

**General Editor:** Andreas Umland, *Shevchenko University of Kyiv*, [umland@stanfordalumni.org](mailto:umland@stanfordalumni.org)

**Editorial Assistant:** Olena Sivuda, *Dragomanov Pedagogical University of Kyiv*, [sivuda@ukrcognita.com.ua](mailto:sivuda@ukrcognita.com.ua)

### EDITORIAL COMMITTEE\*

#### DOMESTIC & COMPARATIVE POLITICS

Prof. **Ellen Bos**, *Andrássy University of Budapest*  
 Dr. **Ingmar Bredies**, *Kyiv-Mohyla Academy*  
 Dr. **Andrey Kazantsev**, *MGIMO (U) MID RF, Moscow*  
 Dr. **Heiko Pleines**, *University of Bremen*  
 Prof. **Richard Sakwa**, *University of Kent at Canterbury*  
 Dr. **Sarah Whitmore**, *Oxford Brookes University*  
 Dr. **Harald Wydra**, *University of Cambridge*

#### SOCIETY, CLASS & ETHNICITY

Col. **David Glantz**, *“Journal of Slavic Military Studies”*  
 Dr. **Rashid Kaplanov**, *Russian Academy of Sciences*  
 Dr. **Marlène Laruelle**, *EHESS, Paris*  
 Dr. **Stephen Shulman**, *Southern Illinois University*  
 Prof. **Stefan Troebst**, *University of Leipzig*

#### POLITICAL ECONOMY & PUBLIC POLICY

Prof. em. **Marshall Goldman**, *Wellesley College, Mass.*  
 Dr. **Andreas Goldthau**, *Stiftung Wissenschaft und Politik*  
 Dr. **Robert Kravchuk**, *University of North Carolina*  
 Dr. **David Lane**, *University of Cambridge*  
 Dr. **Carol Leonard**, *University of Oxford*

### ADVISORY BOARD\*

Prof. **Dominique Arel**, *University of Ottawa*  
 Prof. **Jörg Baberowski**, *Humboldt University of Berlin*  
 Prof. **Margarita Balmaceda**, *Seton Hall University*  
 Dr. **John Barber**, *University of Cambridge*  
 Prof. **Timm Beichelt**, *European University Viadrina*  
 Prof. **Archie Brown**, *University of Oxford*  
 Dr. **Vyacheslav Bryukhovetsky**, *Kyiv-Mohyla Academy*  
 Prof. **Timothy Colton**, *Harvard University, Cambridge*  
 Prof. **Paul D’Anieri**, *University of Kansas, Lawrence*  
 Dr. **Heike Dörrenbächer**, *DGO, Berlin*  
 Dr. **John Dunlop**, *Hoover Institution, Stanford, California*  
 Dr. **Sabine Fischer**, *EU Institute for Security Studies*  
 Dr. **Geir Flikke**, *NUPI, Oslo*  
 Prof. **Alexander Galkin**, *Russian Academy of Sciences*  
 Prof. **Frank Golczewski**, *University of Hamburg*  
 Dr. **Nikolas Gvosdev**, *“The National Interest,” DC*  
 Prof. **Mark von Hagen**, *Arizona State University*  
 Dr. **Guido Hausmann**, *Trinity College Dublin*  
 Prof. **Dale Herspring**, *Kansas State University*  
 Dr. **Stefani Hoffman**, *Hebrew University of Jerusalem*  
 Prof. **Mikhail Ilyin**, *MGIMO (U) MID RF, Moscow*  
 Prof. **Vladimir Kantor**, *Higher School of Economics*  
 Dr. **Ivan Katchanovski**, *University of Toronto*  
 Prof. em. **Andrzej Korbonowski**, *University of California*  
 Dr. **Iris Kempe**, *Center for Applied Policy Research*  
 Prof. **Herbert Küpper**, *Institut für Ostrecht München*  
 Dr. **Rainer Lindner**, *Stiftung Wissenschaft und Politik*  
 Dr. **Vladimir Malakhov**, *Russian Academy of Sciences*  
 Dr. **Luke March**, *University of Edinburgh*

#### FOREIGN POLICY & INTERNATIONAL AFFAIRS

Dr. **Peter Duncan**, *University College London*  
 Dr. **Taras Kuzio**, *George Washington University, DC*  
 Prof. **Gerhard Mangott**, *University of Innsbruck*  
 Dr. **Diana Schmidt**, *University of Bremen*  
 Dr. **Lisbeth Tarlow**, *Harvard University, Cambridge*  
 Dr. **Christian Wipperfürth**, *N-Ost Network, Berlin*  
 Dr. **William Zimmerman**, *University of Michigan*

#### HISTORY, CULTURE & THOUGHT

Dr. **Catherine Andreyev**, *University of Oxford*  
 Prof. **Mark Bassin**, *University of Birmingham*  
 Dr. **Alexander Etkind**, *University of Cambridge*  
 Dr. **Gasán Gusejnov**, *University of Bremen*  
 Prof. em. **Walter Laqueur**, *Georgetown University*  
 Prof. **Leonid Luks**, *Catholic University of Eichstaett*  
 Dr. **Olga Malinova**, *Russian Academy of Sciences*  
 Dr. **Andrei Rogatchevski**, *University of Glasgow*  
 Dr. **Mark Tauger**, *West Virginia University*  
 Dr. **Stefan Wiederkehr**, *DHI, Warsaw*

Dr. **Michael McFaul**, *Stanford University, California*  
 Prof. **Birgit Menzel**, *University of Mainz-Germersheim*  
 Prof. **Valery Mikhailenko**, *The Urals State University*  
 Prof. **Emil Pain**, *Higher School of Economics, Moscow*  
 Dr. **Oleg Podvintsev**, *Russian Academy of Sciences*  
 Prof. **Olga Popova**, *St. Petersburg State University*  
 Dr. **Alex Pravda**, *University of Oxford*  
 Dr. **Erik van Ree**, *University of Amsterdam*  
 Dr. **Joachim Rogall**, *Robert Bosch Foundation, Stuttgart*  
 Prof. **Peter Rutland**, *Wesleyan University, Middletown*  
 Dr. **Sergei Ryabov**, *Kyiv-Mohyla Academy*  
 Prof. **Marat Salikov**, *The Urals State Law Academy*  
 Dr. **Gwendolyn Sasse**, *University of Oxford*  
 Prof. **Jutta Scherrer**, *EHESS, Paris*  
 Prof. **Robert Service**, *University of Oxford*  
 Mr. **James Sherr**, *Defence Academy of the UK, Swindon*  
 Dr. **Oxana Shevel**, *Tufts University, Medford*  
 Prof. **Eberhard Schneider**, *University of Siegen*  
 Prof. **Olexander Shnyrkov**, *Shevchenko University, Kyiv*  
 Prof. **Hans-Henning Schröder**, *University of Bremen*  
 Prof. **Viktor Shnirelman**, *Russian Academy of Sciences*  
 Dr. **Lisa Sundstrom**, *University of British Columbia*  
 Dr. **Philip Walters**, *“Religion, State and Society,” Leeds*  
 Prof. **Zenon Wasyliv**, *Ithaca College, New York State*  
 Dr. **Lucan Way**, *University of Toronto*  
 Dr. **Markus Wehner**, *“Frankfurter Allgemeine Zeitung”*  
 Dr. **Andrew Wilson**, *University College London*  
 Prof. **Jan Zielonka**, *University of Oxford*  
 Prof. **Andrei Zorin**, *University of Oxford*

\* While the Editorial Committee and Advisory Board support the General Editor in the choice and improvement of manuscripts for publication, responsibility for remaining errors and misinterpretations in the series’ volumes lies with the books’ authors.

# Soviet and Post-Soviet Politics and Society (SPPS)

ISSN 1614-3515

Founded in 2004 and refereed since 2007, SPPS makes available affordable English-, German- and Russian-language studies on the history of the countries of the former Soviet bloc from the late Tsarist period to today. It publishes approximately 20 volumes per year, and focuses on issues in transitions to and from democracy such as economic crisis, identity formation, civil society development, and constitutional reform in CEE and the NIS. SPPS also aims to highlight so far understudied themes in East European studies such as right-wing radicalism, religious life, higher education, or human rights protection. The authors and titles of previously published and forthcoming manuscripts are listed at the end of this book. For a full description of the series and reviews of its books, see <http://www.ibidem-verlag.de/red/spps>.

**Note for authors (as of 2007):** After successful review, fully formatted and carefully edited electronic master copies of up to 250 pages will be published as b/w A5 paperbacks and marketed in Germany (e.g. [vlb.de](http://vlb.de), [buchkatalog.de](http://buchkatalog.de), [amazon.de](http://amazon.de)). English-language books will, in addition, be marketed internationally (e.g. [amazon.com](http://amazon.com)). For longer books, formatting/editorial assistance, different binding, oversize maps, coloured illustrations and other special arrangements, authors' fees between €100 and €1500 apply. Publication of German doctoral dissertations follows a separate procedure. Authors are asked to provide a high-quality electronic picture on the object of their study for the book's front-cover. Younger authors may add a foreword from an established scholar. Monograph authors and collected volume editors receive two free as well as further copies for a reduced authors' price, and will be asked to contribute to marketing their book as well as finding reviewers and review journals for them. These conditions are subject to yearly review, and to be modified, in the future. Further details at [www.ibidem-verlag.de/red/spps-authors](http://www.ibidem-verlag.de/red/spps-authors).

**Editorial correspondence & manuscripts** should, until 2008, be sent to: Dr. Andreas Umland, DAAD, German Embassy, vul. Bohdana Khmel'nitskoho 25, UA-01901 Kiev, Ukraine; [umland@stanfordalumni.org](mailto:umland@stanfordalumni.org).

**Business correspondence & review copy requests** should be sent to: *ibidem*-Verlag, Julius-Leber-Weg 11, D-30457 Hannover, Germany; tel.: +49(0)511-2622200; fax: +49(0)511-2622201; [spps@ibidem-verlag.de](mailto:spps@ibidem-verlag.de).

**Book orders & payments** should be made via the publisher's electronic book shop at: [http://www.ibidem-verlag.de/red/SPPS\\_EN/](http://www.ibidem-verlag.de/red/SPPS_EN/)

## Recent Volumes

- 60 *Олег Рябов*  
«Россия-Матушка»  
Национализм, гендер и война в России XX века  
С предисловием Елены Гоцило  
ISBN 978-3-89821-487-2
- 61 *Ivan Maistrenko*  
Borot'bism  
A Chapter in the History of the Ukrainian Revolution  
With a new introduction by Chris Ford  
Translated by George S. N. Luckyj with the assistance of Ivan L. Rudnytsky  
ISBN 978-3-89821-697-5
- 63 *Paul D'Anieri and Taras Kuzio (Eds.)*  
Aspects of the Orange Revolution I  
Democratization and Elections in Post-Communist Ukraine  
ISBN 978-3-89821-698-2
- 64 *Bohdan Harasymiw*  
*in collaboration with Oleh S. Ihnytzkyj (Eds.)*  
Aspects of the Orange Revolution II  
Information and Manipulation Strategies in the 2004 Ukrainian Presidential Elections  
ISBN 978-3-89821-699-9
- 65 *Ingmar Bredies, Andreas Umland and Valentin Yakushik (Eds.)*  
Aspects of the Orange Revolution III  
The Context and Dynamics of the 2004 Ukrainian Presidential Elections  
ISBN 978-3-89821-803-0
- 66 *Ingmar Bredies, Andreas Umland and Valentin Yakushik (Eds.)*  
Aspects of the Orange Revolution IV  
Foreign Assistance and Civic Action in the 2004 Ukrainian Presidential Elections  
ISBN 978-3-89821-808-5
- 67 *Ingmar Bredies, Andreas Umland and Valentin Yakushik (Eds.)*  
Aspects of the Orange Revolution V  
Institutional Observation Reports on the 2004 Ukrainian Presidential Elections  
ISBN 978-3-89821-809-2
- 68 *Taras Kuzio (Ed.)*  
Aspects of the Orange Revolution VI  
Post-Communist Democratic Revolutions in Comparative Perspective  
ISBN 978-3-89821-820-7

Tim Bohse

# **Autoritarismus statt Selbstverwaltung**

Die Transformation der kommunalen Politik  
in der Stadt Kaliningrad 1990-2005

Mit einem Geleitwort von Stefan Troebst

*ibidem*-Verlag  
Stuttgart

## **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

## **Bibliographic information published by the Deutsche Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek lists this publication in the Deutsche Nationalbibliografie; detailed bibliographic data are available in the Internet at <http://dnb.d-nb.de>.

*Titelbild:* Haus der Räte, Kaliningrad. © Kamil Nowastowski, 2006.

∞

Gedruckt auf alterungsbeständigem, säurefreiem Papier  
Printed on acid-free paper

ISSN: 1614-3515

ISBN-10: 3-89821-782-5  
ISBN-13: 978-3-89821-782-8

© *ibidem*-Verlag  
Stuttgart 2007

Alle Rechte vorbehalten

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und elektronische Speicherformen sowie die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in or introduced into a retrieval system, or transmitted, in any form, or by any means (electronical, mechanical, photocopying, recording or otherwise) without the prior written permission of the publisher. Any person who does any unauthorized act in relation to this publication may be liable to criminal prosecution and civil claims for damages.

Printed in Germany

# Inhalt

<i>Abstract in English</i>	9
<i>Dank</i>	10
<i>Geleitwort von Stefan Troebst</i>	11
<b>Einleitung</b>	15
<b>1 Theorie</b>	21
1.1 Periodisierung des Transformationsprozesses	21
1.2 Typologie von Transformationssystemen	24
1.3 Kommunale Selbstverwaltung	34
1.4 Typologie kommunaler Verwaltungssysteme	37
1.5 Die Operationalisierung der Theorie	39
<b>2 Kommunale Verwaltungsreformen in der Russischen Föderation</b>	45
2.1 Die Vorgeschichte: Die kommunale Ebene in der Sowjetunion	45
2.2 Die »munizipale Revolution«	46
2.3 Die Verfassung der Russischen Föderation vom 12. Dezember 1993	49
2.4 Das Bundesgesetz »Über die allgemeinen Organisationsprinzipien« vom 28. August 1995	50
2.5 Die Implementierung der Kommunalgesetzgebung auf der regionalen Ebene	53
2.6 Der Stand der russischen Kommunalreform zum Ende der Präsidentschaft El'cins	55
2.7 Die Kommunale Verwaltung unter Putin	56
2.8 Das neue föderale Kommunalverwaltungsgesetz	57
2.9 Zusammenfassung	60

<b>3 Konflikte in der Institutionalierungsphase</b>	63
3.1 Die verpassten Anfänge	64
3.2 Die Stadtsatzung von 1996	65
3.3 Fehlstart des Stadtrates	70
3.4 Die legale Revolution	71
3.5 Der »Krieg« zwischen Stadtrat und Bürgermeister	72
3.6 Schlussfolgerungen	73
<b>4 Akteurskonstellation in der Konsolidierungsphase</b>	75
4.1 Der Bürgermeister	76
4.2 Der Stadtrat	87
4.3 Medien	99
4.4 Zivilgesellschaft	101
4.5 Legitimation durch die Wähler	104
<b>5 Konflikte in der Konsolidierungsphase</b>	107
5.1 Bürgermeister vs. Gebietsadministration	107
5.2 Kommune vs. Föderation	117
<b>6 Die Präsidentschaft Putins:</b>	
<b>Auswirkung auf die Kommunalpolitik</b>	121
6.1 Zentralisierung der Finanz- und Budgetsysteme	122
6.2 Die Auswirkungen des neuen Kommunalverwaltungsgesetzes	123
6.3 Die Reformen in der Wohnungswirtschaft und im Sozialwesen	127
6.4 Vertikale Rhetorik	128
6.5 »Edinaja Rossija« in der Kommunalpolitik	129
<b>Schluss</b>	133
<i>Literaturverzeichnis</i>	137

# Abstract in English

Tim Bohse

## **Authoritarianism Instead of Self-Government**

*The Transformation of Local Politics  
in the City of Kaliningrad, 1990-2005*

With a foreword by Stefan Troebst

After the fall of the Soviet empire, Russian local administration gained a new legal position within the state's structure. Now, the constitutions of the Russian Federation grants local self-government to its citizens. Article 3 and new federal and regional laws of the 1990s have defined the legal basis of local government reforms.

This case study analyses how these reforms were implemented in the city of Kaliningrad, and which impact they had on local politics. Not only the legal aspects of local self-government, but also the main institutions and persons of local politics in Kaliningrad and patterns of their interaction between 1990 and 2005 are examined.

The introduction of a new set of institutions through a new city charter in 1996 polarised the political community and drew new lines of conflict. The political transformation marked by struggles between the directly elected mayor and city counsel, and between the city and regional administration, did not end in consolidated democratic rule, but led to the establishment of a new authoritarian model of the local government. The re-establishment of the etatist administration in Kaliningrad was also fostered by central state policies during the first term of Putin's presidency.

## **Dank**

Bei der Vorbereitung der Publikation dieser Arbeit haben mich Stefan Borchers, Kathrin Franke, Corinna Jentsch, Marta Melke und Ronny Mücklich unterstützt. Ihnen sei herzlich gedankt.

## Zum Geleit

Die von Merle Fainsod 1963 bis David Blackburn 1998 gestellte Schlüsselfrage westlicher Osteuropaforschung »How Russia is ruled?« ist immer dann erhellend beantwortet worden, wenn die Untersuchungsebene nicht diejenige von Politbüro, Präsidentenamt und Regierung, sondern von Region, Bezirk und Stadt war. 1977 hat Ronald J. Hill in seiner Fallstudie *Soviet Political Elites. The Case of Tiraspol* Elitenrotation, personelle Netzwerke und interethnische Heiratsmuster am Beispiel von Rüstungsindustrie, Parteiorganisation und Stadtverwaltung einer mittelgroßen Stadt in der damaligen Moldauischen SSR beleuchtet – und damit ganz zufällig die Erklärung für den 1990 ausgebrochenen gewaltförmigen Konflikt zwischen transnistrischen (Tiraspoler) Separatisten sowjetnostalgischer Prägung und der ethnozentristischen Zentralregierung der neuen Republik Moldova geliefert.

In seiner Untersuchung postsowjetischer Kommunalpolitik in Kaliningrad unternimmt Tim Bohse nun den Versuch, das Fortwirken sowjetischer Herrschaftsmuster unter den Bedingungen »defekter Demokratie« in der Russländischen Föderation (RF) am Beispiel einer Gebietshauptstadt zu analysieren. Seine Arbeitshypothese dabei ist, dass sich hier ein »kompetitiv-autoritäres Verwaltungsmodell« etabliert hat, welches die kommunale Selbstverwaltung konterkariert. Dieses Modell stellt sich ihm als »ein neuartiges autoritäres Regime« dar, »das sowohl Elemente der vergangenen sowjetischen Diktatur, als auch neo-traditionale Formen der Herrschaft und einen begrenzten liberalen Pluralismus inkorporiert«. Kaliningrad dient ihm dabei aufgrund seiner Exklavensituation und damit weitgehenden Isoliertheit als geeignetes Fallbeispiel, das überdies in der sozialwissenschaftlichen Forschung einige Aufmerksamkeit auf sich gezogen hat.

Der Aufbau der Studie ist mustergültig: Einem ausführlichen Theorieteil zu Periodisierung und Typologisierung der Transformation sowie zu Typen kommunaler Selbstverwaltung und einem präzisen einleitenden Kapitel zur normativen Ebene, also zur russländischen Kommunalgesetzgebung der 1990er Jahre, stehen vier außerordentlich gründliche Kapitel zur Institutionalisierungs- und Konsolidierungsphase eben dieser Gesetzgebung in Kaliningrad gegenüber. Die beiden Kapitel zur Institutionalisierungsphase behandeln Konflikte und Akteurskonstellationen, die Kapitel zur Konsolidierungsphase erneut Konflikte sowie die Veränderungen in der Ära Putin.

Mindestens ebenso mustergültig ist das methodische Vorgehen, denn der Autor hat neben gedruckten Quellen aus der RF, grauer Literatur sowie der internationalen wie russländischen Fachliteratur juristischer, politikwissenschaftlicher und anderer Provenienz während eines Forschungsaufenthaltes in Kaliningrad auch eine Reihe von Akteuren und Beobachtern vor Ort in Interviews befragt.

Glanzstück der Arbeit ist die Analyse der prototypisch sowjetisch-postsowjetischen Karriere des seit 1998 amtierenden Kaliningrader Bürgermeisters und Marineoffiziers a.D., Jurij A. Savenko, der 1993 von der Insel Sachalin am entgegengesetzten Ende des implodierten Imperiums in dessen äußersten Westen gekommen war. Sowohl seine Wahl 1998 als auch seine Wiederwahl 2002 verdankte Savenko seinen guten Verbindungen zu den in Kaliningrad stationierten Streitkräften der RF, denn mittels organisierter Wahlgänge zahlreicher Rekruten und anderer Militärangehöriger konnte er seinen Stimmenanteil erheblich steigern. Ähnliches gilt für Veteranenverbände und deren Mitglieder. Eindringlich analysiert der Autor die Entmachtung des Stadtrates durch Bürgermeister Savenko. Mit der Neuwahl dieses Gremiums 2001 errang die ihm verbundene Kommunistische Partei die Mehrheit, Stadtpräsident wurde ein ehemaliger Berufsoffizier. Eine besondere Rolle dabei spielt auch der Umstand, dass mit Ausnahme eines einzelnen Printmediums die Medienlandschaft Kaliningrads de facto Sprachrohr des Bürgermeisters ist. Obwohl führendes Mitglied der neuen pro-putinschen Präsidentenpartei »Edinaja Rossija« (Einiges Russland), steht Bürgermeister Savenko in einem permanenten Konflikt mit dem gleichfalls putintreuen Gouverneur des Gebiets Kaliningrad über die Verteilung finanzieller Ressourcen.

In diesem Konflikt, der sowohl in der Gebietsduma als auch außerhalb davon – in den gesteuerten Medien und in der Präsidentenpartei – ausgetragen wird, hat Savenko die Oberhand, doch da sich die von Boris N. El'cin initiierte Dezentralisierung der zentralistischen sowjetischen Staatsverwaltung in einem von Putin forcierten Rezentralisierungsprozess befindet, wird sich die Waagschale mittelfristig zugunsten der Gebietsverwaltung neigen. Über sein engeres Thema der kommunalen Selbstverwaltung hinaus kann Tim Bohse zeigen, dass regionale Eliten im postsowjetischen Russland ihren Machterhalt teils ähnlich, teils anders als in der Sowjetunion betreiben: Sie nutzen weiterhin die nahezu unbeschränkte Möglichkeit der Funktionsrotation – vom Stadtkommandanten zum Vorsitzenden des Obersten Sowjets und weiter zum Kombinatdirektor und Bezirksparteichef – sowie die Unterstützung des Militärs, instrumentalisieren jetzt aber auch die neuen Möglichkeiten zur Gründung von Parteien sowie zur Beeinflussung von Wahlen, um sich dergestalt einen demokratischen Anstrich zu verschaffen. Dass es keine zivilgesellschaftlichen Strukturen und/oder alternative Medien gibt, die dieser Rückkehr des Autoritarismus entgegenstehen, gehört ebenfalls zum sowjetischen Erbe. Folglich ist Tim Bohses Untersuchung eine außerordentlich erkenntnis-trächtige Fallstudie zur Frage nach den Entwicklungstendenzen des politischen Systems der RF in der nahen Zukunft.

*Stefan Troebst*  
Universität Leipzig



# Einleitung<sup>1</sup>

»The tension between democracy, order and economic liberalisation remains unresolved in post-communist Russia.«  
Richard Sakwa<sup>2</sup>

Die aktuellen politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen in der Russischen Föderation werden in der politikwissenschaftlichen Forschung unterschiedlich bewertet. Deuten die Anhänger der Autoritarismus-These den russischen Sonderweg als Rückkehr zu einem »autoritären und bürokratischen Einparteiensystem«<sup>3</sup>, so glauben die Vertreter des Ansatzes des »starken Staates«, dass die schrittweise Zentralisierung des russischen Staates seit Putins Amtsantritt eine notwendige Zwischenetappe auf dem Weg zur endgültigen Liberalisierung und Demokratisierung Russlands darstellt.<sup>4</sup> Auch in der Transformationstheorie herrscht Uneinigkeit: Während für Merkel et al. die Russische Föderation eine *defekte Demokratie* ist, steht für Knobloch fest, dass Russland spätestens seit Anfang der 2000er Jahre dem Systemtyp des *autoritären Regimes* zuzuordnen ist.<sup>5</sup> Die Unsicherheit der Fachleute ist nicht verwunderlich, denn es ist in der chaotischen russischen Transformati-

---

1 Die vorliegende Studie ist im Sommer 2005 als Diplomarbeit am Institut für Politikwissenschaft der Universität Leipzig angenommen worden.

2 Sakwa, Richard: *Russian politics and society*, 3. Aufl., London 2002, S. 470.

3 Mommsen, Margareta: *Autoritäres Präsidialsystem und gelenkter politischer Wettbewerb in Putins Russland*, in: Gorzka, Gabriele; Schulze, Peter W. (Hg.): *Wohin steuert Russland unter Putin? Der autoritäre Weg in die Demokratie*, Frankfurt/Main 2004, S. 177-202; Mommsen spricht von einem gefestigten autoritären Präsidialmodell, siehe S. 197f.

4 Siehe die Position der Herausgeber: Gorzka, Gabriele; Schulze, Peter W. (Hg.). *Russlands Perspektive: Ein starker Staat als Garant von Stabilität und offener Gesellschaft?*, Bremen 2002.

5 Merkel et al. bezeichnen Russland als eine »illiberale Demokratie mit delegativen Zügen«, siehe Merkel, Wolfgang; Puhle, Hans-Jürgen; Croissant, Aurel; Eicher, Claudia; Thiery, Peter: *Defekte Demokratie*. Band 1: *Theorie*, Opladen 2003, S. 167; zu einer anderen Bewertung siehe Knobloch, Jörn: *Defekte Demokratie oder keine? Das politische System Russlands*, Münster 2002.

ongesellschaft tatsächlich schwer, zwischen Sein und Schein zu unterscheiden.

Im Rahmen der vorliegenden Studie soll ein Teilregime der russischen Gesellschaft – die kommunale Politik in der Stadt Kaliningrad – untersucht werden. Im Zentrum des empirischen Teils der Analyse steht die Annahme, dass sich in Kaliningrad im Laufe der 90er Jahre ein *kompetitiv-autoritäres Verwaltungsmodell* etabliert hat, das die Logik der kommunalen Politik bestimmt. Damit hat sich in der Stadt ein neuartiges autoritäres Regime entwickelt, das sowohl Elemente der vergangenen sowjetischen Diktatur, als auch neo-traditionale Formen der Herrschaft und einen begrenzten liberalen Pluralismus inkorporiert.

Sabine Kropp, Helmut Wollmann und Kirk Mildner haben seit Mitte der 90er Jahre in Deutschland die Grundlagen für die Erforschung der russischen Kommunalpolitik gelegt.<sup>6</sup> Die wichtigste Frage lautete zunächst, welche Auswirkung der revolutionäre Bruch mit dem zentralistischen sowjetischen Verwaltungsmodell auf der Ebene der russischen Kommunen hatte. Durch die Einführung des Prinzips der *kommunalen Selbstverwaltung* wurde ein Element *vertikaler Gewaltenteilung* in den vormals monolithischen Staat eingeführt, ein Schritt, mit dem viele Menschen die Hoffnung auf eine langfristige Demokratisierung der russischen Gesellschaft verbanden. Die Tatsache, dass das Recht auf kommunale Selbstverwaltung Eingang in die Verfassungsordnung der Russischen Föderation fand und Russland 1998 die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung ratifizierte, schien diese Hoffnungen zu bestätigen. Die kommunale Ebene der Russischen Föderation war im Laufe der 90er Jahre Gegenstand und Ziel der föderalen Reformpolitik.

Ende der 90er Jahre stand es in politischer und wirtschaftlicher Hinsicht jedoch sehr schlecht um die russischen Gemeinden. Die Mehrzahl der Kommunen war verarmt und vollständig von der nächsthöheren Verwaltungsebene abhängig. Vladimir Gel'man kommt in bezug auf den Entfaltungsgrad der

---

6 Kropp, Sabine: Systemreform und lokale Politik in Russland, Opladen 1995; Mildner, Kirk: Lokale Politik und Verwaltung in Russland, Basel 1996; Wollmann, Helmut: Institution building of local self-government in Russia: Between the legal design and power politics, in: Gel'man, V.; Young, J.; Evans, A. (Hg.): Local government in Russia, Lanham 2004, S. 104-127.

kommunalen Demokratie zu folgendem Resümee: »Local democracy in most Russian regions is reduced to noncompetitive voting for the ›political machines of regional bosses«. <sup>7</sup> Tomila Lankina hat in einer Studie am Beispiel der Stadt Ufa gezeigt, dass russische Lokalverwaltungen gegenüber der Bevölkerung nach wie vor ein fast unbegrenztes Steuerungs- und Manipulationspotential haben, das sie zur Konsolidierung ihrer nur schwach limitierten Macht benutzen. Durch das formale Satzungsrecht, die Ausnutzung des Abhängigkeitsverhältnisses der Bevölkerung von Zuweisungen und Subventionen und die Manipulation der lokalen Öffentlichkeit findet eine umfassende Kontrolle der Gesellschaft auf der lokalen Ebene statt. <sup>8</sup>

Die Stadt Kaliningrad ist aufgrund der langen deutschen Geschichte ein russischer Sonderfall. <sup>9</sup> Sie ist Hauptstadt einer russischen Exklave, die seit dem 1. Mai 2004 vollständig von EU-Mitgliedsstaaten umgeben ist. <sup>10</sup> Die Besonderheiten, die sich aus diesen Faktoren ergeben, können in dieser Arbeit jedoch aus folgenden Gründen weitgehend vernachlässigt werden: Zum einen sind die Verbindungen zur deutschen Tradition vollständig abgeschnitten, so dass Kaliningrad heute eine typische postsowjetische Stadt ist. <sup>11</sup> Außerdem ist die Integration in die nicht-russische Umgebung bis zum jetzigen Zeitpunkt zu wenig fortgeschritten, um ernsthafte Auswirkungen auf die Struktur der Verwaltung und das regionale politische System zu haben. Die örtlichen Beson-

---

7 Gel'man, Vladimir: In search of local autonomy: the politics of big cities in Russia's transition, in: *International Journal of Urban and Regional Research*, Jg. 27, 1/2003b, S. 58.

8 Lankina, Tomila: Local government and ethnic and social activism in Russia, in: Brown, Archie (Hg.): *Contemporary Russian politics*, New York 2001, S. 398-411.

9 Siehe Sonderheft Osteuropa: Die Zukunft Kaliningrads. Konfliktschichten und Kooperationsfelder, *Osteuropa*, Jg. 53, 2-3/2003, Kaliningrad; Knappe, Elke; Schulze, Monika: *Kaliningrad aktuell*, Leipzig 2003; siehe auch die Publikationen des Schleswig-Holsteinischen Instituts für Friedenswissenschaften (Schiff) zur Kaliningrader Oblast': <http://www.schiff.uni-kiel.de>.

10 Zur Exklavenproblematik siehe Nies, Susanne: Ach Kaliningrad. Eine ungewöhnlich gewöhnliche Exklave, in: *Osteuropa*, Jg. 53, 2-3/2003, S. 394-409.

11 Fragen der Identität sind trotzdem prekär, vgl. Karabeshkin, Leonid; Wellmann, Christian (Hg.): *The Russian domestic debate on Kaliningrad. Integrity, Identity and Economy*, Münster 2004, siehe auch Matthes, Eckhard (Hg.): *Als Russe in Ostpreußen. Sowjetische Umsiedler über ihren Neubeginn in Königsberg/Kaliningrad*, Ostfildern 2002.

derheiten fallen demzufolge auf der kommunalen Ebene kaum ins Gewicht. Experten gehen davon aus, dass die Stadtverwaltung in Kaliningrad vor den gleichen Problemen steht, wie die Kommunalverwaltungen im russischen Mutterland.<sup>12</sup> Die Stadt Kaliningrad stellt im russischen Vergleich jedoch eines der seltenen Beispiele für eine kommunale städtische Verwaltung dar, die ihre Unabhängigkeit von der Oblast'-Verwaltung weitgehend behaupten konnte.<sup>13</sup>

Der prekäre sozioökonomische Entwicklungsrückstand Kaliningrads ist nicht nur durch die Exklavenlage der Region, sondern in erster Linie durch interne Entwicklungsschwierigkeiten bedingt. Die Einschätzung, dass Governance-Defizite das wesentliche Entwicklungshemmnis der Kaliningrader Oblast' darstellen, wird auch von Beobachtern vor Ort geteilt: »Was tatsächlich die Entwicklung des Gebietes verhindert, ist die unzulängliche Steuerung der Prozesse in Wirtschaft und Politik, die Ineffektivität der Verwaltung in den Bereichen der Unternehmensführung, [...] der Zivilgesellschaft, [...] der Organe der kommunalen Selbstverwaltung, der föderalen Institutionen, der Gebietsduma und der Gebietsadministration.«<sup>14</sup>

Der Bestand an politikwissenschaftlichen Forschungsarbeiten zu den innenpolitischen Verhältnissen in der Kaliningrader Oblast' ist überschaubar.<sup>15</sup> Die Mehrzahl der Publikationen bezieht sich auf die wirtschaftliche und politische Integration der Kaliningrader Region in den europäischen Raum. Themengebiete wie der Status der Exklave vor dem Hintergrund der Beziehungen zwi-

---

12 »Die Probleme, vor denen die kommunale Selbstverwaltung im Kaliningrader Gebiet steht, ähneln sehr den Problemen anderer Regionen Russlands.« siehe Gericik, I.: Organizacija mestnogo samoupravljenja v Kaliningradskoj Oblasti, in: Mestnoe samoupravlenie, Beilage zum Journal Severnaja Pal'mira, St. Petersburg, 1997, S. 2, siehe <http://snpi.org.ru/index.php?do=biblio&doc=248> (zuletzt geöffnet am 24.2.2007).

13 Zum Ausnahmetyp der autonomen russischen Stadt siehe Gel'man 2003b.

14 Efremenko, Oleg: Na mifach upravlenie ne ulučšit', Kaliningradskaja Pravda, 14.1.2003.

15 Major, Viktor: Kaliningrad/Königsberg: Auf dem schweren Weg zurück nach Europa, Münster 2001; Moses, Joel C.: Political-economic elites and Russian regional elections 1999-2000. Democratic tendencies in Kaliningrad, Perm and Volgograd, in: Europe-Asia Studies, Vol. 54, 6/2002, S. 905-931, vor allem S. 916-920.

schen der Russischen Föderation und der Europäischen Union<sup>16</sup>, die Sonderwirtschaftszone Kaliningrad<sup>17</sup> und Fragen des Grenzregimes stehen im Mittelpunkt der Forschung. An der Universität Kaliningrad gibt es eine Reihe von Veröffentlichungen zu den Chancen und Hindernissen der regionalen Entwicklung, die aber keine systematischen Analysen der Regionalpolitik enthalten.<sup>18</sup>

Da die typologische Einordnung des politischen Systems der Russischen Föderation in der Transformationsforschung umstritten ist, wird in der Arbeit auf der Grundlage der Terminologie von Wolfgang Merkel ein eigenes einfaches Typensystem aufgestellt, das erlaubt, zwischen Demokratien, defekten Demokratien und kompetitiv-autoritären Regimes zu unterscheiden.<sup>19</sup> Das Fehlen einer theoriegeleiteten Analyse kommunaler Selbstverwaltung, die sich auf den Kontext von Transformationsgesellschaften anwenden lässt, machte es jedoch erforderlich, im zweiten Abschnitt des Theorieteils ein komprimiertes Selbstverwaltungsmodell zu entwickeln, das sich für die Charakterisierung der Kaliningrader Realität praktisch nutzen lässt. In Kapitel 2 wird ein Überblick über den Verlauf der Kommunalreformen in der Russischen Föderation seit dem Ende der Perestroika bis zum heutigen Tag gegeben. Das 3. Kapitel widmet sich den Problemen, die den Institutionalisierungsprozess eines demokratischen Selbstverwaltungsmodells in Kaliningrad bis zum Jahr 1998 begleiteten. In Kapitel 4 werden die maßgeblichen Akteure der Kaliningrader Kommunalpolitik vorgestellt: Neben einem ausführlichen Porträt des Bürgermeisters Jurij Savenko findet hier auch das Profil des Stadtrates Platz. Außerdem

---

16 Vetter, Reinhold: Kaliningrad und die Osterweiterung der Europäischen Union, in: Osteuropa, Jg. 50, 2/2000, S. 144-160; Timmermann, Heinz: Kaliningrad. Eine Pilotregion für die Gestaltung der Partnerschaft EU-Russland?, in: Osteuropa, Jg. 51, 9/2001, S. 1036-1066.

17 Siehe u.a. Schmidt, Robert: Das Kaliningrader Gebiet (Sonderwirtschaftszone Jantar): Kompetenzabgrenzungsvertrag einerseits und Föderalgesetz »Über die Sonderwirtschaftszone Jantar« andererseits – Ein harmonisches Nebeneinander?, in: Osteuropa Recht, Jg. 47, H. 1-2/2001, S. 1-14; Stein, Stephan: Aufstieg, Fall und Neuanfang. Zehn Jahre Sonderwirtschaftszone Kaliningrad, in: Osteuropa, Jg. 53, 2-3/2003, S. 335-367.

18 Siehe z.B. Klemešev, A.P.; Kozlov, S.D.; Fëdorov; G.M.: Osobaja territorija Rossii, Kaliningrad 2003. Zur russischen Sicht auf die Kaliningrader Oblast' siehe Karabeshkin; Wellmann 2004.

19 Siehe Merkel, Wolfgang: Systemtransformation, Opladen 1999.

wird auf den Entwicklungsstand des Mediensystems und der Zivilgesellschaft in der Stadt eingegangen. Nachdem die Frage behandelt wurde, warum eine Konsolidierung kommunaler Demokratie nach 1998 nicht stattgefunden hat, konzentriert sich Kapitel 5 auf Probleme der kommunalen Autonomie. Es soll hier an erster Stelle das konfliktreiche Verhältnis der Stadtverwaltung zur Gebietsadministration erläutert werden. An zweiter Stelle werden die Auswirkungen der föderalen Politik auf die Kommune thematisiert. Das 6. Kapitel stellt eine Klammer zwischen der staatlichen und der lokalpolitischen Ebene dar: Hier wird dargestellt, welche Auswirkungen die putinsche Zentralisierungspolitik auf die Stadt Kaliningrad hat und welche Folgen für das kommunale Verwaltungsmodell zu erwarten sind.

Für mein Verständnis der russischen Kommunalpolitik war von grundlegender Bedeutung, dass ich im Mai 2004 die Gelegenheit hatte, in Kaliningrad Gespräche mit Kommunalbeamten, Journalisten und Dozenten der Kaliningrader Staatsuniversität zu führen. Die Quellenbasis für die Darstellung der kommunalen Transformationsprozesse stellen Zeitungsartikel der Kaliningrader Lokalpresse dar, die im Zeitraum von 1996 bis 2005 erschienen sind. Die Ausführlichkeit der Presseauswertung war durch die Benutzung einer Online-Datenbank möglich.<sup>20</sup> Die Übersetzungen der Artikel stammen von mir.

---

20 Integrum worldwide, siehe <http://www.integrumworld.com/test/> (zuletzt geöffnet am 24.2.2007).