische Übersetzung: Rossijskaja Gazeta 2005 [2003]: 9).

9 Die Bezeichnung »lokale Selbstverwaltung« (»mestnoe samoupravlenie«) tauchte hingegen im 20. Jahrhundert erstmals auf (siehe unten).

10 Dieser Begriff hat sich bis heute als Bezeichnung für die Bezirksparlamente erhalten.

Kompetenzen und Aufgaben der Organe der Semstwo bezogen sich im Wesentlichen auf Bereiche wie das Schulwesen, die medizinische Versorgung, den öffentlichen Transport, die Instandhaltung von Straßen und Brücken sowie die Förderung der lokalen wirtschaftlichen Entwicklung in Industrie, Handel und Landwirtschaft (Stökl 1997: 546).

Die Autonomie, die der Semstwo bei der Erfüllung ihrer Aufgaben während ihres rund 50jährigen Bestands vom Zentralstaat zugestanden wurde, variierte jedoch. Ähnlich wie in Bezug auf das gegenwärtige Regime lokaler Selbstverwaltung in Russland immer wieder kritisch hervorgehoben wird, sieht die Geschichtswissenschaft auch in der Semstwo einen Ausdruck des Widerspruchs zwischen einer im Kern zentralistischen Staatsauffassung und gleichzeitigen Dezentralisierungsbestrebungen (Porter/Seregny 2004: 20). Einigkeit besteht in der historischen Betrachtung darüber, dass die Institution der Semstwo im Rahmen der Integration des Russischen Reiches als Kontrollmechanismus vor allem mit Blick auf die von der damaligen Hauptstadt Sankt Petersburg weit entfernten ländlichen Regionen fungierte. Als ein Indikator dafür gilt die Beobachtung, dass das Semstworegime keinesfalls auf Druck der ländlichen Bevölkerung hin eingesetzt wurde, sondern auf Initiative der Regierung. Zudem finden sich im nebulös formulierten Semstwestatut von 1864 zahlreiche Regelungen, die die vordergründig gewährte Autonomie der ländlichen Gemeinden hinterrücks wieder einfügen, dem politischen Zentrum weitreichende Kontroll- und Interventionsbefugnisse zusicherten und die Gemeinden somit nicht nur in Abhängigkeit von Letzterem versetzten, sondern ihnen für viele Bereiche lediglich den Status eines ausführenden Organs von Regierungsweisungen zusprachen. Darüber hinaus wurde ab 1889 unter den Zaren Alexander III und später unter Nikolas II eine Reihe von Gegenreformen durchgesetzt, die darauf zielten, die ohnedies beschränkte Autonomie zusätzlich einzugrenzen und die Kontrolle des Zentralstaats weiter zu stärken (Porter/Seregny 2004: 20ff; vgl. auch Thompson Manning 1982).

Zu behaupten, dass sich die Bedeutung der Semstwo in ihrer Kontrollfunktion erschöpfte, wäre jedoch verkürzt, denn »even these restrictions could not diminish the inherent contradiction embodied in the establishment of local self-government – its incompatibility with the very idea of autocracy« (Porter/Seregny 2004: 21). Nicht zuletzt in Folge der Abschaffung der Leibeigenschaft und dem Verschwinden der Feudalherren samt ihren Leistungen gegenüber den Leibeigenen im wirtschaftlichen und sozialen Bereich war die Zentralregierung auf Unterstützung bei der Verwaltung der ländlichen Regionen angewiesen (Atkinson 1982: 80). Die Semstwo als gewählte Institution entwickelte in dieser Situation eine wenn auch beschränkte, aber in ihrem Wesen vermutlich unvorhergesehene Eigendynamik und erwies sich als Katalysator für die Herausbildung zivilgesellschaftlicher Strukturen: »[I]t ran counter to Russia's autocratic traditions and served as a wellspring for

constitutionalist aspirations. This was the single most important aspect of the zemstvo – the fact that the elective principle had been inaugurated« (Porter/Seregny 2004: 22). Zwar dominierte auch nach der Einführung des Wahlrechts der Adel in faktisch allen Regionen sowohl die Semstwoversammlung als auch die aus ihr hervorgehende Semstwoverwaltung. Unter anderem in Folge der Einführung von Quoten, die die Anteile der verschiedenen Statusgruppen regulierten und begrenzten (Atkinson 1982: 85; Stökl 1997: 547), hielt jedoch auch die Bauernschaft sukzessive Einzug in die gewählten Organe (Porter/Seregny 2004: 22).

Hinzu kam, dass sich der politische Wind zu Beginn des 20. Jahrhunderts erneut drehte: Auf Druck, der um die Jahrhundertwende aus »einer regelrechten Zemstwbewegung« erwuchs (Stökl 1997: 547), wurden die Autonomie und der Kompetenzbereich der Semstwo seit 1905 ausgeweitet. Im Ergebnis wandelte sich das Verhältnis zur Zentralregierung von Weisungsabhängigkeit in Richtung Kooperation. Federführend bei diesen Änderungen war Peter Stolypin, der von 1906 bis zu seiner Ermordung 1911 Premierminister des Russischen Reiches war. Stolypin erkannte die brüchige soziale Untermauerung des Zarenregimes und versuchte, diese durch eine breitere Einbindung der Bauernschaft in die lokale Verwaltung zu stärken. Er initiierte eine Reihe von Reformmaßnahmen, die auf die Demokratisierung der Wahlen, auf die Begrenzung des Einflusses des Adels sowie auf Änderungen der bestehenden Organe zielten und agierte dabei stets, so das rückblickende Urteil, auch im Horizont der Ausweitung zivilgesellschaftlicher Strukturen auf ländliche Gebiete und der Schaffung eines »Bürgerbewusstseins« in der bäuerlichen Bevölkerung (Porter/Seregny 2004: 27f): »All of Stolypin's reforms (and especially that of local government) were connected to other projects – most notably, dismantling the rural commune and achieve universal schooling – designed to break down peasant particularism and make peasants into citizens« (Porter/Seregny 2004: 30).

Die Bewertung der Semstwo in der russischen (Geschichts-)Wissenschaft und Politik hat sich mit dem Zusammenbruch des sowjetischen Regimes radikal gewandelt: Im sowjetischen Regime nahm die vorherrschende Beobachtungsweise und Interpretation einen klaren Klassenstandpunkt ein, fokussierte die suppressiven Intentionen und schob die Funktion der Semstwo als Instrument zum Machterhalt des Adels in den Vordergrund:

»The standard Soviet interpretation of the zemstvo reform was as an attempt to adapt the tsarist autocracy to the demands of the growth of capitalism in Russia, while striving to assure that the operation of government on all levels would continue to serve the interests of the landed gentry.« (Evans 2004: 70)

Im Kontext der maßgeblich von Gorbatschow initiierten Politik der Perestroika in den späten 1980er Jahren begann sich diese Sichtweise zu ändern. Parallel zur

wachsenden Kritik am sowjetischen Regime, die nun zunehmend offen geäußert wurde und sich insbesondere auf die zentralistischen Strukturen und das Fehlen von demokratisch gewählten, repräsentativen Staatsorganen richtete, stieg auch die rückblickende Wertschätzung der Semstwo als eine Art Gegenmodell (Evans 2004: 69). In den 1990er Jahren nahm die Bewertung schließlich nicht nur mehrheitlich positive, sondern bisweilen auch idealisierende Züge an und wurde längst nicht mehr nur von Historikerinnen und Historikern, sondern mehr und mehr auch in der Politik geäußert. Die Semstwo galt als Model für eine unabhängige und demokratisch gewählte Lokalverwaltung und wurde erstmals als »lokale Selbstverwaltung« begrifflich etikettiert. Zudem galt ihre Existenz als Beleg dafür, dass eine eigene russische Tradition in diesem Bereich existierte und man nicht allein auf »westliche« Erfahrungen und Ratschläge als Reformgrundlage angewiesen war (Evans 2004: 72). Mit anderen Worten: Mit der Semstwo hatte man eine eigene Tradition wiederentdeckt, die sich im Hinblick auf die Legitimation anstehender Reformmaßnahmen aktualisieren und an die sich anschließen ließ, nachdem man sich von ihr zuvor ebenso betont distanziert und mit ihr zu brechen versucht hatte.

Dass einer solchen euphorischen Sichtweise nicht notwendigerweise auch Taten folgten, die zahlreichen Versuche der Einführung lokaler Selbstverwaltung in Russland seit dem Zusammenbruch des sowjetischen Regimes oftmals halbherzig verliefen und durch ein Wechselspiel aus De- und Rezentralisierung gekennzeichnet waren, zeigt ein Blick auf die jüngere Vergangenheit der 1990er Jahre. Die unmittelbaren Vorläufer von Gesetz Nr. 131 lassen sich drei Reformphasen oder -wellen zuordnen:

- *Lokale Selbstverwaltung in der Endphase der Sowjetunion:* Erste Schritte in Richtung einer formalen Stärkung der Gemeinden wurden noch zu Sowjetzeiten unternommen. Kurz vor dem Zusammenbruch des sowjetischen Regimes trat im Jahr 1990 das Gesetz »Über allgemeine Prinzipien lokaler Selbstverwaltung und lokaler Wirtschaft der UdSSR« vom 9. April 1990 in Kraft, in dem auch der Begriff »lokale Selbstverwaltung« erstmals in einem Gesetzestext auftauchte (vorher galt die Bezeichnung »örtliche Organe der staatlichen Macht und Leitung«, vgl. die Verfassung der UdSSR von 1977, Kap. 19, zitiert nach Henke/Wirantaprawira 1981: 194). Das Gesetz beendete formal die Praxis der dualen Subordination der örtlichen Exekutivkomitees sowohl gegenüber dem Sowjet derselben Ebene als auch gegenüber dem Exekutivkomitee der nächsthöheren Verwaltungsebene (dazu ausführlich S. 50ff). Darüber hinaus ermöglichte es die Direktwahl der lokalen Sowjets. Die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister wurden mit Ausnahme von Moskau und Leningrad jedoch weiterhin ernannt (Ross 2009: 42f, 2006: 640f). Das erste Gesetz der Russischen Republik (RSFSR), das lokale Selbstverwaltung fokussierte, Gesetz Nr. 1550-1 »Über die kommunale Selbst-

verwaltung in der Russischen Sowjetischen Föderalen Sozialistischen Republik«, wurde am 6. Juli 1991 ratifiziert und trat noch im selben Jahr in Kraft. Insbesondere aufgrund der vorgesehenen (direkt-)demokratischen Elemente stieß das Gesetz in der Literatur überwiegend auf ein positives Echo, seine effektive Umsetzung wurde jedoch vom einsetzenden politischen Regimewechsel überrollt (vgl. Bjalkina 2001: 16; Campbell 1995: 157ff; Ross 2006: 641, 2009: 43ff; Young/Wilson 2007: 1073).

- *Die Verankerung lokaler Selbstverwaltung in der russischen Verfassung:* Die russische Verfassung von 1993 garantiert die lokale Selbstverwaltung der Gemeinden als grundlegendes Prinzip des Staatsaufbaus und betont ihre Autonomie gegenüber dem Bereich staatlicher Verwaltung (Art. 12), was in Form verschiedener Garantien für die kommunale Verwaltungsebene konkretisiert wird (Kap. 8, Art. 130-133) (Bjalkina 2001: 17; Kourliandskaja/Nikolayenko/Golovanova 2001: 172; Wollmann/Gritsenko 2009: 228). So spricht die Verfassung beispielsweise den Kommunen das Recht zu, Angelegenheiten von lokaler Bedeutung eigenständig zu klären (welche dies im Einzelnen sind, bleibt jedoch unspezifiziert). Regionale Autoritäten müssen die Präferenzen der Kommunen berücksichtigen, wenn die Grenzen von Verwaltungsbezirken festgelegt werden. Die Lokalverwaltungen erhalten begrenzte finanzielle Autonomie und ihnen wird die Übernahme der Kosten bei der Ausführung föderaler Aufgaben zugesagt. Die Bewertung dieser Regelungen fällt in der wissenschaftlichen Literatur verhalten positiv aus: »However, the Federal Constitution of 1993 provided LSG with surprisingly progressive rights« (Wollmann/Gritsenko 2009: 228).
- *Das föderale Gesetz »Über die grundlegenden Prinzipien der Organisation kommunaler Selbstverwaltung« von 1995:* Im Jahr 1995 folgte das föderale Gesetz »Über die grundlegenden Prinzipien der Organisation kommunaler Selbstverwaltung« (Föderales Gesetz Nr. 154 vom 28. August 1995), das in erster Linie allgemeine Prinzipien kommunaler Selbstverwaltung beinhaltet. Sie umfasst demnach vor allem Aufgaben der Gemeinden im Bereich lokaler Infrastruktur und wohlfahrtsstaatlicher Leistungen, darunter den Unterhalt von Schulen und medizinischen Einrichtungen, die Strom-, Gas- und Wasserversorgung, Stadtplanung und Kontrolle der Landnutzung, öffentlichen Transport, Brandschutz und ähnliches (vgl. Ross 2009: 57). Darüber hinaus wird für die kommunale Ebene jedoch kein konkreter Katalog an Verwaltungsinstitutionen festgelegt, sondern den Regionen werden verhältnismäßig weitreichende Kompetenzen bei der Ausgestaltung der lokalen Selbstverwaltung auf ihrem jeweiligen Territorium eingeräumt (Kourliandskaja/Nikolayenko/Golovanova 2001: 172; Wollmann/Gritsenko 2009: 228). Als Kommune und damit als eigenständige Verwaltungseinheit definiert das Gesetz »any populated territory (city, town, township or any combination of these on a contiguous territory) which is self-governed and possesses

municipal property, a budget and an elected local government body« (Kourliandskaja/Nikolayenko/Golovanova 2001: 172). Das Recht auf Selbstverwaltung ist damit nicht mehr an eine Mindesteinwohnerzahl gebunden, sondern steht prinzipiell jedem Gemeinwesen offen: »No settlement, regardless of its population, shall be deprived of the right to establish local self-government« (Art. 13 zitiert nach Ross 2009: 51). Während bis zum Jahr 1995 zwischen den verschiedenen subregionalen Verwaltungseinheiten je nach Größe, Bevölkerungsdichte, administrativem und territorialem Status eine strikte Hierarchie bestanden hatte (Kourliandskaja/Nikolayenko/Golovanova 2001: 178f), wird diese nun abgeschafft: Alle Einheiten kommunaler Selbstverwaltung erhalten denselben rechtlichen Status und geschaffen wird ein System einander nicht-überlappenden Verwaltungsbezirke (Kourliandskaja/Nikolayenko/Golovanova 2001: 172f).

Inwieweit die Reformversuche der 1990er Jahre tatsächlich eine größere Eigenständigkeit der Gemeinden bewirkten, ist angesichts der verfügbaren Analysen, die sich überwiegend auf die Bewertung der formalen Regelungen beschränken, schwer zu beurteilen. Zumindest schienen die Kommunalwahlen seit dem Ende der Sowjetunion keine reinen Akklamationsrituale mehr zu sein: In jedem der drei kommunalen Wahlzyklen bis zum Jahr 2005 (1994-1996, 1998-2001, 2002-2005) wurde etwa die Hälfte der Verwaltungschefs in den Städten und Bezirken ausgetauscht und die Mitglieder der sowjetischen Nomenklatur, die nach dem ersten Wahlzyklus noch beinahe sämtliche Ämter in der lokalen Verwaltung innehatten, wurden bis zum Ende des dritten Wahlzyklus im Jahr 2005 vollständig aus der Kommunalverwaltung verdrängt (Selzer 2009: 7ff).

Jedoch: Obwohl der Regierung in dieser Phase ernsthafte Bemühungen um lokale Selbstverwaltung und die Schaffung einer gesetzlichen Basis für die Autonomie der Gemeinden gegenüber dem Zentralstaat zugestanden werden, wird das Vorhaben unter dem Strich einhellig als gescheitert beurteilt (vgl. z.B. Gel'man 2002; Wollmann/Gritsenko 2009; Young/Wilson 2007: 1075f): »[T]he perception of local self-government – especially local self-government outside the largest cities – was that it had for the most part ceased to function« (Reynolds 2005: 4). Die unbefriedigende Lage Ende der 1990er Jahre wird dabei vor allem auf drei Ursachen zurückgeführt: *Erstens* sei die territoriale Struktur und die Verknüpfung der verschiedenen Verwaltungsebenen komplex und unüberschaubar, da die gesetzliche Grundlage drei verschiedene Varianten vorsah, wie die regionalen und lokalen Ebenen einzurichten und miteinander in Beziehung zu setzen seien (vgl. Abbildung 1). Die Entscheidung, welche der drei Varianten implementiert wird, oblag den re-

gionalen Verwaltungsorganen der 83 Subjekte der Russischen Föderation.¹¹ Das Resultat waren Strukturen kommunaler Selbstverwaltung, die von Region zu Region variierten und mit jeweils unterschiedlichen Organen, Aufgaben und Kompetenzen ausgestattet waren (Fitch Ratings 2006; Kourliandskaja/Nikolayenko/Golovanova 2001: 178ff; Wollmann/Gritsenko 2009: 230ff). *Zweitens* und unter anderem als Folge der diffusen territorialen und administrativen Abgrenzung der Verwaltungseinheiten wird die Zuweisung der Verantwortlichkeiten kritisiert: Die Aufgaben der kommunalen Verwaltungsorgane bezogen sich primär auf den Erhalt bestehender öffentlicher Infrastruktur, wohingegen die effiziente Bereitstellung kommunaler Dienstleistungen eine sekundäre Rolle spielte: »Many of the responsibilities are stated as the obligation to maintain infrastructure facilities that were transferred to municipal ownership, rather than the obligation to perform local functions« (Kourliandskaja/Nikolayenko/Golovanova 2001: 173). Wenn beispielsweise auf dem Territorium einer Gemeinde ein Krankenhaus existierte, war die Gemeinde für dessen Unterhalt zuständig. Befand sich hingegen kein Krankenhaus oder eine vergleichbare medizinische Einrichtung auf ihrem Territorium, fiel die medizinische Versorgung auch nicht in ihren Verantwortungsbereich und die Bürgerinnen und Bürger hatten entsprechend keinen oder nur erschwerten Zugang zu den entsprechenden Dienstleistungen. In der Praxis führte diese Regelung zu beachtlichen Ungleichgewichten sowohl unter den Gemeinden als auch zwischen den Gemeinden und übergeordneten Verwaltungsebenen (Center for Fiscal Policy 2008: 6f), da die Verteilung der Verantwortlichkeiten zwischen regionalen und lokalen Behörden in hohem Maße von der Eigentumszuordnung zwischen den Ebenen abhing (Kourliandskaja/Nikolayenko/Golovanova 2001: 173). Vor allem für die Bürgerinnen und Bürger kleinerer Gemeinden waren die zuständigen Behörden oftmals räumlich kaum zu erreichen (Reynolds 2005: 4). *Drittens* wird die finanzielle Grundlage der Gemeinden unisono als inadäquat für ein tragfähiges System lokaler Selbstverwaltung eingeschätzt: Die rechtliche Basis für die kommunalen Finanzen wurde mit dem Gesetz »Über die finanziellen Grundlagen kommunaler Selbstverwaltung« (Föderales Gesetz Nr. 126 vom 25. September 1997) gelegt. Die vorgesehenen Einkommensquellen der Kommunen deckten faktisch jedoch kaum mehr als

11 (Föderations-)Subjekt ist die Bezeichnung für die 83 föderalen Territorialeinheiten der Russischen Föderation, die auch im Föderationsrat, dem russischen Oberhaus, vertreten sind. Nach interner Verfasstheit und Grad an Autonomie werden dabei sechs Kategorien von Subjekten unterschieden: Es gibt 21 Republiken (»respublik«), neun Regionen (»kraj«), 46 Gebiete (»oblast'«), ein Autonomes Gebiet (»avtonomnaja oblast'«), vier Autonome Kreise (»avtonomnyj okrug«) und zwei Städte mit Subjektstatus (Moskau und Sankt Petersburg) (CIA World Factbook, www.cia.gov, zuletzt eingesehen am 14.4.2015).

20 Prozent der Ausgaben und die Finanzierungslücke wurde mit Transferzahlungen von höheren Verwaltungsebenen gefüllt, so dass die offiziell vorgesehene finanzielle Autonomie der kommunalen Verwaltung durch diese Abhängigkeiten von vornherein untergraben wurde (Kourliandskaja/Nikolayenko/Golovanova 2001: 173; für eine detaillierte Analyse kommunaler Finanzen vgl. auch Chernyavsky/Vartapetov 2004). Zudem senkte die verbreitete Praxis der ungedeckten Mandate, also staatliche Aufgaben, deren Ausführungen den Gemeinden übertragen wurde, ohne dass entsprechende finanzielle Mittel dafür bereitgestellt wurden, die Unterstützung und das Vertrauen der Bevölkerung in die lokalen Verwaltungsorgane: »[L]ocal governments became effective buffers, allowing a regional governor or federal ministry to make empty promises concerning pensions or subsidies without ever transferring the necessary resources to the local administrations« (Young/Wilson 2007: 1074).

Ein Blick nach vorn:

Gesetz Nr. 131 »Über allgemeine Prinzipien der Organisation lokaler Selbstverwaltung in der Russischen Föderation«

Das föderale Gesetz Nr. 131 »Über allgemeine Prinzipien der Organisation lokaler Selbstverwaltung in der Russischen Föderation«, das im Jahr 2003 vom Parlament verabschiedet wurde und seit Januar 2006 (mit einer Übergangsfrist bis Januar 2009) in Kraft ist, sollte in dieser Situation Abhilfe schaffen. Die erneute Reform zielt darauf, das System kommunaler Verwaltung in Russland strukturell einheitlich, transparenter und effizienter zu gestalten. Konkret sind dafür Neuregelungen in fünf Bereichen vorgesehen:¹²

- Die territoriale Gliederung der kommunalen Verwaltungseinheiten,
- die Struktur kommunaler Verwaltungsorgane,
- die Partizipationsmechanismen in den Gemeinden,

12 Die Grundlage der folgenden Darstellung ist Gesetz Nr. 131 »Über die allgemeinen Prinzipien der Organisation lokaler Selbstverwaltung in der Russischen Föderation« vom 6. Oktober 2003 (offizielle Bezeichnung auf Russisch: »Federal'nyj zakon Rossijskoj Federacii ot 6 oktjabrja 2003 g. N 131-FZ ›Ob obščich principach organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii«), das von der Rossijskaja Gazeta in einer Sonderbeilage der Ausgabe Nr. 3316 vom 8.10.2003 veröffentlicht wurde (<http://www.rg.ru/2003/10/08/zakonsamouprav.html> [zuletzt eingesehen am 2.4.2012]). Bei sprachlichen Unklarheiten wurde zusätzlich eine englische Übersetzung des Gesetzestexts herangezogen (Föderales Gesetz 131 2005 [2003]).

- die kommunalen Aufgaben im Bereich der lokalen Infrastruktur,
- das Gemeindebudget und das kommunale Eigentum.

Territoriale Verwaltungsgliederung: Kontrolle des Raums

Im Hinblick auf die territoriale Gliederung der administrativen Einheiten führt das Gesetz (Kap. 2, Art. 10 bis 13) ein verbindliches zweigliedriges System ein, das zwei kommunale Verwaltungsebenen vorgibt: Bezirke (»rajon«) auf der oberen und städtische und ländliche Gemeinden (»selskoe/gorodskoe poselenie«) auf der unteren lokalen Ebene (vgl. Abbildung 1). Mit Ausnahme der großen Städte respektive städtischen Kreise (»gorodskij okrug«), in denen beide kommunalen Ebenen zusammenfallen, wird so das gesamte russische Territorium in Siedlungen unterteilt, die wiederum zu Bezirken zusammengefasst sind (Reynolds 2005: 5).

Abbildung 1: Gliederung subnationaler Verwaltungseinheiten vor und nach der Kommunalreform von 2003



Quelle: Gesetz Nr. 131 (Kapitel 2, Artikel 10 bis 13), Fitch Ratings (2006).

Die Bevölkerungsuntergrenze für ländliche Siedlungen als kleinste administrative Einheit, um die es im Hinblick auf meine empirischen Beispiele im Folgenden vor-

rangig gehen soll, wird bei 1.000 Einwohnern festgelegt. In Abhängigkeit von der Bevölkerungsdichte sind allerdings auch Ausnahmen vorgesehen, die diese Zahl unterschreiten. Beschränkungen bezüglich räumlicher Distanzen basieren auf der Erreichbarkeit der kommunalen Behörden für die Gemeindemitglieder (und damit auch auf der lokalen Verkehrsinfrastruktur): So soll der Hin- und Rückweg zum Verwaltungszentrum einer Siedlung für jedes Gemeindemitglied innerhalb eines Arbeitstages zu Fuß zu bewältigen sein, das Verwaltungszentrum eines Bezirks soll in derselben Zeit über öffentliche Verkehrsmittel erreicht werden können. Durch die Neuregelung wurde das alte und unüberschaubare dreigliedrige System abgelöst, in dem es der Entscheidung der regionalen Behörden unterlag, welche von drei möglichen Varianten kommunaler Verwaltungsstrukturen auf ihrem Territorium umgesetzt wurde und im Ergebnis alle drei parallel existierten.

Mit Blick auf die Funktionslogik des politischen Systems lässt sich der Reformbereich der territorialen Verwaltungsgliederung als ein Schritt in Richtung Kontrolle des Raums beobachten, wobei Kontrolle mit Stichweh (2003: 95) und in Anlehnung an die kybernetische Kontrollhierarchie und die dort zugrundeliegende Differenz von Energie und Information heißt, »dass man einen Sachverhalt in seiner Eigenständigkeit akzeptiert, aber Operationen anschließt, die den Sachverhalt den Imperativen eines anderen Systems zu unterwerfen versuchen«. In der Politik vollzieht sich die Kontrolle des Raums klassischerweise und im Wesentlichen über das Territorialitätsprinzip, was dazu führt, dass unter den gesellschaftlichen Funktionssystemen der Raumbezug hier mit am deutlichsten zum Ausdruck kommt. Territorialität wiederum meint, dass sich der Eigenraum der Politik über »die Ordnung der Machtverhältnisse auf einem durch Grenzen so genau wie irgendwie möglich markierten Raum« definiert (Stichweh 2008: 160). In den Blick gerät damit primär das Prinzip des souveränen Nationalstaats, das den Machtanspruch eines Staates auf ein Territorium festlegt und räumlich begrenzt: Das staatliche Gewaltmonopol bezieht sich zunächst auf jeden, der sich auf einem bestimmten Territorium aufhält. Daran anschließend ist zu beobachten, dass die meisten Staaten sich nicht nur gegenüber anderen Staaten abgrenzen, sondern auch intern räumlich segmentiert und dabei um größtmögliche Eindeutigkeit bemüht sind. Für Scott (1998: Kap. 2) ist eine solche Einführung standardisierter Einheiten Teil einer Strategie, mit der Staaten ihr Territorium »lesbar« machen. Diese und ähnliche schematisierte Kategorien wie Volkszählungen, Karten oder Katasterpläne beobachtet Scott (1998: 77) als Techniken »for grasping a large and complex reality; in order for officials to be able to comprehend aspects of the ensemble«. Derartige Erfassungsmechanismen einer komplexen Realität seien unverzichtbare Voraussetzung für Staatlichkeit an sich. Die verschiedenen Verwaltungsebenen und ihre Abgrenzung voneinander ergeben sich wiederum aus der Möglichkeit, das Staatsgebiet anhand solcher Mechanismen mit unterschiedlicher Auflösung zu beobachten. Im

Rahmen staatlicher Verwaltung sind dann einzelne Segmente (z.B. eine Gemeinde) isoliert oder als Teil eines Aggregats (z.B. eines Bezirks oder einer Region) adressierbar und Zuständigkeiten und Rechenschaftsverpflichtungen können eindeutig an spezifizierte Einheiten vergeben werden.

Auch im vorliegenden russischen Fall zielte die offizielle Begründung für die durch die Reform eingeführte territoriale Neuordnung auf derartige Kontrollaspekte (Lankina 2005: 155). Ein besonders eindeutig quantifizierbarer Effekt der Neuordnung und Vereinheitlichung der lokalen Verwaltungseinheiten spiegelt sich dabei in ihrer Anzahl wider: In Folge der Reform verdoppelte sich die Anzahl der lokalen Verwaltungseinheiten (also Städte, Bezirke sowie ländliche und städtische Gemeinden) von 11.957 Kommunen im Jahr 2003 auf 24.208 zum Zeitpunkt der Einführung der Reform Anfang 2006 (Ross 2009: 68; vergleichbare Zahlen finden sich auch in Gelman 2007: 4). Die deutlichste Steigerung ist dabei im ländlichen Raum zu beobachten: Etwa 10.700 der rund 12.000 neuen Kommunen zählen zur Kategorie der ländlichen Gemeinden (Ross 2009: 68) – darunter auch die Dörfer meines Forschungsgebiets.

Organe, Ämter und Stellen kommunaler Selbstverwaltung: Leistungsrollen und Fixpunkte lokaler Machtkommunikation

Mit dem In-Kraft-Treten der Reform galt es, in den formal neugeschaffenen Gemeinden entsprechend der gesetzlichen Vorgaben Verwaltungsorgane und im Zuge dessen Ämter und Stellen – politische Leistungsrollen – zu schaffen, personell zu besetzen und sie zur Umsetzung der Reformmaßnahmen zu befähigen. Politische *Ämter* als »friedliche Form der Präsentation und Ausübung von Macht« (Luhmann 2000b: 91) sind innerhalb des politischen Systems Fixpunkte der Kommunikation, über die sich der spezifisch politische Machtgebrauch von anderen Formen der Machtausübung in der Gesellschaft unterscheiden lässt (Luhmann 2000b: 73). Durch die Form des Amtes lässt sich der Machtcode (machtüberlegen|machtunterlegen) »definieren als Differenz von Amtsträger und Amtsunterworfenem, von Regierung und Volk« (Luhmann 2000b: 91). Zudem kann die an politische Ämter geknüpfte Macht unter der Bedingung funktionaler Differenzierung allein politisch legitimiert sein, also nicht religiös, dynastisch oder auf andere nicht-politische Weise begründet. Zusammengefasst sorgen Identifizierbarkeit und politische Legitimation ämtergebundener Machtkommunikation dafür, dass sich das politische System schließen und rekursiv auf seine Operationen beziehen kann (Luhmann 2000b: 75): Sofern Machtkommunikation von politischen Ämtern ausgeht, kann politisch daran angeschlossen werden.

Die »organisatorische Implikation« von politischen Ämtern sind *Stellen* als »Formen für die Variation von Inhalten« (Luhmann 2000b: 92). Diese Variationen können sich als Personalwechsel, Programmänderungen oder Änderungen der

Kompetenzen oder des Gehalts einer Stelle vollziehen. Solange nur einzelne dieser Parameter geändert werden, bleibt die Identität einer Stelle davon unbeeindruckt (Luhmann 2000b: 240f). Das Identitätsprinzip der Stelle als formalisierte Mitgliedschaftsrolle sichert die Kontinuität politischer Herrschaft, indem der »Machtcode als Macht der Stellen« im Verhältnis zu allen anderen Ämtern und Stellen fixiert und damit geregelt wird, welche Entscheidungen anderer als Prämissen in die Entscheidungen eines Stelleninhabers oder einer Stelleninhaberin übernommen werden müssen (Luhmann 2000b: 93).

Mit Blick auf die interne Struktur der dörflichen Lokalverwaltung sieht Gesetz Nr. 131 zwei solcher Fixpunkte der Machtkommunikation vor: Den Gemeinderat (»sovet deputatov«) und das Amt des Bürgermeisters oder der Bürgermeisterin (»glava municipal'nogo obrazovanija«). Je nach Variante lokaler Selbstverwaltung existierten beide unter dieser Bezeichnung bereits vor der Reform, ihre formalen Grundlagen wurden jedoch erst durch Gesetz Nr. 131 konkretisiert und beide neu zueinander in Beziehung gesetzt. Der *Gemeinderat* (Art. 35) als kommunales Repräsentativorgan setzt sich aus mindestens sieben (in Gemeinden mit weniger als 1.000 Einwohnern) und maximal 35 Mitgliedern (in Gemeinden mit mehr als 500.000 Einwohnern) zusammen, die alle fünf Jahre von den Gemeindemitgliedern gewählt werden. Jedes Gemeinderatsmitglied ist für einen bestimmten Gemeindebezirk verantwortlich und soll den Einwohnerinnen und Einwohnern als direkte Ansprechperson dienen. Die exklusiven Kompetenzen des Gemeinderats umfassen die Verabschiedung der obligatorischen Gemeindecharta (»ustav municipal'nogo obrazovanija«), die Bestätigung des kommunalen Budgets und des Berichts über die Budgetverwendung, die Einführung und Änderung lokaler Steuern und Gebühren, die Verabschiedung von Programmen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Kommune, Entscheidungen bezüglich der Verwaltung kommunalen Eigentums und kommunaler Unternehmen sowie allgemein die Überwachung der kommunalen Exekutivorgane. Zumindest formal, so die Einschätzung von Wollmann und Gritsenko (2009: 235f), verfügen die Gemeinderäte damit über eine unerwartet beachtliche Fülle an Kontroll- und Entscheidungskompetenzen, auch und gerade im Vergleich mit westeuropäischen Systemen kommunaler Selbstverwaltung.

Der *Bürgermeister* oder die *Bürgermeisterin* (Art. 36) ist formal das höchste Amt in den Gemeinden und Teil der lokalen Exekutive, die sich mit der Umsetzung der kommunalen Aufgaben befasst. Die Wahl erfolgt entweder direkt durch die Gemeindemitglieder oder indirekt durch den Gemeinderat. Vor allem in kleinen Gemeinden leitet der Bürgermeister oder die Bürgermeisterin zugleich die *kommunale Administration* (»mestnaja administracija«, umgangsspr. »sel'sovet«) (Art. 37)¹³ als

13 Dies gilt vor allem für ländliche Siedlungen und ist insgesamt in knapp der Hälfte aller Gemeinden der Fall (Wollmann/Gritsenko 2009: 237f). In Gemeinden, in denen die bei-

dritte obligatorische Institution und ernannt deren Personal. Letzteres besteht aus Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern für Bereiche wie Budgetplanung, Buchführung, Eigentumsfragen oder allgemeine Angelegenheiten lokaler Selbstverwaltung.

Die Autorinnen und Autoren und die (politischen) Befürworterinnen und Befürworter des Gesetzes sehen gerade in den Mechanismen der Personalauswahl und Stellenbesetzung, die formal nur in Ausnahmefällen Einflussmöglichkeiten seitens des Bezirks oder der Region einräumen, einen wesentlichen Garanten für lokale Autonomie und die Trennung von staatlicher und kommunaler Verwaltung. Hinzu kommt, dass die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister als zentrale Stelle in der Gemeinde sowohl von der Bevölkerung als auch vom Gemeinderat überwacht wird und gegenüber beiden rechenschaftspflichtig ist (Art. 36, Abs. 5). Unter den (wissenschaftlichen) Beobachterinnen und Beobachtern der jüngsten Kommunalreform herrscht mit Blick auf diese Kerninstitutionen lokaler Selbstverwaltung verhaltener Optimismus: Die Trennung zwischen dem Gemeinderat und der lokalen Exekutive kann laut Wollmann und Gritsenko (2009: 235f) mit einiger Vorsicht als lokale Variante der Gewaltenteilung und Einführung von »checks and balances« interpretiert werden. Zudem Sorge der obligatorische Charakter der beschriebenen Verwaltungsinstitutionen dafür, so urteilt Lankina (2005: 155), dass alle Gemeinden zumindest formal-organisatorisch mit den neuen Prinzipien kommunaler Verwaltung durchdrungen würden: »The rigid ›requirement‹ for setting up the above bodies is aimed at ensuring that LG [local government, E.M.] will now be present at all territorial levels«.

Lokale Partizipationsmechanismen: Publikumsinkclusionen

Über die Wahl von Bürgermeisterin oder Bürgermeister und Gemeinderat hinaus sieht Gesetz Nr. 131 ein verhältnismäßig breites Spektrum an Formen der unmittelbaren Publikumsinklusion in politisch-administrative Entscheidungsprozesse vor: Mit obligatorischen Gemeindeversammlungen (»schod«) und öffentlichen Anhörungen (»publičnoe slušanie«) sollen Schnittstellen zwischen Politik und Publikum geschaffen werden, die es der Bevölkerung ermöglichen, Lokalpolitik aktiv mitzugestalten (Kap. 5, Art. 22 bis 33).¹⁴ Die Versammlungen finden in regelmäßigen Abständen statt und können auf Initiative des Bürgermeisters oder der Bürgermeisterin, des Gemeinderats oder von Gemeindemitgliedern selbst einberufen werden. Sie dienen der Informationsverbreitung, der Diskussion von »Fragen lokaler Bedeu-

den Stellen von verschiedenen Personen besetzt werden, sind die Gemeinderäte für die Auswahl der Verwaltungsvorsitzenden zuständig.

14 Das Gesetz sieht noch eine Reihe weiterer ähnlicher Mitbestimmungsformen vor, für ländliche Gemeinden sind jedoch vor allem die beiden genannten von Bedeutung.

tung« (Art. 29, Abs. 1) und die Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber müssen sich in diesem Rahmen gegenüber ihren Wählerinnen und Wählern regelmäßig und direkt für ihre Entscheidungen – beispielsweise hinsichtlich des Budgets oder kommunaler Rechtsakte – verantworten.

Mit diesen Regelungen werden im Bereich der lokalen Partizipation sowohl Neuerungen eingeführt wie auch bereits existierende Mitbestimmungsformen erweitert und auf eine gesetzliche Grundlage gestellt, die zumindest formal wiederum eine vergleichsweise große Reichweite aufweisen (Lankina 2005: 166): »In fact, judging by the formal letter of the law the repertoire of local citizen rights is more extensive than in many (West) European countries« (Wollmann/Gritsenko 2009: 235). Bedenken werden dennoch geäußert: Zum einen falle die praktische Umsetzung der Partizipation in vielen Kommunen deutlich hinter dem formalen Anspruch zurück (Wollmann/Gritsenko 2009: 235). Zum anderen wird an der Sinnhaftigkeit der exzessiven Regulierung der Partizipationsmöglichkeiten gezweifelt und es werden – auch und gerade mit Blick auf die offiziellen Absichtsbekundungen – diesbezüglich kontraproduktive Effekte antizipiert (vgl. für viele Ross 2009: 70):

»Such minute detail is bound to stifle, rather than encourage, local popular initiative, as failure to comply with some trivial detail could be deemed illegal. [...] Excessive regulation of local democratic procedure is also at odds with one of the main principles on which the logic of decentralization rests, namely allowing for and encouraging diversity and initiative.« (Lankina 2005: 166)

Neben derartigen Bedenken zur Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen, deren Berechtigung letztlich empirisch zu überprüfen ist, ist im Hinblick auf die formal eingeräumten Partizipationsmöglichkeiten aus systemtheoretischer Perspektive ein weiterer Aspekt bemerkenswert: Durch die verpflichtende Einführung von Gemeindeversammlungen, öffentlichen Anhörungen und ähnlichem stellt das politische System die Kommunikation an der Schnittstelle zum Publikum auf Interaktion um, mit deren Eigenlogik fortan zu rechnen ist. Wie jedes Interaktionssystem grenzt sich die Gemeindeversammlung über die Unterscheidung Anwesenheit|Abwesenheit gegenüber ihrer innergesellschaftlichen Umwelt ab. Nur wer anwesend ist, kann adressiert werden, »[w]er nicht anwesend ist, der kann an der Interaktion auch nicht mitwirken, wie immer mächtig er auch sonst sein mag« (Kieserling 1999: 17). Das Interaktionssystem zerfällt, wenn die Anwesenheit der Teilnehmenden endet. Interaktionen können bestenfalls wiederholt werden, sich jedoch als Systeme nicht gegenüber der Anwesenheit der Teilnehmenden verselbstständigen und darüber hinaus andauern (Kieserling 1999: 17). Als Folge der interaktionskonstitutiven wechselseitigen Wahrnehmung der Teilnehmenden wohnt Interaktionssystemen ein Kommunikationszwang inne: Die Möglichkeit nicht zu kommunizieren entfällt,

»man muß Abwesenheit wählen, wenn man Kommunikation vermeiden will« (Luhmann 1984: 562). In der Interaktion kann ausgewählt werden, »was ins Zentrum der gemeinsamen Aufmerksamkeit gelangt und was unbeobachtet bleibt« (Luhmann 1984: 565) – und dies gilt stets und undifferenziert für alle Teilnehmenden. Im Unterschied zu Funktionssystemen und Organisationen sind Interaktionen nicht in der Lage, sich intern zu differenzieren (also Subsysteme zu bilden), sondern leisten undifferenzierte Inklusion:

»Was jeweils im Zentrum der Aufmerksamkeit geschieht, das ist allen sofort zugänglich, ohne daß Boten oder Vermittler erforderlich würden. Kommunikation in der Interaktion ist automatisch interaktionsöffentliche Kommunikation. In der Interaktion gibt es keine Geheimnisse.« (Kieserling 1999: 48)

Daraus resultiert nicht nur der Zwang zur Serialität und die hervorgehobene Bedeutung von Themen und Sprecherrollen – es kann stets nur ein Thema gleichzeitig behandelt werden und nur wer das Wort hat, kann ein Thema setzen (Kieserling 1999: 37f). Auch die Negierfähigkeit mit Blick auf die gewählten Inhalte ist gering – oder andersherum: die Sicherheit eines gemeinsamen Informationsbesitzes unter den Anwesenden ist hoch (Luhmann 1984: 561). Wer teilnimmt, kann nicht auf die eigene Unwissenheit verweisen.

Als »vorübergehende Verselbstständigung einer kleinen Sozialordnung inmitten der großen Sozialordnung« (Kieserling 2008: 130) ist eine Interaktion in der Lage, mit diversen »Absonderlichkeiten« zu »experimentieren« (Luhmann 1997: 478f). So leistet sich die Interaktion »eine merkwürdig selektive Ordnung der Relevanz« (Kieserling 1999: 17) – von speziellen Beziehungen zwischen einzelnen Interaktionspartnern kann in der interaktionsinternen Öffentlichkeit abstrahiert werden und auch soziale Statusmerkmale einzelner Teilnehmerinnen oder Teilnehmer kommen möglicherweise nur selektiv in Abhängigkeit von der konkreten Situation zum Zug – und erlangt damit Autonomie gegenüber anderen Systemebenen. Dabei ist jedoch das, was in der Interaktion geschieht, für die Gesellschaft und ihre Strukturen nicht zwingend von Belang (Luhmann 1997: 478f). Interaktionssysteme sind aus sich heraus nicht in der Lage, über sich selbst hinauszureichen und beispielsweise darauf Einfluss zu nehmen, wie sich der in ihnen erzeugte Sinn nach ihrem Zerfall fortsetzt (oder auch nicht). In der Art und Weise, wie Interaktionssysteme in Form von öffentlichen Versammlungen gezielt als Instrumente zur politischen Publikumsinklusion eingesetzt werden, ist diese Wirkung über sich selbst hinaus jedoch ein entscheidender Punkt – andernfalls könnte schwerlich von effektiver Mitbestimmung die Rede sein. Um eine solche Wirkung auf die Organe der Lokalverwaltung und ihre Entscheidungen sicherzustellen, greifen teilweise und für klar definierte Bereiche formal-gesetzliche Regelungen (beispielsweise darüber, in welchen Fällen Ab-

stimmungen durchzuführen sind und wie mit deren Ergebnissen weiter zu verfahren ist). Eine solche übergreifende Wirkung bestimmt sich jedoch nicht aus der Interaktion selbst heraus, sondern sie wird spezifischen Interaktionen, die sich erst als solche ausweisen müssen oder extern als solche definiert werden, aus dem politischen System heraus zugewiesen. Ob und inwieweit die Kommunikation derartigen Formalvorgaben gehorcht und auf welche Weise abseits des formalen Rahmens, standardisierter Prozesse und quantifizierbarer Resultate Wirkung über die einzelne Interaktion hinaus entfaltet wird und sich gegebenenfalls entsprechende Erwartungsstrukturen herausbilden, ist empirisch zu klären.

Kommunale Aufgabenbereiche: Funktionale Klärungsansprüche und die formale Entflechtung von Kolchos und Gemeinde

Auch mit Blick auf die Zuständigkeiten der Lokalverwaltung führt die jüngste Reform eine entscheidende Neuerung ein: Blieben frühere Regelungen bezüglich der Zuteilung von Verantwortlichkeiten oft im Vagen und bezogen sich primär auf den Erhalt bereits bestehender öffentlicher Infrastruktur, was letztlich zu starken Ungleichgewichten zwischen den Gemeinden geführt hatte, zielt Gesetz Nr. 131 auf eine Verbesserung der Lage vor allem in den kleineren Gemeinden des ländlichen Raums. Den Gemeinden werden erstmals genau festgelegte Zuständigkeiten im Hinblick auf die Bereitstellung von kommunalen Dienstleistungen übertragen, d.h. die »Angelegenheiten lokaler Bedeutung«, die üblicher Bestandteil von Definitionen lokaler Selbstverwaltung sind und in der Regel die verschiedenen Bereiche der sogenannten Daseinsvorsorge umfassen, werden spezifiziert und in konkrete Aufgaben überführt (Kap. 3, Art. 14 bis 18). Im Gegensatz zu den vorhergehenden gesetzlichen Regelungen sind spezifische kommunale Aufgaben von nun an unabhängig von der Existenz entsprechender Einrichtungen zu erfüllen, wodurch Versorgungsungleichheiten im ländlichen Raum vermieden werden sollen. Zwischen beiden kommunalen Ebenen besteht dabei Arbeitsteilung: Während sich die Aufgaben der Gemeinden auf ihr jeweils eigenes Territorium beschränken, sind die Bezirke für übergeordnete Leistungen zuständig (vgl. Tabelle 4).

Vor dem Hintergrund der Strukturen des sowjetischen Dorfes, die sich durch die 1990er Jahre hindurch in vielen Gemeinden praktisch unverändert erhalten haben, stellt gerade dieser Reformbereich einen wichtigen Einschnitt dar. Während der Handlungs- und Entscheidungsspielraum der Gemeindeverwaltungen im sowjetischen Regime auf ein Minimum begrenzt war, waren die landwirtschaftlichen Großbetriebe formal, d.h. vor allem per Musterstatut, für eine Vielzahl von Aufgaben vorgesehen: Sie galten gleichermaßen als landwirtschaftliche Produktionseinheiten, sollten für die (politische) Erziehung ihrer Mitglieder sorgen und sich um die Einrichtung und den Unterhalt der öffentlichen Infrastruktur in den Dörfern bemühen, solange dies – so die Vorgabe – mit den Zielen der Genossenschaft im Ein-

klang stand. Zusammengenommen führte dieses breite Aufgabenspektrum dazu, dass die Betriebe in den Dörfern zu umfassenden Organisationen wurden, zu denen die Gemeindeverwaltungen in Abhängigkeit standen respektive von denen sie faktisch vollständig übernommen wurden. Da sich die Politik ohnedies als überrelevante Umwelt der Kolchose aufführte und auch Kommunikation in Form von Zahlungen nur scheinbar auf das Knappheitsproblem verwies, letztlich aber stets politisch war, generierte die Multifunktionalität der Betriebe in allen Richtungen Anschlussmöglichkeiten. Klärungsbedarf hinsichtlich der funktionalen Zuordnung blieb hingegen latent (zu funktionaler Differenzierung als Beobachtungsschema von Organisationen vgl. Tacke 2001).

Tabelle 4: Kommunale Aufgabenverteilung gemäß Gesetz Nr. 131

Obere kommunale Ebene: Aufgaben der Bezirke
• Unterhalt von Kindergärten und Schulen • medizinische Versorgung in Krankenhäusern und Ambulanzen • Polizei • Umweltschutz • Abfallentsorgung • Unterhalt der Bezirksbibliotheken • Organisation von Kultur-, Freizeit- und Sportereignissen • Strom- und Gasversorgung • Instandhaltung der Straßen und Wege zwischen den Gemeinden • Bereitstellung öffentlicher Verkehrsmittel zwischen den Gemeinden
Untere kommunale Ebene: Aufgaben ländlicher Gemeinden
• Bereitstellung und Unterhalt technischer Infrastruktur für die Strom-, Wasser- und Gasversorgung, Straßenbeleuchtung und Abfallentsorgung (innerhalb der Gemeinden) • Bereitstellung von Wohnraum für einkommensschwache Familien • Brandschutz • Instandhaltung von Friedhöfen, Parkanlagen und öffentlichen Gärten • Unterhalt der Gemeindebibliotheken • Organisation von Kultur-, Sport- und Freizeitveranstaltungen und Aktivitäten für Kinder und Jugendliche • Instandhaltung der Straßen und Wege im Dorf • Bereitstellung öffentlicher Verkehrsmittel innerhalb der Gemeinden

Quelle: Gesetz Nr. 131 (Art. 14 und 15), Young/Wilson (2007), Center for Fiscal Policy (2008).

Bereits die Privatisierungsmaßnahmen, die Anfang der 1990er Jahre mit Blick auf die Etablierung marktwirtschaftlicher Strukturen in der Landwirtschaft eingeleitet wurden, hatten in das geräuschlose Funktionieren des zugrundeliegenden »Kolchos-Skripts« indirekt eingegriffen und Klärung erfordert (zur postsowjetischen Privatisierungspolitik allgemein vgl. The World Bank 1992: Kap. 5). In einer Art »Privatisierungsumultatum« (Lindner 2003: 20), das der damalige Präsident Jelzin im Jahr 1991 per Regierungserlass stellte, hieß es dazu: »Die Kolchoze und Sovchoze sind verpflichtet, sich bis zum 1. Januar 1993 zu reorganisieren und ihren rechtlichen Status in Einklang mit dem Gesetz der Russischen Föderation »Über Unternehmen und unternehmerische Tätigkeit« zu bringen« (Regierungserlass Nr. 86 vom 29. Dezember 1991, zitiert nach Lindner 2008: 149). Letzteres wiederum definierte gleich im ersten Artikel unternehmerische Tätigkeit als »eigenständige Initiative eines einzelnen Bürgers oder mehrerer Bürger, die auf die Erzielung von Gewinn ausgerichtet ist« (Gesetz der RSFSR Nr. 445-1 vom 25. Dezember 1990 »Über Unternehmen und unternehmerische Tätigkeit«, Art. 1, Abs. 1).¹⁵ Organisationszweck (auch) der ehemaligen Kollektivbetriebe sollte fortan allein die möglichst effiziente Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse sein. Die Funktion der Betriebe wurde damit wirtschaftlich, d.h. im Hinblick auf Zahlungen und Zahlungsfähigkeit definiert und nicht mehr – wie im sowjetischen Regime – als umfassende politische Kontrolle der Mitglieder festgelegt (zur Unterscheidung von Zweck und Funktion vgl. Luhmann 1995: 222f). Zum Fluchtpunkt politischer Steuerungsversuche wurde entsprechend die Frage, wie der Kolchos zum Unternehmen wird (Amelina 2002) respektive sich gleich vollständig in kleinbäuerliche Produktionsstrukturen überführen lässt (für einen Überblick über die entsprechenden politischen Maßnahmen vgl. z.B. Lerman 2001; Wegren 2009b: Kap. 3 und 4). Jegliches »soziale« Engagement der Betriebe, das früher im Einklang mit den Formalstrukturen stand, geriet dazu in Widerspruch und galt (und gilt) als wesentliches Hindernis für die effektive Privatisierung der ehemaligen Kollektivbetriebe (vgl. z.B. Davydova/Franks 2006; Lerman 2002). Deren zwar nicht formal, aber faktisch starke Einbindung in öffentliche Aufgaben, so das Argument, verhindere nicht nur eine effizientere Wirtschaftsweise, sondern stehe auch dem Herauslösen der Unternehmen aus dem lokalen Dorfkontext und der Orientierung an globalen Marktstrukturen im Wege:

»LSEs [large-scale enterprises, E.M.] have four roles: commercial producers of food, employers, providers of inputs to workers' and to villagers' household plots, and as providers of

15 Der russische Gesetzestext ist online verfügbar unter <http://www.ru-90.ru/25-12-1990-2-No-44> (zuletzt eingesehen am 30.4.2015).

social services to the village community. The first role links them to the wider market economy, the remainder to their local (village) community.« (Davydova/Franks 2006: 52)

»Freed from central planning and stripped of traditional financial support, farm enterprises remain burdened by paternalistic responsibilities, including lifetime employment and social services in the villages.« (Lerman 2002: 46)

Sämtliche Operationen, die direkt oder indirekt einer wirtschaftlichen Primärorientierung der Betriebe widersprachen und nicht unmittelbar auf die (Wieder-)Herstellung der Zahlungsfähigkeit der Organisation ausgerichtet waren, so der Anspruch, sollten mindestens in den Hintergrund gedrängt, im besten Fall jedoch ganz unterlassen werden. Kommunikation galt es in einer Weise umzustrukturieren, dass die Wirtschaft (und nicht mehr die Politik) zur relevanten Umwelt wurde, an der sich die Organisation orientiert – und sich auf diese Weise auch die Frage ihrer funktionalen Zuordnung klärt.

Die Festlegung eines klar umrissenen kommunalen Aufgabenbereichs durch Gesetz Nr. 131, das diesbezüglich in seinem Konkretisierungsgrad deutlich tiefer greift als vorhergehende Regelungen, verhält sich in diesem Sinne komplementär zum Privatisierungsprozess (vgl. dazu auch die Darstellungen in Lindner/Moser 2009b; Moser/Lindner 2011): Es untermauert die Forderung nach einer Entflechtung und funktionalen Klärung beider Organisationen – Kolchos und Kommune – und im Zuge dessen nach einer Stärkung der Gemeindeverwaltung (auch) in Relation zu den ehemaligen Kollektivbetrieben. Konkret forcieren die Regelungen *zum einen* nochmals den in den Privatisierungsmaßnahmen bereits angelegten Klärungsanspruch, indem sie formal die Lücke zu schließen versuchen, die durch den Rückzug der Kollektivbetriebe aus dem Bereich der öffentlichen Infrastruktur entstehen würde – und vereinzelt bereits entstanden ist. Während die Privatisierungsmaßnahmen die Landwirtschaftsbetriebe implizit von bestimmten Aufgaben zu entbinden versuchen, greift die Kommunalreform an dieser Stelle ein und weist die entsprechenden Aufgaben den Gemeinden zu. Dabei entsprach es bis weit in die 1990er Jahre hinein eher der Regel als der Ausnahme, dass die ehemaligen Kollektivbetriebe den Großteil der lokalen Infrastruktur in den Dörfern trugen.¹⁶ In den wenigen Fällen, in denen sich die Betriebe tatsächlich aus ihren ›sozialen‹ Leistungen zurückgezogen hatten, versetzten die formalen Rahmenbedingungen zur kommunalen Selbstverwaltung die Kommunen kaum in die Lage dies auszugleichen. Unweigerliches Resultat waren eine geringere Verfügbarkeit und schlechtere Qualität

16 Aus Sicht der Gemeindeverwaltung ergaben sich aus dieser Konstellation gute Gründe, die Privatisierungsmaßnahmen aktiv zu blockieren (vgl. dazu empirisch Allina-Pisano 2004, 2008).

der Leistungen in den entsprechenden Dörfern (vgl. die empirischen Befunde in Lerman 2002: 43ff). *Zum anderen* sind die formal konsequentere Aufgabenteilung und ein erweiterter Entscheidungs- und Einflussbereich der lokalen Behörden wesentliche Ansatzpunkte, um das Abhängigkeitsverhältnis zu den Kollektivbetrieben zu durchbrechen und die damit einhergehende Marginalisierung der Gemeindeverwaltungen aufzuheben (Lerman 2002: 45ff; auch Norsworthy/Paluba 2000), die ebenfalls meist über den Regimewechsel hinaus Bestand hatten. Die formale Konkretisierung von Aufgaben und Entscheidungskompetenzen allein ist dabei jedoch kaum ausreichend, um diesen Anspruch umzusetzen und tradierte Abhängigkeiten aufzubrechen. Erforderlich ist darüber hinaus eine adäquate Ressourcenausstattung als Grundlage kommunaler Autonomie, womit ein weiterer Reformbereich in den Blick gerät: Budget und Eigentum.

Kommunales Budget und Eigentum: Fragliche Akteure

Eine tiefgreifende und kontrovers diskutierte Änderung im Kontext der jüngsten Kommunalreform betrifft die kommunalen Finanzen. Durch das neue Gesetz und die etwa zeitgleich angepasste Finanzgesetzgebung der Russischen Föderation¹⁷ erhalten die Kommunen erstmals ein eigenes Budget, für das sie auch selbst die Verantwortung tragen. Hauptbestandteile des Gemeindebudgets sind neben den Transferzahlungen von höheren Verwaltungsebenen Einnahmen aus lokalen Steuern sowie außersteuerliche Einnahmen. Mit der Grund- und der Vermögenssteuer fließen dabei erstmals zwei Arten von Steuern direkt und vollständig den Kommunen zu: Die Steuer auf persönliches Eigentum und die Steuer auf Land (vgl. Tabelle 5). Zudem erhalten die Gemeinden einen festgelegten Anteil bestimmter föderaler Steuern, was insbesondere in Kombination mit dem von nun an klar definierten Aufgabenbereich die Grundlage für eine längerfristige und nachhaltigere Finanzplanung schaffen soll. Gemäß den vorherigen Regelungen waren die Transferzahlungen ständigen Änderungen unterworfen, so dass die finanzielle Lage der Kommunen größtenteils vom Ermessen der übergeordneten regionalen Behörden abhängig war (Lankina 2005: 163). Zudem steht hinter den Neuregelungen die Absicht, kommunale Aufgaben und deren Finanzierung stärker aufeinander abzustimmen. Vor allem die Praxis der sogenannten ungedeckten Mandate sollte durch die Reform abgeschafft werden, also Verantwortlichkeiten, die den Kommunen zwar von übergeordneten Ebenen übertragen wurden, für die aber von vornherein keine adäquaten Mittel zur Verfügung standen (Gelman 2007: 4; Lankina 2005: 163; Young/Wilson 2007: 1074f).

17 Die Regelungen zu den kommunalen Steuereinnahmen sind nicht Teil der Reform lokaler Selbstverwaltung selbst, sondern gehen aus der zeitgleich stattfindenden Reform der russischen Haushaltsordnung (»Bjudžetnyj kodeks Rossijskoj Federacij«) hervor.

Diese Absichten werden in Beurteilungen der Reform zwar durchweg begrüßt, im selben Atemzug wird jedoch auch auf die faktische Aussichtslosigkeit des Unterfangens verwiesen: Zum einen seien die kommunalen Steuern diejenigen, die voraussichtlich verhältnismäßig wenig Einkommen generierten (Lankina 2005: 165). Zum anderen wird das Erheben und Eintreiben der Grundsteuer als problematisch eingeschätzt, da nur dasjenige Land besteuert werden könne, für das eine offizielle Bewertung durch die örtlichen Katasterämter vorliege. Der Bewertungsprozess verlief jedoch ausgesprochen zögerlich und entziehe sich vollständig dem Einfluss der Gemeinden, so dass gerade in den ersten Jahren nach In-Kraft-Treten der Reform mit Einnahmeeinbußen im Vergleich zur formal vorgesehenen kommunalen Steuerbasis zu rechnen sei (Center for Fiscal Policy 2008: 11).

Tabelle 5: Kommunale und anteilige föderale Steuern (ab 2006)

	Föderale Ebene	Regionale Ebene	Lokale Ebene		
			Städte	Bezirke	Gemeinden
Kommunale Steuern					
Vermögenssteuer*			100 %		100 %
Steuer auf Grund und Boden			100 %		100 %
Anteile föderaler Steuern					
Steuer auf geldwerte Vorteile	10 %		90 %	90 %	
Steuer auf Agrarunternehmen	10 %	30 %	60 %	30 %	30 %
Einkommenssteuer		70 %	30 %	20 %	10 %

* Steuer auf das Vermögen natürlicher Personen

Quelle: Fitch Ratings (2006), Center for Fiscal Policy (2008).

Ergänzt werden die Regelungen zum Gemeindebudget durch Vorgaben zum kommunalen Eigentum: Die Gemeinden dürfen gemäß der Reform alles besitzen, was unmittelbar der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen dient, also beispielsweise Strom-, Wasser- und Gasleitungen, die Straßen und Wege im Dorf, Gebäude für sozialen Wohnraum, Fahrzeuge für den öffentlichen Transport, Bibliotheken und ähnliches (Kap. 8, Art. 49 bis 51). Eigentum, das explizit nicht in Zusammenhang mit den kommunalen Aufgaben steht, ist hingegen zu privatisieren oder in

Staatsbesitz zu übergeben. Potenzielle Mieteinnahmen gehen den Gemeinden damit verloren (Center for Fiscal Policy 2008: 11).

Vor dem Hintergrund der zu erwartenden Probleme und faktischen Einschränkungen sei absehbar, so eine häufig geäußerte Sorge, dass vor allem kleine Gemeinden in hohem Maße von Transferzahlungen abhängen werden, um ihre Aufgaben erfüllen zu können – wie das Beispiel der Gemeinde Andreevka illustriert, deren Einnahmen und Ausgaben zugleich einen Eindruck vermitteln, um welche Beträge es dabei in ländlichen Gemeinden üblicherweise geht (vgl. Tabelle 6): Im Jahr 2007, also im zweiten Jahr nach Einführung der Reform, bestanden die Einnahmen der Gemeinde, die zur Deckung der kommunalen Ausgaben notwendig waren, zu 94 Prozent und damit fast vollständig aus Transferzahlungen übergeordneter Ebenen (Daten aus Center for Fiscal Policy 2008).

Tabelle 6: Budget der Gemeinde Andreevka (2007)

	Rubel pro Kopf*	Prozent
Eigene Einnahmen (Steuern u.a.)	144	6 %
Transferzahlungen	2159	94 %
Einnahmen gesamt	2303	100 %
Allgemeine kommunale Dienstleistungen	1005	43 %
Kultur, Massenmedien, Jugend	765	33 %
Transferzahlungen	252	11 %
Wohnungsbau und Haustechnik	241	10 %
Sicherheit	18	1 %
Sozialpolitik	18	1 %
Sport	15	1 %
Ausgaben gesamt	2353	100 %

* 1 Euro entsprach im Jahr 2007 etwa 35 Rubel. Das Gemeindebudget betrug also knapp 66 Euro pro Kopf oder rund 65.800 Euro insgesamt.

Quelle: Center for Fiscal Policy (2008).

Die hohe finanzielle Abhängigkeit der Gemeinden, so die Befürchtung, bildet nicht nur ein mögliches Einfallstor für den Einfluss übergeordneter Ebenen, sondern schränkt den Gestaltungsspielraum, der durch die Fülle an Partizipationsmöglichkeiten formal gewährt wird, hinterrücks wieder ein. Ungeachtet der formalen Einschränkungen würden die Gemeinden entmutigt, sich als eigenständige Akteure im föderalen Institutionengefüge zu inszenieren und insbesondere die Partizipationsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger würden auf diese Weise faktisch ad absurdum geführt:

»While some of the law's finance provisions introduce a more sound system, the thrust of the legislation further strengthens local government's dependence on both regional and federal levels of authority. Not only is such dependence likely to lead to greater local inefficiencies, it will also discourage municipalities from acting as autonomous political players in the federation's intergovernmental system.« (Lankina 2005: 162)

Ergänzend zu diesen Bedenken erheben Reformbeobachter regelmäßig den Vorwurf einer »Verstaatlichung« lokaler Selbstverwaltung, da die Möglichkeit bestünde, dass der oberen lokalen Ebene zusätzlich zu den eigenen Aufgaben die Ausführung von Staatsaufgaben übertragen wird (Gelman 2007: 4; Ross 2009: 80f; Wollmann/Gritsenko 2009: 234): »Municipalities will now have fewer functions to finance, but will continue to perform many tasks delegated from above, funded through subsidies and other federal or regional transfers« (Lankina 2005: 164f). Zwar sollte dabei der Staat auch die damit verbundenen Kosten vollständig übernehmen, so dass auf der lokalen Ebene keine zusätzliche finanzielle Belastung entsteht. In der Praxis wird dies jedoch oft nicht oder nur unzuverlässig umgesetzt (Wollmann/Gritsenko 2009: 240). Eine Mitsprache lokaler Verwaltungsorgane bei der Ausführung dieser delegierten Funktionen ist nicht vorgesehen. Ländliche Gemeinden, um die es in den folgenden Fallbeispielen geht, sind von diesen delegierten Funktionen nicht unmittelbar betroffen, die Sorge einer unterschwelligen »Rezentralisierung« schließt jedoch auch sie mit ein.

LEITASPEKTE FÜR DIE BEOBACHTUNG LOKALER SELBSTVERWALTUNG IN DER POSTSOWJETISCHEN TRANSFORMATIONSGESELLSCHAFT

Worauf ist nun vor diesem Hintergrund – d.h. den Ausführungen zu den Merkmalen des sowjetischen Dorfes, zu einem soziologischen Verständnis von lokaler Selbstverwaltung und zur jüngsten Kommunalreform in Russland – zu schauen, wenn man Transformationsprozesse in russischen ländlichen Gemeinden unter dem Gesichtspunkt lokaler Selbstverwaltung beobachten und verstehen will? Welche Engpässe hat die Kommunikation angesichts von Dezentralisierungsprozessen und der Umstellung auf lokale Selbstverwaltung potenziell zu überwinden? Im Folgenden möchte ich aus der bisherigen Argumentation eine Reihe von Leitaspekten ableiten. Diese wurden teilweise im Argumentationsverlauf bereits implizit tangiert, teilweise auch schon explizit genannt. Sie sollen an dieser Stelle im Hinblick auf die nachfolgende empirische Analyse noch einmal aufgegriffen und präzisiert werden. Wohlgemerkt geht es dabei nicht um die Formulierung theoriegeleiteter Hypothesen, die dann empirisch überprüft und für zutreffend oder unzutreffend erklärt

werden. Stattdessen soll der Blick auf das empirische Material theoretisch geschärft, dabei aber gleichzeitig für Irritationen aus dem ›Feld‹ offen gehalten werden.

Eine erste grobe Eingrenzung auf zwei theoretische Themenfelder folgt aus dem skizzierten *soziologischen Verständnis von Dezentalisierungsprozessen und lokaler Selbstverwaltung*: Es geht um die Gewährung lokaler Autonomie, um die Bildung von Organisationen und um die Herausbildung von Inklusionsmodi vor allem auch mit Blick auf das Publikum der Politik und die spezifische Strukturierung der lokalen politischen Peripherie. Für die ländlichen Gemeinden in Russland, um die es empirisch gehen soll, spiegeln sich diese Bereiche formal in der *jüngsten Kommunalreform*, Gesetz Nr. 131 »Über allgemeine Prinzipien der Organisation lokaler Selbstverwaltung in der Russischen Föderation«, das seit seinem In-Kraft-Treten im Jahr 2006 die verbindliche rechtliche Grundlage für die Selbstverwaltung (auch) kleiner ländlicher Gemeinden darstellt. Im Hinblick auf den Aspekt der Organisationsbildung beinhaltet das Gesetz unter anderem die formale Grundlage für die Schaffung von Stellen im kommunalpolitischen Kontext und deren Ausstattung mit Entscheidungskompetenzen und legt den Zweck lokaler Verwaltung in Form eines konkreten Aufgabenspektrums fest. Durch Regelungen zu den kommunalen Finanzen werden diese Aufgaben nicht nur wirtschaftlich untermauert, sondern auch der Entscheidungsspielraum der Kommunalverwaltungen spezifiziert. Im Hinblick auf lokalpolitische Inklusionsmodi werden nicht nur neue politische Leistungsrollen formal etabliert, sondern die Reform umfasst auch eine Reihe detaillierter Regelungen zu lokalen Partizipationsformen, die von der Wahl der Amtsinhaber über die Durchführung von Volksentscheiden bis hin zur Ausgestaltung von Foren wie Gemeindeversammlungen und öffentlichen Anhörungen reichen, den Gemeindemitgliedern in diesem Rahmen Möglichkeiten zur direkten Einflussnahme bieten und die Verwaltungsmitglieder mit Rechenschaftspflichten versehen.

Angesichts der *Strukturmerkmale des sowjetischen Dorfes* sind die Bereiche, die durch die Festlegung kommunaler Aufgaben primär tangiert werden, überwiegend nicht neu: Entscheidungen, die im Zusammenhang mit der Bereitstellung und dem Unterhalt der sozialen und technischen Infrastruktur in den Gemeinden anfallen und deren Transfer auf die lokale Ebene einen Reformschwerpunkt darstellt, wurden bereits unter dem sowjetischen Regime in den Dörfern getroffen. Dabei spielten jedoch nicht die Gemeindeverwaltungen, die gleichwohl formal existierten, sondern die landwirtschaftlichen Kollektivbetriebe respektive deren Vorsitzende eine dominierende Rolle. Gemäß der Logik des sowjetischen Regimes sollten über die Kolchose sowohl das allgemeine Ziel der Vollinklusion ihrer Mitglieder im Sinne einer umfassenden politischen Adressierbarkeit als auch die Kollektivierung von Privateigentum und die hierarchische Koordination wirtschaftlicher Produktion im ländlichen Kontext umgesetzt werden. Die Betriebe wurden im Hinblick darauf

als umfassende Organisationen in den Dörfern eingerichtet, denen sowohl die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse als auch die sozialistische Erziehung ihrer Mitglieder und die Bereitstellung der lokalen technischen und sozialen Infrastruktur oblag. Vor dem Hintergrund dieser Formalvorgaben erlangten die Leitungspersonen der Betriebe in den Dörfern eine faktisch fast uneingeschränkte Machtposition, über die sich die Logik der sowjetischen Dörfer zu einem erheblichen Teil erschloss. Diese Position speiste sich aus zwei Quellen: Organisationsextern folgte aus den umfangreichen Leistungen der Betriebe, dass die Kolchose die Gemeindeverwaltungen (als politische Organe) in der Regel nicht nur ergänzend unterstützten, sondern faktisch vollständig übernahmen. Organisationsintern waren aufgrund der sozialen Kongruenz von Betrieb und Gemeinde – sämtliche Gemeindemitglieder waren in der Regel Kolchosangehörige oder eng mit dem Betrieb assoziiert – sämtliche relevanten Entscheidungen im Dorf Kolchosentscheidungen und verwiesen auf die Betriebshierarchie.

Die Dörfer generierten sich auf diese Weise als weitgehend geschlossene Kommunikationszusammenhänge innerhalb der sowjetischen Hierarchie, wobei die Kolchosleitung als eine Art ›Flaschenhals‹ in Richtung Umwelt fungierte. Innerhalb der Gemeinden entstand Raum für den diskretionären Umgang mit den Formalstrukturen des sowjetischen Regimes und für die Reproduktion informaler und illegaler Strukturen, so dass die begrenzte Reichweite des sozialistischen Gesellschaftsprogramms hier beispielhaft zum Ausdruck kam: Während sich die Kollektivbetriebe formal als Beispiel für die Hierarchisierung der landwirtschaftlichen Produktion beobachten ließen, basierte diese ›Schauseite‹ oder ›Fassade‹ letztlich darauf, dass sich buchstäblich unter der Hand und im Schatten der starken Kolchose mit den Hoflandwirtschaften informale und teils illegale Produktionsformen reproduzierten. Als faktisch privatbäuerliche Kleinstorganisationen operierten Letztere nach ›regimefremden‹ Prinzipien, erwiesen sich für die Reproduktionsfähigkeit der sowjetischen Organisationsgesellschaft gerade dadurch aber nicht nur als ›brauchbar‹, sondern vielmehr als überlebensnotwendig. Und auch wenn sich die Grenze der Illegalität mit dem Regimewechsel verschob und die Hoflandwirtschaften als erhoffte Keimzellen privatbäuerlicher Betriebe von nun an offiziell erwünscht waren, hatte sich trotz zahlreicher Reformversuche zumindest an der dominanten Position der Kollektivbetriebe und an der untergeordneten Stellung der Gemeindeverwaltungen bis in die späten 1990er Jahre wenig geändert.

Führt man die Überlegungen zu allen drei Aspekten – dem sowjetischen Dorf, dem soziologischen Verständnis von lokaler Selbstverwaltung und der Stoßrichtung der jüngsten Kommunalreform – zusammen, so treten potenzielle Engpässe hervor, die in diesem spezifischen Bereich postsowjetischer Transformation zu bewältigen und für die empirische Analyse bedeutungsvoll sind. Den Rahmen bildet dabei die *allgemeine Frage* nach dem *Zusammenwirken von Organisations- und Funktions-*

systemen im postsowjetischen Dorf, die sich mit Blick auf die bisherige Argumentation in verschiedene theoretische Teilaspekte und empirische Foki aufschließen lässt.

Dies ist *erstens* die Frage nach verschiedenen Formen der *Exklusion und Inklusion* und ihrer jeweiligen Bedeutung im dörflichen Kontext. Während die Inklusion in Organisationssysteme über Mitgliedschaft stattfindet, vollzieht sich die Adressierbarkeit in gesellschaftlichen Funktionssystemen entweder durch die Übernahme von Leistungs- und Publikumsrollen oder über den Zugang zu symbolisch generalisierten Kommunikationsmedien (vgl. dazu Stichweh 2009c: 33f). Im sowjetischen Regime und darüber hinaus war die Mitgliedschaft im landwirtschaftlichen Kollektivbetrieb als umfassender dörflicher Organisation nicht nur mit der Zugehörigkeit zur Gemeinde gleichzusetzen, sondern determinierte darüber hinaus für jedes einzelne Mitglied, was in faktisch allen Lebensbereichen kategorial möglich war (und was nicht). Die Transformationsmaßnahmen zur Privatisierung der Kollektivbetriebe und zur Einführung kommunaler Selbstverwaltung führen an dieser Stelle Änderungsdruck ein, indem sie Inklusionsmechanismen ins Spiel bringen und forcieren, deren Bedeutung im Dorfkontext zuvor gering war: Adressierbarkeit für wirtschaftliche Kommunikation durch die Einführung von Eigentum und dessen Transformierbarkeit in Zahlungen sowie die Inklusion in politische Kommunikationszusammenhänge durch die formale Einführung und Stärkung (lokal-)politischer Leistungs- und Publikumsrollen. Aufgeworfen ist damit die Frage, wie sich diese funktionssystemspezifischen Mechanismen der Inklusion und Exklusion im Dorfkontext entfalten und Anschlussfähigkeit generieren, wie sie sich aneinander ausrichten und gegebenenfalls Reibung erzeugen, in welches Verhältnis sie zum vormals dominanten Mechanismus der Organisationsmitgliedschaft treten und welche Konsequenzen daraus für die dörflichen Strukturen resultieren. Im Dorfkontext lässt sich dazu eine Vielzahl konkreter Inklusions- und Exklusionsprozesse empirisch beobachten: Wird die Kolchosmitgliedschaft durch eine neue dominante Inklusionsform abgelöst und wenn ja: durch welche? Welche spezifischen Leistungs- und Publikumsrollen bilden sich im lokalpolitischen Kontext heraus und welche Erwartungen werden daran geknüpft (und: welche Rolle übernimmt die Kolchosleitung)? Welche Funktion erfüllen in diesem Zusammenhang die Gemeindeversammlungen und ähnliche öffentliche Foren, die durch die Reform formal eingerichtet und aufgewertet werden? Auf welche Weise konstituiert sich eine lokalpolitische Peripherie, die die Bündelung von Publikumsinteressen und die Vorreduktion von Komplexität im Hinblick auf die Entscheidungen des Zentrums übernimmt? Welche Bedeutung kommt dabei der Alltagskommunikation abseits formaler Strukturen und Kanäle zu?

Zweitens rücken Organisationen mit ihren *Entscheidungen* und *Lern- und Anpassungsprozessen* in den Fokus. Insbesondere die Gemeindeverwaltung und der

ehemalige Kollektivbetrieb sind hier von Bedeutung. Mit der Festlegung eines kommunalen Aufgabenkatalogs tangiert die jüngste Kommunalreform eine Reihe von Problemlagen, über die bereits vor der Reform im Dorfkontext kollektiv bindend entschieden wurde. Die Forderung nach einer Stärkung der dörflichen Verwaltungsorgane kommt einer ›Umleitung‹ von Entscheidungskommunikationen gleich: Entscheidungskompetenzen sollen in der Lokalverwaltung gebündelt und die entsprechenden Verwaltungsstellen für spezifische Bereiche als (neue) Fixpunkte dörflicher Kommunikation eingerichtet werden. Der ehemalige Kolchos hingegen hat die entsprechenden Kompetenzen, die ihm vor der Reform teils formal, teils informal zugeschrieben wurden, aufzugeben und soll sich, so die Idee, aus den zugehörigen Aufgabenbereichen zurückziehen. Implizit eingefordert wird damit die Entflechtung beider Organisationen und die Primärientorientierung an unterschiedlichen gesellschaftlichen Funktionssystemen. Der Verlauf dieses Umstellungsprozesses lässt sich mit Blick auf verschiedene Bereiche der dörflichen Kommunikation nachvollziehen: Lässt sich eine solche Entflechtung von Gemeindeverwaltung und ehemaligem Kollektivbetrieb beobachten und wenn ja: auf welche Weise vollzieht sie sich? Welche Bindungen werden gekappt, welche eingerichtet? Wie beobachten beide Organisationen ihre Grenzen sowohl zueinander als auch gegenüber anderen Umweltbereichen? An welchen Rationalitätskriterien richten sie ihr Handeln und ihre Entscheidungen aus? Welche Entscheidungen trifft die Gemeindeverwaltung, welche der ehemalige Kolchos? Welche Zuschreibungsprozesse im Hinblick auf Entscheidungen und Entscheidungskompetenzen lassen sich beobachten und welche Verschiebungen finden statt? Wer setzt für wen Entscheidungsprämissen und wie wird daran angeschlossen?

Ein *dritter* Bereich, an dem sich die nachfolgende Analyse orientiert, ist der Umgang mit *Formalität und Informalität*. Ausgehend von rechtlichen Formalstrukturen – und damit auch: von den normativen Reformregelungen – ungebrochen auf die Faktizität gesellschaftlicher Strukturen zu schließen, wäre zweifellos naiv. Ähnlich unangemessen wäre es jedoch, die Bedeutung und das Irritationspotenzial von Formalvorgaben auf Erwartungsstrukturen, Beobachtungsmodi und Sinnzuschreibungen per se zu negieren. Auch wenn gerade im Kontext postsowjetischer Transformationsprozesse gesellschaftlicher Wandel häufig und vielleicht sogar meistens nicht den formal vorgegebenen Pfaden zu folgen schien und scheint, ist dennoch zu vermuten, dass formal-rechtliche Regelungen Möglichkeitsräume neu abstecken, so dass sich Sinnhorizonte potenziell verschieben, an deren Grenzen sich Kommunikation reibt und gegebenenfalls Konflikte entzünden, außerhalb derer die Kommunikation zumindest einem gesteigerten Rechtfertigungsdruck ausgesetzt ist und von denen sich informale und illegale Strukturen nicht nur abstoßen, sondern als solche überhaupt erst unterscheidbar werden. Im Hinblick auf die Implementierung der jüngsten Kommunalreform, aber auch auf die tradierte Stellung der Kollektivbetrie-

be im Dorf lässt sich fragen, wie sich informale Erwartungsstrukturen (beispielsweise über bestimmte Mitgliedschaftsrollen) entwickeln, wenn sich die formalen Rahmenbedingungen ändern? An welchen Punkten lassen sich dorfinterne Formalisierungsprozesse im Sinne von »Entscheidungen über Entscheidungen« (Kühl 2007: 281) beobachten, an welchen Stellen wird auf Formalisierungen verzichtet – mit welchen Folgen? Welche Varianten des Zusammenspiels von formalen und informalen Erwartungen entstehen und generieren Anschlussfähigkeit und was sind die Konsequenzen für die dörflichen Strukturen (vgl. dazu in anderen empirischen Kontexten Holzer 2006; auch Japp 2007, 2010; Kühl 2007)?

Viertens geht es schließlich um die *räumliche Integration* der Gemeinden und um *weltgesellschaftliche Strukturen*. Auch hier implizieren die tradierten sowjetischen Strukturen und die Stoßrichtung der Reformmaßnahmen gegenläufige Tendenzen: Generierten sich die sowjetischen Dörfer als weitgehend geschlossene Kommunikationszusammenhänge innerhalb der politisch kontrollierten Hierarchie, drängen vor allem die Privatisierungsmaßnahmen, aber auch die Reformen im Bereich kommunaler Verwaltung auf Öffnung und Auflösung der maßgeblich durch den Kolchos gesetzten Dorfgrenzen. Inwieweit sind die lokalen Bedingungen, die »Stelle im Raum, an der sie [die Systeme, E.M.] operieren«, maßgeblich für die Freiheitsgrade, »also die Menge der Möglichkeiten, die sie realisieren können« (Luhmann 1997: 314)? An welchen Stellen löst Kommunikation sich faktisch und nicht nur potenziell aus dem lokalen Kontext heraus und beginnt, sich an einem »einheitlichen Welthorizont« (Bohn 2005: 54) auszurichten, wo wird sie durch die territorialen Grenzen des Dorfes unterbrochen und so Komplexität reduziert? Wie beginnen Eigenstrukturen der Weltgesellschaft – und dabei geht es auch, aber bei Weitem nicht ausschließlich um gesellschaftliche Funktionssysteme (vgl. Stichweh 2006) – in die dörfliche Kommunikation hineinzuwirken? An welchen Stellen bewirken sie eine erhöhte Durchlässigkeit der Dorfgrenzen, wo wird Anschlussfähigkeit verweigert? Inwieweit werden diese Entwicklungen zum Gegenstand politischer Entscheidungen (zu erwarten ist dies insbesondere im Zusammenhang mit kommunalen Aufgaben) und wie gestalten sich die daran anschließenden Entscheidungsprozesse?