

Kommunale Politik im Wandel

Petrosawodsk und Tübingen

Kommunen sind Orte der erlebbaren Politik. Nirgendwo sonst stehen Bürger, Verwaltungen, Amts- und Mandatsträger in so engem Austausch und haben die Bürger so viele Beteiligungsmöglichkeiten. Doch wie genau sehen politische Strukturen und Gestaltungsmöglichkeiten aus? Wie stellen sich politische Kultur und Bürgerbeteiligung dar? Diesen Fragen sind die Autorinnen und Autoren für die Partnerstädte Petrosawodsk und Tübingen in Gesprächen mit Experten und mit Dokumentenanalysen nachgegangen. Dabei zeigt sich: Beide Kommunen haben ganz ähnliche Aufgaben und Strukturen, doch sie unterscheiden sich hinsichtlich der politischen Kultur und der Herrschaftspraxis deutlich.

ISBN 978-3-941818-23-1

Petrosawodsk und Tübingen

Rolf Frankenberger, Isabell Kiener

unter Mitarbeit von
Olga Yubitskaya
Sandra Evans
Angelo Cozzi

Kommunale Politik im Wandel

Petrosawodsk und Tübingen



Kommunale Politik im Wandel



Kommunale Politik im Wandel
Petrosawodsk und Tübingen

Kleine Tübinger Schriften

Herausgegeben von der

Universitätsstadt Tübingen · Fachbereich Kunst und Kultur

Heft 42

© 2015

Universitätsstadt Tübingen · Fachbereich Kunst und Kultur

Abbildungen:

Alexander Gonschior, Tübingen: S. 26, 151 (oben), 152 (rechts), 160 (oben links)

Verkehrsverein Tübingen: S. 86, 151 (unten), 152 (links), 160 (oben rechts)

Stadt Petrosawodsk: S. 13, 160 (unten rechts), Umschlag vorne

Stadtarchiv Tübingen: S. 160 (unten links; Foto: Rose Hajdu, Stuttgart)

Universitätsstadt Tübingen, Fachbereich Kunst und Kultur: S. 8, 25

Redaktion: Linda Krockenberger

Satz und Layout: Christopher Blum

Druck: Druckerei Deile, Tübingen

ISBN 978-3-941818-23-1

Kommunale Politik im Wandel

Petrosawodsk und Tübingen

Rolf Frankenberger, Isabell Kiener

unter Mitarbeit von
Olga Yubitskaya, Sandra Evans
und Angelo Cozzi

Inhalt

Vorwort	9
1. Einleitung	11
1.1. Studiendesign und Fallauswahl	12
1.2. Fragestellung und Methoden	14
1.3. Theoretischer Hintergrund	20
1.4. Gliederung der Studie	25
2. Petrosawodsk	27
2.1. Die Kommune im politisches System Russlands	28
<i>Die föderale Ordnung der Russischen Föderation</i>	29
<i>Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung</i>	31
<i>Reformen der Beziehungen zwischen den föderalen Ebenen unter Präsident Putin</i>	33
2.2. Hierarchisierung des Politischen Systems und Kompetenzkonzentration im Zentrum	38
<i>Umfassende Föderalreform</i>	40
<i>Kontrolle des Parteien- und Wahlsystems</i>	42
2.3. Politische Strukturen der Stadt Petrosawodsk	45
<i>Kommunale Aufgaben und Finanzen</i>	52

2.4. Zivilgesellschaft und Beteiligung	56
2.5. Politische Beteiligung der Bürgerschaft	59
2.6. Wandel, Partizipation, Kultur: Die Befunde aus den Interviews	60
<i>Wie schätzen Akteure aus Politik und Verwaltung die Veränderungen in den letzten 25 Jahren ein?</i>	63
<i>Wie stehen Akteure aus Politik und Verwaltung zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern?</i>	69
<i>Wie charakterisieren Akteure aus Politik, Verwaltung und Wissenschaft die politische Kultur in den Gremien und der Kommune?</i>	75
<i>Welche Machtverhältnisse, Herrschaftsstrukturen und Konfliktlinien lassen sich auf der Basis der Expertenaussagen identifizieren?</i>	79
3. Tübingen	87
3.1. Die Kommune im politischen System Deutschlands	88
3.2. Politische Strukturen der Gemeinde Tübingen	91
<i>Der Gemeinderat</i>	92
<i>Der Bürgermeister</i>	93
<i>Verhältnis und Zusammenspiel von Gemeinderat und Bürgermeister: Ratsverfassung mit Bürgermeistersuprematie</i>	94
<i>Weitere Gremien der Kommunalverfassung</i>	96
3.3. Zuständigkeiten, Aufgaben und Finanzen der Gemeinde	99
<i>Kommunale Einrichtungen und wirtschaftliche Betätigung von Kommunen</i>	102

<i>Aufbau der Kommunalverwaltung</i>	103
<i>Kommunale Finanzen</i>	103
<i>Kommunalhaushalt</i>	104
<i>Die Finanzausstattung der Gemeinde</i>	105
3.4. Politische Entwicklungen	107
<i>Modernisierung und Reform der Kommunalverwaltung</i>	108
<i>Die Repräsentative Demokratie im Wandel</i>	109
<i>Die Gemeinde und Europa</i>	110
3.5. Politische Beteiligung der Bürgerschaft im Kommunalrecht	111
3.6. Zivilgesellschaft und Beteiligung	113
3.7. Wandel, Partizipation, Kultur:	
Die Befunde aus den Interviews	116
<i>Wie schätzen Akteure aus Politik und Verwaltung die Veränderungen in den letzten 25 Jahren ein?</i>	119
<i>Wie stehen Akteure aus Politik und Verwaltung zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern?</i>	125
<i>Wie charakterisieren Akteure aus Politik, Verwaltung und Wissenschaft die politische Kultur in den Gremien und der Kommune?</i>	129
<i>Welche Machtverhältnisse, Herrschaftsstrukturen und Konfliktlinien lassen sich auf der Basis der Expertenaussagen identifizieren?</i>	134
4. Kommunale Politik im Wandel – eine Vergleichsperspektive	141
5. Literatur	153



Vorwort

Das Jahr 2014 stand in Tübingen ganz im Zeichen des 25-jährigen Städtepartnerschaftsjubiläums mit der karelischen Stadt Petrosawodsk an der russisch-finnischen Grenze. Unter dem Motto „Eine Liebesgeschichte“ wurde mit zahlreichen Veranstaltungsformaten an eine sehr bewegende gemeinsame Vergangenheit erinnert, eine lebendige Gegenwart thematisiert und ein Statement für die zukünftige Gestaltung unserer Freundschaft gesetzt.

Wir sind der Auffassung, dass die Qualität einer städtepartnerschaftlichen Zusammenarbeit maßgeblich von der differenzierten Auseinandersetzung mit dem Gegenüber abhängt. Es stellt für die Städtepartnerschaft einen unschätzbaren Wert dar, Gemeinsamkeiten und Unterschiede präzise benennen zu können, denn daraus erwächst ein tieferes Verständnis für den anderen. Gleichzeitig fordert es uns dazu auf, das eigene Handeln auf den Prüfstand zu stellen.

Mit dieser Motivation und anlässlich eines Vierteljahrhunderts gemeinsamer Geschichte hat der Fachbereich Kunst und Kultur der Universitätsstadt Tübingen beim Institut für Politikwissenschaft der Eberhard Karls Universität Tübingen die vorliegende Studie in Auftrag gegeben. Sinn und Zweck dieser Studie ist es, Unterschiede und Gemeinsamkeiten der beiden Partnerstädte hinsichtlich ihrer kommunalpolitischen Struktur, ihrer politischen Kultur sowie der Rolle der Bürgerbeteiligung zu beleuchten. Beim Lesen der Ergebnisse wird deutlich, dass wir nach 25 Jahren immer noch Neues über unseren russischen Partner lernen können, wir uns aber auch in vielen Dingen ähnlicher sind, als wir vielleicht angenommen haben.

Das vorliegende Werk beweist auch, dass die aktuellen außenpolitischen Spannungen für uns auf kommunaler Ebene kein Hindernis bei unserer Zusammenarbeit darstellen. Sie sind vielmehr Ansporn, weiterhin

Neugier für das ferne und doch nahe Petrosawodsk zu entfachen und den zivilgesellschaftlichen Dialog mit unseren langjährigen Freundinnen und Freunden zu stärken. Denn nur dieser ist auf lange Sicht kulturell und politisch tragfähig. Wir sind überzeugt, dass auch diese Studie ihren Teil zur gemeinsamen Liebesgeschichte der Petrosawodsker und Tübinger Bürgerschaft beitragen wird.

Abschließend möchte ich mich noch bei allen beteiligten Interviewten in Petrosawodsk und Tübingen für ihre Bereitschaft bedanken, diese Studie mit ihrem Fachwissen und ihrer langjährigen Erfahrung im Bereich der Kommunalpolitik zu ermöglichen. Auch dem Institut für Politikwissenschaft der Eberhard Karls Universität Tübingen und insbesondere Herrn Dr. Rolf Frankenberger sei an dieser Stelle herzlich für Ihre Arbeit gedankt.

Boris Palmer
Oberbürgermeister der Universitätsstadt Tübingen
im Juni 2015

1. Einleitung

Kommunen sind Orte der Politik und der Kommunikation zwischen Bürgerinnen und Bürgern, Verwaltungen und politischen Amts- und Mandats-trägern. Als solche Orte gewinnen sie gerade im Zeitalter der Globalisierung immer mehr an Bedeutung. Denn kommunale Politik betrifft die unmittelbare Lebenswelt der Bürgerinnen und Bürger, politische Prozesse und Entscheidungen sowie deren Umsetzungen sind greifbar und im Rahmen des geltenden Rechts zu einem guten Teil auch gestaltbar: „Kaum eine politische Ebene ist so nah an den Menschen wie die kommunale. Hier haben die Bürgerinnen und Bürger die meisten Beteiligungsmöglichkeiten. Aber angesichts der stetig zunehmenden Aufgaben bei knapper werdenden Finanzen, [...] und der globalisierten Wirtschaft wird Kommunalpolitik immer komplizierter“ (Frick / Frech / Weber 2009: 8).

Dies gilt nicht nur für Deutschland und Baden-Württemberg, sondern auch für Kommunen überall auf der Welt. Meist mit begrenzten Kompetenzen und Mitteln ausgestattet, sind sie ebenso Orte der Umsetzung von föderaler, regionaler und lokaler Politik sowie der Auswirkungen globaler ökonomischer Entwicklungen und nicht zuletzt ökologischer Veränderungen wie dem Klimawandel. Die Herausforderungen und Determinanten kommunaler Politik sind also vielfältig. Kommunen sind in einen kulturellen, ökonomischen, politischen Rahmen eingebettet, der vieles vorgibt, aber auch Gestaltungsspielräume eröffnet. Und der sich über die Zeit verändert.

Es sind diese Veränderungen von Rahmenbedingungen, formalen und informellen Institutionen, politischen Prozessen, Einstellungen und Meinungen, und deren Zusammenspiel, die Kommunen als Orte der Politik so interessant machen. Denn hier wird der Wandel greifbar – in den Strukturen, aber auch und gerade in den Einstellungen und Meinungen der

Menschen. Den Wandel kommunaler Politik in einigen Kernaspekten exemplarisch nachzuzeichnen, ist Gegenstand dieser Studie. Auf der Basis zweier Fallstudien werden die Determinanten und Entwicklungen kommunaler politischer Strukturen und Kompetenzen einerseits sowie die Entwicklung von Partizipation und politischer Kultur andererseits rekonstruiert.

1.1. Studiendesign und Fallauswahl

Dabei dienen Petrosawodsk und Tübingen als Fallbeispiele für die Untersuchung kommunaler Politik im Wandel. Das 25-jährige Jubiläum der Städtepartnerschaft zwischen den beiden Kommunen ist dabei ein willkommener Anlass und Aufhänger für die Fallauswahl, handelt es sich doch um eine Auftragsarbeit zu selbigem. Wie sich zeigen wird, ist dies jedoch nicht der einzige Grund, weshalb diese beiden Fälle für eine vergleichende Studie interessant sind. Denn trotz unterschiedlicher institutioneller Rahmenbedingungen der politischen Systeme Russlands und Deutschlands, der unterschiedlichen regionalen Bedeutung der Städte und unterschiedlicher Geschichte und Kultur, sind sie doch beide Orte der erfahrbaren Politik, der Entscheidungsfindung und -umsetzung auf lokaler Ebene. Und sie sind Gebietskörperschaften, die sich selbstständig und eigenverantwortlich verwalten und organisieren. So ist das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung durch Art. 28, Abs. 2, Satz 1 GG – *„Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“* – in der deutschen Verfassung ebenso verankert wie in der Verfassung der Russischen Föderation. Dort heißt es in Artikel 12, Satz 1 und 2: *„In der Russischen Föderation wird die örtliche Selbstverwaltung anerkannt und garantiert. Die örtliche Selbstverwaltung ist im Rahmen ihrer Befugnisse selbständig“*¹.

¹ Quelle: <http://www.constitution.ru/de/>, zuletzt besucht am 11.08.2014. In Kapitel 8 über „Die örtliche Selbstverwaltung“ wird die Rolle der Kommunen in den Art. 130–133 weiter spezifiziert. So besagt Artikel 130,1 etwa, dass „[d]ie örtliche Selbstverwaltung in der Russländischen Föderation gewährleistet, dass die Bevölkerung Fragen von örtlicher Bedeutung selbständig entscheidet und das kommunale Eigentum besitzt, nutzt und darüber verfügt“.



Pavel Peschenko, Vorsitzender des Exekutivkomitees des Petrosavodsker Stadtrates, und Dr. Eugen Schmid, Oberbürgermeister der Universitätsstadt Tübingen, bei der Unterzeichnung des Partnerschaftsvertrages am 10. Oktober 1990.

Die beiden Kommunen sind also hinsichtlich der Rahmenbedingungen so genannte „*most different systems*“ (Przeworski / Teune 1970: 32f), während sie über eine analoge Funktionalität verfügen – die kommunale Selbstverwaltung in einem jeweils föderalen und subsidiär aufgebauten politischen System. Geht es bei einem rigorosen Vergleichsdesign à la Przeworski und Teune um die Identifikation von kausalen Zusammenhängen zwischen einer zu identifizierenden unabhängigen Variable, die bei ansonsten unterschiedlichen Rahmenbedingungen für ein gleiches Ergebnis oder Outcome verantwortlich ist, steht hier die Frage nach den Rahmenbedingungen und deren Wandel im Vordergrund, unter denen die Funktion der kommunalen Selbstverwaltung jeweils erbracht wird.

Daher handelt es sich aus methodischer Sicht um zwei qualitative heuristische Fallstudien (vgl. Eckstein 1975: 104f), bei denen die Besonderheiten der Fälle herausgearbeitet und dann ex post verglichen werden. Moses und Knutsen betonen die Bedeutung der Zusammenführung von einzelnen Fallstudien in mehr oder weniger rigiden Vergleichsstudien gerade hinsichtlich der Generierung von Hypothesen bezüglich des interessierenden Phänomens. Die Stärke liegt darin, dass die Befunde aus ganz unterschiedlichen Fällen ähnlich wie Bausteine zusammengetragen werden können, um zu Aussagen mit einem größeren Verallgemeinerungsgrad zu gelangen (vgl. Moses / Knutsen 2012: 140). Mit anderen Worten: Finden sich Gemeinsamkeiten des Wandels von Kommunalpolitik Tübingen und Petrosawodsk, so steht zu vermuten, dass diese gleiche oder zumindest ähnliche Ursachen haben.

1.2. Fragestellung und Methoden

Mit der Studie spüren wir dem Wandel kommunaler Politik in Petrosawodsk und Tübingen im Verlauf der letzten zwei Dekaden nach. Ganz konkret stehen dabei einerseits die kommunalen politischen Strukturen und deren institutioneller Rahmen und andererseits Partizipation, politische Kultur und deren Wahrnehmung im Zentrum des Interesses.

Die erste Perspektive fokussiert auf die formal-institutionelle Dimension, indem die kommunalen politischen Strukturen und Kompetenzen dargelegt werden. Konkret werden folgende Fragen bearbeitet:

- Welche politischen Strukturen und Gremien gibt es in den beiden Städten?
- Welche Entscheidungskompetenzen liegen bei der jeweiligen Kommune?
- Welche Möglichkeiten der politischen Beteiligung gibt es für Bürgerinnen und Bürger in der jeweiligen Kommune?

Grundlage für die Beantwortung dieser Fragen bildet eine Dokumentenanalyse. Der institutionelle Rahmen wird auf der Basis der jeweils gültigen Verfassungen, Gesetze und rechtlichen Ordnungen nachgezeichnet und durch eine Literaturanalyse einschlägiger wissenschaftlicher Quellen ergänzt. Das Ziel ist es, die Gemeinsamkeiten und Unterschiede hinsichtlich institutioneller Ordnung und politischer Herrschaft herauszuarbeiten, denn während die politischen Systeme Russlands und Deutschlands formal vergleichsweise ähnliche institutionelle Rahmenbedingungen aufweisen, unterscheidet sich die tatsächliche Ausübung von Herrschaft deutlich. Während Deutschland in einschlägigen Demokratie-Indizes wie Freedom House² oder Polity IV³ als „frei“ bzw. demokratisch eingestuft wird, wird Russland als „nicht frei“ bzw. als „Anokratie“ kategorisiert. Dieser unterschiedliche systemische Kontext, der sich in unterschiedlichen Herrschaftsmechanismen zeigt, legt eine Unterscheidung der Gestaltungsmöglichkeiten kommunaler Politik de jure und de facto nahe, so dass neben der formalen institutionellen Ordnung auch informelle Institutionen (vgl. Meyer 2008) in den Blick genommen werden.

Einen zentralen Teil der Studie bildet die zweite Perspektive, welche die stärker informellen Aspekte kommunaler Politik ins Zentrum rückt. Dabei geht es erstens um die Einschätzung politischer Eliten hinsichtlich des Wandels und der Gestaltungsmöglichkeiten kommunaler Politik und in den letzten zwei Dekaden. Und zweitens wird die politische Kultur in den kommunalen Gremien, Verwaltungen und in der Bürgerschaft sowie

2 Quelle: <http://www.freedomhouse.org/>, zuletzt besucht am 11.08.2014

3 Quelle: www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm, zuletzt besucht am 11.08.2014

die Wahrnehmung und Einschätzung von politischer Beteiligung untersucht. Die folgenden Fragen stehen dabei im Mittelpunkt des Interesses:

- Wie schätzen Akteure aus Politik und Verwaltung die Veränderungen in den letzten 25 Jahren ein?
- Wie stehen Akteure aus Politik und Verwaltung zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern?
- Wie charakterisieren Akteure aus Politik, Verwaltung und Wissenschaft die politische Kultur in den Gremien und der Kommune?

Diese Fragen werden auf der Basis von qualitativen Leitfaden-Interviews bearbeitet, von denen jeweils sieben in Petrosawodsk und Tübingen im Mai und Juni 2014 durchgeführt wurden und durch sechs schriftliche Interviews in Petrosawodsk im Juni und Juli 2014 ergänzt wurden⁴. Bei den Befragten handelte es sich in erster Linie um Personen aus Politik und Verwaltung. Angesichts der Datenlage haben wir diese Auswahl von Experten für Petrosawodsk gezielt erweitert. Denn während die Quellenlage und Expertise für Deutschland und Tübingen hinsichtlich zivilgesellschaftlicher Organisationen und Beteiligung vergleichsweise gut ist, finden sich zu Karelrien und Petrosawodsk deutlich weniger wissenschaftlich aufgearbeitete Informationen. Daher haben wir den Kreis der Befragten Expertinnen und Experten in Petrosawodsk zusätzlich um Personen aus zivilgesellschaftlichen Organisationen, Wissenschaft und Journalismus erweitert. Dies diente in erster Linie dazu, systematisch Daten zu erheben, die für die Beantwortung der Fragestellung nicht in adäquater Form vorlagen, und diese dann in die Analyse einfließen zu lassen⁵.

4 Die Interviews in Tübingen wurden von Rolf Frankenberger geführt. Sandra Evans führte die Interviews in Petrosawodsk. Wir danken Natalja Lavrushina für ihre tatkräftige Unterstützung bei den Interviews und der schriftlichen Nachbefragung in Petrosawodsk.

5 Den Interviewpartnerinnen und -partnern wurde zugesichert, dass Interviewpassagen anonymisiert verwendet werden. Auch wenn die meisten Interviewten mit einer Nennung ihres Namens einverstanden waren, wird diese Anonymität gewahrt. Dabei wurde auch bewusst darauf verzichtet, zwischen Politik, Verwaltung und anderen Akteuren zu unterscheiden, da eine personale Zuordnung dann leicht möglich wäre. Daher wurde auch auf eine Profilierung der interviewten Personen verzichtet, denn diese würde gegebenenfalls ebenfalls eine personale Zuordnung ermöglichen. Die zitierten Interviewstellen spiegeln, soweit nicht anders gekennzeichnet, den Kern der Experteneinschätzungen wider. Bei ambivalenten Bewertungen werden jeweils die Pole der Einschätzungen mit exemplarischen Zitaten belegt.

Alle befragten Personen können als Experten für die jeweilige Kommune und kommunale Politik gelten. Für eine Befragung von Experten haben wir uns aus verschiedenen Gründen entschieden. Einerseits war eine Bevölkerungsbefragung aufgrund der Rahmenbedingungen der Studie nicht möglich und andererseits sind Experteninterviews gerade für explorative Fragestellungen wie die hier aufgeworfenen Fragen besonders geeignet. Erhoben werden:

„Hintergrundinformationen über Sachverhalte und Geschehnisse, aber auch Informationen über Handlungsmotive und Kooperationsbereitschaften und Einschätzungen über Entwicklungen und Veränderungen“ (Blatter et al 2007: 62).

Expertinnen und Experten sind nach Meuser und Nagel (1991) solche Personen, die Teil des jeweiligen Handlungsfeldes sind. Dabei ist Expertentum ein relativer Status, der vom Forschungsinteresse abhängt:

„Als Expertin angesprochen wird, wer in irgendeiner Weise Verantwortung trägt für den Entwurf, die Implementierung oder die Kontrolle einer Problemlösung oder wer über einen privilegierten Zugang zu Informationen über Personengruppen oder Entscheidungsprozesse verfügt“ (Meuser/Nagel 1991: 443).

Dabei betonen die Autorinnen, dass es oft eben nicht die Personen auf der obersten Hierarchieebene sind, die als Experten gelten, sondern vielmehr diejenigen, die Entscheidungen vorbereiten und durchsetzen, also oft auf der zweiten und dritten Hierarchieebene zu finden sind. Dabei lassen sich zwei typische Forschungsdesigns unterscheiden:

1. Experten als Zielgruppe: Es geht um das eigene Handlungsfeld, also um Betriebswissen.
2. Experten als der Zielgruppe komplementäre Handlungseinheit: es geht um das Gewinnen von Informationen über die Kontextbedingungen des Handelns der Zielgruppe, also um Kontextwissen.

Beide Formen werden in der vorliegenden Studie kombiniert, indem sowohl Politikerinnen und Politiker nach ihrem Betriebswissen als auch andere Personen (insbesondere Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler) nach ihrem Kontextwissen befragt wurden. Auch Expertinnen und Experten im Sinne von Meuser und Nagel sind nicht objektiv, sondern haben eine subjektive Färbung in der Sicht auf die Dinge. Es ist auch nicht garantiert, dass Expertinnen immer die Wahrheit sagen. Daher ist es angezeigt, Expertenmeinungen ebenso zu kontrollieren wie Aussagen anderer Befragter. Das so genannte „cross checking“ mit Fakten und anderen Befunden ist

daher unerlässlich und erfolgt anhand der Befunde aus der Dokumentenanalyse sowie einer Kontrastierung der verschiedenen Interviews.

Für die Befragung wurde auf der Basis der Literaturrecherche ein Leitfaden entwickelt. Dieser umfasst insgesamt siebzehn offene Fragen zu den Themenbereichen 1) Aufgaben und Gestaltungsspielräume; rechtlicher Rahmen und finanzielle Situation; 2) Politik und Partizipation sowie 3) politische Kultur. Die Interviews dauerten im Schnitt etwa 49 Minuten, so dass insgesamt 685 Minuten aufgezeichneter Interviews vorliegen. Diese wurde nach einfachen Transkriptionsregeln transkribiert und die russischen Dateien ins Englische übersetzt. Transkription und Übersetzung erfolgten durch die Firma Transkripto.de. Zusätzlich liegen mehr als zwanzig Din-A4- Seiten schriftlicher Stellungnahmen vor. Diese wurden von Olga Yubitskaya ins Deutsche übersetzt.

Zur Auswertung der Daten wurde eine Form der qualitativen Inhaltsanalyse verwendet (vgl. Lamnek 1995; Mayring 2003; Hopf / Nevermann / Schmidt 1985; Hopf 1995). Dabei wurde das Material entlang der Kategorien des Interviewleitfadens kodiert und zusammengefasst. Die Auswertung der Daten erfolgte unter Verwendung der Analysesoftware MaxQDA.

1.3. Theoretischer Hintergrund

Den analytischen und theoretischen Hintergrund dieser Studie bilden einige Grundkonzepte der vergleichenden Analyse politischer Systeme. Hier spielen insbesondere die Konzepte Macht, Institution und politische Kultur eine zentrale Rolle. Eine Grundfrage der Politikwissenschaft ist die nach Macht als *„jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht“* (Weber 1980: 28) sowie deren Überführung in ein dauerhaftes Konstrukt von Herrschaft als *„die Chance, für einen Befehl bestimmten Inhalts bei angebbaren Personen Gehorsam zu finden“* (Weber 1980: 28). Es gilt also herauszufinden, wie Machtverhältnisse in einem politischen System so strukturiert werden können, dass sie vergleichsweise dauerhafte und verlässliche Herrschaftsverhältnisse bilden, die für Herrschende wie Beherrschte die Grundlage für das politische Leben bilden. Damit rücken

Institutionen als „*verhaltensregulierende und Erwartungssicherheit erzeugende soziale Regelsysteme*“ (Czada 2002: 354) in den Mittelpunkt des Interesses. Als historisch gewachsene Bündel formeller und informeller Regeln und Normen, Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismen und Sinn-systeme geben sie den Rahmen für Handlungen individueller und kollektiver Akteure vor (vgl. Campbell 2004: 1)⁶. Gleichzeitig stellen Institutionen geronnene Machtverhältnisse dar, welche soziale Interaktionen strukturieren und Herrschaft begründen:

„Es werden damit zugleich Machtpositionen festgelegt, Handlungsmöglichkeiten ausgegrenzt, gesellschaftliche Freiheitschancen eröffnet und individuelle Freiheitsschranken errichtet. Institutionen sind auch Regeln in unseren Köpfen und eine kollektive Gedächtnisstütze einmal getroffener, verbindlicher und verpflichtender Festlegungen“ (Waschkuhn 1994: 188f).

In einem engeren Sinne politisch sind Institutionen dann, wenn sie *„der autoritativen Konfliktregelung durch eigens dafür konstruierte Normen dienen sowie einen Apparat mit geeignetem Personal zu deren Durchsetzung bereithalten“* (Czada 2002: 354). Diese politischen Institutionen dienen über die Bereitstellung von *„Autorität, Deutungsmustern, Verhaltensregeln und sozialen Bindungen“* (Czada 2002: 354f) der Konstitution und Legitimation politischer Akteure. Mit dieser Definition von politischen Institutionen ist nichts über die Form der Festlegung oder Kodifizierung dieser Institutionen gesagt. In der Regel werden darunter jedoch zunächst die in politischen Verfassungen kodifizierten Institutionen sowie Gesetze und deren Regelungsinhalte verstanden. Dass diese Einschränkung in der Analyse politischer Systeme zu kurz greifen kann und dass die politische Realität ebenso durch nicht in Verfassungen oder Gesetzen kodifizierte Erwartungsmuster und Verhaltensregeln maßgeblich geprägt werden, zeigt eine Reihe von Arbeiten. Diese definieren informelle Institutionen

6 *“Institutions are the foundation of social life. They consist of formal and informal rules, monitoring and enforcement mechanisms, and systems of meaning that define the context within which individuals, corporations, labor unions, nation-states, and other organizations operate and interact with each other. Institutions are settlements born from struggle and bargaining. They reflect the resources and power of those who made them and, in turn, affect the distribution of resources and power in society. Once created, institutions are powerful external forces that help to determine how people make sense of their world and act in it. They channel and regulate conflict and thus ensure stability in society“* (Campbell 2004: 1).

als meist ungeschriebene, sozial geteilte Regeln, welche außerhalb der offiziell sanktionierten Kanäle geschaffen, kommuniziert und durchgesetzt werden (vgl. Helmke / Levitsky 2006: 5, sowie North 1990; O'Donnell 1996; Lauth 2000). Gemeinsam ist formalen wie informellen politischen Institutionen, dass sie politische Erwartungsmuster und Verhaltensregeln nicht nur konstituieren, sondern auch legitimieren, insofern und so lange diese politischen Regeln effizient durchgesetzt werden können und befolgt werden, d.h. die Kosten der Durchsetzung den Nutzen der Befolgung nicht übersteigen. Roland Czada (2002: 354f) argumentiert folgerichtig, dass die Chance einer zwanglosen Befolgung von Regeln auf einer kommunikativ geteilten gemeinsamen Grundlage, also dem Glauben an die Legitimität dieser Regeln beruht. Zwangsausübung zur Erzwingung von Regelbefolgung tritt also immer nur dann auf, wenn diese gemeinsame Grundlagen nicht in ausreichendem Maße bestehen.

Wenn also Institutionen wesentliche Grundlagen für die Sicherung von Herrschaft sind, bedeutet dies auch, dass Veränderungen von Institutionen, seien sie nun formal oder informell, erstens Ausdruck sich verändernder Herrschaftsverhältnisse sind und zweitens Maßnahmen darstellen, um diese veränderten Herrschaftsverhältnisse zu zementieren. Institutionelle Veränderungen können somit einerseits Reaktionen auf die Verschiebung von Macht und andererseits Ursachen für die Verschiebung von Macht sein. Möchte man institutionelle Veränderungen analysieren, so hat man die Möglichkeit, formale oder informelle oder beide Formen von Institutionen zu betrachten. Letzteres empfiehlt sich, wenn man ein umfassendes Bild von den Funktionslogiken eines politischen Systems zeichnen will. Denn jeweils nur für sich genommen werden weder formale noch informelle Institutionen ein hinlängliche Grundlage zur Einschätzung dieser Logiken liefern, können doch beide effektiv oder ineffektiv sein, sich ergänzen oder miteinander konkurrieren, sich gegenseitig überformen, ersetzen oder anpassen (vgl. Helmke / Levitsky 2006: 14). Eine Schwierigkeit dabei ist die Problematik der Erfassbarkeit und Messbarkeit informeller Institutionen.

Formale Institutionen sind in Verfassungen und Gesetzen kodifiziert und damit nachlesbar. Die Einhaltung der darin verkörperten Regeln ist bis zu einem gewissen Grad in einer Analyse der Verfassungspraxis überprüfbar. Bei der Analyse informeller Institutionen steht man jedoch vor dem Problem, zunächst die meist ungeschriebenen Regeln zu

identifizieren und dann auch noch nachzuweisen, ob, dass und wie sie befolgt, sanktioniert und modifiziert werden (vgl. dazu etwa Helmke / Levitsky 2006 und zur empirischen Einlösung etwa für Russland Meyer 2008). Auch wenn in Hinblick auf Autokratien oft darauf hingewiesen wird, dass formale Institutionen durch informelle Regeln und Normen transzendiert werden, so wäre es naiv, anzunehmen, dass erstere keine Rolle für die Herrschaftssicherung und -durchsetzung spielen würden. So bieten Verfassungen und Gesetze durch ihre explizite Formulierung auch für nicht-demokratische Herrscher eine zentrale Grundlage und Legitimationsquelle für politisches Handeln und sind meist Gegenstand von Strategien, die als „institutional engineering“ bezeichnet werden können, also das bewusste und zielgerichtete Modifizieren und Reformieren, Einführen und Abschaffen institutioneller Arrangements zur Absicherung eigener Machtansprüche und Herrschaftsmechanismen. Mithin sind es gerade die Institutionen, welche oft heiß umkämpfte „Gebiete“ in politischen Auseinandersetzungen bilden.

Auseinandersetzungen gibt es auch und gerade deswegen, weil es vor allem in Zeiten des Wandels in der Bevölkerung unterschiedliche Vorstellungen, Meinungen und Einstellungen gibt, was Politik sein soll und was sie leisten soll. Diese subjektive Dimension der Politik, die politischen Wertorientierungen, Einstellungen und Verhaltensweisen der Bevölkerung und ihr Umgang mit Politik, bilden zusammen die jeweilige politische Kultur eines Gemeinwesens. Sie stellt gerade aus systemanalytischer Perspektive in der Tradition von Talcott Parsons und David Easton eine Art sozialen Kitt dar, der Gesellschaften durch ein hinreichendes Maß an positiven Einstellungen gegenüber dem politischen System zusammenhält. David Easton definiert Unterstützung als:

„An attitude by which a person orients himself to an object either favorably or unfavorably, positively or negatively. Such an attitude may be expressed in parallel action [...] support refers to the way in which a person evaluatively orients himself to some object through either his attitudes or his behavior“ (Easton 1975: 436).

Seymour M. Lipset (1981: 64–70) wiederum geht davon aus, dass nur solche Systeme stabil bleiben, die von ihren Bürgern für effektiv, im Sinne politischer und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, und für legitim gehalten werden. Als Effektivität bezeichnet er die *„actual performance, the extent to*

which the system satisfies the basic functions of government“ und als Legitimität die „capacity of the system to engender and maintain the belief that the existing political institutions are the most appropriate ones for the society“. Das Anliegen der politischen Kulturforschung wird somit auf die Beziehung zwischen Bürger und Staat, also auf die Unterstützung des politischen Systems durch den Bürger fokussiert und erfasst, in welchem Maß

„die Bürger sich zu ihrer politischen Gemeinschaft zugehörig fühlen, ihr politisches System als angemessen empfinden und den politischen Institutionen sowie den Autoritäten vertrauen. Letztere werden nicht nur um ihrer selbst willen unterstützt, sondern vor allem aufgrund ihrer Fähigkeit, politische, soziale und wirtschaftliche Leistungen für die Gesellschaft zu erbringen“ (Pickel / Stark 2010: 204).

Es besteht also ein enger Zusammenhang zwischen der Ausgestaltung politischer Institutionen und Personen sowie deren Bewertung. Im Rahmen ihrer grundlegenden Arbeit „The Civic Culture“ haben Gabriel Almond und Sidney Verba schon 1963 verschiedene Typen politischer Kultur unterschieden: Die so genannte „parochiale“ Kultur zeichnet sich durch Nichteinmischung, mangelndes Individuelles Interesse an politischem Handeln sowie minimales Wissen und begrenzte affektive Bindungen zur Politik aus. Die „Untertanenkultur“ zeichnet sich durch eine differenzierte Systemsicht, gleichzeitig jedoch durch Werte der Passivität und eingeschränkte politische Bindungen sowie eine starke Orientierung an den Leistungen des politischen Systems aus. Die „Beteiligungs-Kultur“ („participant culture“) wiederum ist geprägt durch ein aktives Interesse an politischen Vorgängen und aktives politisches Handeln. Hinzu kommen nach Almond und Verba Mischtypen: Die „parochiale Untertanenkultur“ zeichnet sich durch eine große Distanz zwischen Staat und Bürgern aus, während die „partizipatorische Untertanenkultur“ durch eine gemeinsame (nationale) Identität und Loyalität mit Hang zum Gehorsam gegenüber einer zentralen Autorität sich häufig in politischer Passivität äußert. Dieser gegenüber steht die so genannte „Civic Culture“ oder „Staatsbürgerkultur“, welche rational-aktivistisch und stark input-orientiert ist, verbunden mit positiven Einstellungen gegenüber Gemeinwesen, politischem System und Institutionen. In unterschiedlichen politischen Systemen werden sich in der Regel mehrere politische „Teilkulturen“ finden, die entlang dieser Typen charakterisiert werden können. Dabei kann man im Sinne der oben

angeführten systemtheoretischen Überlegungen davon ausgehen, dass es eine funktionale Nähe zwischen verschiedenen Systemtypen und Kulturen gibt: Während Demokratien auf eine Civic Culture angewiesen sind, begünstigen verschiedene Formen der Untertanenkultur eher autoritäre Systeme. Nach Friedrich und Brzezinski (1965: 5) sind Autokratien solche politischen Systeme, in denen der oder die Herrscher unzulänglich oder gar nicht dem geltenden Recht unterworfen sind, sodass es keine anderen Gewalten mit genügend Macht gibt, die den oder die Herrscher zur Einhaltung geltenden Rechts zwingen könnten. Mit anderen Worten ist das zentrale Kennzeichen einer Autokratie das Fehlen einer effektiven Gewaltenteilung und -kontrolle. Juan Linz definiert Autokratien über folgende Eigenschaften:

„Limited, not responsible, political pluralism: without elaborate and guiding ideology (but with distinctive mentalities); without intensive or extensive political mobilization (except some points in their development); and in which a leader (or occasionally a small group) exercises power within formally ill-defined limits but actually quite predictable ones“ (Linz 1964: 297).

Eine eher passive, auf Gehorsam ausgerichtete politische Kultur befördert daher die Stabilität von Autokratien, während eine aktive, partizipative Staatsbürgerkultur eher typisch ist für Demokratien und für autoritäre Regime aufgrund des hohen Kenntnisstandes und der starken Partizipationswünsche eher dysfunktional ist (vgl. Pickel / Stark 2010). Die geschilderten theoretischen Überlegungen dienen in dieser Studie als Folie der Reflektion für die Befunde in den beiden Fallstudien.

1.4. Gliederung der Studie

Die Studie ist in der Folge in drei Kapitel unterteilt – die beiden Fallstudien zu Petrosawodsk und Tübingen bilden jeweils eigene Kapitel. Ein vergleichendes Kapitel, in dem die Befunde kontrastiert werden, schließt den Band.

Die Fallstudien sind jeweils analog mehrstufig aufgebaut. Beginnend mit Petrosawodsk in Kapitel 2 und anschließend mit Tübingen in Kapitel 3 wird die jeweilige Kommune in einem ersten Schritt kurz vorgestellt. In einem zweiten Schritt wird die Kommune auf der Basis der Dokumentenanalyse in den institutionellen Rahmen des jeweiligen Mehr-Ebenen-

Föderalismus eingeordnet und dieser institutionelle Rahmen genauer erläutert. Dabei werden politische Strukturen der Kommune, Zuständigkeiten und Aufgaben, Finanzen und Beteiligungsmöglichkeiten sowie politische Entwicklungen genauer beleuchtet.

In einem dritten Schritt werden die Ergebnisse der Analyse der Interviews entlang der drei Dimensionen Veränderungen, Bürgerbeteiligung und politische Kultur vorgestellt. Ein besonderes Augenmerk liegt zudem auf den in den Interviews zum Ausdruck gebrachten Macht- und Herrschaftsstrukturen.

In Kapitel 4 werden die Befunde zu den beiden Kommunen unter dem Titel „Kommunale Politik im Wandel – eine Vergleichsperspektive“ zusammenführt und verglichen. Dabei geht es auch und vor allem darum, die Gemeinsamkeiten und Unterschiede herauszuarbeiten und einen Versuch der Erklärung zu unternehmen. Dass dabei die formalen und informellen Macht- und Herrschaftsverhältnisse eine wesentliche Rolle spielen, kann schon einmal vorweggenommen werden.





2. Petrosawodsk

Petrosawodsk liegt am Onega-See im Nordwesten Russlands und ist mit ca. 260.000 Einwohnern die größte Stadt und Hauptstadt der ca. 650.000 Einwohner fassenden autonomen Republik Karelien. Sie liegt etwa 300 Kilometer nordöstlich von Sankt-Petersburg und etwa 200 Kilometer östlich der russisch-finnischen Grenze.

Zeugnisse menschlicher Siedlungen auf dem Stadtgebiet reichen zwar weit zurück, offiziell wurde Petrosawodsk jedoch erst im Jahr 1703 mit dem Bau einer Eisen- und Kanonenfabrik für den Zaren Peter (*petrosawod* = „das Peter-Werk“) gegründet. Bis auf den Zeitraum von Oktober 1941 bis Juni 1944, als die Stadt im Zuge des finnisch-sowjetischen Fortsetzungskriegs von finnischen Truppen besetzt war, lag Petrosawodsk durchgängig in russischem Einflussgebiet.

Als einzige größere Stadt (die nächstgrößere Stadt Kondopoga hat unter 35.000 Einwohner) in der Republik Karelien – die mit einer Fläche von ca. 170.000 km² fast halb so groß wie Deutschland ist, jedoch weniger als ein Hundertstel der Bevölkerung aufweist – ist Petrosawodsk das wichtigste politische und wirtschaftliche Zentrum der Region. Das Bruttoinlandsprodukt Kareliens betrug im Jahr 2009 12.931 \$ pro Person und lag damit nahe des russischen Durchschnitts und beim Vergleich der russischen Föderationssubjekte im Mittelfeld. Wichtige Industriezweige sind die Holzverarbeitende Industrie und Papierherstellung, die Metallindustrie sowie Fischverarbeitung. Die Wirtschaft Kareliens zeichnet sich, vor allem aufgrund der Holz-, Papier-, und Metallindustrie, durch eine starke Exportorientierung aus mit Ausfuhren im Wert von ca. 1,3 Milliarden US \$ gegenüber Importen in Höhe von 0,3 Milliarden US \$ im Jahr 2010.

Petrosawodsk liegt an der wichtigen Murmansk-Eisenbahnlinie, welche die im hohen Norden gelegene Industriestadt Murmansk mit Sankt

Petersburg verbindet. Außerdem verfügt die Stadt über einen eigenen kleinen Flughafen, der die Stadt mit Sankt-Petersburg verbindet. Die Stadt ist außerdem Sitz der Staatlichen Universität Petrosawodsk mit ca. 18.500 Studenten, sowie verschiedener kultureller Einrichtungen wie z.B. eines Konservatoriums.

Verwaltungstechnisch ist Petrosawodsk als „bedeutende Stadt der Republik (Karelien)“ ein eigenständiger städtischer Distrikt (gorodskie okrug), sowie Verwaltungssitz des die Stadt umgebenden Kommunal-distrikts Prionezhsky. Als Hauptstadt der autonomen Republik Karelien ist Petrosawodsk außerdem Regierungs- und Parlamentssitz der Republik.

Auf der offiziellen Internetpräsenz der Stadt, www.petrozavodsk-mo.ru/ eng finden sich umfassende Informationen zur Stadt, den politischen Strukturen, den Aufgabenbereichen und Aktivitäten von Politik und Verwaltung.

2.1. Die Kommune im politisches System Russlands

Die Kommune ist in die föderale Struktur des politischen Systems der Russischen Föderation eingebettet. Sie bildet die unterste, bürgernächste Ebene. Ihre Stellung lässt sich aber nur im Zusammenspiel mit den übergeordneten Ebenen, der regionalen Ebene der Republik Karelien und der Bundesebene verstehen. Bevor auf die kommunale Struktur Petrosawodsk eingegangen wird, soll daher an dieser Stelle zunächst das politische System Russlands etwas näher beleuchtet werden. Ein Schwerpunkt liegt dabei auf der föderalen Ordnung. In föderalen Systemen sind staatliche Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen dem Staat und untergeordneten Gliedstaaten aufgeteilt. Jede Ebene bearbeitet die ihr von der Verfassung übertragenen Aufgaben selbstständig und eigenverantwortlich. Die Souveränität liegt dabei im Idealfall nicht ausschließlich auf der obersten Ebene, sondern es kommt zu einer Teilung der Souveränität zwischen den Ebenen (vgl. Klein / Schubert 2011). Der Föderalismus dient dabei auch der Konfliktbearbeitung, indem die gesellschaftlichen und politischen Unterschiede zwischen den Gliedstaaten und zwischen Gliedstaaten und Zentralebene austariert werden (vgl. Weichlein 2012: 101). Die föderale Ordnung bestimmt so den Rahmen kommunaler Politik.

Die föderale Ordnung der Russischen Föderation

Föderalismus ist eines der Grundprinzipien der politischen Ordnung in Russland. In Art. 1, Abs. 1 der Verfassung der Russischen Föderation heißt es „Russland ist ein demokratischer föderativer Rechtsstaat mit republikanischer Regierungsform“. In Kapitel 3 zum föderativen Aufbau regeln die Art. 65 bis 79 die föderale Ordnung näher. Kennzeichnend für den russischen Föderalismus ist dabei, dass er unterschiedliche Rechtssubjekte kennt. Gemäß Art. 65 und 66 sind dabei Republiken, Regionen, Gebiete, Städte föderalen Rangs, autonome Gebiete und autonome Bezirke zu unterscheiden. Die Russische Föderation besteht aus 83 (einschließlich der beiden umstrittenen Föderationssubjekte der Republik Krim sowie der „Stadt föderalen Ranges“ Sewastopol wären es 85) Föderationssubjekten. Diese 83 „Subjekte“ teilen sich auf in 21 nationale Republiken, 1 autonomes Gebiet (awtonomnaja oblast), 4 autonome Kreise (awtonomny okrug), 9 Regionen (krai), 46 Gebiete (oblast) sowie 2 Städte föderalen Rangs (Moskau und St. Petersburg).

Die Art. 71, 72 und 73 regeln die Zuständigkeiten der Bundesebene und der Föderationssubjekte. Ausschließliche Zuständigkeiten der Russischen Föderation sind gemäß Art. 71 unter anderem Verfassungsverabschiedungen und -veränderungen, Bundesgesetze sowie die Kontrolle über deren Einhaltung, territoriale Fragen, der Schutz der Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers, die Festlegung der Gewaltenteilung, Marktordnung, Außenpolitik, außenwirtschaftliche Beziehungen, Verteidigung und Sicherheit und die Gerichtsverfassung. Gemeinsame Zuständigkeiten der Russischen Föderation und der Föderationssubjekte sind in Art. 72 definiert. Dazu gehören:

- die Gewährleistung eines einheitlichen Rechtsraums durch die Übereinstimmung der „Verfassungen und Gesetze der Republiken, der Statuten, Gesetze und anderen normativen Rechtsakten der Regionen, Gebiete, bundesbedeutsamen Städte, des autonomen Gebiets und der autonomen Bezirke mit der Verfassung der Russischen Föderation und den Bundesgesetzen“;
- der „Schutz der Rechte und Freiheiten der Menschen und Bürgers“;
- Naturnutzung;
- Erziehung, Bildung und Wissenschaft;

- Gesundheitsschutz;
- soziale Sicherung;
- Katastrophenschutz, sowie
- die „Festlegung allgemeiner Prinzipien der Besteuerung und Abgaben in der Russländischen Föderation“;
- weite Teile der Gesetzgebung (Verwaltungs-, Verwaltungsprozess-, Arbeits-, Familien-, Wohnungs-, Boden-, Wasser- und Forstgesetzgebung sowie die Gesetzgebung über Bodenschätze und Umweltschutz) und
- die Festlegung „allgemeiner Organisationsprinzipien für das System der Organe der Staatsgewalt und der örtlichen Selbstverwaltung“.

Gemäß Art. 73 verfügen die Föderationssubjekte außerhalb der Bundes- und Gemeinschaftszuständigkeiten über die „gesamte Fülle der Staatsgewalt“. Sie können nach Art. 76, Abs. 4 und 5 eigene Gesetze und andere normative Rechtsakte erlassen, so lange und insofern sie weder Bundesverfassungsgesetzen noch Bundesgesetzen widersprechen. Zu den Zuständigkeiten der Föderationssubjekte gehören damit die Verabschiedung und Implementierung von eigenen Rechtsakten und die Einführung von regionalen Legislativen, Exekutiven und Judikativen sowie Organen der lokalen Selbstverwaltung, Haushaltsplanung und Fiskalpolitik auf regionaler Ebene.

Zwar erscheint die Verteilung der Zuständigkeiten auf den ersten Blick klar geregelt. Dies wird jedoch in der Realität verkompliziert. So sieht die Verfassung in Art. 78 auch die Möglichkeit bilateraler Verträge zwischen dem Föderalstaat und den Föderationssubjekten vor, in denen gegenseitig Vollmachten übertragen werden können. Diese Möglichkeit wurde aus verschiedensten Gründen genutzt und mit 42 Föderationssubjekten Verträge und über 250 Abkommen geschlossen (vgl. Sakwa 2008: 260ff). Diese sicherten den Subjekten ganz unterschiedliche Privilegien zu. Zusammen genommen führten die Verabschiedung von regionalen Verfassungen und Gesetzen sowie die Abschlüsse bilateraler Verträge in den 1990er Jahren zu einer Fragmentierung des Rechtsraums, welche auch Auswirkungen auf den Finanzföderalismus hatte:

„The struggle over the allocation of tax revenues at the point of collection and from the federal budget became the defining indicator of Russia’s failure to establish itself as a genuine federation“ (Sakwa 2008: 263).

Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung

Ein zentrales Element des russischen Föderalismus ist ähnlich wie in Deutschland die kommunale oder „örtliche“ Selbstverwaltung. Die zentralen normativen Grundlagen dafür sind in der Verfassung der Föderation verankert. In Art. 12 heißt es:

„In der Russischen Föderation wird die örtliche Selbstverwaltung anerkannt und garantiert. Die örtliche Selbstverwaltung ist im Rahmen ihrer Befugnisse selbständig. Die Organe der örtlichen Selbstverwaltung gehören nicht zum System der Organe der Staatsgewalt“.

Näher definiert sind die Inhalte örtlicher Selbstverwaltung in Kapitel 8 der Verfassung. Die Art. 130 bis 133 regeln unter anderem, dass die Bevölkerung über Fragen lokaler Bedeutung selbst entscheidet und das kommunale Eigentum besitzt, nutzt und darüber verfügt. Dies geschieht gemäß Art. 130 Abs. 2 durch *„Referendum, Wahlen und andere Formen der unmittelbaren Willensäußerung sowie durch gewählte und andere Organe der örtlichen Selbstverwaltung“*. Zu den Aufgaben der örtlichen Selbstverwaltung gehören gemäß Art. 132 Abs. 1: (1) die Verwaltung des kommunalen Eigentums, (2) Aufstellung, Bestätigung und Vollzug des örtlichen Haushalts, (3) Festlegung kommunaler Steuern und Abgaben, (4) der Schutz der öffentlichen Ordnung und (5) die Entscheidung bei sonstigen Fragen von örtlicher Bedeutung.

In Art. 132 Abs. 2 ist zudem festgeschrieben, dass den Organen der örtlichen Selbstverwaltung staatliche Zuständigkeiten per Gesetz übertragen werden können, wobei *„sie mit den zu deren Wahrnehmung erforderlichen sachlichen und finanziellen Mitteln auszustatten sind. Die Ausübung der übertragenen Zuständigkeiten unterliegt der Kontrolle des Staates“*. Art. 133 garantiert die örtliche Selbstverwaltung durch

„das Recht auf gerichtlichen Schutz und auf die Erstattung zusätzlicher Ausgaben, die durch Entscheidungen von Organen der Staatsgewalt entstanden sind, sowie durch das Verbot einer Einschränkung der durch die Verfassung der Russischen Föderation und durch Bundesgesetze festgelegten Rechte der örtlichen Selbstverwaltung“.

Alle näheren Ordnungsprinzipien, Bestimmungen und Regelungen fallen gemäß Art. 72, lit. m unter die gemeinsame Zuständigkeit der

Russischen Föderation und der Föderationssubjekte und werden durch föderale Gesetze geregelt.

Neben zwei Gesetzen aus der Sowjetära⁷ ist dabei das föderale Gesetz „Über die allgemeinen Prinzipien der örtlichen Selbstverwaltung“ vom 28.08.1995 eine wichtige Grundlage der Ausgestaltung der örtlichen Selbstverwaltung. Es regelt unter anderem die Gültigkeit der örtlichen Selbstverwaltung auf dem gesamten Territorium der Russischen Föderation sowie das Selbstsatzungsrecht örtlicher Vertretungsorgane im Rahmen der geltenden regionalen und föderalen Bestimmungen. Dazu gehört auch, dass das örtliche Vertretungsorgan festlegen kann, ob der Leiter der örtlichen Verwaltung von der Bevölkerung oder dem Vertretungsorgan gewählt wird (vgl. Schneider 2001: 176; Wollmann / Gritsenko 2009).

Zudem ratifizierte die Staatsduma im April 1998 die im Jahr 1985 vom Europäischen Rat verabschiedete „Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung“⁸, welche die Vertragsstaaten auf völkerrechtliche Grundregeln verpflichtet, die der Wahrung der politischen, verwaltungsbezogenen und finanziellen Selbstständigkeit der Kommunen dienen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass in den 1990er Jahren, insbesondere unter Präsident Boris Jelzin, in Bezug auf die föderale Ordnung eine gewisse „laissez faire“-Haltung vorherrschte. Diese führte zu einer starken Fragmentierung hinsichtlich der institutionellen Ausgestaltung der föderalen Subjekte und auch der lokalen Selbstverwaltung, wobei die kommunale Ebene in der Republik Karelien von Beginn an eine vergleichsweise starke Stellung hatte. Aufgrund der daraus resultierenden Probleme politischer, ökonomischer und juristischer Art erschienen tiefgreifende Reformen notwendig, welche aber erst in den 2000er Jahren angegangen wurden. Als eine seiner ersten Amtshandlungen nach seiner Wahl zum Präsidenten am 26.03.2000 setzte Präsident Putin im Mai 2000 per Dekret

7 Es handelt sich um das Gesetz der UdSSR „Über die Grundlagen der Örtlichen Selbstverwaltung und der örtlichen Wirtschaft in der UdSSR“ vom 09.04.1990 sowie das Gesetz der Russischen Sozialistischen Föderativen Sowjetrepublik (RSFSR) „Über die Örtliche Selbstverwaltung“. Letzteres enthält nach Schneider (2001: 173) eine Reihe auch heute noch gültiger Bestimmungen, wie etwa die umfängliche Mitwirkung der Bürger und den Status örtlicher Vertretungs- und Verwaltungsorgane als rechtliche Subjekte.

8 <http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/122.htm>, zuletzt besucht am 16.08.2014.

sieben sogenannte „bevollmächtigte Vertreter“ des Präsidenten ein, die als Kontrolleure den Verfassungs- und Rechtsverletzungen innerhalb der sieben Großregionen (Karelien liegt in der Großregion „Nordwestrussland“) entgegentreten und die Umsetzung der Reformen begleiten und kontrollieren sollten.

Reformen der Beziehungen zwischen den föderalen Ebenen unter Präsident Putin

Im Jahr 2001 setzte Präsident Vladimir Putin eine Kommission ein, welche die föderalen Beziehungen und insbesondere die bilateralen Verträge zwischen der Föderation und einer Reihe föderaler Subjekte überprüfen sollte. Sie sollte eine Gesetzesbasis für die Gewaltenteilung zwischen föderaler, regionaler und kommunaler Ebene entwickeln:

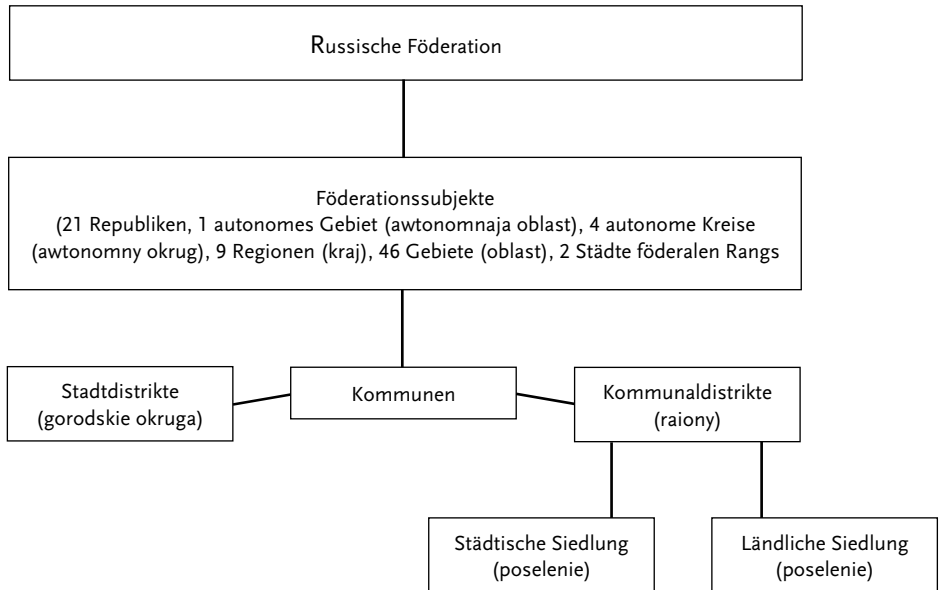
„The Commission sought to delineate what bodies were responsible for what at each of the three levels of governance. The issue of resources and division of taxes was central to this. The issue of the accountability of public bodies was also at the center of the commission’s work, with an attempt to clarify lines of financial and public accountability“ (Sakwa 2008: 281).

Die Kommission schlug eine umfangreiche Reorganisation der örtlichen Selbstverwaltung vor, welche die Grundlage des föderalen Gesetzes Nummer 131 *„Über die generellen Prinzipien der Organisation der örtlichen Selbstverwaltung in der Russischen Föderation“* von 2003 bildete. Mit diesem Gesetz wurde die örtliche Selbstverwaltung hinsichtlich der räumlichen Bildung lokaler Einheiten, der Verantwortlichkeiten, der Finanzausstattung lokaler Verwaltung sowie die institutionelle Ausgestaltung grundlegend neu organisiert (vgl. Young / Wilson 2007; Sakwa 2008: 280f; Wollmann / Gritsenko 2009). Aufgrund der Eingriffstiefe zog sich die Implementierung des Gesetzes bis ins Jahr 2009 (vgl. Gel’man 2009: 14).

Ein Ergebnis der Reform ist die Neuaufteilung der Verwaltungseinheiten. Abbildung 1 illustriert den Aufbau der nunmehr vier Ebenen des russischen Föderalismus.⁹

9 Das Gesetz wurde am 27.05.2014 durch das föderale Gesetz 136 hinsichtlich zweier weiterer Typen kommunaler Strukturen verändert: Stadtdistrikte (gorodskie okruga)

ABBILDUNG I: EBENEN UND ELEMENTE DES RUSSISCHEN FÖDERALISMUS



Quelle: Darstellung modifiziert nach Young / Wilson 2007

Auf der untersten Ebene besteht dieser aus städtischen und ländlichen Siedlungen (poselenie), welche jeweils Abgeordnete für ihren „Siedlungsrat“ wählen und einen direkt oder indirekt gewählten Verwaltungsleiter (glav) haben. Auf der nächst höheren Ebene gibt es kommunale Distrikte (raiony), welche die Aktivitäten mehrerer Siedlungen umfassen und koordinieren. In den Raionen gibt es Räte, die aus den Repräsentanten der Siedlungen bestehen. Neben den Raionen gibt es so genannte Stadtdistrikte (gorodskie okruga), die unabhängig von Siedlungen und Raionen sind. Sie weisen einen von den Bürgerinnen und Bürgern gewählten Stadtrat auf. Raione und Okruga bilden nach dem föderalen Gesetz 131 die Kommunen. Dabei führte die Aufteilung der Kommunen in verschiedene Typen mit unterschiedlichem Kompetenzumfang zu einer Verdoppelung der Anzahl an kommunalen Einheiten von 12.215 im Jahr 2000 auf ca. 24.079 im Jahr 2005. Die Stadt Petrosawodsk ist ein städtischer Distrikt oder Okrug. Gleichzeitig ist die Stadt Petrosawodsk Verwaltungssitz des sie umgebenden Prionezhsky Raion (zu dessen Verwaltungsbereich sie jedoch als Stadt von republikanischer Bedeutung und eigener Okrug nicht gehört). Darüber hinaus ist Petrosawodsk Regierungssitz und Hauptstadt der Republik Karelien. Wenn in der Folge von Petrosawodsk die Rede ist, bezieht sich dies auf die autonome Verwaltungseinheit als Okrug, welche die zentrale Ebene der örtlichen Selbstverwaltung der Stadt darstellt.

Aus dem föderalen Gesetz 131 ergibt sich die in Tabelle 1 dargestellte Aufgabenverteilung für die verschiedenen kommunalen Ebenen (vgl. Young / Wilson 2007: 1079). Insgesamt werden die Zuständigkeiten der lokalen Selbstverwaltung mit dem Gesetz föderationseinheitlich festgeschrieben, gemäß der Leistungsfähigkeit der jeweils zuständigen Verwaltungseinheit zugeschnitten und insgesamt vor allem reduziert.

Hinzu kommt eine Reform der Finanzaufweisungen, welche an die Aufgabenerfüllung angepasst wurden. Das föderale Gesetz 131 kann letztlich als eine bürokratische Rationalisierungsmaßnahme zusammengefasst werden, welche zu einer Vereinheitlichung der kommunalpolitischen Land-

mit einer innerstädtischen Unterteilung auf einer administrativ niedrigeren Ebene innerstädtischer Distrikte, sowie eben diese innerstädtischen Distrikte. Da Stand Juni 2014 keine solchen existierten, wurden sie nicht in das Schaubild aufgenommen.

TABELLE I: ZUSTÄNDIGKEITEN DER KOMMUNALEN EBENE

	Städtische und ländliche Siedlungen (poselenie)	Kommunaldistrikte (raiony)	Stadtdistrikte (gorodskie okruga)
Aufgaben auf allen Ebenen lokaler Selbstverwaltung	<ul style="list-style-type: none"> • Budget, • lokale Steuern, • Kommunales Eigentum, • Kommunale Straßen, • Öffentlicher Transport und Verkehr, • Notfallversorgung, • Kommunale Archive, • Friedhöfe und Bestattungen, • Büchereien, • Regulierung von Kommunikation, Lebensmittelversorgung und Dienstleistungen 		
Spezifische Aufgaben, die nicht mit anderen Ebenen der lokalen Selbstverwaltung geteilt werden (Ausnahme: anderslautende Vereinbarungen)	<ul style="list-style-type: none"> • Grundversorgung: Heizung, Wasser • Öffentlicher Wohnbau • Feuerwehr • Kulturelles Erbe, Denkmalschutz • Freizeitangebote • Müllabfuhr • Öffentliche Beleuchtung • Flächennutzung 	<ul style="list-style-type: none"> • Öffentliche Ordnung, Polizeiwesen • Medizinische Versorgung • Abfallmanagement (Haus- und Industrieabfälle) • Sozialleistungen • Grundversorgung: Gas, Elektrizität • Bewahrung regionaler Ressourcen • Umweltregulierung (ohne Föderale Angelegenheiten) • Bildung, Kinderbetreuung • Treuhand und Vormundschaft 	<ul style="list-style-type: none"> • Grundversorgung: Heizung, Wasser, Gas, Elektrizität • Öffentliche Ordnung, Polizeiwesen • Öffentlicher Wohnbau • Feuerwehr • Bewahrung städtischer Ressourcen • Medizinische Versorgung • Kulturelles Erbe, Denkmalschutz • Freizeitangebote • Treuhand und Vormundschaft • Müllabfuhr und Abfallmanagement (Haus- und Industrieabfälle) • Flächennutzung • Straßen

Quelle: übersetzt und modifiziert nach Young / Wilson 2007: 1079.

schaft Russlands und zu einer Erhöhung der Regier- und Lenkbarkeit der Kommunen durch das föderale Zentrum führen sollte. Diese Entwicklung hin zu einer „Machtvertikale“ geht jedoch auf Kosten der demokratischen Mitbestimmung und Einflussnahme der Bürger auf die Kommunalpolitik.

Eine weitere zentrale Reform wurde über das föderale Gesetz 83 implementiert, welches die Budgetierung und Finanzausweisung der einzelnen föderalen, regionalen und kommunalen Organe reformiert. Ziel des Gesetzes ist die Steigerung von Effektivität und Qualität städtischer und staatlicher Dienstleistungen. Dazu werden Anreize etwa über die zur effizienteren Mittelnutzung gesetzt. Gleichzeitig werden die Kontrollmöglichkeiten der föderalen Organe über die Mittelverwendung gestärkt. Insgesamt hat sich durch dieses Gesetz der Anteil der zweckgebundenen Mittelzuweisungen ebenso erhöht wie die Nachweis- und Rechenschaftspflicht. Auch diese Reform schränkt den Handlungsspielraum der Kommunen ein und erweitert die zentralstaatlichen Kontrollmöglichkeiten.

Die Bewertungen der Reformen des föderalen Systems und der lokalen Selbstverwaltung in der wissenschaftlichen Literatur sind überwiegend kritisch. So argumentiert Petrov (2012: 261), die kommunale Selbstverwaltung habe infolge der Reformen ihre verfassungsgemäß garantierte Eigenständigkeit eingebüßt:

„Sie ist nunmehr zur untersten Ebene der Zentralverwaltung geworden. Die Städte und Gemeinden sind doppelt abhängig geworden: finanziell aufgrund des Steuersystems und politisch“ (Petrov 2012: 261).

Eric Shiraev kommt in Anbetracht dieser Entwicklungen zu dem Schluss, dass die lokale Selbstverwaltung in erster Linie auf dem Papier bestehe und die Gestaltungsmacht sehr gering sei:

„In reality, however, local governments have very little power. Local officers do not make decisions on most legal issues, which have to be decided at higher levels. For many years now, local governments have had to cope with power shifting to the regional centers. Local authorities often face chronic budgetary problems. In most cases, they have little capacity to collect taxes without seeking approval from the center“ (Shiraev 2013: 105).

Ganz ähnlich bilanziert Vladimir Gel'man die Entwicklungen und erachtet den Verzicht auf kommunale Autonomie zugunsten der Staatskontrolle über die Gemeinden sowie die Unterordnung unter föderale und regionale Machorgane als die wichtigsten Ergebnisse:

„The Law not only changed the structure and boundaries of local government, introducing multiple tiers, but substantially increased the numbers of municipalities. It changed the financing of local government in the direction of the ‚fan‘ model referred to above, as well as introducing compulsory horizontal equalization between municipalities (distributing funds extracted from the better-off municipalities) and envisaging the possibility of de facto bankruptcy of municipalities, which could now be placed under external administration. The Law was criticized for placing more emphasis on making municipalities responsible for local questions rather than creating the conditions in which they could actually resolve these“ (Gel‘man 2009: 14).

2.2. Hierarchisierung des Politischen Systems und Kompetenzkonzentration im Zentrum

Die Zentralisierungstendenzen bei den Reformen der lokalen Selbstverwaltung fügen sich nahtlos ein in eine größere Perspektive institutioneller Reformen, die seit dem Jahr 2000 vorgenommen wurden und zur Etablierung einer „Vertikale der Macht“ geführt haben. Ausgehend von einer weitgehend westlich-demokratischen Standards entsprechenden Verfassung (vgl. Sakwa 2008) erfolgte unter Präsident Vladimir Putin eine Umgestaltung des föderalen Systems, des Parteien- und Wahlsystems sowie der Kompetenzen der Exekutive, die dem ohnehin schon starken Präsidenten eine noch größere Machtfülle verlieh.

Ausgangspunkt der gewaltigen Reformen war die vom Präsidenten geforderte Vereinheitlichung des Rechtsraumes auf dem Territorium der Russischen Föderation sowie die Einrichtung effektiverer Beziehungen zwischen Zentrum und Peripherie. Bezeichnenderweise proklamierte Putin dieses Programm kurz vor den Präsidentschaftswahlen im Jahr 2000 unter dem Label der „Diktatur des Gesetzes“ („diktatura zakona“)¹⁰, was eine

¹⁰ Quelle: Offener Brief an die Wähler vom 25.02.2000 publiziert in den Zeitungen Izvestia, Kommersant und Komsomolskaya Pravda. Im Internet unter: http://eng.kremlin.ru/text/speeches/2000/02/25/0000_type82912type104017_124556.shtml, zuletzt besucht am 29.12.2009.

sehr freie Interpretation dessen darstellt, was man gemeinhin unter dem englischen Begriff der „rule of law“ versteht. Die Reformen orientierten sich weitestgehend am geltenden Recht oder bewegten sich in rechtlichen Grauzonen. Sie erfolgten jeweils zu Anteilen über Verfassungsänderungen, einfache Gesetze und per Dekret (ukaz). Und dennoch veränderten sie das politische System nachhaltig und konsolidierten das autoritäre politische System. Denn zentrale Institutionen wie das Amt des Premierministers und der regionalen Exekutiven (Gouverneure und Präsidenten der Föderationssubjekte, die ganz grob den deutschen Bundesländern entsprechen) wurden zugunsten anderer Institutionen wie der Präsidialadministration und der Bevollmächtigten des Präsidenten geschwächt und die Machtbeziehungen hierarchisiert.

Eine Besonderheit des politischen Systems in Russland ist die Zuspitzung der Kontrolle des Institutionengefüges in der Person des Präsidenten. Der ursprünglich für vier und seit den Wahlen im März 2012 erstmals auf sechs Jahre und maximal zwei aufeinanderfolgende Amtszeiten direkt vom Volk gewählte Präsident teilt die Macht mit einem Premierminister und dem Kabinet. Der Präsident als Staatsoberhaupt und Regierungschef nimmt dabei eine prioritäre Stellung ein und verfügt nach den Art. 80 bis 93 der Verfassung über eine außerordentliche Machtfülle. Neben der Richtlinienkompetenz in Innen- und Außenpolitik sind dies unter anderem das Recht zur Erlassung von Dekreten, das Recht auf Gesetzesinitiative, die Unterstellung der so genannten „Machtministerien“ sowie das Recht zentrale Posten in Institutionen wie etwa das Oberkommando der Streitkräfte, den Sicherheitsrat, die obersten Beamten und die Bevollmächtigten des Präsidenten in den föderalen Bezirken zu ernennen. Der Präsident unterzeichnet und verkündet zudem alle Gesetze und ist mit einem (aufschiebenden) Vetorecht ausgestattet. Insbesondere mit dem Dekret-Recht übernimmt der Präsident auch legislative Funktionen.

Dieses ohnehin schon stark zugunsten des Präsidenten interpretierte semi-präsidentielle System wurde durch Veränderung und extrakonstitutionelle Ergänzung des institutionellen Gefüges des politischen Systems Russlands weiter auf die zentrale Figur des Präsidenten zugeschnitten¹¹.

11 Dazu gehört die Schaffung des Nationalen Sicherheitsrates, des „Staatsrat der Russländischen Föderation“ als Beratungsgremium, dem die Oberhäupter der Föderalen Subjekte angehören, der Öffentlichen Kammer und des „Rats für Nationale Projekte“.

Bestehende Institutionen wurden dieser Zentralisierung angepasst. Dazu gehören unter anderem die Restrukturierung der Geheimdienste mit einer gleichzeitigen Aufwertung des Inlandsgeheimdienstes FSB im Januar 2003, die Unterstellung der so genannten „Machtministerien“ und weiterer Institutionen¹² direkt unter den Präsidenten durch ein Dekret vom 09.03.2004, die weitgehende Entmachtung des Generalstabs und die Unterstellung der operativen Kontrolle über die Truppen direkt unter das Verteidigungsministerium im April 2004.

Umfassende Föderalreform

Eine weitere Zentralisierung der Macht wurde mit der wohl umfassendsten Maßnahme der institutionellen Umgestaltung Russlands in den beiden Amtszeiten Vladimir Putins, der Föderalreform, erreicht (vgl. Gel'man 2010). Sie betrifft neben einer reinen Gebietsreform vor allem auch die Ordnung der Legislative, namentlich der zweiten Kammer der Föderalversammlung, dem Bundesrat. Diesem gehören gemäß Art. 95 Abs. 2 je zwei Vertreter jeden Subjekts der Russländischen Föderation an¹³. Der Bundesrat bestätigt Gesetze, entscheidet über extraterritoriale Truppeneinsätze, muss dem Ausnahme- und Kriegszustand zustimmen und entscheidet über die Amtsenthebung des Präsidenten mit einer Zweidrittelmehrheit.

Der erste Schritt der Föderalreform umfasste die Schaffung von zunächst sieben, heute acht, Großregionen oder Föderationskreisen mit je einem Vertreter des Präsidenten, die Möglichkeit der Absetzung der Gouverneure bei Verstößen gegen föderales Recht sowie die Änderung der

Alle diese Institutionen haben offiziell eine beratende Funktion, können aber als informelle Zirkel der Entwicklung von politischen Strategien gelten. Durch den Zugang zur Macht, sprich dem Präsidenten, können auf diese Weise gesellschaftliche wie politische und ökonomische Gruppen inkorporiert werden.

12 Die Machtministerien sind Innen-, Notstands, Außen-, Verteidigungs- und Justizministerium. Darüber hinaus wurden der FSB, der Auslandsgeheimdienst SWR und diverse andere Verwaltungseinheiten direkt dem Präsidenten unterstellt.

13 Interessanterweise unterliegen die Verfahren der Bildung des Bundesrats ebenso wie der Wahl der Duma-Abgeordneten gemäß dem Verfassungsartikel 96 Abs. 2 der einfachen Bundesgesetzgebung, welche im Unterschied zur Verfassung mit einfachen Parlamentsmehrheiten verändert werden kann.

Zusammensetzung des Föderationsrates. Ziel dieser massiven Umstrukturierung war die enge Bindung der Gouverneure und Regionalparlamente an das Zentrum über den Mechanismus drohender Amtsenthebungen und Kontrollen durch die Präsidentenvertreter in den Großregionen. In der zweiten Phase der Reformen wurde das Verfahren der Bestimmung der Gouverneure und Präsidenten der Regionen geändert. Diese wurden seit 2005 nicht mehr gewählt, sondern auf Vorschlag des Präsidenten von der regionalen Exekutive bestätigt. Im Zuge der weiteren Vertikalisierung der föderalen Strukturen übertrug Putin den Leitern der regionalen Exekutiven per Dekret die Verfügung über die örtlichen Sicherheitsbehörden. Mit dem Abschluss der beiden Phasen der Föderalreform kann von einer weitgehenden Hierarchisierung der Beziehungen von Zentrum und Peripherie gesprochen werden, welche die in anderen Bereichen des politischen Systems beobachtbare Personalisierung von Verantwortungsbeziehungen sowie die Etablierung hierarchischer und wechselseitiger Abhängigkeitsstrukturen nochmals verstärken. Hinzu kommt, dass die Steuerautonomie der Regionen gering ist und die Regelungskompetenzen im Zentrum konzentriert wurden. Die föderale Ebene hat mit etwa 700 Zuständigkeitsbereichen gegenüber lediglich 50 bei den Föderationssubjekten verbliebenen Kompetenzbereichen eine Übermacht, die den Gestaltungsspielraum der Föderationssubjekte massiv einschränkte. Hier fügen sich denn auch die Regelungen des weiter oben geschilderten föderalen Gesetzes 131 ein, welche die Kommunen in dieser Hierarchisierung den Föderationssubjekte unterordnen

Die Wiedereinführung der Gouverneurswahlen im Mai 2012 ist angesichts der Kompetenzverluste und Kontrollmöglichkeiten kaum als relevant zu bezeichnen. Zumal das Gesetz dem Präsidenten das Recht einräumt, die Kandidaten für die Wahlen zu Konsultationen vorzuladen¹⁴. Hinzu kommt, dass es den Regionen seit April 2013 gesetzlich freigestellt ist, ob sie ihren Gouverneur direkt oder indirekt durch das regionale Parlament wählen lassen.

14 Quelle: <http://www.bpb.de/internationales/europa/russland/47926/russland-unter-den-praesidenten-putin-und-medwedew-1999-2012?p=all>; zuletzt besucht am 14.08.2014.

Kontrolle des Parteien- und Wahlsystems

Wahlen und der Vorgang des Wählens gelten als zentrale Kennzeichen demokratischer Staaten und erfüllen dort zentrale Funktionen, wie etwa der politischen Repräsentation der Interessen der Bevölkerung, der Elitenrekrutierung und der Integration der Bevölkerung in das politische System. Doch Wahlen sind kein ausschließlich „demokratisches Phänomen“. Denn auch in den meisten Autokratien werden mehr oder weniger regelmäßig Wahlen abgehalten, freilich mit nur begrenzter Ergebnisoffenheit. Nur über die funktionale Bedeutung lässt sich erklären, warum Wahlen abgehalten und politische Parteien erlaubt werden. Ihnen fehlt zwar das liberale Moment der Integration verschiedener Interessen oder der Kontrolle der Exekutiven, aber dennoch erfüllen Wahlen und mit ihnen die bei Wahlen antretenden Parteien auch in autoritären Kontexten wichtige Funktionen der Kommunikation, Erziehung und Legitimation (vgl. Nohlen 2007). Mit der Kommunikationsfunktion ist die Möglichkeit gemeint, Anordnungen, Erklärungen oder Hinweise an die Bevölkerung zu geben. Die Erziehungsfunktion weist auf die Möglichkeit von Wahlen hin, den Bürger zur gelenkten Partizipation zu erziehen. Allein die Ausübung von Wahlen gibt den Wählern bereits das Gefühl, dass sie partizipieren und etwas beeinflussen können. Von Bedeutung ist, dass es an der Wahlurne nominelle Gleichheit gibt. Damit werden wirkliche Ungleichgewichte, sozioökonomische, ethnische oder Geschlechterungleichgewichte, verschleiert. Die Wahl ist hier auch eine Manifestierung der existierenden Ordnung. Wahlen können damit auch betäubende Wirkung haben. Auch ist die Legitimationsfunktion von Bedeutung. Sie wirkt hier nach innen und nach außen. Nach außen sind Wahlen ein Zeichen für gute Führung. Nach innen können Wahlen eine reinigende Funktion haben: *„they become a sort of national festival the meaning of which has not yet been lost in the mist of time“* (Hermet 1978: 16). Auch können mit dem Versprechen, das System zu reformieren, weniger radikale Opponenten angezogen werden. Gerade in Autokratien besteht zudem das Problem, der Entkopplung der politischen Eliten von der politischen Basis. Die stattfindende Beeinflussung, Steuerung und Kontrolle von Präferenzen bedeutet, dass nur bedingt zuverlässige Quellen für die Interessen und Meinungen der Wahlbevölkerung existieren und alle möglichen Informationsquellen genutzt werden müssen, etwa die Wahlbeteiligung, Anteile für Regierungs-

und Oppositionsparteien sowie der Anteil der Nichtwähler. Zusammen mit Meinungsumfragen können dann durchaus Aussagen über die Größe einer kritischen Masse der Systemunzufriedenheit gemacht werden.

Hinsichtlich der politischen Parteien kann denn auch von einer weitgehenden Entmachtung gesprochen werden. Das in Russland in der Verfassung in Art. 13 verankerte Mehrparteiensystem wird durch die staatlichen Eingriffe wie die wiederholte Veränderung des Parteien- und Wahlrechts weitgehend transformiert in ein gelenktes und nur bedingt pluralistisches Parteiensystem. Die Reformen sind in ihrem kompletten Zuschnitt insbesondere dazu geeignet, die Parteienlandschaft zu kontrollieren und große Parteien systematisch zu privilegieren. So beinhaltet das Parteiengesetz von Juni 2001 eine gravierende Verschärfung der Anerkennung politischer Vereinigungen als Parteien. Dieses Gesetz wurde 2004 weiter verändert, so dass nun 50.000 Mitglieder und in jeder regionalen Organisation mindestens 500 Mitglieder für eine Registrierung als Partei gefordert sind. Einige Autoren gehen aufgrund der massiven Ungleichbehandlung von Parteien im politischen Alltag in ihrer Beurteilung noch weiter und bezeichnen es als System mit einer Partei und Ausschmückung. Thomas Remington (2008: 214) merkt etwa an, dass sich in den beiden Amtszeiten Präsident Putins ein „*authoritarian dominant party regime*“ entwickelt habe, das charakterisiert ist durch eine enge Symbiose von Staat und der Regierungspartei Einiges Russland. Diese besteht darin, dass die Partei staatliche Ressourcen nutzt, um überwältigende Wahlsiege und Parlamentsmehrheiten zu erringen und im Gegenzug die vom Präsidenten gewünschten Gesetze problemlos durch die Legislative zu bringen (vgl. Remington 2008: 214).

Zur Konzentration des Parteiensystems auf im Wesentlichen vier Parteien¹⁵ hat insbesondere die mehrfache Veränderung des Wahlrechts beigetragen. Dies betrifft in Bezug auf die Duma-Wahlen insbesondere die

15 Einiges Russland als die Partei des Präsidenten, Gerechtes Russland als eine künstlich geschaffene systemkonforme Opposition sowie die sich meist mit der Mehrheit und dem Präsidenten identifizierende Liberaldemokratische Partei Russlands LDPR von Vladimir Shirinowski und die Kommunistische Partei der Russländischen Föderation KPRF als eine mehr oder weniger systemkonforme oppositionelle Kraft und einzige Mitglieder- und programmorientierte Partei. Die vielen kleineren Parteien, zu denen demokratisch orientierte Parteien wie Jabloko und die Union der rechten Kräfte (SPS) gehören, wurden marginalisiert

Umstellung von einem Graben- auf ein reines Listenwahlsystem mit proportionaler Repräsentation sowie die Verschärfung der Parteienzulassung zu Wahlen und die Erhöhung der Sperrklausel von fünf auf sieben Prozent sowie die Abschaffung der Mindestwahlbeteiligung. Die Ergebnisse der Duma-Wahlen zeigen eindrücklich die Effekte der Reformen: Während man vor 2000 noch von einer für neue Demokratien normalen Konsolidierungsphase sprechen kann, kommt es im Zuge der Reformen zu einer eindeutigen Beschränkung des in der Verfassung verankerten politischen Pluralismus. Erstens sinkt die Zahl der zu den Wahlen zugelassenen Parteien, zweitens sinkt die Zahl der in der Staatsduma vertretenen Parteien und stabilisiert sich bei vier. Und drittens stabilisiert sich der Stimmanteil der „Partei der Macht“ Einiges Russland auf hohem Niveau. Daran ändert denn auch das Ergebnis der Wahlen zur 6.Staatsduma am 4.12.2011 nichts. Auch wenn Einiges Russland mit „nur“ noch 49,5% eine deutliche Niederlage einstecken musste, verfügt sie mit 238 Abgeordneten über eine absolute Mehrheit und kann ihrer Aufgabe als „legislative machine“ des Präsidenten weiter nachkommen.

Mit dem Bundesgesetz Nummer 28 vom 02.04.2012 zur Änderung des föderalen Gesetzes „Über die Politischen Parteien“ wurde die Parteienregistrierung erneut verändert und durchaus liberalisiert: So benötigen Parteien nunmehr nur noch 500 Mitglieder und müssen nur noch in der Hälfte der Regionen vertreten sein. Dies führt einerseits zu einer Vereinfachung der Parteienregistrierung, befördert andererseits jedoch auch die Fragmentierung, unbeschränkte Vielfalt und Verwirrung in der Parteienlandschaft sowie bei Wahlen. Und auch das Wahlrecht wurde wieder geändert. So trat am 22.02.2014 das föderale Gesetz Nummer 20 in Kraft, das eine Rückkehr zu einem gemischten Wahlsystem mit 225 Direktmandaten und 225 Listenmandaten vorsieht, die 5%-Klausel wiedereinführt und die Registrierung von Parteien und Direktkandidaten erleichtert. Parteien die bei der letzten Duma-Wahl mindestens 3% der Stimmen erhielten, müssen sich nicht erneut unter Vorlage von Unterschriftenlisten registrieren. Alle anderen Parteien benötigen mindestens 200.000 Unterschriften. Direktkandidaten benötigen Unterschriften von 3% der Wähler ihres Wahlkreises, um registriert zu werden. Ob diese Maßnahmen eher demokratisierende oder fragmentierende und die Opposition damit schwächende Effekte zeigen werden, bleibt abzuwarten.

Zusammenfassend lässt sich konstatieren, dass die institutionellen Reformen im Zusammenspiel mit der gezielten Nutzung ökonomischer Ressourcen zur Etablierung eines vergleichsweise stabilen autoritären Regimes beitrugen, das entlang einer Vertikale der Macht auf allen Ebenen des Föderalismus durchhierarchisiert ist¹⁶. Hinzu kommt, dass die geschilderten institutionellen auf der gesellschaftlich-kulturellen Ebene ihre Entsprechung finden. Und zwar in individuell wie kollektiv verankerten Denk- und Wahrnehmungsmustern, welche bewusst oder unbewusst das politische Regime stützen oder von diesem gezielt instrumentalisiert werden. Man denke nur an die Figur des starken, rechtschaffenen und weltgewandten Führers, mit der Vladimir Putin immer wieder spielt(e). Dabei sind historische Erfahrungen und Entwicklungen zentral für die subjektive Willens- und Meinungsbildung und nicht zuletzt für die Wahrnehmung der eigenen Handlungsfähigkeiten. Das wenig demokratische Verständnis von Zivilgesellschaft und politischer Partizipation auf Seiten der Herrschenden sowie Konservatismus, politische Apathie (vgl. Gudkov 2011) und Skepsis gegenüber zivilgesellschaftlichen Akteuren auf Seiten der Beherrschten komplettieren das Bild.

2.3. Politische Strukturen der Stadt Petrosawodsk

Die politischen Strukturen der Stadt Petrosawodsk sind vor dem Hintergrund der geschilderten Entwicklungen zu sehen. Petrosawodsk ist als Hauptstadt der Republik Karelien eine „bedeutende Stadt“ und gemäß föderalem Gesetz 131 ein eigener Stadtdistrikt (gorodskie okrug), in der Folge Kommune genannt. Die Grundlagen und Zuständigkeiten der Kommune ergeben sich aus den Regelungen zur örtlichen Selbstverwaltung

¹⁶ Diese Entwicklung spiegelt sich auch in den Bewertungen Russlands in einschlägigen Demokratieindizes wider. Im Jahr 1997 von Freedom House auf einer Skala von 1–7 (frei-nicht frei) mit dem Wert 3,5 als teilweise frei eingestuft, wurde Russland im Jahr 2011 mit dem Wert 6,5 und 2014 mit dem Wert 5,5 als nicht frei kategorisiert. Analog sprach man in der Literatur in den 1990er Jahren von einer „defekten“, „defizitären“ oder zumindest noch nicht konsolidierten Demokratie, während heute die Einschätzung Russlands als Autokratie vorherrscht (vgl. Frankenberger 2012).

in der russischen Verfassung, relevanten Bundesgesetzen, der Verfassung der Republik Karelien und weiteren kommunalen Rechtssetzungen. Dabei erkennt an und garantiert Art. 12 der russischen Verfassung die örtliche Selbstverwaltung. Kapitel 8 der Verfassung regelt in den Art. 130 bis 133 unter anderem die grundlegenden Zuständigkeiten der örtlichen Selbstverwaltung. In Art. 131 Abs. 1 wird festgelegt: *„Die Struktur der örtlichen Selbstverwaltung wird von der Bevölkerung eigenständig bestimmt“*. Damit bleibt die konkrete Ausgestaltung der politischen Strukturen verfassungsseitig offen und die Verantwortlichkeit für die Ausgestaltung wird an die jeweilige Bevölkerung delegiert. In Art. 130 Abs. 2 sind jedoch grundlegende Elemente der örtlichen politischen Struktur definiert. Dabei werden mit Referenden und Wahlen sowohl direktdemokratische als auch repräsentative Verfahren und gewählte wie auch nicht-gewählte Organe vorgesehen. Denn dort heißt es:

„Die örtliche Selbstverwaltung wird von den Bürgern mittels Referendum, Wahlen und anderen Formen der unmittelbaren Willensbekundung sowie durch gewählte und sonstige Organe der örtlichen Selbstverwaltung ausgeübt“.

Da die Festlegung allgemeiner Organisationsprinzipien für das System der Organe der Staatsgewalt und der örtlichen Selbstverwaltung in Art. 72, Buchstabe m als Gemeinschaftsaufgabe von Russischer Föderation und den Föderationssubjekten der Russischen Föderation definiert ist, sind für die Ausgestaltung der politischen Strukturen Petrosawodsk auch die Verfassung der Republik Karelien sowie Bundes- und Republikanische Gesetze von Bedeutung. In der Karelistischen Verfassung regelt Kapitel 6, Art. 70–72 die kommunale Selbstverwaltung näher, diese Gesetzestexte sind jedoch vom Sinngehalt identisch mit den Regelungen der Russischen Verfassung.

Die konkrete Ausgestaltung der politischen Strukturen ist in der Satzung des Städtischen Distrikts Petrosawodsk in der Fassung vom 25.02.2014 geregelt¹⁷.

¹⁷ Quelle: <http://www.petrozavodsk-mo.ru/petrozavodsk/gorod/info/ustav.htm>, zuletzt besucht am 18.08.2014. Die Stadt Petrosawodsk stellt generell umfassende Informationen zu den politischen Strukturen im Internet unter www.petrozavodsk-mo.ru/ zur Verfügung, die meisten sind in russischer Sprache, zum Teil jedoch auch auf Englisch verfügbar.

Gemäß Art. 29 ist der Bürgermeister die höchste gewählte Amtsperson des Stadtdistrikts Petrosawodsk. Er nimmt an den Sitzungen des Stadtrates (Petrosovet) teil, vertritt den Stadtdistrikt in der Zusammenarbeit mit Organen der Russischen Föderation, der Republik Karelien und den Organen der Selbstverwaltung. Er erfüllt exekutive, organisatorische und Kontrollfunktionen.

Der Bürgermeister als Stadtoberhaupt wird von den Bewohnern des Stadtdistrikts in freien, gleichen und geheimen Wahlen für eine Amtszeit von 5 Jahren direkt gewählt¹⁸. Als Stadtoberhaupt ist der Bürgermeister oberster Verwaltungschef und damit Chef der lokalen Exekutive. Ihm untersteht die Stadtverwaltung, die organisatorisch in fünf verschiedene Bereiche unterteilt ist. Sie besteht aus einer Verwaltungsaufsichtseinheit und vier permanenten Ausschüssen oder Komitees für:

1. Finanzen,
2. Wirtschaft und Vermögensverwaltung,
3. Wohnen und öffentliche Versorgung sowie
4. Soziale Entwicklung.

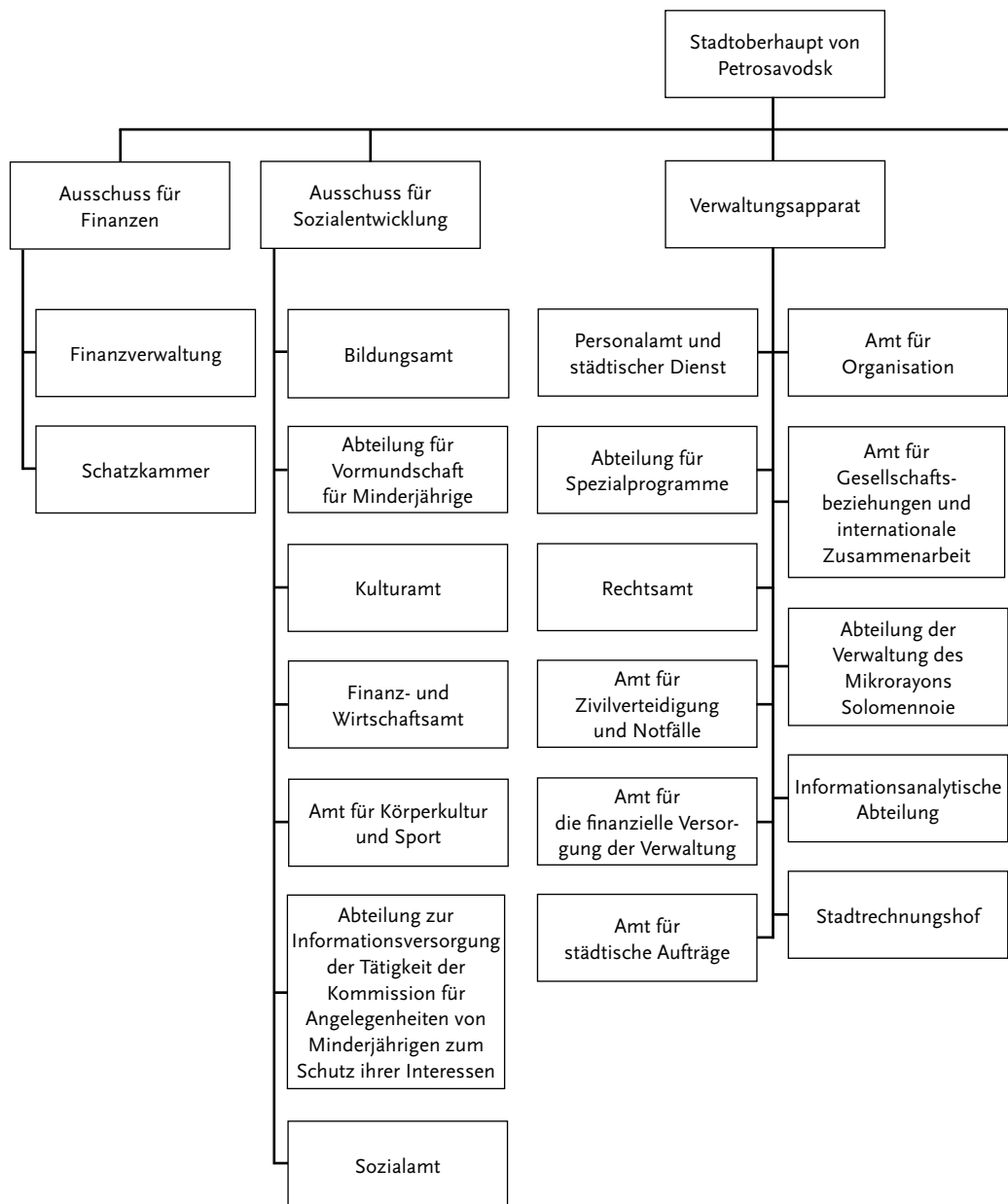
Alle vier Untereinheiten umfassen mehrere Ämter und Abteilungen, wie Abbildung 2 darlegt.

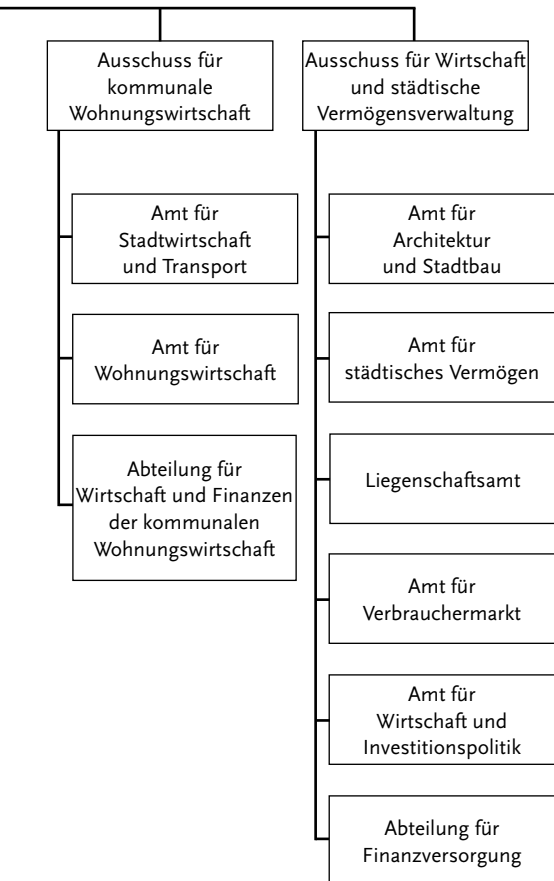
Der Stadtrat – Petrosovet – ist gemäß Art. 15 der Satzung des Stadtdistrikts Petrosawodsk das Vertretungsorgan der Bürgerinnen und Bürger (Abbildung 3). Er ist ein gewähltes ständiges Kollegialorgan. Er besteht aus 30 Personen, die von der Bevölkerung des Stadtdistriktes Petrosawodsk für eine Amtsperiode von 5 Jahren gewählt werden¹⁹. Gemäß Art. 16 haben Bürgerinnen und Bürger ab 18 Jahre das aktive und passive Wahlrecht. Drei Abgeordnete können in Vollzeit arbeiten, alle anderen erhalten einen Stundenlohn für die Arbeitszeit in Sitzungen und Kommissionen. Die Mitglieder des Petrosovet bilden Fraktionen und wählen einen Vorsitzenden. Momentan gibt es zwei Fraktionen: die Fraktion der Partei Einiges Russland sowie die Deputiertenvereinigung Für Petrosawodsk. Der Vorsitzende Oleg Fokin gehört der größten Fraktion Einiges Russland

18 Seit 2013 ist Galina Shirshina Bürgermeisterin. Sie setzte sich als unabhängige Kandidatin bei den Wahlen mit 41,9% gegen den Amtsinhaber Nikolai Lewin (28,9%) durch.

19 Vor der Änderung am 01.10.2010, Nr.26/42-843 waren es 60 Abgeordnete, die auf 4 Jahre gewählt wurden.

ABBILDUNG 2: STRUKTUR DER STADTVERWALTUNG VON PETROSADOWSK





Quelle: www.petrozavodsk-mo.ru; zuletzt besucht am 16.08.2014.

an. Art. 19 der Satzung regelt die Zuständigkeiten des Petrosovet. Der Petrosovet verabschiedet als „Königsrecht“ den kommunalen Haushalt. Er entscheidet über die Annahme und Änderung der Satzung des Stadtdistrikts sowie die Einrichtung, Änderung und Aufhebung von lokalen Steuern und Gebühren, die Entwicklungspläne der Stadt, Tarife der öffentlichen Verkehrsmittel. Er trifft die im Rahmen der örtlichen Selbstverwaltung notwendigen und möglichen Entscheidungen in weiteren 29 Bereichen der originären Kommunalaufgaben, die nicht weisungsgebunden sind.

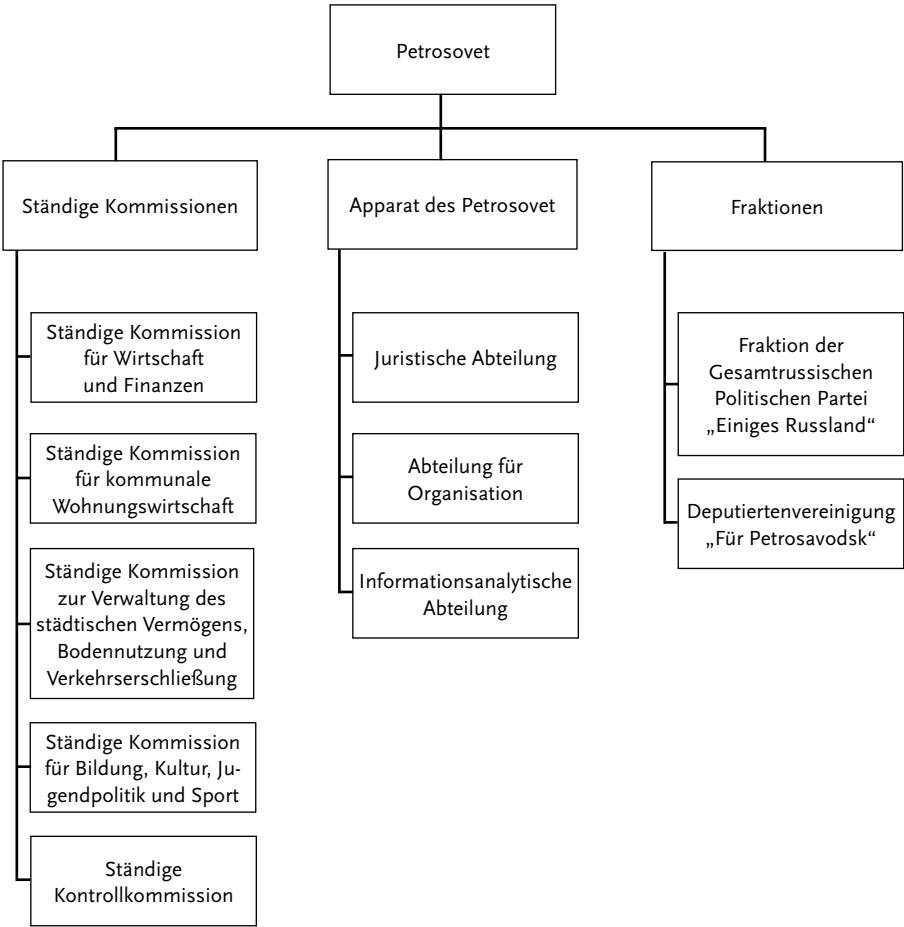
Der Petrosovet verfügt über einen eigenen Verwaltungsapparat, der aus einer juristischen Abteilung, einer Abteilung für Organisation und einer informationsanalytischen Abteilung besteht. Er verfügt daher über ein bestimmtes Maß permanenter Organisationskapazität. Darüber hinaus bildet er zur Erfüllung seiner Aufgaben fünf ständige Kommissionen für:

1. Wirtschaft und Finanzen,
2. Bildung, Kultur, Jugendpolitik und Sport,
3. kommunale Infrastruktur,
4. Verwaltung des städtischen Vermögens, Bodennutzung und Verkehrserschließung sowie
5. ständige Kontrollkommission.

Gespannt sein darf man auf die Entscheidungen der gesetzgebenden Versammlung der Republik Karelien, die im Herbst 2014 über das Gesetz *„Über das Verfahren der Bildung der repräsentierenden Organe von Stadtkreisen und die Wahl der Bürgermeister und über die Fristen der Vollmachten der Organe örtlicher Selbstbestimmung in der Republik Karelien“* entscheidet, das die örtliche Selbstverwaltung neu regeln soll. Nach einem Pressebericht der „FederalPress“ vom 25. Juli 2014 haben sich die Deputierten in einer ersten Lesung für ein Modell entschieden, das die direkte Wahl der Bürgermeister von Stadtdistrikten ebenso wie der Oberhäupter ländlicher und städtischer Siedlungen Landdistrikten beibehalten soll²⁰.

20 http://fedpress.ru/news/elections/elections_parties/1406295250-aleksei-bakhilin-v-karelii-ozhidaetsya-rost-aktivnosti-izbiratelei-na-sentyabrskikh-; zuletzt besucht am 14.08.2014

ABBILDUNG 3: STRUKTUR DES PETROSAWODSKER STADTRATS – PETROSOVET



Quelle: www.petrosovet.info, zuletzt besucht am 16.08.2014.

Kommunale Aufgaben und Finanzen

Die Aufgaben der Kommune ergeben sich aus den Regelungen des föderalen Gesetzes 131, der Gesetzgebung der Republik Karelien und den darüber hinaus getroffenen Regelungen der Stadt Petrosawodsk. Diese sind in der Satzung des Stadtdistrikts Petrosawodsk in Art. 14 festgelegt und umfassen eine Liste von 45 Themen mit lokaler Bedeutung. Im Wesentlichen sind dies Aufgaben in den Bereichen:

- Grundversorgung: Heizung, Wasser, Gas, Elektrizität
- Öffentliche Ordnung, Polizeiwesen
- Öffentlicher Wohnbau
- Feuerwehr
- Bewahrung städtischer Ressourcen
- Medizinische Versorgung
- Kulturelles Erbe, Denkmalschutz
- Freizeitangebote
- Treuhand und Vormundschaft
- Müllabfuhr und Abfallmanagement (Haus- und Industrieabfälle)
- Flächennutzung
- Straßen

Entlang dieser Aufgaben ergeben sich die einzelnen Bereiche des kommunalen Haushalts. Die Aufstellung eines Haushalts geschieht in mehreren Schritten. Auf der Basis der Prognosen über die Einnahmen und die sozialwirtschaftliche Entwicklung der Stadt erarbeitet die Stadtverwaltung eine Haushaltsvorlage für den Stadtrat, der darüber diskutiert und auf dieser Basis wiederum eine Vorlage erstellt. Diese Version des Haushaltsentwurfs wird in öffentlichen Anhörungen unter Beteiligung der Bürger der Stadt diskutiert und dann in erster (Hauptcharakteristika) und zweiter Lesung vom Stadtrat verabschiedet.

Die Kommune Petrosawodsk veröffentlicht ihre Haushalts- und Finanzplanung regelmäßig im Internet. Unter <http://www.petrozavodsk-mo.ru/petrozavodsk/citybudget.htm> wird der Haushaltsplan – das „Budget für die Bürger“ – erläutert. Hier gibt es einen Überblick über die Ausgaben- und Einnahmenstruktur sowie die finanzielle Gesamtlage der Kommune. Im Selbstverständnis der Kommune dient dies der Transparenz und Kontrolle staatlichen Handelns. Im Bürgerbudget für 2014

und die Planungsperiode 2015–16 heißt es denn auch, dass die Bürger als Steuerzahler und Adressaten öffentlicher Güter über die Verwendung der Mittel so informiert werden, dass „sie sicher sein können, dass die Mittel, die sie dem Staat zur Verfügung stellen, transparent und effektiv verwendet werden“.

Der kommunale Haushalt speist sich aus drei Quellen, dem föderalen Budget, dem Budget der Republik Karelien und dem städtischen Budget. Die Zuteilung richtet sich dabei nach den jeweils zu erbringenden Aufgaben. Die Erstellung eines Haushaltsentwurfes für die Stadt Petrosawodsk basiert daher auf der jährlichen Budgetbotschaft des russischen Präsidenten, der Prognose der sozialwirtschaftlichen Entwicklung der Stadt und den Hauptrichtungen der Budget- und Steuerpolitik der Stadt.

Die Einnahmen setzen sich zusammen aus: (1) Steuereinnahmen aus der Zuweisung föderaler, regionaler und lokaler Steuern und Gebühren, welchen vom Russischen Steuerkodex, der Gesetzgebung der Republik Kareliens und den Beschlüssen des Stadtrats vorgesehen sind. Dazu gehören Einkommenssteuer, Akzisen, Grundsteuer, Vermögenssteuer; (2) Einnahmen ohne Steuercharakter aus den Zahlungen von Gebühren und Abgaben, die von der russischen Gesetzgebung vorgesehen sind sowie Bußgelder und Einnahmen aus Nutzung und Verkauf von Städtischem

TABELLE 2: HAUPTANGABEN DES HAUSHALTSPLANS FÜR 2014–16

Bezeichnung	2014		2015		2016	
	Mio. RUB	Mio. EUR	Mio. RUB	Mio. EUR	Mio. RUB	Mio. EUR
Einnahmen	4.614,2	96,2	4.259,7	88,8	4.231,6	88,2
Ausgaben	4.870,1	101,5	4.514,1	94,1	4.490,0	93,6
Defizit	- 255,9	- 5,3	- 254,4	- 5,3	- 258,4	-5,4
Städtische Schulden	1.688,3	35,2	1.892,7	39,46	2.101,1	43,8

Quelle: <http://www.petrozavodsk-mo.ru/petrozavodsk/citybudget.htm>

TABELLE 3: VERTEILUNG DER EINNAHMEN 2014 AUF VERSCHIEDENE QUELLEN,
IN MILLIONEN RUB

<i>Zuweisungen, davon:</i>	2.054,8	
Subventionen*	1.839,6	90%
Subsidiären**	209,0	10%
Andere Zuweisungen	6,2	
<i>Steuereinnahmen und Einnahmen ohne Steuercharakter, davon:</i>	2.559,4	
Einkommenssteuer von natürlichen Personen	1.153,1	45%
Einkünfte aus dem Verkauf von Eigentum	463,0	18%
Übrige Steuereinnahmen und Einnahmen ohne Steuercharakter	401,9	16%
Einnahmen aus Vermietung und Verkauf von Grundstücks- rechten, Staatseigentum ohne Beschränkungen	285,0	11%
Einheitssteuer auf anrechenbares Einkommen	256,4	10%
Einnahmen insgesamt	4.614,2	

* Subventionen (von lat. «subvenire» – zur Hilfe kommen) werden zur Finanzierung für von anderen öffentlich-rechtlichen Abteilungen „übergebene“ Vollmachten zur Verfügung gestellt.

** Subsidiären (von lat. «Subsidium» – Unterstützung) werden als teilweise Mitfinanzierung von Ausgaben anderer Haushalte zur Verfügung gestellt.

Quelle: <http://www.petrozavodsk-mo.ru/petrozavodsk/citybudget.htm>

Eigentum und Boden; (3) Zuweisungen als Eingänge ins lokale Budget aus dem Budget der Republik Karelien und Budgettransfers im Sinne von Subventionen, Subsidiären und anderen Transfers.

Die Finanzausstattung der Gemeinde für das Jahr 2014 umfasst insgesamt 4.614,2 Millionen Rubel (ca. 95,58 Mio. Euro bei aktuellem Währungskurs), von denen 55% (2.559,4 Mio. Rubel) aus Steuereinnahmen und Einnahmen ohne Steuercharakter und 45% (2.054,8 Mio. Rubel) aus Zuweisungen bestehen. Diesen Einnahmen stehen Ausgaben in Höhe

TABELLE 4: VERTEILUNG DER AUSGABEN AUF TÄTIGKEITSBEREICHE 2014
IN MILLIONEN RUB

<i>Gesamtausgaben</i>	4.870,1	%
Bildung	2.859,4	58,7
Volkswirtschaft	878,0	18,0
Wohnungs- und Kommunalwirtschaft	363,4	7,5
Übergemeindliche Belange	280,8	5,8
Soziales	265,9	5,5
Bedienen der staatlichen und städtischen Schulden	77,4	1,6
Kultur, Filmwesen	72,9	1,5
Reservemittel	35,6	0,7
Körperkultur und Sport	25,5	0,5
Nationale Sicherheit und Rechtsschutz	8,8	0,2
Umweltschutz	2,4	

Quelle: <http://www.petrozavodsk-mo.ru/petrozavodsk/citybudget.htm>

von 4.870,1 Millionen Rubel gegenüber, was zu einem Defizit von 255,9 Millionen Rubel führt. Die städtischen Schulden belaufen sich auf 1.688,3 Millionen Rubel. Die Ausgaben werden zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben aus Gesetzen, welche den Umfang von Transferleistungen an natürliche Personen regeln (Renten, Unterstützungszahlungen, Sozialhilfe, Kompensationszahlungen und andere soziale Auszahlungen) und zur Erfüllung von zivilrechtlichen Aufgaben zur Erfüllung städtischer Rechtsakte, Verträge und Vereinbarungen getätigt. Rechnet man die Ausgaben auf die Einwohner um, so gibt die Stadt Petrosawodsk jährlich 17.733,5 Rubel pro Kopf aus.

Tabelle 2 fasst die globale Planung für die Jahre 2014–16 zusammen, Tabelle 3 schlüsselt die Einnahmen für 2014 auf und Tabelle 4 zeigt die Verteilung des Budgets 2014 nach Bereichen.

Der Bau und Erhalt kommunaler Straßen ist neben der Bildung eine Kernaufgabe der Stadt. Diese wird in einem getrennten Budget ausgewiesen, dem städtischen Straßenfonds Petrosawodsk, der Einnahmen und Ausgaben von 668,8 Millionen Rubel umfasst.

Insgesamt zeigt sich, dass die Stadt ein stabiles Haushaltsdefizit aufweist und die Schulden aufgrund dieses jährlichen Defizits in den kommenden Jahren deutlich anwachsen werden. Auch zeigt sich, dass der Gestaltungsspielraum durch den hohen Prozentsatz an Pflichtaufgaben und den hohen Investitionsbedarf in Verkehr und Bildung vergleichsweise gering ist, was im politischen Leben der Stadt auch zu Verteilungskonflikten führt. Gerade der schlechte Zustand der Infrastruktur und insbesondere der Straßen ist immer wieder Stein des Anstoßes.

2.4. Zivilgesellschaft und Beteiligung

„Das Konzept der Zivilgesellschaft bezeichnet jene nicht-staatlichen, nicht rein-ökonomischen Zusammenschlüsse und Assoziationen, die die Kommunikationsstrukturen der Öffentlichkeit in der politisch nicht vermachteten gesellschaftlichen Sphäre umfasst“ (Merkel 2000: 16).

Zivilgesellschaft ist in diesem Sinne die intermediäre Sphäre zwischen Privatheit des Individuums, der Familie oder des Unternehmens und dem Raum des Politischen. Hier verfolgen die Staatsbürger ihre individuellen oder gruppenspezifischen Interessen und Zwecke (vgl. Lexikon der Politik, Bd.7: 736). Sie zeichnet sich idealerweise durch einen hohen Grad an Staatsferne aus und ist damit sowohl vom Staat als auch politischen Organisationen und Institutionen unabhängig. Um einen Eindruck von den Möglichkeiten der demokratischen Mitbestimmung der Bürger Russlands, insbesondere auf lokaler Ebene, zu bekommen, lohnt es sich, auch den gesetzlichen Rahmen für zivilgesellschaftliche Akteure näher zu beleuchten.

Im Folgenden wird kurz die Entwicklung russischer Gesetzgebung bezüglich Non-Profit- oder Non-Government Organizations (NGOs) nachgezeichnet und insbesondere auf das neue „Agenten“-Gesetz vom November 2012 eingegangen.

Es gibt schätzungsweise 250.000 NGOs in der Russischen Föderation, die meisten davon sind in der sozialen Fürsorge und im Umweltschutz tätig. Viele von Ihnen sind zu einem gewissen Teil abhängig von Fördermitteln aus dem Westen.

Bis zum Zusammenbruch der UdSSR gab es in Russland keine unabhängigen Vereinigungen von Bürgern. Jede Vereinigung wurde letztendlich durch den Staat kontrolliert. Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion wurden 1995 und 1996 zwei Gesetze verabschiedet, „Über gesellschaftliche Vereinigungen“ und „Über nichtkommerzielle Organisationen“, die vor allem die formalen Prozesse bei der Gründung einer NGO festschrieben. Es wurde unter anderem beschlossen, dass sich gesellschaftliche Vereinigungen beim Justizministerium registrieren mussten und unter Aufsicht der Generalstaatsanwaltschaft gestellt wurden. Im Vergleich zu den meisten westlichen Ländern waren damit die Eingriffs- und Kontrollmöglichkeiten des russischen Staates bereits in den 1990ern relativ groß. Auf diese Gesetze folgte eine NGO-Gründungswelle in allen Bereichen zivilgesellschaftlicher Betätigung mit NGOs, die relativ unabhängig ihre Ziele verfolgen konnten.

Anfang 2006 wurden die bestehenden Gesetze jedoch verschärft: Zivilgesellschaftliche Organisationen den Behörden mussten nun sehr detailliert Auskunft über ihre Tätigkeiten geben. Bei Nichteinhaltung drohten zudem empfindliche Strafen. Problematisch war vor allem die unklare Formulierung der Gesetzesänderung, die eine sehr weite und restriktive Auslegung erlaubte. In der Folge waren viele NGOs einer starken Einmischung, vor allem durch Steuerbehörden, ausgesetzt. Im Jahr 2009 wurde diese Verschärfung unter dem neuen Präsidenten Medwedew wieder teilweise rückgängig gemacht und nichtkommerzielle Organisationen konnten wieder unabhängiger handeln.

Im Juli 2012 trat das von Präsident Putin eingebrachte föderale Gesetz Nr. 121 *„Über die Änderung einiger Gesetzesakte der Russischen Föderation bezüglich der Regulierung der Tätigkeit nichtkommerzieller Organisationen, die die Funktionen eines ausländischen Agenten ausüben“* in Kraft, das die Lockerungen von 2009 rückgängig macht und die Regelungen des Gesetzes von 2006 sogar noch verschärft. Wenn NGOs an „politischer Tätigkeit“ in Russland beteiligt sind und Gelder aus dem Ausland erhalten, sind sie nun verpflichtet, sich beim Justizministerium als ausländische Agenten eintra-

gen zu lassen. Bei Nicht-Beachtung sind hohe Geldstrafen und Haftstrafen für die Leiter der Organisation möglich. Als politische Tätigkeit wird jede Tätigkeit betrachtet, die „politische Aktionen durchführt und organisiert“, sowie „Entscheidungen staatlicher Organe beeinflusst“. Dazu gehört auch die politische Durchführung der Aktionen oder die „Bildung der öffentlichen Meinung zu diesem Zweck“. Das Problem an diesem Gesetz ist erneut die weite Formulierung, die zu politischer Willkür einlädt und unter die letztendlich ein Großteil aller aus dem Ausland unterstützten NGOs fallen könnte. Da das Gesetz von Insidern auch als Antwort auf die russische Protestbewegung von 2011 gesehen wird, ist es wahrscheinlich, dass vor allem diejenigen Organisationen von dem Gesetz betroffen sein werden, welche die Protestbewegung beispielsweise durch die Organisation von Demonstrationen unterstützten. Aus dem Ausland unterstützte Bürger-, Menschenrechts-, und Wahlbeobachtungsorganisationen werden daher vermutlich am stärksten von dem Gesetz betroffen sein. Für den Großteil der 250.000 NGOs, die zumeist in eher lokal orientierten Bereichen wie sozialer Fürsorge, Umweltschutz, Kultur, Sport, etc. tätig sind, wird sich vermutlich wenig ändern (vgl. Russlandanalysen 252 und BpB).

In der Republik Karelien sind aktuell 1.319 öffentlich-rechtliche Organisationen registriert. Diese gliedern sich in 707 Vereine, 400 nicht-kommerzielle Organisationen, 204 religiöse Vereinigungen und acht Kosakenvereinigungen²¹. Damit kommen auf 1.000 Einwohner knapp zwei Nichtregierungsorganisationen, was in etwa im russischen Durchschnitt liegt. 833 der 1.319 in Karelien registrierten nichtkommerziellen Organisationen befinden sich in Petrosawodsk. Das sind 63% aller registrierten Organisationen. So sind etwa 494 der 733 Vereine in Petrosawodsk ansässig. Die zahlenmäßig größte Gruppe machen mit 17,6% Berufsvereinigungen aus, zu denen die Berufsverbände gehören, gefolgt von Sportvereinen (10,9%), Behindertenverbänden (5,9%), Interessenverbänden (5%), Kinder- und Jugendvereinigungen (4,5%), Veteranenverbänden (3,4%), Vereinen der sozialen Sphäre (3,2%), Frauenverbänden (3,2%), Rechtsschutzvereinigungen (2%), und Vereinigungen in der Kultursphäre (1,3%). Öffentlich-politische Vereine machen lediglich 0,96% aus. Der Charakter der Tätigkeit anderer nichtkommerzieller Organisationen wird bestimmt

21 Quelle: unro.minjust.ru/NKO.aspx, zuletzt besucht am 17.08.2014

durch die Spezifika ihrer Rechtsform, insbesondere durch die weite Verbreitung solcher Rechtsformen wie Behörde oder autonome nichtkommerzielle Organisation. Diese sollen Dienstleistungen in verschiedenen gesellschaftlichen Sphären erbringen, vor allem in den Bereichen Bildung (18%), Kultur (3,1%), Gesundheitswesen oder „soziale Sphäre“ (je 1,3)²².

2.5. Politische Beteiligung der Bürgerschaft

Neben den Wahlen des Bürgermeisters und des Stadtrats haben die Bürgerinnen und Bürger in Petrosawodsk eine Reihe von weiteren Möglichkeiten der politischen Beteiligung. Diese sind in der Satzung des Stadtdistrikts Petrosawodsk verankert. So finden grundsätzlich Anhörungen der Bürgerinnen und Bürger über den kommunalen Haushalt statt und auch Planungsverfahren sind mit Anhörungen verbunden. Die Bürgerinnen und Bürger haben die Möglichkeit, sich mit ihren Fragen direkt an die Behörden zu wenden (Art.88) und haben ein Beschwerde- und Petitionsrecht (Art.93). In Art. 92 ist ein umfangreiches Recht auf Zugang zu den Informationen über die Arbeit der Organe der Selbstverwaltung verankert. In der Satzung des Stadtdistrikts zudem sind folgende repräsentative und direktdemokratische Verfahren verankert:

Art. 68 sieht ein Referendum in einigen Bereichen kommunaler Angelegenheiten vor. Art. 71 regelt das Verfahren der Gemeindewahlen. In Art. 73 ist eine so genannte rechtsschöpferische Bürgerinitiative verankert. Art. 75 sieht eine Abstimmung in Fragen der Revision der Grenzen oder der Neuordnung des Stadtdistrikts Petrosawodsk vor. In Art. 76 wird den Bürgerinnen und Bürgern das Recht auf kollektive oder individuelle Eingaben eingeräumt. Und Art. 77 sieht die Einrichtung von Delegiertenversammlungen oder Delegiertenkonferenzen vor.

Die Bürger haben zudem die Möglichkeit, sich in Vereinen, Verbänden und anderen nichtkommerziellen Organisationen zu organisieren und ihren Interessen in Massenveranstaltungen Ausdruck zu verleihen (Art. 90).

22 Quelle: <http://to10.minjust.ru/ru/node/2598>, zuletzt besucht am 16.08.2014

Allerdings geschieht dies sowohl bei Wahlen als auch im Bereich der NGOs auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau, was angesichts der politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen nicht verwundert. Die Bürgerinnen und Bürger scheinen zudem resigniert und demotiviert zu sein. Die Einstellungen gegenüber der Tätigkeit der Leiterinnen und Leiter der lokalen Selbstverwaltung sind überwiegend negativ, wie eine Bürgerumfrage in Petrosawodsk im Jahr 2013 zeigt. Von den 374 Befragten gab die überwiegende Mehrheit an, nicht zufrieden mit der Arbeit des Leiters des Stadtrats (66,58%), des Verwaltungsoberhauptes (63,9%) und dem Vorsitzenden des Deputiertenrats (74,8%) zu sein. In erster Linie wird dies mit der Unzufriedenheit hinsichtlich der Tätigkeiten in Straßenbau, kommunaler Wohnungswirtschaft und gesamtwirtschaftlicher Entwicklung begründet. Auch die Werte des Vertrauens gegenüber den drei abgefragten Personen sind sehr niedrig. So gaben jeweils deutlich mehr als die Hälfte (55,6%, 58,8%, 78,6%) der Befragten an, den drei Leitern der Organe nicht zu vertrauen²³.

2.6. Wandel, Partizipation, Kultur: Die Befunde aus den Interviews

Wie nehmen nun die Experten vor Ort die Veränderungen und deren Auswirkungen auf politische Kultur und Partizipation wahr? Insgesamt wurden in Petrosawodsk sieben mündliche und sechs schriftliche Interviews im Zeitraum von Mai bis Juli 2014 geführt. Dabei wurden Expertinnen und Experten aus Politik und Verwaltung sowie ergänzend aus zivilgesellschaftlichen Organisationen, Journalismus und Wissenschaft nach ihren Einschätzungen bezüglich der Entwicklungen in Politik und Verwaltung der letzten 25 Jahre, der politischen Kultur und der Rolle von Partizipation der Bürgerinnen und Bürger befragt. Die Auswertung der Interviews erfolgte zunächst insbesondere in Hinblick auf diese drei Dimensionen.

23 Quelle: <http://www.gov.karelia.ru/gov/Regions/Petrozavodsk/index.html>, zuletzt besucht am 16.08.2014

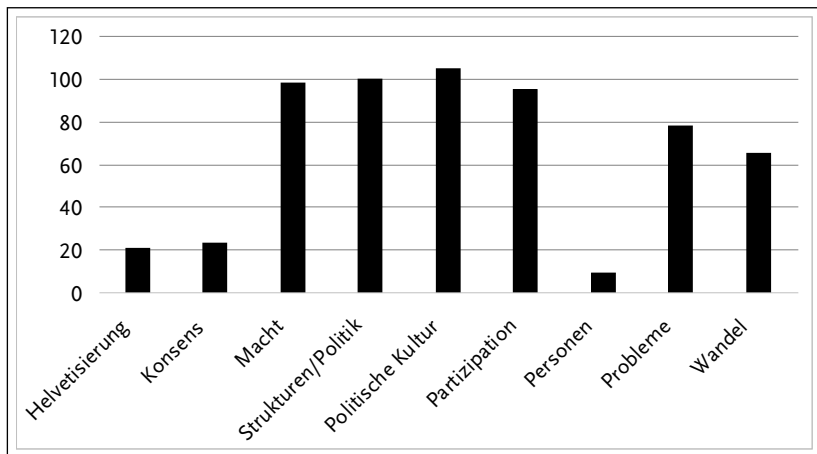
Die Codierung der Interviews erfolgte thematisch entlang dieser Dimensionen als Hauptkategorien „Wandel“, „politische Kultur“ und „Partizipation“. Insgesamt wurden 645 Codes in sechs Hauptkategorien vergeben. In Ergänzung zu den drei a priori festgelegten Kategorien ergaben sich induktiv – also aus dem Material selbst heraus – drei weitere zentrale Kategorien. Dies sind:

- die Kategorie „Probleme/Herausforderungen“, mit der alle von den Befragten als solche benannten politischen und gesellschaftlichen Herausforderungen und Schwierigkeiten und Aufgaben für kommunale Politik codiert wurden;
- die Kategorie „Politik/Strukturen“, welche alle Äußerungen bezüglich des politischen Systems, politischen Institutionen, Ämtern und Behörden sowie politischen Akteuren umfasst;
- die Kategorie „Macht“, unter der alle Äußerungen zusammengefasst sind, die sich auf Machtbeziehungen und Einflussstrukturen zwischen politischen Akteuren und Ebenen, Bürgerinnen und Bürgern beziehen.

In Abbildung 4 sind die Häufigkeiten der Codierungen dargelegt.

Die Häufigkeiten zeigen, dass die drei induktiv gewonnenen Kategorien mit 382 Codierungen 59,2% aller Codes ausmachen. Der mit 25,3% am

ABBILDUNG 4: CODIERHÄUFIGKEITEN



	Macht	„Strukturen /Politik“	Wandel	Politische Kultur	Partizipation	Probleme
Macht	0	71	24	15	26	35
Strukturen / Politik	71	0	52	30	34	49
Wandel	24	52	0	17	15	26
Politische Kultur	15	30	17	0	30	22
Partizipation	26	34	15	30	0	26
Probleme	35	49	26	22	26	0

ABBILDUNG 5: DYADISCHE CODE-RELATIONEN

häufigsten vergebene Code „Strukturen/Politik“ deutet darauf hin, dass die Befragten der institutionellen Ebene eine besondere Bedeutung bei der Ausgestaltung kommunaler Politik zumessen.

Besonders interessant ist bezüglich der Codierungen auch die Frage der Beziehungen zwischen den sechs verwendeten Codes. Abbildung 5 zeigt die Häufigkeit des Auftretens von Code-Dyaden an, das heißt die Häufigkeit von Textstellen, die mit beiden Codes codiert wurden.

Die Schwerpunkte der Mehrfachcodierung liegen bei den Dyaden Macht*Struktur/Politik (71 Codes), Wandel*Struktur/Politik (52) sowie den Dyaden Strukturen/Politik*Probleme (49) und Macht*Probleme (35). Es wird einerseits deutlich, dass politische Strukturen und Institutionen von den Interviewpartnern sehr stark mit Aspekten der Machtausübung und Einflussnahme in Verbindung gebracht werden. Andererseits zeigen die Verbindungen zwischen Macht respektive Strukturen und Problemwahrnehmungen, dass von den Interviewpartnern eine enge Verbindung zwischen Problemen lokaler Politik und der formalen wie informellen institutionellen Ausgestaltung von Macht und Herrschaft hergestellt wird. Auf einen starken systemischen Einfluss bzw. weitgehend starre

strukturelle Muster deuten zudem die Fundstellen hin, bei denen einer Textstelle drei oder vier Codes zugewiesen wurden. So wurden die Codes „Macht“, „Struktur/Politik“, „Probleme“ und „Wandel“ fünfmal gemeinsam vergeben. Die Kombination Macht*Struktur/Politik*Probleme tauchte vierundzwanzigmal auf, Macht*Struktur/Politik*Wandel zwanzigmal, Macht*Struktur/Politik*Partizipation zehnmal und Macht*Struktur/Politik*Kultur achtmal. Vor dem Hintergrund der in Kapitel 2.1. bis 2.3. dargelegten institutionellen Relationen überrascht dieser Befund zwar kaum, ist aber in dieser Häufigkeit doch überraschend deutlich und wird von den Befragten sehr klar artikuliert.

In der Folge werden daher neben der Analyse der drei eingangs formulierten Fragen nach Veränderungen, politischer Kultur und Partizipation auch die Probleme und Herausforderungen sowie die Zusammenhänge zwischen Problemen und Herausforderungen lokaler Politik einerseits und den Machtverhältnissen respektive den politischen Strukturen andererseits genauer beleuchtet.

Wie schätzen Akteure aus Politik und Verwaltung die Veränderungen in den letzten 25 Jahren ein?

Die wohl grundlegendste Veränderung ging mit der Verabschiedung der russischen Verfassung im Jahr 1993 einher, in der die Grundlagen für eine moderne kommunale Selbstverwaltung nach dem Vorbild föderaler Subsidiarität gelegt wurden und neue Gestaltungsspielräume auch und gerade für kommunale Politik etabliert wurden.

„In diesem Zeitabschnitt fand die Herausbildung der Selbstverwaltung in Russland statt“ (Interview 6: 4).

„Eine klare Kompetenzaufteilung zwischen den staatlichen Machtorganen der föderalen Ebenen und den lokalen Organen der Selbstverwaltung aller Arten – kommunale Bezirke, städtische und ländliche Kommunen [wurde etabliert]“ (Interview 5: 5).

Karelien hat bei der Implementierung der lokalen Selbstverwaltung eine gewisse Vorreiterrolle eingenommen:

„Karelia was first a region, which adopted law of local government as early as nineteen ninety-four, and at that time as there was no federal law on local

governments adopted as of yet. So, Karelian politicians borrowed some elements from Finnish experience and attempted to adopt them on Russian soil“ (Interview 8: 15).

Einer der befragten Wissenschaftler sieht denn auch die wichtigste Veränderung darin, dass trotz aller Bedenken gegenüber der aktuellen Politik in Russland gerade in Karelien sehr viel mehr Pluralismus und Gestaltungsmöglichkeiten gegeben sind:

„Well, I think that what changed a lot since, well, the late Soviet times, is of course more open, more pluralistic politics. And even though we might be very critical about what’s going on in Russia right now, but certainly it’s very much different from what has been observed in the Soviet Union“ (Interview 8: 61).

„And actually, in Karelia we see some kind of competitive elections which is also a quite visible sign of different politics. There was some absent, there was some more open in the nineteen nineties and then decline of competitiveness in the two thousands, but Karelia is one of the most pluralistic Russian regions“ (Interview 8: 61).

Ähnlich wird an anderen Stellen argumentiert:

„Die Möglichkeiten für die Entscheidungsfindungen auf der regionalen Ebene (Karelien) sind in den 1990er Jahren stark gewachsen“ (Interview 4: 6).

Im Zuge dieser Reformen kam es in den Augen einiger Befragter zu einer – durchaus positiv konnotierten – Dezentralisierung der Macht und Annäherung der Politik an die Bürgerinnen und Bürger, welche jedoch als weiter ausbaufähig angesehen wird:

„Die Machthaber haben sich durch die Bildung der kommunalen Einrichtungen auf der unteren Ebene (städtischen und ländlichen) dem Volk angenähert“ (Interview 5: 4).

„We have to try to find out how to make the system, make the efficient system of communication between local administration and the civil society, and that includes everything starting from the transparency of local administration, meaning the user friendly website, and all kind of free ports, and all kind of agenda of council meetings, local parliaments meetings, and all of the reports after that, how they vote, how the meeting local parliamentarians vote for this or that question, or to organize, let’s say, online translation of the meetings, etcetera. So, that’s probably the first step, from the local administration which they can make“ (Interview 7: 62).

Ein weiteres zentrales Thema in den Interviews ist die Einschätzung, dass der Wandel als ein andauerndes Phänomen erachtet wird, das seinen Ausgangspunkt auf der föderalen Ebene hat und die Regionen ebenso wie die Kommunen zu Anpassungsleistungen zwingt, die sie mehr oder weniger beeinflussen können.

„Der institutionelle Rahmen und die Modelle der Selbstverwaltung haben sich mehrmals verändert“ (Interview 6: 4).

„If there occur federal changes, it is reflected in the regions. In other words neither the subject of federation don't decide on its own the direction of politics, all are involved, it speaks about how active regions accept or do not accept this policy, agree or disagree, participate or not participate in it. Karelia is actively involved“ (Interview 10: 55f).

Wie sich institutioneller Wandel auf lokaler Ebene vollzieht und dabei föderale Direktiven etwa in Form der Einführung eines einheitlichen Wahltermins eine Rolle spielen, illustriert die Beschreibung einer strukturellen Reform des Stadtrates in Petrosawodsk:

„The last ten years, the city council has changed [...], today the city council represents 30 deputies, 30 districts respectively, on which is divided Petrozavodsk. In the previous convocation there were 60 districts, in other words this number was double. [...] So changes occurred at the regional level, the deputy term was increased to five years, and also at the local level, also up to five years. Accordingly elections were held in 2011, the term of office of deputies is until 2016. Due to the fact that changes have taken place at the federal level, we now have a single day of voting, in September 2016, respectively, in September 2016 will be the next city council elections“ (Interview 12: 7).

Vor dem Hintergrund der Entwicklungen der letzten knapp 15 Jahre seit der Amtsübernahme Vladimir Putins im Jahr 1999 zeigen sich hier die Auswirkungen des „institutional engineering“, der mehr oder weniger strategisch geplanten Veränderung der institutionellen Ordnung im Dienste der Machtsicherung und -zentralisierung, denn:

„Seit 2000 kehrt die Entscheidungsfindungskompetenz immer mehr zurück auf die föderale Ebene“ (Interview 4: 6).

„Es gab und es gibt immer noch Verschiebungen von Aufgaben zwischen der föderalen und der lokalen Ebene. Dieser Prozess wird bedingt durch die historischen Hintergründe, die Veränderung der Bedürfnisse und die Ansprüche der Gesellschaft sowie durch die Neuerungen im Haushaltssystem“ (Interview 6: 6).

„The problem is that, actually this [development] in Russia, which started in the two thousands, greatly affected municipalities which became more and more dependent upon both federal and regional authorities. It affects issues like taxation, actually many municipalities depended upon subsidies from regional governments, and they have very limited opportunities to use their own tax sources. Thus, most of their budgets are funded from regions, and the means of local governments diminished to a major degree“ (Interview 8: 17).

Indirekt bestätigt dies auch eine Expertin, wenn sie über die Frage der Funktionserfüllung spricht, die von der föderalen Ebene häufig auf die lokale Ebene verlagert wird, ohne ausreichend Mittel zur Verfügung zu stellen:

„In seiner Neujahrsansprache erklärte der Präsident, dass die Lokalbehörden viel mehr für die Bevölkerung leisten müssen, u. a. müssen eine Reihe der föderalen Initiativen auf der lokalen Ebene umgesetzt werden. Dafür gibt es aber keine Geldmittel. Es ist schwierig [den Bürgerinnen und Bürgern] zu erklären, dass einige Mechanismen noch nicht detailliert ausgearbeitet sind und dass es keine Mitteln dafür gibt (z.B. ist die Zuweisung der Baugrundstücke an die Behinderten und an die kinderreichen Familien nicht möglich, weil die Stadt über keine Baugrundstücke mit entsprechenden Versorgungsanlagen verfügt)“ (Interview 1: 4).

Ganz ähnlich wird diese Problematik der Kompetenzverlagerungen ohne finanziellen Ausgleich an anderer Stelle wahrgenommen, wie folgendes Zitat zeigt:

„Dabei gibt es Probleme, da die Übertragung der Kompetenzen von den übergeordneten Ebenen nicht immer mit den angemessenen finanziellen Ressourcen unterstützt wird. Ein Beispiel: Die lokalen Behörden sind verpflichtet, den Behinderten und den kinderreichen Familien Baugrundstücke zur Verfügung zu stellen. Die lokalen Behörden haben aber keine Mittel, um solche Baugrundstücke mit Infrastruktur, Straßen usw. auszustatten. Das Ergebnis: Die Bürgerinnen und Bürger klagen vor Gericht, gewinnen die Gerichtsverhandlungen, aber das Problem wird damit nicht gelöst“ (Interview 3: 4).

Der Effekt ist, dass es bei einem Versagen so zu einer Schuldzuschreibung auf die lokale Ebene kommt, was angesichts geltenden russischen Rechts dazu führen kann, dass lokale und regionale Amtsinhaber – Bürgermeister und Gouverneure – des Amtes enthoben werden können, wenn sie ihren Aufgaben nicht nachkommen.

Karelien kann sich diesen Zentralisierungstendenzen jedoch zum Teil entziehen und einen gewissen Pluralismus bewahren und einige Akteure versuchen, den autoritären Tendenzen auf demokratischem und zivilgesellschaftlichem Weg entgegenzuwirken:

„There is a kind of pluralism of political and economic actors, and nobody could claim unilateral monopoly, or at least there is a need of some sort of bargaining and formal and actually this was the future of Karelian politics since the time of Soviet collapse and then various, various regional governors“ (Interview 8: 11).

„Although taking into account the recent law on foreign agents²⁴ which has been accepted six months ago, certainly we didn't like it, I mean the format in which it has been accepted, we held a round table and offered some recommendations, sent them to our partners, lawyers for civil society, which are included in the public chamber, and in the committee of the Presidential Council, our observations along with other from all over Russia were brought, thus something will change, but what exactly will be changed and in what manner? Therefore we're actively engaged in the process of management. We were doing it also before, but not directly, but on the other hand, according to version of the law of foreign agents, we are still involved in politics, I mean we're trying to change the policy or to offer some recommendations in our social sphere, like tourism, in other words this is already an intervention in the political activity, it is hard to define the line where ends policy and start social activities. That is why we visit all councils and are trying to offer some solutions through them“ (Interview 13: 8).

Ein ganz anderer Aspekt des Wandels bezieht sich auf die Qualität von lokaler Politik. Hier wird immer wieder betont, dass die Professionalisierung sowohl der Prozesse als auch der Politikerinnen und Politiker stetig zunehme. Diese Professionalisierung und damit einhergehend eine Steigerung der Qualität des politischen Outputs lasse sich an strategischer

24 Diese Aussage bezieht sich auf das schon weiter oben vorgestellte, am 21.11.2013 in Kraft getretene, föderale Gesetz Nr. FZ-121 vom 20.07.2012 „Über die Änderung einiger Gesetzesakte der Russischen Föderation bezüglich der Regulierung der Tätigkeit nichtkommerzieller Organisationen, die die Funktion eines ausländischen Agenten ausüben“. Nach diesem Gesetz müssen sich alle Nichtregierungsorganisationen in Russland mit einer politischen Zielsetzung, die Gelder aus dem Ausland erhalten, als „ausländische Agenten“ bezeichnen. Das Gesetz wurde wiederholt als Begründung von Durchsuchungen und Schließungen von Büros von NGOs in Russland angeführt und stigmatisiert deren Arbeit zusätzlich.

Planung, der Kooperation der politischen Akteure untereinander und einem veränderten Bewusstsein von Politikerinnen und Politikern ablesen.

Zu den zentralen Innovationen in Petrosawodsk zählen die Befragten etwa die Verabschiedung von mittelfristigen Entwicklungsstrategien:

„We have adopted the city's investment policy, investment policy program until 2025, the city development program until 2025, these are fundamental changes. Adoption of these documents was a significant change, because previously were cases when inside the courtyard area builders managed to build another house, roughly speaking instead of the playground, they could build another house, though small, but still another new house“ (Interview 12: 41).

Während hier die Verdienste der kommunalen Politik betont werden, werden die Ursachen dieser Entwicklung an anderer Stelle der föderalen Ebene zugeschrieben:

„Speaking about strategic decisions, strategic planning, here was done a lot at the federal legislation level, I believe that it is all very well, and all this is applied in Petrozavodsk gradually, in stages, long-term planning in general is the success of city development, these tools were laid out in federal law and it's good, I think this will help not only for one city development, but for all other cities as well“ (Interview 9: 54).

Bedeutende Veränderungen gab es in den Augen der Befragten auch im Selbstverständnis der politischen Akteure, wie folgendes Zitat exemplarisch für die interne Zusammenarbeit und die Beziehung zu den Bürgerinnen und Bürgern zeigen:

„Ja, es gibt Veränderungen. In der Regel kooperiert die Bürgermeisterin mit dem City Council (Petrosovet) konstruktiv, in der Zusammenarbeit mit den Beamten der regionalen Ebene aber ist sie oft kurz angebunden und reagiert resolut in Bezug auf ihre Arbeit. Aus meiner Sicht, so eine „Freund-Feind“ Einstellung ist eine Demonstration des niveaulosen Managements der Stadtverwaltung“ (Interview 5: 22).

„Ein wichtiger Faktor der Entwicklung der Selbstverwaltung ist die maximale Einbeziehung der Bevölkerung in die Regulierungsprozesse der Kommune“ (Interview 5: 8).

Auch werden die Veränderungen im Bewusstsein von Politik und Verwaltung als grundlegenden Faktor für gelingende Zusammenarbeit in der Kommunalpolitik betont – auch und gerade mit den Bürgerinnen und Bürgern:

„Das Bewusstsein der Beamten und der Abgeordneten, dass die Auftraggeber der Dienstleistung die Bürgerinnen und Bürger sind. Wenn dieses Bewusstsein vorhanden ist, dann gelingt die Zusammenarbeit, Exekutive und Legislative ergänzen sich gegenseitig. Es gibt Beispiele, wo die Abgeordneten auf die Fehler der Verwaltung hinweisen, es gibt aber auch Beispiele, wo die Ansprüche der Abgeordneten übertrieben sind“ (Interview 1: 6).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass in Karelrien und auch in Petrosawodsk die massiven institutionellen, gesellschaftlichen und politischen Umwälzungen in den Augen der Befragten genutzt wurden, um ein vergleichsweise liberales politisches Leben zu etablieren, das auch heute durch einen gewissen Grad an politischem Wettbewerb und Pluralismus gekennzeichnet ist, der deutlich höher liegt als in den meisten Regionen Russlands. Auch scheint sich in Politik und Verwaltung ein zunehmend bürgerorientiertes Selbstverständnis zu entwickeln, mit dem eine Zunahme an Transparenz und Beteiligung einhergehen.

Wie stehen Akteure aus Politik und Verwaltung zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern?

Das politische Programm der Stadt Petrosawodsk schließt an diese Entwicklung an und befördert eine starke Bürgerorientierung in Politik und Verwaltung. So wird dann auch politische Beteiligung gefördert und gefordert:

„Politische Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger ist notwendig, weil ihnen dadurch ihre Verantwortung für das Geschehen bewusst wird, dabei mögen viele Bürgerinnen und Bürger keine Verantwortung. Es gibt folgende Möglichkeiten: Wahlen, öffentliche Sitzungen (relativ), öffentliche Räte. Die Bürgerbeteiligung hilft den Beamten in einer gesunden Anspannung/Tonus zu bleiben, den Bezug zur Realität nicht zu verlieren, die Bürgernähe zu behalten“ (Interview 1: 8).

Und auch andere Befragte betonen die Bedeutung einer Beteiligung der Bevölkerung an den politischen Diskussions- und Entscheidungsprozessen für die Steigerung der Qualität politischer Outputs.

„Ein wichtiger Entwicklungsfaktor der Selbstverwaltung ist die maximale Inklusion der Bevölkerung der Kommune in die Verwaltungsprozesse des Bezirks. Die aktuelle Situation in Russland offenbart oft eine feste Korrelation zwischen dem Grad der Bürgerbeteiligung und dem finanziellen Spielraum der lokalen

Behörden je nach Bezirk. Die Motivation der Bürgerbeteiligung hängt in vielen Bereichen von der organisatorischen und finanziellen Stärkung der Kommunen ab. Solche Entwicklung ist die erste und die wichtigste Bedingung für ein höheres Niveau und steigende Qualität der Bürgervertretung in der Politik“ (Interview 5: 34).

„Eines der größten Probleme des Systems, die die Entwicklung der Selbstverwaltung hemmen, ist zweifellos die niedrige politische Beteiligung der lokalen Bevölkerung“ (Interview 6: 8).

Gleichzeitig wird häufig auf den Zusammenhang zwischen dem Selbstverständnis von Politik und Verwaltung und der Wahrnehmung von Beteiligung als Chance oder Hindernis hingewiesen. Hier sind die Einschätzungen dann auch durchaus ambivalent. Während eine Mehrzahl der Befragten Bürgerbeteiligung wie gezeigt als Chance empfindet, sehen andere in ihr einen Hemmschuh:

„Für die „unbegabten“ Politiker ist eine aktive Bürgerbeteiligung immer ein „Hemmschuh“, in erster Linie für ihre eigene Selbstbehauptung und dann, wie sie glauben, für ihre Arbeit. Für die „fortschrittlichen“ Politiker ist die Bürgerbeteiligung zuallererst eine strategische Ressource für die Entwicklung des Bezirks“ (Interview 5: 36).

„Für die Verwaltung sind die Bürgerinnen und Bürger ein Hemmnis“ (Interview 2: 28).

„Die erschweren die Arbeit, aber das ist in Ordnung. Wichtig ist nur, dass als Ergebnis des effektiven Dialogs die politische Kultur wachsen kann“ (Interview 3: 33).

„Zunehmendes Bewusstsein kann nur faulen Bürokraten Schwierigkeiten bereiten. Die Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger wachsen, und das ist gut so (oder sollen sie sich Richtung Steinzeit entwickeln?). Das Wichtigste heutzutage ist zu lernen, wie man dieses wachsende Bewusstsein für das Allgemeinwohl nutzt und nicht für destruktive Debatten und Gezerre in der Gesellschaft“ (Interview 4: 12).

Betrachtet man die Einschätzungen der Expertinnen und Experten hinsichtlich der generellen politischen Aktivität, so zeigt sich ein sehr ambivalentes Bild. Während die einen die Bevölkerung als politisch aktiv bezeichnen, kommen die anderen zu dem Schluss, die Beteiligung sei sehr limitiert:

„Well, our population is active“ (Interview 12: 27).

„People are actually not active in participating in decision making, even at the local level“ (Interview 7: 26).

„People don't have interest in any kind of politic participation at all in general. Well, we have few exceptions, but they are exceptions, not rule. So, that's a problem“ (Interview 7: 38).

Die Ambivalenz hinsichtlich der Einschätzung der Aktivität bringt folgendes Zitat auf den Punkt. Und es bietet gleichzeitig eine Erklärung für die als zu gering eingeschätzte Beteiligung an:

„Es gibt immer mehr Bürgerinnen und Bürger, die durch ihre eigenen Leistungen und Verantwortungsbewusstsein die Lebensqualität der Stadt verbessern wollen. Doch es gibt nur Dutzende von ihnen, und solch eine Praxis ist eher eine Ausnahme als eine Norm. Viel mehr kann eine unterentwickelte Kultur der Bürgersolidarität beobachtet werden. Die Mehrheit der Bevölkerung ist apolitisch. Das gilt für die ältere sowie für die jüngere Generationen“ (Interview 5: 43).

Die Diagnose des Apolitischen ist vor dem Hintergrund der Systemlogik autoritärer Systeme zu sehen. Denn ein wesentliches Kennzeichen dieser Systeme ist, wie schon erläutert, eine weitgehende Demobilisierung und Entpolitisierung der Gesellschaft, welche maßgeblich zur Stabilität autoritärer Regime beiträgt. Eine andere, durchaus in enger Verbindung zu sehende Erklärung ist die der gefühlten Ohnmacht, die in folgenden Zitaten zum Ausdruck kommt:

„Der Grund für das niedrige politische Engagement ist die Überzeugung (z.T. zurecht), dass die Meinung eines einzelnen Menschen nichts ändern kann“ (Interview 6: 35).

„Dabei nehmen einfache Bürgerinnen und Bürger keinen Einfluss darauf, weil sie aus dem Entscheidungsfindungsprozess der wichtigsten Fragen in Bezug auf die Business-Eliten de facto ausgeschlossen sind“ (Interview 6: 14).

Ähnlich ambivalent sind die Einschätzungen hinsichtlich der Möglichkeiten für Beteiligung. So wird etwa betont, dass gerade in Petrosawodsk ein vergleichsweise offenes Klima ohne Repression herrsche, das Beteiligung befördere.

„In Petrozavodsk there is not citizen oppression, there is no fear, no sense of hopelessness, in other words people here are able to state their position, to defend it and they also have information and public personnel resources for it“ (Interview 10: 31).

Einig sind sich die meisten Experten auch darin, dass es formal eine ganze Reihe von Möglichkeiten der Partizipation wie etwa öffentliche Anhörungen zu Bauvorhaben gerade auf lokaler Ebene gibt:

„In the law on local self-governance, so-called federal law, local, self-governance, there is some list of questions which has to be discussed of the public hearings. But those who are participating in them have almost nothing to do with regular citizens, let's say“ (Interview 7: 34).

„Public hearings might be considered as one of the main instruments, tools for influencing the decision making process“ (Interview 7: 34).

Die Experten konstatieren aber auch, dass diese Möglichkeiten von verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen in ganz unterschiedlichem Maß genutzt werden und genutzt werden können, und zwar aus ganz unterschiedlichen Gründen. Hier werden etwa die Verwaltung, fehlende demokratische und unabhängige Organisationen, die politische Kultur und negative Lerneffekte als Ursachen für mangelnde Beteiligung angegeben:

„Formell können die Bürgerinnen und Bürger sich beteiligen (zumindest bei den Wahlen). Die lokale Verwaltung will keine öffentliche Beteiligung, ist aber selbst nicht in der Lage zu verwalten“ (Interview 2: 24).

„Aber die Gesetze muss man nutzen können. Echte gesellschaftliche Organisationen, die sich von den formalen Pseudo-Parteien unterscheiden, müssen geschaffen werden. Vielleicht wird der Generationenwechsel zur Entstehung eines echten politischen Prozesses führen“ (Interview 4: 26).

„Die Möglichkeiten sind da, aber der Glaube, dass die Bürgerinnen und Bürger etwas verändern können, ist nicht vorhanden. Die Wahlbeteiligung bei den Kommunalwahlen ist am niedrigsten, bei Parlaments- oder Präsidentschaftswahlen ist die Beteiligung viel höher“ (Interview 3: 29).

„Unsere Bürgerinnen und Bürger nutzen nur ein Prozent ihrer Möglichkeiten der politischen Beteiligung. Um die Entwicklung der politischen Beteiligung anzukurbeln, muss erst „die Kette der positiven Rückkopplung“ geschlossen werden, damit die Menschen merken, dass ihre Entscheidungen tatsächlich umgesetzt werden. Ich glaube, das wird noch nicht so schnell passieren, es wird noch ca. 10–20 Jahre dauern“ (Interview 4: 24).

„Die Möglichkeiten sind da, allerdings werden sie aufgrund des mangelhaften Niveaus der politischen Kultur der Bürgerinnen und Bürger nicht im vollen Ausmaß gebraucht“ (Interview 5: 32).

„There is a sort of potential of engagement. The problem is that this potential could be used only if there are some local actors who are able to convert this potential, these thoughts and words into deeds“ (Interview 8: 35).

Dies spiegelt sich den auch in den Partizipationsmustern wieder, von denen die Experten berichten. Während es Ende der 1980er einen Aufbruch und Mobilisierungsschub gab und die Menschen zu Beginn der 1990er Jahre deutlich politisierter waren, gab es spätestens seit Ende der 1990er einen abrupten Rückgang. Die Bürgerinnen und Bürger selbst sind, trotz einer Vielzahl von NGOs, vergleichsweise wenig aktiv. Besonders aktiv sind einerseits Mitglieder der lokalen Administration, andererseits lokale Business-Eliten. Gerade letzteren wird eine besondere Bedeutung zugemessen und ihre Rolle kritisch gesehen, verzerren sie doch durch ihre Präsenz und ihr Engagement die in den entsprechenden Versammlungen und Anhörungen geäußerte öffentliche Meinung massiv, zumal offenbar wirkungsvolle Korrektive aus der Zivilgesellschaft nicht ausreichend vorhanden sind.

„People who participated in those public hearings right now, they are either representatives of city administrations, or local municipal public service workers, or they are invited somehow by different business structures if the question concerns this or that“ (Interview 7: 34).

„Business elites in Petrozavodsk certainly influence, but they don't influence the budget process, they influence the process of lobbying their interests, their business, because the legislation is changing, and federal laws are also changing and time of 90s and 2000s passed“ (Interview 12: 30).

„Business elites must be engaged in business and not divide spheres of influence, including the fact that they artificially create civil population, or some support groups are often artificial, it seems that this public opinion, but it is artificially created public opinion“ (Interview 13: 46).

Dennoch gibt es in Petrosawodsk eine Reihe von positiven Entwicklungen, welche die Sonderrolle der Stadt und der Region im russischen Vergleich unterstreichen. So gibt es etwa 800 NGOs, die in und um Petrosawodsk tätig sind.

„In der Stadt und in der Region gibt es einige ziemlich aktive NGOs. Eine Reihe von ihnen greift solche wichtigen Fragen auf, wie z.B. die Abholzung der Grünanlagen bei den neuen Bebauungen. Seit langem sind Kinderschutzorganisationen aktiv“ (Interview 3: 31).

Diese sind jedoch in Auftreten und Zielsetzung sehr unterschiedlich:

„Unter den gesellschaftlichen Organisationen gibt es unterschiedliche Arten: Die einen haben einen Dialog und konstruktive Ergebnisse als Ziel, die anderen unterstützen die städtischen Initiativen, dann gibt es welche, die mit allem unzufrieden sind“ (Interview 3: 33).

Sehr häufig handelt es sich um Gruppierungen, die sich als dezidiert sozial und nicht politisch verstehen und sich auf unterschiedliche Art für die Verbesserung der Lebensbedingungen der Menschen einsetzen und durchaus erfolgreich sein können.

„Where there is a real social problem, there is required a real social response, and on the one hand they are more likely to annoy the power, and on the other hand they have the strongest impact on the power with their activity, this is the first group of citizens [...] The second group of people is engaged in organizing various social activities in different spheres, veterans associations or sports clubs or some interest clubs. Actually, they rarely press the authorities“ (Interview 10: 25).

Insgesamt sind die Experten eher skeptisch hinsichtlich der Entfaltung demokratischer politischer Partizipation und es muss festgehalten werden, dass die Bedeutung von Bürgerbeteiligung in der russischen Kommunalpolitik sehr gering ist (vgl. Interview 8: 31), auch wenn es eine Reihe von Initiativen und Organisationen gibt, die sich im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten aktiv einbringen. Dies liegt auch und gerade daran, dass die Verfahren häufig unklar sind, selbst bei klassischen konventionellen Partizipationsmöglichkeiten wie Wahlen, wie folgendes Zitat illustriert:

„People at the polling stations voted for candidates, and that's it, and there is no much interest to local politics among citizens. And there is no wonder, because people don't see directly between who is elected and how. And that's more or less a universal feature of Russian local politics. And there are many cases of unfair elections, of course, but even though imagine sometimes elections are really competitive. Citizens are not much interested in politics, I would say. Especially in local politics“ (Interview 8: 31).

Wie charakterisieren Akteure aus Politik, Verwaltung und Wissenschaft die politische Kultur in den Gremien und der Kommune?

Petrosawodsk und Karelien wird im russischen Vergleich eine Sonderrolle hinsichtlich der pro-demokratischen Ausrichtung der politischen Kultur bescheinigt.

„Karelia is still one of the most open and pluralist regions of Russia. Even though this degree of pluralism is probably less than what it was in nineteen ninety, early two thousands, but still quite reasonable if you compare with other regions“ (Interview 8: 13).

„Well, I think that what changed a lot since, well, the late Soviet times, is of course more open, more pluralistic politics. And even though we might be very critical about what’s going on in Russia right now, but certainly it’s very much different from what has been observed in the Soviet Union“ (Interview 8: 61).

Ein wesentlicher Faktor scheint die Grenzlage zu Skandinavien zu sein. Mehrfach werden die Einflüsse aus den skandinavischen Nachbarländern und der vergleichsweise intensive grenzüberschreitende Austausch in Politik und Wissenschaft als Motor für demokratischere und pluralistischere Wertorientierungen genannt, welche sich auch in den Wahlergebnissen widerspiegeln. Hinzu komme, dass Karelien hinsichtlich der Nutzung des Internet eine Vorreiterrolle einnehme, welche einer Öffnung zuträglich sei. Diese unterschiedlichen Facetten spiegeln sich exemplarisch in den folgenden Zitaten wieder:

„In general Karelia is a special region, a border region, thus mentality is also special, and there are features in terms of the mentality of people in Karelia, but on the other hand maybe it is also an engine of development“ (Interview 12: 11).

„I think that one of the reasons why, in Karelia appeared situation of such a normal competition it is because here exist democratic conditions for society development, including such a close and constant contact with our colleagues, partners, friends, Finland, Sweden, Norway, with whom we constantly communicate very closely“ (Interview 10: 31).

„Much more, let’s say, pro-democratic region than Russia in general if we not compare every single region, but on a general level. And this fact that last elections, the local level, this young lady from Yabloko party won the elections. So, that’s of course a sign of that, and the influence, or if we might say, like, Europeanization [...] is much greater than other regions which are far away from the border, and

this is the result of continuous cultural, social, and political interaction between regional and local politicians [and] people to Europe“ (Interview 7: 74).

„Die politische Kultur ist nicht so hoch. Wobei sie hier im Vergleich mit anderen Kommunen [...] aus verschiedenen Gründen höher ist: Hier wurde Ende der 1980er – Anfang der 1990er Jahre B. Jelzin aktiv unterstützt; die Tradition der Zusammenarbeit mit den europäischen, in erster Linie den finnischen und skandinavischen, Nachbarn durch verschiedene Projekte, an denen auch die NGOs teilnehmen; breite Internetnutzung schon seit 1990er Jahren“ (Interview 3: 38).

Dennoch sind die Expertinnen und Experten weitgehend kritisch hinsichtlich der konkreten Ausprägungen von Einstellungen und Meinungen gegenüber der Politik, politischen Institutionen, Amts- und Mandatsträgern und auch den eigenen Kenntnissen über Politik. Besonders betont wird dabei immer wieder eine in großen Teilen der Bevölkerung zu beobachtende Entpolitisierung, die sich in mangelnden Kenntnissen ebenso äußert wie in einem Rückzug ins Private.

„Die Mehrheit der Bevölkerung ist apolitisch. Das gilt für die ältere sowie für die jüngere Generationen“ (Interview 5: 43).

„Passivität, Unwillen sich mit den Schwierigkeiten auseinander zu setzen, z.B. im Falle der Gesetzgebung“ (Interview 3: 36).

„People are very uninterested, don't have any interest in politics at all, even on the local level, all those politics“ (Interview 7: 38).

„Citizens are not much interested in politics, I would say. Especially in local politics“ (Interview 8: 31).

„Die politische Kultur der Bürgerinnen und Bürger ist leider nicht so hoch: angefangen mit ihren Kenntnissen bis hin zu ihrer eigenen Positionierung und Fähigkeiten, kompetent (und effektiv) ihre Einflussnahme auszuüben“ (Interview 1: 9).

Die meisten Expertinnen und Experten umschreiben dieses Phänomen wie gesehen mit Attributen wie „niedrig“ (Interview 3: 38; Interview 1: 9), „unzureichend“ (Interview 3: 36), „rudimentär“ (Interview 2: 33), „mangelhaft“ (Interview 5: 41). Dies stellt aus dem normativen Blickwinkel demokratischer Entwicklung eine richtige Diagnose dar, hat sich doch eine Staatsbürgerkultur im Sinne von Almond und Verba (1963) nicht entwickelt. Diese Interpretation wird der Sache jedoch nicht gänzlich gerecht, denn es handelt sich durchaus um eine entwickelte Form einer „unpolitischen“ politischen Kultur, die sich in den vielen Jahren sowjetischer und

postsowjetischer autoritärer Herrschaft als Anpassungsreaktion entwickelt hat und sich nun auch unter den vergleichsweise liberalen Bedingungen in Karelien nur langsam verändert. Sehr treffend analysiert diese Problematik einer der Gesprächspartner, indem er auf den Gegensatz von Politik und Bevölkerung hinweist, der aus historischer Perspektive eine entscheidende Rolle bei der Ausprägung dieser Kultur hatte:

„Nichtvorhandensein des entsprechenden Niveaus der politischen Kultur sowie unausgebildete Motivation der Bürgerinnen und Bürger für die vollwertige Beteiligung in der Konstruktion der sozialen Realität und des wirtschaftlichen Wachstums ihres eigenen Bezirks. Der Grund dafür kann durch die traditionellen Besonderheiten des russischen öffentlichen Selbstbewusstseins erklärt werden, und zwar mit der Antithese der Politik und der Bevölkerung, Unterschätzung der Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung sowie begrenzte Motivation der Bürgerinnen und Bürger die Entscheidungsfindungsprozesse zu beeinflussen, hohes Maß an Unselbstständigkeit. Aus diesen Umständen besteht im Grunde genommen die Begrenzung der laufenden Veränderungen. Die Gesellschaft stützt sich grundsätzlich auf die monozentrische Art der Macht und rechnet dabei hauptsächlich mit der höchsten Ebenen der Politik“ (Interview 5: 39).

Und auch an anderer Stelle wird die Entfremdung der Bürgerinnen und Bürger von der Politik betont:

„The degree of involvement of citizens in the decision of city problems, feeling as urban community is extremely low, very low, because people are dissatisfied with the conditions of life, but don't try to influence this situation, they are likely just to criticize and here is the result of alienation“ (Interview 10: 14).

So zeigt sich anhand der vorangegangenen Zitate auch, dass die politische Kultur geprägt ist von einem Gegensatz zwischen einer Versorgungsmentalität gegenüber dem Staat und einem aktiven, stark kommunitaristisch geprägten Verständnis von Gemeinwesen. Dabei zeigen sich laut den Experten neben dem Muster des Rückzugs und der Entpolitisierung durchaus auch Ansätze einer Staatsbürgerkultur, die dieses Bild etwas relativieren. Auch wenn hier zwischen reinem, häufig sozial motiviertem, Protest und konstruktiver Beteiligung unterschieden wird, so existieren doch zwei wesentlich aktivere Muster politischer Einstellungen und Verhaltensweisen:

„I divide people into two categories – in constructive and emotional, because some people need just to express their opinion, they come to our plan meetings,

... speak about what is negative, express their attitude and feel better. But there are people who really see the problem and they are willing to take part in solving it, especially there are problems related to housing, people are facing such problems constantly and they are willing to solve them by themselves“ (Interview 11: 21).

Vor diesem Hintergrund ist die politische Kultur „eine Kultur im Prozess des Werdens“ (Interview 4: 34), welche nach Auffassung der Experten durch eine Veränderung der politischen Kultur in Politik und Verwaltung unterstützt werden sollte:

„Dieser Prozess müsste beschleunigt werden, doch Leiter aller Ebenen bremsen diese Entwicklung eher. Weil es schwieriger ist, mit einem selbstbewussten Volk zusammenzuarbeiten. Vielleicht wird die Konkurrenz zwischen den Regionen die Leiter dazu zwingen, die Bevölkerung in die Entwicklung der Republik miteinzubeziehen“ (Interview 4: 34).

Dies erfordere ein bürgerorientiertes Selbstverständnis seitens der Verwaltung und Politik, das zumindest in Ansätzen auch zu finden sei.

„First of all authorities actively listen to the community organizations, in other words they felt the power of public organizations“ (Interview 13: 17).

„[Zentral ist] das Bewusstsein der Beamten und der Abgeordneten, dass die Auftraggeber der Dienstleistung die Bürgerinnen und Bürger sind. Wenn dieses Bewusstsein vorhanden ist, dann gelingt die Zusammenarbeit, Exekutive und Legislative ergänzen sich gegenseitig“ (Interview 1: 6).

Gerade gelingende Beteiligung etwa bei Bauvorhaben könnten positive Effekte auf die politische Kultur haben, da alle Beteiligten sich annähern und ein wechselseitiges Verständnis entwickeln könnten, auf dessen Basis die Zusammenarbeit zwischen Bürgern, Politik und Verwaltung verbessert würde.

„Thus the distance between officials and citizens reduces despite the fact that they interact on such a small issue like flowerbeds, gardening or something else, I'm sure that they'll understand how it works and they will address other questions“ (Interview 11: 24).

Dazu gehört aber auch, wie ein Gesprächspartner fordert, eine nachhaltige Demokratisierung des gesamten politischen Systems, denn

„[d]ie Öffentlichkeit im Allgemeinen ist ausgeschlossen aus den politischen Prozessen. Meinungen und Stimmungen werden durch die Medien gebildet“ (Interview 6: 33).

Welche Machtverhältnisse, Herrschaftsstrukturen und Konfliktlinien lassen sich auf der Basis der Expertenaussagen identifizieren?

Als besonders interessant haben sich einige Interviewstellen erwiesen, die gleich mehrfach codiert wurden. Dies betrifft vor allem die Kategorien „Macht“ und „Struktur/Politik“ in der Kombination mit „Probleme“ und Wandel“ Dabei kristallisieren sich entlang dieser Interviewpassagen vier größere Komplexe heraus, die vor dem Hintergrund einer machtanalytischen Perspektive von Interesse sind.

Definiert man Macht in Anschluss an Michel Foucault als relationales Netzwerk oder „komplexe strategische Situation in einer Gesellschaft“ in Form „von den einen auf die anderen ausgeübter [Macht]“ (Foucault 1999: 191; 2004b: 261), so zeigen sich hier vier solcher strategischer Situationen:

1. Das Verhältnis von Zentrum (Russische Föderation) zu Peripherie (föderale Subjekte und Kommunen), und direkt daran anknüpfend
2. die Beziehungen zwischen Region (Republik Karelien) und Kommune (Petrosawodsk), sowie
3. das Verhältnis zwischen lokaler Politik, Verwaltung, Eliten und Bürgern; und
4. der Gegensatz zwischen formaler (Gesetze und formale Institutionen) und informeller Politik (informelle Institutionen und Beziehungen).

Es sind diese vier komplexen Muster von Macht und Herrschaft, welche die Expertinnen und Experten für zentrale Determinanten kommunaler Politik in Petrosawodsk und Karelien halten.

Das Verhältnis von Zentrum und Peripherie in Russland ist, wie schon erläutert, nach einer Phase der Dezentralisierung in den 1990er Jahren spätestens seit dem Jahr 2000 von einer Re-Zentralisierung und Vertikalisierung der Beziehungen zwischen der föderalen Regierung, den Föderationssubjekten und lokalen Einheiten geprägt (vgl. Frankenberger 2010; 2012), wie auch in den Interviews bestätigt wird (z.B. Interview 4: 6). Dabei werden insbesondere zwei Herrschaftsmechanismen intensiv genutzt. Erstens sind die regionalen Eliten aufgrund der institutionellen Arrangements weitgehend abhängig von der föderalen Ebene, auch wenn die lokale Selbstverwaltung in der Verfassung und regionalen Gesetzen verankert ist. Dies hat zur Folge, dass die Politiken auf regionaler und

lokaler Ebene häufig auf die Erfüllung von Vorgaben ausgerichtet sind, um die eigenen Ämter und Positionen zu sichern.

„Although, of course, Russian Federation defines the local authorities as an independent power, unfortunately it isn't so“ (Interview 10: 15).

„Die regionale Ebene ist mehr darauf bedacht die Richtlinien von „oben“ umzusetzen, als eigene Wachstums- und Entwicklungsstrategien zu generieren“ (Interview 5: 28).

Dazu gehört auch die häufig veränderte Wahlgesetzgebung. Denn je nachdem, ob Gouverneure oder Bürgermeister von den Bürgerinnen und Bürgern gewählt oder von der nächst höheren politischen Einheit ernannt werden, verändert sich deren Abhängigkeit. Insofern stellen die aktuellen Debatten um die Wiedereinführung der Gouverneurswahl und die Abschaffung der Bürgermeisterwahlen lediglich ein neues Kapitel der permanenten Veränderung der institutionellen Ordnung dar:

„Now is discussed the question how will be held elections in the Legislative Assembly, whether it be direct gubernatorial elections, or it will be direct but through the affirmation of the law, and the final head is fighting for his electorate“ (Interview 12: 8).

„So changes occurred at the regional level, the deputy term was increased to five years, and also at the local level, also up to five years. Accordingly, elections were held in 2011, the term of office of deputies is until 2016. Due to the fact that changes have taken place at the federal level, we now have a single day of voting, in September 2016, respectively, in September 2016 will be the next city council elections“ (Interview 12: 8).

Umgekehrt nutzt die föderale Regierung die institutionelle Ordnung im Sinne eines „institutional engineering“, um eigene Interessen auch gegen die regionale und lokale Ebene durchzusetzen:

„Federal authorities are very much influential in terms of imposing rules of the game and regional local governments have really limited room for maneuvering. And they are not always directly approach in particularities of local politics, especially in places in Karelia, we share not much important in elections, it's simply not many voters“ (Interview 8: 51).

Dieses Verschieben von Zuständigkeiten und Ressourcen dient als Mittel der Herrschaftssicherung und zeigt sich denn auch im Verhältnis von regionalen und lokalen Einheiten.

„Delegation of authority, what powers the federal center proposes to leave to the regions, which take away from the local authorities. Although this point of course is mixed with the participation of regional authorities, as it is discussed in the regional parliaments, and the issue of new financial calculation, what amount of money the federal center allocates for the region for performing of local authorities“ (Interview 10: 12).

Es besteht zweitens eine Abhängigkeit der subsidiären Ebenen im Bereich der Finanzen. Während Kompetenzen – und damit auch Verantwortung für die Erfüllung der damit verbundenen Aufgaben – auf die unteren Ebenen verlagert werden, gibt es keine ausreichenden finanziellen Kompensationen für diese Erweiterungen:

„Das föderale Zentrum und die regionale Regierung können die lokale Ebene maßgeblich beeinflussen, z.B. durch das Beziehungssystem zwischen den Budgets (inter-budget relations). Die Richtlinien der föderalen Ebene setzen Handeln der Kommunen voraus, doch werden sie nicht durch die finanziellen Mittel unterstützt. Nach der Verabschiedung des föderalen Gesetzes Nr. 136 ist die Situation noch schwieriger geworden“ (Interview 3: 6).

„Bemerkenswert ist, dass der lokalen Ebene im Grunde genommen die realen Ressourcen entzogen sind, und sie deshalb gezwungen ist unter den erschwerten Bedingungen der mangelnden finanziellen Mitteln sowie begrenzten Infrastruktur und Personal zu funktionieren. Die lokale Selbstverwaltung muss unter Bedingungen der Konzentration der Ressourcen „oben“ und der Verpflichtungen „unten“ funktionieren“ (Interview 5: 11).

Allerdings werden durchaus auch Spielräume innerhalb dieser Vertikalisierung der Macht wahrgenommen, die insbesondere den lokalen und regionalen Eliten zukommen, die ihrerseits neue strategische Spiele spielen.

„Eine Vertikale der Macht ist zweifellos da. Niemand aus der Lokalpolitik steht offen dagegen auf. Doch innerhalb der Vertikale gibt es immer noch genügend Freiraum für Opportunismus. Deshalb gibt es ständig Neuaufteilungen der Einflussbereiche, der Ressourcen usw. sowie Koalitionsbildungen“ (Interview 4: 20).

Ähnlich wie die Zentrum-Peripherie-Beziehungen sind auch die Beziehungen zwischen der Republik Karelien und der Stadt Petrosawodsk durch Machtasymmetrien geprägt. Auch hier zeigen sich Tendenzen der Zentralisierung und auf der Regionalebene:

„There are superimposed other factors, including the relationship between the factor of the city administration and the Republican government“ (Interview 12: 8).

Häufig handelt es sich dabei nicht nur um solche institutionellen Konflikte, sondern um persönliche Rivalitäten zwischen Amtsinhabern um Macht und Einfluss.

„There are difficult relationship between capital cities and the heads of regional governors. Difficult relations are everywhere. They are based on personnel competition, in other words when the heads of regions suspect Majors in growing policies, and when there is a choice, there is a fed threat“ (Interview 10: 9).

Als zentrale Stellschraube scheint dabei ganz ähnlich wie im Verhältnis zwischen föderalem Zentrum und Regionen die Zuständigkeit in der Budgetverwaltung und -verteilung zu sein, die gezielt genutzt wird, um solche Konflikte auszutragen:

„But regional authorities are of course of primary importance. It's the regional authorities who distribute money, it's the regional authorities who decide many other important issues, and certainly for a city mayor it would be rather counterproductive to be engaged in conflicts, but at the same time the city mayor will be just a silent person, an obedient person, then the city will lose a significant share of money“ (Interview 8: 52).

„[C]ompetition exists due to financial problems, when there are no sufficiently adequate funding for execution of competences by city authorities the relationship tension is growing, when for example metropolitan centers require more financial attention, including performing of metropolitan authority, and Republic of Karelia is not getting them, consequently cannot perform them“ (Interview 10: 9).

Diese Konflikte werden von den Experten als wesentliche Hemmnisse für eine Entwicklung der kommunalen Politik gesehen:

„And I can say that in Petrozavodsk this disease for is for a long time, say about ten years, it is confrontation between local authorities and republican, it causes obstacles to our work, this is for a long time, probably more than a dozen years, under government of three mayors, and three governors, under the head of republic there is such a confrontation, it interferes with work“ (Interview 13: 41).

„Practice has shown that when the representative and executive authority don't work together, then this is contention and there is nothing good in it. Ideally, of course, if in the republic, and in the city would operate one team that would work on the same interests“ (Interview 12: 37).

Zusammenfassend lässt sich konstatieren, dass die institutionellen und finanziellen Unsicherheiten und Abhängigkeiten einen maßgeblichen Faktor für das Funktionieren der „Vertikale der Macht“ darstellen. Einerseits ermöglichen die nationalen und regionalen Gesetze eine Amtsenthebung bei Nichterfüllung von Pflichten und Aufgaben, andererseits wird durch die Verlagerung von Verteilungskonflikten auf die unteren Ebenen systematisch eine Herausbildung regionaler Oppositionskräfte verhindert.

Es ist kaum überraschend, dass sich die gleichen Mechanismen – wenn auch in abgeschwächter Form – in der Kommunalpolitik selbst wieder finden. Dabei spielen lokale Mehrheitsverhältnisse und Beziehungen eine entscheidende Rolle. Gerade im Falle einer „Kohabitation“, bei der Bürgermeister und Ratsmehrheit unterschiedlichen Lagern angehören, ist die Zusammenarbeit oft schwierig:

„Considering the fact that we have 30 deputies, 16 deputies, in other words the most of them are part of the United Russia party, and respectively mayor is not a member of this party, but despite this, the relationships that are built today, and their direction are within a normal, constructive work“ (Interview 12: 8).

„In other words either the mayor will veto and there won't be a progress for citizens, or the council will notch initiatives that will come from the mayor“ (Interview 12: 8).

Ein zentraler Aspekt der Machtbeziehungen ist der Gegensatz zwischen formaler (Gesetze und formale Institutionen) und informeller Politik (informelle Institutionen und Beziehungen). Sehr viel wichtiger als die formalen Machtverhältnisse und parteipolitischen Affiliationen werden dabei die informellen Beziehungen eingeschätzt. Gerade bei der Umsetzung von konkreten Projekten scheinen wechselseitige Beziehungen und Tauschgeschäfte oft wichtiger zu sein als die Gesetze. Diese können zum Wohl der Stadt, aber auch zum Wohl des Amtsinhabers sein – legal sind sie in keinem der beiden Fälle:

„Imagine you would like to build a kind of supermarket of nationwide chain. Then you come to a particular city, you need to get certain permissions. Yeah, and you have to deal with city mayors. Actually, we had a talk in our university of a guy who built a nationwide chain of supermarkets. And he told us how he went to one city and the city mayor told him, ‚Okay, but you will make a donation to our local hospital, you will buy new cars for emergencies‘. And it works. But then there was another experience in yet another city, when the deputy mayor,

„Hey, there is a local gallery, and you will see there a painting which is complete rubbish but it costs something like, I don't know, a hundred thousand rubles. And you'll buy ten of such paintings, and that's it“ (Interview 8: 48).

Die Bedeutung informeller Strukturen zeigt sich auch am Beispiel der Rolle von Parteien und Wirtschaftseliten in der Kommunalpolitik. Parteien werden auf lokaler Ebene in erster Linie als Vehikel zur Durchsetzung von unterschiedlichen ökonomischen Interessen wahrgenommen:

„[Parteien spielen] eine wichtige Rolle. Dabei unterscheiden sich die politischen Programme und die Interessenvertretung einzelner Parteien selten voneinander. Die Parteien vereinigen die Abgeordneten, die bereit sind, Interessen einzelner Unternehmergruppen zu vertreten“ (Interview 6: 18).

„[Parteien spielen] eine ziemlich aktive Rolle, sie vertreten verschiedene Business-Eliten“ (Interview 3: 22).

Generell sind die informellen Strukturen durch Partikularismus geprägt. Lokale Eliten aus Politik und Wirtschaft verfolgen in erster Linie eigene Interessen, was zu einem Versagen der demokratischen Institutionen führe, da diese die Teilnahme der Bürgerinnen und Bürger an der Verwaltung des Territoriums voraussetzten. Diese jedoch werde systematisch durch ungleiche Bedingungen und formale wie informelle Einflussnahme ausgehebelt. Dies gelte auch und gerade für die kommunale Verwaltung (vgl. Interview 6: 8).

„Business elites must be engaged in business and not divide spheres of influence, including the fact that they artificially create civil population, or some support groups are often artificial, it seems that this public opinion, but it is artificially created public opinion“ (Interview 13: 46).

„[Lokale Elitennetzwerke spielen] eine entscheidende Rolle. Sie lobbyieren ihre Interessen – in erster Linie wirtschaftliche Interessen – mittels (finanzieller oder informativer) Unterstützung der Kandidaten bei den Kommunalwahlen“ (Interview 6: 22).

Die Wirkmächtigkeit dieser informellen politischen Prozesse und Strukturen wird von den Expertinnen und Experten durchaus kritisch wahrgenommen und es wird immer wieder für mehr Transparenz und die Durchsetzung von formalen Regelungen plädiert. Diese werden als wichtige Grundlagen für eine positive und demokratische Entwicklung angesehen:

„We need to create not only a material infrastructure, but also infrastructure of rules, how many people are needed for that the initiative will be considered, or their proposal would be published on the administration website. We need to set some rules in order to start development of civil society. Rules should be the same for all, no matter what group“ (Interview 13: 49).

Partizipation wird in diesem Zusammenhang gerade auch von offizieller Seite als wichtiges Korrektiv gesehen, welches den informellen Machtverhältnisse und den politischen Strukturen entgegengesetzt werden kann, wie folgendes Zitat zeigt:

„Politische Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger ist notwendig, weil ihnen dadurch ihre Verantwortung für das Geschehen bewusst wird, dabei mögen viele Bürgerinnen und Bürger keine Verantwortung. Es gibt folgende Möglichkeiten: Wahlen, öffentliche Sitzungen (relativ), öffentliche Räte. Die Bürgerbeteiligung hilft den Beamten in einer gesunden Anspannung/Tonus zu bleiben, den Bezug zur Realität nicht zu verlieren, die Bürgernähe zu behalten“ (Interview 1: 8).

Die Befunde aus den Interviews komplementieren und bestätigen in weiten Teilen die Annahmen und Erkenntnisse aus der politikwissenschaftlichen Forschung. Erstens wird die Veränderung institutioneller Regelungen gezielt zur Sicherung von Herrschaft eingesetzt. Zweitens sind die formalen Institutionen durchdrungen von informellen Institutionen, die häufig der Durchsetzung von Partikularinteressen dienen und rechtsstaatliche Kriterien systematisch unterlaufen. Allerdings zeigt die Analyse auch, dass es durchaus positive Entwicklungen hin zu mehr Beteiligung und Demokratie gibt – in Nischen zwar, aber dennoch sichtbar.



3. Tübingen

Die Stadt Tübingen ist eine von 1.111 Gemeinden²⁵ im Bundesland Baden-Württemberg. Sie befindet sich im geografischen Zentrum Baden-Württembergs. Sie liegt am Neckar zwischen Schwarzwald und der Schwäbischen Alb, etwa 30 km südlich der Landeshauptstadt Stuttgart. Tübingen ist Sitz des gleichnamigen Landkreises und Regierungspräsidiums. Die Stadt hat etwa 84.000 Einwohner und ist damit als Mittelstadt zu bezeichnen. Mit einem Altersdurchschnitt von 39,0 Jahren (Stand: 2011) ist Tübingen die „jüngste“ Stadt Deutschlands. Stadthistorisch gesehen ist Tübingen jedoch deutlich älter: Im 6./7. Jahrhundert als alemannische Siedlung gegründet, fand Tübingen 1078 erstmals eine urkundliche Erwähnung. Mitte des 12. Jahrhunderts erwarb Tübingen dann die Stadtrechte. Es blickt somit auf eine fast tausendjährige Stadtgeschichte zurück. Die 1477 gegründete Universität macht Tübingen zu einer der klassischen deutschen Universitätsstädte. Besonders in den letzten zwei Jahrzehnten stieg die Zahl der Studierenden stark an. So wurde im Wintersemester 2013/14 mit ca. 28.500 eingeschriebenen Studenten zum wiederholten Male ein neuer Rekord erreicht. Die Universität beherrscht neben dem Tübinger Stadtbild und der Bevölkerungsstruktur auch dessen Wirtschaft. Sie ist nicht nur ein Pol für Forschung und Lehre, sondern bildet zusammen mit ihren Kliniken auch den größten Arbeitgeber der Stadt.

Neben der Universität sind zahlreiche weitere renommierte Forschungsinstitute in Tübingen angesiedelt, beispielsweise das Hertie-Institut für klinische Hirnforschung, das Institut für angewandte Wirtschaftsforschung (IAW), Max-Planck-Institute in den Bereichen biologische Kybernetik, Entwicklungsbiologie und intelligente Systeme

²⁵ Stand: Mai 2006

sowie das Leibniz-Institut für Wissensmedien. Die Vielfalt an renommierten Forschungsinstituten sowie die Nähe Tübingens zu Stuttgart, einem der wirtschaftlich attraktivsten Standorte Europas, hat in den letzten Jahren eine Vielzahl an Unternehmen vor allem in Branchen wie der Informations-, Bio- und Nanotechnologie in die Stadt gezogen. Diese Entwicklung wird von Tübingen aktiv gefördert. Gemeinsam mit Stuttgart, Reutlingen, Esslingen und der Region Neckar-Alb bildet Tübingen die BioRegion STERN, die Unternehmen aus dem Bereich der Biotechnologie sowie aus verwandten Branchen unterstützt. In Kooperation mit der Stadt Reutlingen wurde ein Technologiepark eingerichtet, der vor allem die Neugründung von Technologieunternehmen fördert. Neben diesen „neuen“ Branchen gibt es in Tübingen nach wie vor viele alteingesessene Handwerksbetriebe. Ein Großteil dieser hat sich zu einem ökologischen Handwerkspark zusammengeschlossen.

3.1. Die Kommune im politischen System Deutschlands

In Deutschland ist die Kommune in die föderale Struktur des politischen Systems eingebettet und bildet darin die unterste, bürgernächste Ebene. Da sich die Stellung der Kommune aus der Zusammenschau mit den übergeordneten Ebenen Bund und Land erschließt, wird zunächst der bundesdeutsche Föderalismus kurz beleuchtet, bevor auf die kommunale Struktur Tübingens eingegangen wird.

Föderalismus ist neben Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Sozialstaat und Republikanischer Herrschaftsform als staatliches Ordnungsprinzip der Bundesrepublik Deutschland im Art. 20 Abs. 1 GG festgeschrieben. Art. 28 Abs. 1 GG schreibt diese Grundsätze gleichfalls für die Landesverfassungen vor. Der in der Verfassungspraxis „gelebte“ Föderalismus wird auch gerne als Verbundföderalismus oder kooperativer Föderalismus bezeichnet, weil zwischen den Ebenen hauptsächlich eine funktionale Aufgabenteilung besteht und der Bund größtenteils für die Gesetzgebung zuständig ist, während Länder und Kommunen die Gesetze ausführen. Eine Trennung der Aufgaben nach Themenbereichen findet nur in sehr wenigen Politik-

feldern statt²⁶. Diese „Arbeitsteilung“ erfordert eine intensive Kooperation der Ebenen und begründet daher die starken Verflechtungen der Ebenen innerhalb des deutschen Föderalismus (vgl. Münch 2012: 179f). Solche gegenseitigen Abhängigkeiten finden sich nicht nur innerhalb der Gesetzgebung und der Verwaltung, sondern auch im Bereich der Finanzen. Denn um die ihnen übertragenen Aufgaben erfüllen zu können, benötigen Länder und Kommunen finanzielle Mittel. Entscheidenden Einfluss hierauf hat die Ausgestaltung der Finanzverfassung. Im deutschen Finanzföderalismus haben die Länder jedoch nahezu keine Steuerautonomie. Können sie über die öffentlichen Ausgaben sowie die Kreditaufnahme selbstständig entscheiden, so gilt diese nicht für die Einnahmenseite. Eigene Steuern können die Bundesländer nicht erheben. Einfluss auf das Steuerwesen können sie nur über ihre Mitgestaltungsrechte im Bundesrat in Bezug auf die Gemeinschaftssteuern geltend machen. Allerdings gewährt ihnen das Grundgesetz die ausschließliche Ertragshoheit über Erträge aus der Erbschaftssteuer, der Biersteuer und einigen Verkehrssteuern. Daneben erhalten sie einen Teil der Erträge aus den Gemeinschaftssteuern von Bund und Ländern (z.B. Einkommen- und Umsatzsteuer). Das Auseinanderfallen der Steuerautonomie und der Ertragshoheit erfordert eine enge Kooperation zwischen Bund und Ländern. Es wird vor allem damit begründet, dass steuerlicher Wettbewerb zwischen den Ländern vermieden wird und dass für die Wirtschaft einheitliche Bindungen hergestellt werden sollen (vgl. Sturm 2013; Fuest / Thöne 2012: 267ff). Die Kommunen haben im Bereich der Steuererhebung etwas mehr Gestaltungsspielraum als die Länder, da sie „ihre“ Gewerbe- und Grundsteuer mittels Hebesätzen beeinflussen können (vgl. Fuest / Thöne 2012: 267).

Durch den Verbundföderalismus herrscht zwischen den verschiedenen Ebenen in den Bereichen Gesetzgebung, Verwaltung und Finanzen eine umfassende Politikverflechtung. Der Föderalismus erfüllt auf der einen Seite die Funktion der vertikalen Gewaltenteilung. Auf der anderen Seite können sich die Ebenen aufgrund der Politikverflechtung teilweise ge-

26 Beispielsweise haben die Länder die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Bildungspolitik und des Polizeiwesens (Art. 70 GG), der Bund hingegen hat unter anderem die alleinige Kompetenz in auswärtigen Angelegenheiten und der Verteidigung sowie dem Staatsangehörigkeitsrecht (Art. 71, 73 GG).

gegenseitig blockieren. Im Zuge der Föderalismusreformen I und II wurde deshalb versucht, das System zu entflechten. Dies ist jedoch nur unzureichend gelungen, sodass in diesem Zusammenhang auch von einer Politikverflechtungsfalle gesprochen wird (vgl. Rudzio 2011: 331ff; Sturm 2013).

Nachdem nun der bundesdeutsche Föderalismus in seinen Grundzügen dargestellt wurde, soll im Folgenden die Stellung der Kommune innerhalb des deutschen Staatsaufbaus und der föderalen Struktur beleuchtet werden²⁷. Die Bundesrepublik Deutschland hat einen zweistufigen Staatsaufbau. Der Bund und die Länder sind daher die einzigen beiden Ebenen, die Staatsqualität besitzen. Die Gemeinde ist staatsorganisationsrechtlich den Ländern zugeordnet. In den Bund-Länder-Beziehungen spielt die Gemeinde dementsprechend, verfassungsrechtlich gesehen, eine eher untergeordnete Rolle. Für die Ordnung des Zusammenlebens in der BRD nimmt die Gemeinde jedoch eine ungleich wichtigere Rolle ein: Durch ihre Nähe zu den Bürgerinnen und Bürgern übernimmt sie wichtige Aufgaben der Staatsverwaltung und erbringt öffentliche Dienstleistungen. Sie ist damit in der Regel erste Anlaufstelle für Bürgerbelange. Eine herausragende Bedeutung kommt ihr daher auch besonders in Bezug auf die Umsetzung der Demokratie zu (vgl. Mann 2012: 165). Aufgrund umfassender Möglichkeiten der Mitwirkung an und der Mitgestaltung von Kommunalpolitik kann die Kommune als „*Schule der Demokratie*“ (Bogumil / Holtkamp 2012: 8) und „*Grundlage [...] des demokratischen Staates*“ (§ 1 Abs. 1 GemO) bezeichnet werden.

Das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung ist in Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG verfassungsrechtlich verankert. Hier heißt es:

„Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“.

Diese Selbstverwaltungsgarantie findet sich auch in Art. 71 Abs. 1 der baden-württembergischen Landesverfassung (LV). Die genauere Ausgestaltung der kommunalen Strukturen erfolgt durch Gemeindeordnungen,

27 Das Wort Kommune stammt aus dem Lateinischen und bedeutet wörtlich Gemeinde. Spricht man jedoch im Rahmen des Kommunalrechts von der Kommune, so werden unter diesem Begriff neben der Gemeinde auch kreisfreie Städte und Landkreise zusammengefasst (vgl. Bogumil / Holtkamp 2012: 8).

auch Gemeindeverfassung genannt. Nach Art. 70 GG liegt die Kompetenz hierfür bei den Ländern (vgl. Mann 2012: 168). Durch die Garantien des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG wird gewährleistet, dass ein Kernbereich an selbstständigen Regelungsbefugnissen trotz der Einbindung der Kommune in den Staatsaufbau bestehen bleibt und sie somit ihre Aufgaben gegenüber den Bürgern wahrnehmen kann (vgl. Mann 2012: 168). Um ihr Selbstverwaltungsrecht wahrnehmen zu können verfügt die Gemeinde innerhalb ihres Gemeindegebiets über Organisations-, Personal-, Finanz-, Planungs- und Satzungshoheit (vgl. Bogumil / Holtkamp 2012: 8).

Insgesamt kommt der Kommune innerhalb der föderalen Ordnung eine wichtige Doppelrolle zu: Einerseits ist sie eine wichtige Verwaltungsebene und Instanz zur staatlichen Aufgabenerfüllung. Die Lebensqualität der Bürger hängt daher in hohem Maße von ihrer Effektivität und Effizienz bei der Bearbeitung der übertragenen Aufgaben und der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistung ab. Andererseits ist sie auch eine wichtige Plattform, um die Bürger in das politische Leben zu integrieren. Damit übernimmt sie eine wichtige Sozialisierungsfunktion, denn sie fördert die Partizipation des Bürgers an der Demokratie und vermittelt demokratische Werte (vgl. ebd. 2012: 8f).

3.2. Politische Strukturen der Gemeinde Tübingen

Neben Grundgesetz und Landesverfassungen treffen die Bundesländer in Gemeindeordnungen umfangreiche Regelungen zur kommunalen Verfasstheit. Nicht zuletzt kann die Kommune, aufgrund der im kommunalen Selbstverwaltungsrecht angelegten Organisationshoheit, ihre innere Organisation selbstständig regeln. Dazu kann sie Satzungen und Geschäftsordnungen erlassen (vgl. Bogumil / Holtkamp 2012: 39).

Als juristische Person verfügt jede Kommune über Organe, die ihre Handlungsfähigkeit garantieren. Laut baden-württembergischer Gemeindeordnung (GemO) sind der Gemeinderat und der Bürgermeister die Organe der Gemeinde (§ 23 GemO).

Der Gemeinderat

Nach Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG muss jede Kommune eine Volksvertretung haben. Diese Rolle füllt in Baden-Württemberg der Gemeinderat aus. Er ist das Hauptorgan der Gemeinde (§ 24 Abs. 1 GemO). Der Gemeinderat besteht aus dem Bürgermeister, der den Vorsitz innehat, und den gewählten Gemeinderäten (§ 25 Abs. 1 GemO). Diese üben ihr Amt ehrenamtlich aus (§ 15 Abs. 1 GemO). Die Anzahl der Gemeinderatsmitglieder richtet sich nach der Einwohnerzahl der Gemeinde (§ 25 Abs. 2 GemO). Bei ca. 84.000 Einwohnern wird die Bürgerschaft Tübingens durch 40 Gemeinderäte vertreten. Sie werden alle fünf Jahre in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt (Art. 28 Abs. 1 S. 2 i.V.m. Art. 38 I GG, § 26 Abs. 1 GemO). Gewählt wird anhand von Wahlvorschlägen, sogenannten Listen. Ein Wahlvorschlag kann von Parteien sowie von mitgliedschaftlich und nicht-mitgliedschaftlich organisierten Wählervereinigungen eingereicht werden. Auch eine gemeinsame Liste von mehreren Wahlvorschlagsträgern ist möglich (vgl. Frech 2009: 208). In der Regel folgt die Wahl dem Grundsatz der Verhältniswahl. Wird nur eine Liste eingereicht, wird nach Mehrheitswahlrecht gewählt. Es darf panaschiert und kumuliert werden (§ 26 Abs. 2 GemO). Jeder Wahlberechtigte hat so viele Stimmen, wie Sitze zu vergeben sind. Aktives und passives Wahlrecht hat, wer Bürger der Gemeinde ist und sein 18. Lebensjahr vollendet hat (§ 14 GemO). Als Bürger gilt jeder Deutsche nach Art. 166 GG, der seit mindestens drei Monaten in der Gemeinde wohnhaft ist. Das kommunale Wahlrecht erlaubt es zusätzlich auch Staatsbürgern, die aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Union (Unionsbürger) stammen und mindestens drei Monaten in der Gemeinde wohnen, an Kommunalwahlen teilzunehmen (§ 12 GemO).

Obwohl der Gemeinderat direkt von der Bürgerschaft gewählt wird, ist er kein Parlament. Vielmehr ist er ein Verwaltungsorgan (§ 23 GemO). Aufgrund der weiten Kompetenzen des Rats ist die baden-württembergische Gemeindeverfassung als Ratsverfassung zu bezeichnen. Der Gemeinderat entscheidet über alle Angelegenheiten der Gemeinde (Alleinzuständigkeit), soweit die zu regelnde Sache nicht in den Zuständigkeitsbereich des Bürgermeisters fällt. Dafür kann er Rechtsvorschriften (Satzungen) erlassen.

Außerdem trifft er Einzelfallentscheidungen, wählt das Führungspersonal der Exekutive aus und stellt das Gemeindepersonal ein. Er legt Grundsätze für die Verwaltung fest, weist diese an und überprüft die Ausführung seiner Beschlüsse (§ 24 GemO; vgl. Wehling 2009: 11). Die Sitzungen des Gemeinderats sind nach § 35 GemO in der Regel öffentlich. Sie werden vom Bürgermeister geleitet (§ 36 Abs. 1 GemO). Um Beschlüsse fassen zu können, muss der Gemeinderat beschlussfähig sein. Dafür muss mindestens die Hälfte seiner Mitglieder anwesend und stimmberechtigt sein (§ 37 Abs. 2 GemO). Der Bürgermeister ist ebenfalls stimmberechtigt. Personalentscheidungen werden in Wahlen, Sachentscheidungen in Abstimmungen beschlossen. Die Wahl findet geheim mittels Stimmzetteln statt. Ein Beschluss wird hier mit absoluter Stimmmehrheit gefasst. Wird eine solche nicht in erster Wahl erreicht, findet eine Stichwahl statt (§ 37 Abs. 7 GemO). Abstimmungen finden in der Regel offen statt. Ein Beschluss per Abstimmung wird mit relativer Stimmenmehrheit gefasst (§ 37 Abs. 6 GemO).

Der Bürgermeister

Neben dem Gemeinderat ist der Bürgermeister das zweite Organ der Gemeinde. Auch seine Position ist der Verwaltung zugeordnet (§ 23 GemO). Der Bürgermeister wird in direkter Wahl alle 8 Jahre von den Bürgern der Gemeinde in einer allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahl gewählt. Aktives und passives Wahlrecht sind analog zu den Gemeinderatswahlen geregelt (§ 14 i.V.m. § 12 GemO, § 46 GemO). Dabei wird anhand des Mehrheitswahlrechts gewählt. Gewählt ist, wer mehr als die Hälfte der Stimmen auf sich ziehen kann. Kommt es in einem ersten Wahlgang zu keinem Ergebnis, wird die Wahl innerhalb von vier Wochen wiederholt. Im zweiten Wahlgang genügt die relative Mehrheit der Stimmen. Bei Stimmengleichheit entscheidet das Los, denn ein dritter Urnengang ist in der Gemeindeordnung nicht vorgesehen (§ 45 GemO).

Der Bürgermeister ist Vorsitzender des Gemeinderats und leitet die Gemeindeverwaltung. Er vertritt die Gemeinde nach außen (§ 42 Abs. 1 GemO). In seiner Funktion als Vorsitzender des Gemeinderats bereitet er die Sitzungen von Gemeinderat und Ausschüssen vor und setzt die dort

gefassten Beschlüsse um (§ 43 Abs. 1 GemO). Er kann einem Beschluss widersprechen, wenn er diesen für gesetzeswidrig hält (§ 43 Abs. 2, 3 GemO). Des Weiteren muss der Bürgermeister die Aufgabenerfüllung durch die Verwaltung organisieren und kontrollieren (§ 44 Abs. 1 GemO). Er ist außerdem für die laufende Verwaltung sowie für alle weiteren Aufgaben, die ihm durch Gesetz oder vom Gemeinderat übertragen wurden, zuständig (§ 44 Abs. 2 GemO). In Tübingen sowie in allen anderen Stadtkreisen und großen Kreisstädten in Baden-Württemberg führt der Bürgermeister die Bezeichnung Oberbürgermeister (§ 42 Abs. 3 GemO).

Dem Bürgermeister können in Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern Beigeordnete zugeordnet werden (§ 49 Abs. 1 GemO). Der Bürgermeister ist ihnen gegenüber weisungsberechtigt. Sie vertreten ihn ständig in ihrem Geschäftskreis (§ 49 Abs. 2 GemO). Der Erste Beigeordnete ist der ständige allgemeine Stellvertreter des Bürgermeisters. In Stadtkreisen und großen Kreisstädten, damit auch in Tübingen, trägt er die Amtsbezeichnung Bürgermeister (§ 49 Abs. 3 GemO). Dem zweiten Beigeordneten Tübingens wurde nach § 49 Abs. 3 S. 4 GemO durch den Gemeinderat die Bezeichnung Baubürgermeister verliehen.

Verhältnis und Zusammenspiel von Gemeinderat und Bürgermeister: Ratsverfassung mit Bürgermeistersuprematie

Den durch die Gemeindeordnung zugewiesenen Kompetenzen nach zu urteilen, ist der Gemeinderat das mächtigere der beiden Organe der Gemeinde. In der Verfassungswirklichkeit jedoch hat der Bürgermeister eine einflussreichere Stellung als der Gemeinderat. Deshalb wird in Bezug auf die baden-württembergische Kommunalpolitik auch häufig von einer Ratsverfassung mit Bürgermeistersuprematie gesprochen. Dies hat mehrere Gründe: Zum einen ist der starke Einfluss des Bürgermeisters schon in der Gemeindeordnung durch die Ausgestaltung seiner Kompetenzen angelegt, aber auch Alltagspraktiken in der Kommunalpolitik sowie gesellschaftliche und ökonomische Veränderungen haben zu dieser Entwicklung geführt (vgl. Wehling 2009: 11f). Zunächst hat der Bürgermeister die „*höhere Weihe der Volkswahl*“ (Wehling 2009: 14), denn er wird durch das Volk in direkter Wahl legitimiert. Die Macht des Bürgermeisters

beruht auch darauf, dass er als einzige Person an allen Phasen der kommunalen Entscheidungsfindung beteiligt ist. In der Vorbereitungsphase weist der Bürgermeister „seine“ Verwaltung an, Vorlagen auszugestalten. Diese Weisungsaufträge können auch inhaltliche Aspekte betreffen. Der Bürgermeister trifft eine Auswahl aus den Vorschlägen, bevor diese dem Gemeinderat unterbreitet werden. In der zweiten Phase, der Phase der Vorberatung und der letztendlichen Entscheidung im Gemeinderat (oder einem seiner Ausschüsse), ist der Bürgermeister Stichtentscheider. Gegen Beschlüsse, mit denen der Bürgermeister nicht einverstanden ist, kann er aus rechtliche Gründen oder nach § 43 Abs. 2 GemO vorgehen, *„wenn er der Auffassung ist, dass sie für die Gemeinde nachteilig sind“*. Als Leiter der Verwaltung ist der Bürgermeister auch an der Umsetzung der Gemeinderatsbeschlüsse beteiligt. In dieser Phase gibt es gerade bei komplexen Sachverhalten häufig einen nicht zu unterschätzenden Ermessensspielraum für die Verwaltung (vgl. Wehling 2009: 12ff). Dazu kommt, dass der Bürgermeister Berufspolitiker ist, während die Gemeinderatsmitglieder ihr Mandat nur ehrenamtlich ausüben. Zusätzlich hat der Bürgermeister eine hauptberufliche Entourage hinter sich, die ihm zuarbeitet. Damit hat der Bürgermeister einen deutlichen Informationsvorteil gegenüber dem Gemeinderat (vgl. ebd. 2009: 16f). Dies hilft ihm auch dabei Financiers für Gemeindeprojekte zu akquirieren. Diese finanziellen Mittel sind jedoch dann immer sachgebunden. Der Gemeinderat kann daher nur noch zustimmen oder ablehnen. Letzteres kann er sich aufgrund der chronischen Finanzknappheit der Kommunen jedoch kaum leisten (vgl. ebd. 2009: 15f). Alle diese Punkte zusammengenommen ergeben, dass der Bürgermeister de facto eine mächtigere Stellung gegenüber dem Gemeinderat einnimmt, als das in der Gemeindeordnung vorgesehen ist.

Die Kapazitäten des Gemeinderats, Probleme zu bearbeiten und die Verwaltung zu kontrollieren, sind gegenüber den Ressourcen, die der Bürgermeister zur Verfügung hat, zwar eingeschränkt. Aber selbst der stärkste Bürgermeister braucht die Zustimmung des Gemeinderates, um rechtsgültige Entscheidungen treffen zu können. Hier liegt der Trumpf des Gemeinderats. Der Bürgermeister muss für seine Vorschläge Mehrheiten organisieren. Deshalb wird er möglichst früh die Mehrheitsführer im Gemeinderat in seine Überlegungen einbeziehen, um so einen Konsens herzustellen (vgl. ebd. 2009: 20f). Das personen-, nicht parteiorientierte

Wahlverhalten bei Gemeinderatswahlen hilft ihm dabei. Eine solche unpolitische Wahl hat einen relativ unpolitischen Gemeinderat zur Folge (vgl. ebd. 2009: 21f). Dies wiederum hat Einfluss darauf, wie im Gemeinderat Politik gemacht wird und wie Mehrheiten zustande kommen. In baden-württembergischen Gemeinderäten herrscht vor allem Kooperation statt Konfrontation. Meinungsverschiedenheiten werden im informellen Rahmen adressiert und Entscheidungen häufig einstimmig oder mit großer Mehrheit gefasst. Konkurrenz zwischen Regierung und Opposition, wie in anderen Bundesländern durchaus üblich, gibt es in Baden-Württemberg selten (vgl. ebd. 2009: 25f). Die baden-württembergische Kommunalpolitik kann daher als Konkordanz-Demokratie bezeichnet werden. Hier wird eine „gütliche Einigung“ zwischen allen Gemeinderatsmitgliedern und dem Bürgermeister angestrebt und nicht auf parteipolitische Konfrontation gesetzt. Gegenüber einer Parteipolisierung hat dies den Vorteil, dass sich die Organe nicht gegenseitig blockieren. Die Vermittlerfunktion der Parteien zwischen Bürgern und Politik ist zudem auf kommunaler Ebene nicht notwendig, da hier die Politik direkt am Bürger ist (vgl. Holtkamp 2012: 119f).

Weitere Gremien der Kommunalverfassung

Neben den oben genannten kommunalen Organen kennt die baden-württembergische Gemeindeordnung weitere politische Institutionen auf kommunaler Ebene. Hier sind zunächst die Ausschüsse des Gemeinderats zu nennen. Sie sind Hilfsorgane des Gemeinderats und sollen diesen entlasten. Sie werden durch den Gemeinderat bestellt. Ausschüsse können entweder die Stellung eines rein beratenden oder eines beschließenden Gremiums haben. Den Vorsitz führt jeweils der (Ober-)Bürgermeister. In beratenden Ausschüssen werden ganze Sitzungen des Gemeinderats oder einzelne Gegenstände vorberaten. Mitglieder der beratenden Ausschüsse werden aus der Mitte des Gemeinderats rekrutiert. Zusätzlich können „sachkundige Einwohner widerruflich als Mitglieder berufen werden“ (§ 41 Abs. 1 GemO). Beschließenden Ausschüssen wird nach § 39 Abs. 1 GemO ein bestimmtes Aufgabengebiet zur dauerhaften Erledigung übertragen. Im Rahmen dieses Zuständigkeitsbereichs entscheiden die Ausschüsse an

Stelle des Gemeinderats (§ 39 Abs. 3 GemO). Die Mitglieder des beschließenden Ausschusses werden vom Gemeinderat aus seiner Mitte bestellt (§ 40 Abs. 1 GemO). Der Tübinger Gemeinderat hat vier Ausschüsse bestellt. Dabei handelt es sich jeweils um beschließende Ausschüsse (§ 5 Hauptsatzung des Tübinger Gemeinderats). Die Ausschüsse bearbeiten die folgenden Geschäftskreise:

Der Ausschuss für Wirtschaft, Finanzen, Verwaltung, Energie und Umwelt (Verwaltungsausschuss) ist für Fragen in Bezug auf die Allgemeine Verwaltung, die Finanzverwaltung, die Sicherheits- und Ordnungsverwaltung, öffentliche Einrichtungen, die Beteiligung an Kapitalgesellschaften, den Klimaschutz und die Umweltvorsorge sowie die Vorberatung der Beschlüsse der Gesellschafterversammlung der Stadtwerke Tübingen GmbH zuständig (§ 7 Nr. 1–7 Hauptsatzung des Tübinger Gemeinderats).

Der Ausschuss für Soziales, Bildung, Jugend und Sport ist für die Bereiche Sozial- und Gesundheitsverwaltung, Schulverwaltung, Sportverwaltung, Verwaltung der Kindertagesbetreuungseinrichtungen, Inklusion und Seniorinnen und Senioren zuständig (§ 8 Abs. 1 Nr. 1–6 Hauptsatzung des Tübinger Gemeinderats).

Der Geschäftskreis des Ausschusses für Kultur, Integration und Gleichstellung beinhaltet Angelegenheiten der Kulturverwaltung, die Förderung von Städtepartnerschaften und die kommunale Friedenspolitik, die Gleichstellungspolitik sowie die Aufgabenfelder Integration und Migration (§ 9 Abs. 1 Nr. 1–4 Hauptsatzung des Tübinger Gemeinderats).

Der Ausschuss für Planung, Verkehr und Stadtentwicklung bearbeitet Fragen der Bauverwaltung, Angelegenheiten der Stadt als untere Verkehrsbehörde, sowie der Stadtentwicklung und bereitet Beschlüsse der Gesellschafterversammlung der Stadtwerke Tübingen GmbH zu verkehrspolitischen Fragestellungen vor.

Des Weiteren kann laut baden-württembergischen Kommunalrecht ein Ältestenrat gebildet werden. Dieser berät den Bürgermeister bezüglich der Tagesordnung und den Verhandlungen des Gemeinderats (§ 33a GemO). In Tübingen setzt sich ein solcher Ältestenrat aus dem Oberbürgermeister, dessen Stellvertretern sowie den Fraktionsvorsitzenden des Gemeinderats oder deren Stellvertretern zusammen (§ 4 Abs. 1 Geschäftsordnung (GO) des Tübinger Gemeinderats). Die Gemeindeordnung Baden-Württembergs sieht nach § 68 GemO außerdem die Unterteilung der Gemeinde in Ort-

schaften vor. Tübingen ist in die folgenden Ortschaften gegliedert: Bebenhausen, Bühl, Hagelloch, Hirschau, Kilchberg, Pfrondorf, Unterjesingen und Weilheim. Innerhalb jeder dieser Ortschaften ist nach § 68 Abs. 2 GemO ein Ortschaftsrat anhand der Prinzipien der Gemeinderatswahl zu wählen (§ 69 Abs. 1 GemO). Die Aufgaben der Ortschaftsräte bestehen darin, die Kommunalverwaltung zu beraten. Der Gemeinderat kann ihnen auch Angelegenheiten, welche die Ortschaft betreffen, zur Entscheidung übertragen. In solchen Angelegenheiten ist der Ortschaftsrat jedoch in jedem Fall vom Gemeinderat anzuhören (§ 70 GemO). Tübingen hat außerdem 1999 einen nach § 41a Abs. 1 GemO möglichen Jugendgemeinderat eingerichtet. Innerhalb dieses Gremiums

„können sich Jugendliche engagieren, ihre Wünsche, Vorstellungen und Anregungen äußern und in die kommunalpolitische Diskussion einbringen. Mit dem Jugendgemeinderat werden die Jugendlichen in den demokratischen Willensbildungsprozess einbezogen“ (Präambel zur Satzung über die Einrichtung eines Jugendgemeinderats).

Der Jugendgemeinderat vertritt die Interessen der Jugendlichen gegenüber dem Gemeinderat (§ 1 Abs. 2 Satzung über die Einrichtung eines Jugendgemeinderats). In seiner Geschäftsordnung verpflichtet sich der Gemeinderat, diesen zu Jugendangelegenheiten zu hören (§ 13 Abs. 2) und räumt ihm das Recht ein, sich an den Gemeinderats- und Ausschusssitzungen zu beteiligen (§ 13 Abs. 1). Der Jugendgemeinderat setzt sich aus 24 ehrenamtlichen Mitgliedern zusammen (§ 2 Abs. 1 Satzung über die Einrichtung eines Jugendgemeinderats). Er wird alle zwei Jahre in geheimer Wahl nach Mehrheitswahlrecht gewählt, wobei darauf zu achten ist, dass jede Schulart mit je zwei Sitzen vertreten ist. Aktives und passives Wahlrecht haben Einwohner Tübingens, die zwischen 13 und 18 Jahre alt sind (§ 4 Satzung über die Einrichtung eines Jugendgemeinderats). 2014 hat der Gemeinderat außerdem die Einsetzung eines Integrationsbeirats beschlossen. Laut der Präambel der Geschäftsordnung des neuen Integrationsbeirats setzt dieser sich zum Ziel, Chancengleichheit für Migranten herzustellen und vor allem *„auch deren Teilhabe und Mitgestaltungsmöglichkeiten am politischen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben“* zu verbessern. Der Beirat berät den Gemeinderat und die Stadtverwaltung zu migrationspolitischen Themen (§ 1 GO des Integrationsbeirats).

3.3. Zuständigkeiten, Aufgaben und Finanzen der Gemeinde

Eine der zentralen Aufgaben jeden politischen Systems und damit auch der Gemeinde ist die Versorgung der Bürger mit öffentlichen Dienstleistungen und Gütern.

Im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung wird den Kommunen nach Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG das Recht eingeräumt, „*alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung [...] regeln*“ zu dürfen. Sie hat also die Universalzuständigkeit für alle örtlichen Belange. Daraus können die folgenden kommunalen Zuständigkeiten abgeleitet werden:

- Die Kommune hat die Finanzhoheit, kann also über Ein- und Ausgaben selbstständig entscheiden. Dieses Recht wird im folgenden Kapitel näher thematisiert.
- Die Gemeinde hat auch die Organisationshoheit. Sie kann demnach ihre innere Ordnung eigenverantwortlich ausgestalten (siehe vorheriges Kapitel) und
- Beamte und Beschäftigte einstellen und entlassen (Personalhoheit).
- Außerdem kann sie innerhalb ihres Geltungsbereichs planerisch tätig werden (Planungshoheit).
- Aus dem Selbstverwaltungsrecht lassen sich auch eine Rechtsetzungs- und Gebietshoheit ableiten. Durch erstere erhält der Gemeinderat das Recht Satzungen zu verabschieden, also nach innen wie außen rechtlich bindende Regelungen zu treffen. Gesetze kann die Gemeinde nicht verabschieden, da es sich beim Gemeinderat nicht um ein Parlament handelt. Die Gebietshoheit verleiht der Gemeinde das Recht Staatsgewalt (durch ihre Organe) auszuüben.

Für die Aufgabenerfüllung durch die Gemeinde sind diese Rechte unerlässlich, da sie ohne diese weder planen, noch Projekte finanzieren, noch Regelungen in Bezug auf die einzelnen Aufgaben verbindlich treffen und genauso wenig diese durch die lokale Verwaltung umsetzen dürfte (vgl. Bogumil / Holtkamp 2012: 16; Mann: 168).

Spricht der Verfassungstext auch von der Universalzuständigkeit der Gemeinde für alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, so entspricht dies nicht der Verfassungswirklichkeit im deutschen Verbundföderalismus. Denn hier dominiert der Bund die Gesetzgebung, während die Ausführung

der Gesetze und die Verwaltung hauptsächlich Sache der Länder sowie der Kommunen sind. Nur die Regelungen in einigen wenigen Bereichen (Art. 87 GG) werden durch die bundeseigene Verwaltung ausgeführt. Der Großteil dieser Verwaltungstätigkeit (ca. 80 Prozent) hingegen fällt auf die Kommunalebene (vgl. Bogumil / Holtkamp 2012: 16f; Grunow 2012: 15). Denn diese ist im Sinne des Subsidiaritätsprinzips durch ihre Sach- und Bürgernähe besonders gut geeignet, ihre Einwohner mit solchen Dienstleistungen und Gütern zu versorgen (vgl. Mann 2012: 167). Die Selbstverwaltungsgarantie bietet daher nicht mehr als einen Kernbereich an kommunaler Selbstverwaltung (vgl. Röhl / Schmidt-Aßmann 2005: 23), während viele Aufgaben nur als Pflicht- und weisungsgebundene Aufgaben von oberen Ebenen an kommunale Verwaltungsbehörden delegiert werden.

Die gesamten Verwaltungsaufgaben der Gemeinde, ob Pflicht- oder freie Aufgabe, lassen sich in fünf Aufgabenschwerpunkte gruppieren (vgl. Naßmacher / Naßmacher 200/IIIf):

- technische Versorgung der Einwohner mit Wasser, Strom, Gas, öffentlichen Verkehrsmitteln, Abwasserbeseitigung, Müllabfuhr, Straßenbeleuchtung und Straßenreinigung;
- Bereitstellung von Bildungs- und Kulturangeboten (Schulen, Erwachsenenbildung, Büchereien, Theatern und Museen);
- soziale Aufgaben: Versorgung mit Kinderbetreuungsangeboten, Altenheimen, Gesundheitspflegeeinrichtungen, Krankenhäusern und Sportstätten;
- gemeindliche Bautätigkeit, z.B. Straßenbau, Wohnungsbau, Stadt- und Verkehrsplanung;
- Ordnung des Zusammenlebens durch die Aufrechterhaltung des Meldewesens, der Polizei und der Feuerwehr.

Der Gestaltungsspielraum, den die Kommune bei der Aufgabenerfüllung hat, ist wesentlich davon abhängig, ob diese in Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG eigenständig zu erfüllen ist oder ob es sich um eine von einer höheren Ebene übertragene (weisungsgebundene) Aufgabe handelt (vgl. Bogumil / Holtkamp 2012: 17f)²⁸.

²⁸ In Baden-Württemberg herrscht nach § 2 GemO der Aufgabenmonismus, sodass bei jeder Auftragserfüllung von der Selbstverwaltung der Gemeinde ausgegangen wird (vgl. Röhl / Schmidt-Aßmann 2005: 35f.). Jedoch können auch hier weisungsgebun-

Zu den Aufgaben, die die Gemeinde in eigener Verwaltung mit Allzuständigkeit des Rates wahrnimmt, zählen die freien oder freiwilligen Aufgaben und die Pflichtaufgaben ohne Weisung (§ 2 Abs. 2 GemO), auch pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben genannt. Bei ersten handelt es sich um Aufgaben, die der Gemeinderat frei von jeglicher staatlicher Weisung übernimmt. Es ist folglich die Aufgabenart, bei der die Kommunalpolitik den größten Gestaltungsspielraum hat. Zu diesem Aufgabentyp zählen beispielsweise Städtepartnerschaften, Wirtschaftsförderung, Schwimmbäder, Theater, Sportstätten und Jugendeinrichtungen. Pflichtaufgaben ohne Weisung müssen von der Gemeinde erfüllt werden. Der Staat hat hier allerdings keine Regelungen hinsichtlich der Art und Weise getroffen, wie diese erfüllt werden müssen. Der Gemeinderat kann diese folglich unter Berücksichtigung des vorgegebenen Ziels frei regeln und eigenständig verwalten. Dazu gehören die Bauleitplanung, das allgemeinbildende Schulwesen und die Feuerwehr (vgl. Baden-Württemberg 2014; Bogumil / Holtkamp 2012: 17f; Röhl / Schmidt-Aßmann 2005: 36).

Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung sind durch das Land übertragene Aufgaben, die nach staatlichen Vorgaben zu erfüllen sind. Diese sowie staatliche Aufgaben, bei denen die Gemeinde als unterste Verwaltungsinstanz fungiert (Art. 83 f. GG), müssen von der Kommune erfüllt werden. Bei der Durchführung ergeben sich hier jedoch für die Gemeinde keine Gestaltungsspielräume, weder hinsichtlich der Ziele noch hinsichtlich der Ausgestaltung. Hier besteht keine Satzungshoheit der Gemeinde. Die Zuständigkeit für diese Aufgaben liegt nicht beim Gemeinderat, sondern der Bürgermeister als Chef der Verwaltung ist mit deren Durchführung betraut. Zu diesem Aufgabentyp zählen unter anderem das Pass- und Meldewesen, sowie die Polizei (vgl. Baden-Württemberg 2014, Bogumil / Holtkamp 2012: 17f; Röhl / Schmidt-Aßmann 2005: 36).

dene Pflichtaufgaben an die Gemeinde übertragen werden (§ 2 Abs. 3 GemO), sodass auch hier Unterschiede in der Struktur und auch im Gestaltungsspielraum der Gemeinde bei der Erfüllung verschiedene Aufgaben bestehen.

Kommunale Einrichtungen und wirtschaftliche Betätigung von Kommunen

Zur Bereitstellung öffentlicher Güter „*schaft [die Gemeinde] in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohl ihrer Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen*“ (§ 10 Abs. 2 S. 1 GemO), wie zum Beispiel Schwimmbäder oder eine Stadthalle. Die Nutzung dieser kommunalen Einrichtungen steht allen Einwohnern offen (§ 10 Abs. 2 S. 2 GemO). Die Erfüllung von gemeindlichen Aufgaben, vor allem im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge, erfolgt durch die kommunale Verwaltung und deren Eigenbetriebe sowie durch kommunale und private Unternehmen (vgl. Bogumil / Holtkamp 2012: 53). Die Gründung kommunaler Unternehmen beruht auf dem in § 102 Abs. 1 GemO niedergeschriebenen Recht der Gemeinde, wirtschaftlich tätig zu werden. Dabei muss jedoch der öffentliche Zweck der Unternehmung die Gründung rechtfertigen und das Unternehmen darf die Leistungsfähigkeit der Gemeinde nicht überfordern (GemO § 102 Abs. 1 Nr. 1f. GemO). Die Stadt Tübingen unterhält beispielsweise den Eigenbetrieb Kommunale Servicebetriebe Tübingen (Universitätsstadt Tübingen 2014a). Des Weiteren hält sie unmittelbare Beteiligungen an unter anderem den Unternehmen Stadtwerke Tübingen GmbH, Altenhilfe Tübingen gGmbH, Tübinger Zimmertheater GmbH und BioRegio STERN Management GmbH. Über ihre Beteiligung an den Stadtwerken Tübingen ist die Stadt mittelbar an dem Gemeinschaftskraftwerk Tübingen GmbH, der TüBus GmbH und Energie Horb am Neckar GmbH beteiligt (vgl. Universitätsstadt Tübingen 2013a).

Aufbau der Kommunalverwaltung

Die Kommunalverwaltung ist arbeitsteilig organisiert und hochgradig hierarchisiert. Zentrale Organisationseinheiten bilden die Ämter. Sie vollziehen die kommunalen Aufgaben und sind innerhalb der Verwaltungsgliederung einem Aufgabenbereich zugeordnet (vgl. Bogumil / Holtkamp 2012: 42). Der Verwaltungsaufbau Tübingens gliedert sich in die Aufgabenbereiche Allgemeine Verwaltung, Finanzverwaltung, Rechts-, Sicherheits- und Ordnungsverwaltung, Schul- und Kultur-

verwaltung, Sozial- und Gesundheitsverwaltung, Bauverwaltung, Verwaltung für öffentliche Einrichtungen und Verwaltung für Wirtschaft und Verkehr. Diese Verwaltungsgliederung orientiert sich, wie in allen Gemeinden üblich, am Verwaltungsgliederungsplan der Kommunalen Verwaltungsstelle (KGSt) (vgl. ebd.). Diesen Aufgabenbereichen sind jeweils einzelne Stabstellen und Fachbereiche mit Ämtern zugeordnet. Die acht Bereiche sind in Städten mit bis zu 100.000 Einwohnern bis zu vier übergeordneten Dezernaten, auch Geschäftskreisen genannt, unterstellt. In Tübingen gibt es derer drei. Als Leiter der Verwaltung stellen der (Ober-) Bürgermeister und dessen Beigeordnete die „Spitze des Verwaltungsaufbaus“ dar. Sie leiten dementsprechend jeweils ein Dezernat. Der (Ober-)Bürgermeister präsidiert dabei typischerweise über das Dezernat, dem die Querschnittsaufgaben der Verwaltung wie Personal, Organisation und Rechtsabteilung zugeordnet sind. Der Stellvertreter ist in der Regel für das Dezernat zuständig, das den Bereich der Finanzen beinhaltet (vgl. Naßmacher / Naßmacher 2007: 73f). Diese Aufgabenteilung findet sich so auch im Tübinger Verwaltungsaufbau. Der zweite Beigeordnete, der Baubürgermeister, leitet das dritte Dezernat. Diesem sind alle Fachbereiche untergeordnet, die das Bauwesen betreffen (vgl. Universitätsstadt Tübingen 2014b). Über Fragen der inneren und funktionellen Organisation der Verwaltung entscheidet grundsätzlich der Gemeinderat (vgl. Bogumil / Holtkamp 2012: 43).

Kommunale Finanzen

Der Gestaltungsspielraum, den die Gemeinde bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und ihres Selbstverwaltungsrechts hat, ist maßgeblich abhängig von den Finanzen, die sie dafür zur Verfügung hat. Auch der Bundesgesetzgeber hat dies 1992 in einer Änderung des Art. 28 Abs. 2 GG betont. Er hat bestimmt, dass die Selbstverwaltung auch die finanzielle Eigenverantwortlichkeit umfasst (Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG; vgl. Mann 2012: 170). Das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung schließt dementsprechend auch die Finanzhoheit der Gemeinde mit ein. Sie kann über ihre Einnahmen und Ausgaben selbst bestimmen. Für die Einnahmenseite gilt dies zumindest teilweise.

Kommunalhaushalt

Das Haushaltsrecht ist eines der wichtigsten Rechte des Gemeinderats und des Bürgermeisters. Hierzu zählen Aufstellung, Beratung, Beschlussfassung und Vollzug des Kommunalhaushalts. Der Haushalt enthält die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinde und ist so ein wichtiger Indikator für die Leistungsfähigkeit der gemeindlichen Wirtschaft und Gesellschaft. Er spiegelt aber auch die politischen Prioritäten bei der Aufgabenerfüllung wider (vgl. Weiblen 2009a: 138f).

Die Haushaltssatzung, das rechtliche Fundament des kommunalen Haushalts, inklusive des Haushaltsplans, der Festsetzung der Kassenkredite und der Steuersätze, ist für jedes Haushaltsjahr durch die Gemeinde zu erlassen (§ 79 Abs. 1, 2 GemO). Der Haushaltsplan muss Angaben zu den im Zusammenhang mit der Erfüllung der Gemeindeaufgaben erwarteten Einnahmen, Ausgaben und notwendigen Verpflichtungsermächtigungen machen (§ 80 Abs. 1 GemO). Er wird von der Verwaltung aufgestellt (vgl. Weiblen 2009b: 139). Die Haushaltssatzung gilt als erlassen, wenn sie vom Gemeinderat in öffentlicher Sitzung beraten und beschlossen (§ 81 Abs. 1 GemO), der Rechtsaufsichtsbehörde vorgelegt (§ 81 Abs. 2 GemO) und veröffentlicht (§ 81 Abs. 3 GemO) wurde. Die Gemeinde ist außerdem nach § 85 GemO verpflichtet ihre Haushaltswirtschaft auf der Grundlage einer fünfjährigen Finanzplanung zu führen. Diese umfasst die Erstellung eines Investitionsprogramms (§ 85 Abs. 3 GemO) sowie eine Darstellung der voraussichtlichen Ausgaben und deren Finanzierung (§ 85 Abs. 3 GemO). Die Finanzplanung ist der jährlichen Entwicklung anzupassen und fortzuführen (§ 85 Abs. 4 GemO).

Der Kommunalhaushalt ist in einen Verwaltungs- und einen Vermögenshaushalt gegliedert (§ 80 Abs. 2 GemO). Ersterer umfasst alle Ausgaben, die im Rahmen der laufenden Verwaltungstätigkeit und der Aufgabenerfüllung anfallen. Insbesondere finden sich hier Personalausgaben, laufende Sachaufwände, soziale Leistungen und Zinsen sowie die Einnahmen zu ihrer Finanzierung. Der zweite Haushaltsteil enthält vermögenswirksame Ein- und Ausgaben, z.B. Sachinvestitionen, Zuweisungen von Bund und Ländern und Kredite. Im Tübinger Haushaltsplan für das Jahr 2014 betrug das gesamte Haushaltsvolumen 3.169,41 Euro je Einwohner. Davon entfielen 2.765,65 Euro/Einwohner auf den Verwaltungs- und

403,76 Euro/Einwohner auf den Vermögenshaushalt (vgl. Universitätsstadt Tübingen 2014c: 13). Grundsätzlich gilt für den Haushalt das Gesamtdeckungsprinzip: Die Ausgaben des jeweiligen Teilhaushalt werden durch dessen Einnahmen gedeckt. Jedoch bestehen Verflechtungen, denn der Verwaltungshaushalt muss seine Überschüsse als Pflichtzuführung zur Deckung von Kreditkosten an den Vermögenshaushalt überführen (§ 22 GemHVO). Darüber hinaus gehende Überschüsse des Verwaltungshaushalts, sogenannte „freie Spitzen“, dienen als Eigenmittel für Investitionen oder Kreditaufnahmen. Grundsätzlich gilt, dass der Haushalt in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen ist (§ 77 Abs. 2 GemO), wodurch die Gemeinde zu einem sparsamen und wirtschaftlichen Handeln (§ 77 Abs. 1 GemO) angehalten ist. Dieses Erfordernis des Haushaltsausgleichs ist zwingend und auch unumgänglich, um der gesamtwirtschaftlichen Lage Rechnung zu tragen (vgl. Weiblen 2009a: 139ff).

Die Finanzausstattung der Gemeinde

Das kommunale Finanzsystem ist eingebettet in den bundesdeutschen Finanzföderalismus und dessen Finanzausgleichssystem und muss daher im Zusammenhang mit der Bundes- und Länderebene betrachtet werden. Auch hier wird der zweistufige Staatsaufbau bestätigt und die Kommunen als den Ländern untergeordnet betrachtet (vgl. Mann 2012: 170; Weiblen 2009a: 143).

Zur Aufgabenfinanzierung können die Kommunen Steuern erheben (Art. 106 Abs. 6 GG, Art. 73 Abs. 2 LV). Hierbei handelt es sich vor allem um die Realsteuern, d.h. die Gewerbe- und Grundsteuer sowie einige Verbrauchs- und Aufwandssteuern (beispielsweise die Hunde- und Zweitwohnungssteuer). Teile der Gewerbesteuer müssen jedoch an Bund und Länder abgeführt werden. Die Hebesätze für die Steuern werden vom Gemeinderat festgelegt (vgl. Fuest / Thöne 2012: 267; Bogumil / Holtkamp 2012: 20). Zusätzlich erhalten die Kommunen aus dem Steuerbund des Finanzföderalismus im Rahmen des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern (Art. 106 Abs. 3 i.V.m. Abs. 5 GG) einen Teil der Gemeinschaftssteuern (Einkommens-, Umsatz- und Körperschaftssteuer). Dieser ist ihnen nach Art. 106 Abs. 7 GG durch die Länder aus deren Anteil zuzuweisen.

Diese Mittel sind nicht zweckgebunden. Sie sind Teil des kommunalen Finanzausgleichs (vgl. Bogumil / Holtkamp 2012: 20; Weiblen 2009a: 144, 150ff; Mann 2012: 170). Zusätzlich zu den ungebundenen Mittel aus den Gemeinschaftssteuern, erhalten die Kommunen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs auch zweckgebundene Mittel (vgl. Weiblen 2009a: 150ff). Durch sie kann das Land bestimmte Entwicklungen in den Kommunen steuern (vgl. Bogumil / Holtkamp 2012: 20). Weitere Einnahmequelle der Kommunen stellen die Erhebung von Gebühren und Abgaben für die Nutzung bestimmter kommunaler Dienstleistungen (§ 78 Abs. 2 Nr. 1 GemO) und die Aufnahme von Krediten (§ 87 GemO) dar (vgl. Bogumil / Holtkamp 2012: 20; Weiblen 2009a: 155ff). Seit 2008 ist das Land außerdem verpflichtet, das Konnexitätsprinzip bei der Übertragung von Pflichtaufgaben an die Kommunen zu beachten (Art. 71 Abs. 3 LV). Dies bedeutet, dass das Land bei der Delegation von Aufgaben Regelungen zur Finanzierung selbiger treffen muss. Entstehen der Kommune durch die Aufgabenerfüllung finanzielle Mehrbelastungen, muss das Land diese ausgleichen. Es gilt also der Grundsatz „wer bestellt, zahlt“ (Mann 2012: 169; vgl. Weiblen 2009a: 136ff). Insgesamt lässt sich jedoch feststellen, dass die Kommunen in Bezug auf ihre Einnahmen wenig eigene Steuerungsmöglichkeiten haben. Sie sind in erheblichem Maße von den Entscheidungen auf Bundes- und Landesebene sowie der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Einzige eigene Stellschrauben für die Kommunen sind die Gewerbe- und Grundsteuerhebesätze sowie Eigentumsveräußerungen (vgl. Bogumil / Holtkamp 2012: 21f).

Der größte Ausgabenblock der Gemeinde sind die Personalausgaben mit ca. 25 Prozent der gesamten Gemeindeausgaben. Diese fallen insbesondere im Sozial- und Gesundheitsbereich sowie in der Verwaltung öffentlicher Einrichtungen an. Weitere zentraler Ausgabenblöcke sind außerdem soziale Leistungen (ca. 24 Prozent), Sachaufwände (ca. 21 Prozent) und Investitionsausgaben (ca. 12 Prozent). Sonstige Ausgaben können beispielsweise Kassenkredite sein. Insbesondere die Ausgaben für soziale Leistungen sind durch die Kommune kaum beeinflussbar. Diese sind in den letzten Jahren außerdem, z.B. durch den verstärkten Ausbau von Kinderbetreuungsangeboten, massiv angestiegen. Beeinflussbare Ausgaben stellen die Personalaufwendungen, Investitionen und Sachausgaben dar (vgl. Bogumil / Holtkamp 2012: 21f; Weiblen 2009a: 161ff).

3.4. Politische Entwicklungen

Auch wenn die baden-württembergischen Kommunen und das Kommunalrecht im Vergleich zu den kommunalen und föderalen Strukturen Petrosawodsk und Russlands keine grundlegende Transformation durchlaufen haben, so fanden und finden auch hier mehr oder weniger große Veränderungen statt. So ist zum Beispiel die Finanzlage vieler Kommunen äußerst angespannt. Dies zeigt sich an den Kassenkrediten die seit Ende der 1990er Jahren in den kommunalen Haushalten kontinuierlich ansteigen und von der Gemeinde genutzt werden, um ihre Verwaltungshaushalte auszugleichen. Ursachen für die Lücken im Kommunalhaushalt können unter anderem sein: die wirtschaftsstrukturellen und konjunkturellen Entwicklungen, bevölkerungs- und sozialstrukturelle Entwicklung sowie die Finanz- und Aufgabenausstattung der Kommunen durch die Länder (vgl. Bogumil/Holtkamp 2012: 60ff).

Auch der demographische Wandel und die damit verbundene Alterung der Gesellschaft stellen die Kommunen vor die Aufgabe, ihre kommunalen Dienste an die Anforderung der sich wandelnden Bevölkerungsstruktur anzupassen, Lösungsansätze für die Probleme in den einzelnen Bereichen der Daseinsvorsorge zu finden und eine Gesamtstrategie zu entwickeln (vgl. ebd. 2012: 67ff). Die Politik- und Parteienverdrossenheit und eine damit einhergehende Abkehr der Bürger von Politik und Partei stellen Kommune und Demokratie ebenfalls vor große Probleme. Bei Wahlbeteiligungen von unter 50 Prozent stellt sich die Frage nach der demokratischen Legitimation der Politik. Zusätzlich fällt es den Parteien und anderen Wahlvorschlagsträgern vor Gemeinderatswahlen zunehmend schwerer, ihre Listen zu füllen (vgl. ebd. 2012: 74ff; Rommel 200: 148).

Dies sind nur einige Beispiele für die zahlreichen Herausforderungen, vor denen die Gemeinden heute stehen. Als Anpassungsreaktion verändern sich wiederum die kommunalen Strukturen und Aufgaben. Es lassen sich dabei zwei Trends ausmachen: Zum einen werden Maßnahmen der Ökonomisierung ergriffen, zum anderen wird versucht die bürgerschaftliche Partizipation zu stärken. Zuletzt hatte und hat auch die Europäische Integration Auswirkungen auf die Kommunalpolitik (vgl. Bogumil/Holtkamp 2012: 78).

Modernisierung und Reform der Kommunalverwaltung

In den letzten Jahren wurden von Seiten der Gemeinden sowie auch vom Land bzw. dem Bund Maßnahmen ergriffen und Reformen auf dem Weg gebracht, um die Kommunalverwaltung zu modernisieren und zu vereinfachen. Dabei wurde das übergeordnete Ziel der „Bürgernähe“ verfolgt, aber auch versucht, die Kommunalverwaltung wirtschaftlicher zu gestalten. Daneben hat der Bund in zwei Föderalismusreformen versucht, die Verflechtung der drei Ebenen des bundesdeutschen Föderalismus effizienter zu gestalten.

Die Gemeinden haben in den letzten 15 Jahren versucht, ihre Verwaltung durch die Einführung von Public Management Elementen zu ökonomisieren. Dabei haben sich viele an den Instrumenten des Neuen Steuerungsmodells orientiert. Wesentliches Ziel dieses Modells ist die Dezentralisierung der Verwaltung und eine Output-orientierte Steuerung. Man will von der klassischen bürokratischen Verwaltung hin zu einer betriebswirtschaftlich orientierten Organisation der Verwaltung. Kernelemente dieses Modells sind dezentrale Fachbereichsstrukturen und Ressourcenverantwortung, Budgetierung, die Einrichtung von Controlling-Stellen und der Umbau von Querschnittsbereichen zu Servicestellen (vgl. Bogumil / Holtkamp 2012: 78ff; Weiblen 2009b: 184ff). Ebenfalls mit dem Ziel der Ökonomisierung und Haushaltskonsolidierung sowie in Folge der Marktliberalisierungen im Europäischen Binnenmarkt fanden seit den 1990ern Privatisierungen in der kommunalen Daseinsvorsorge statt. Bereiche wie Energie- und Wasserversorgung, Abfallentsorgung und öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV), die seit Ende des 19. Jahrhunderts hauptsächlich durch die öffentliche Hand wahrgenommen wurden, wurden für den Markt geöffnet und (teil-)privatisiert. Vormalig durch die öffentlich-rechtliche Hand erledigte Aufgaben werden dadurch ganz oder teilweise von privatwirtschaftlichen Akteuren wahrgenommen. In den letzten Jahren wurden diese Entwicklungen jedoch teilweise wieder rückgängig gemacht und es fand ein Prozess der Rekommunalisierung statt (vgl. Bogumil / Holtkamp 2012: 53ff, 90ff).

Auch Reformanstrengungen der Länder betreffen die kommunale Verwaltung. Die baden-württembergische Verwaltungsreform von 2004 wollte eine bürgernahe und leistungsstarke Verwaltung gewährleisten.

Die Bürgernähe sollte vor allem durch die Prinzipien der Einräumigkeit und Einhäusigkeit verbessert werden. Aufgaben und Zuständigkeiten wurden so gebündelt, dass die Bürger nun einheitliche Anlaufstellen (Einräumigkeit) und kürzere Wege (Einhäusigkeit) hatten (vgl. Witt 2009: 112ff). Die Föderalismusreformen des Bundes, die der Entflechtung des Bund-Länder-Verhältnisses dienen sollten, hatten ebenfalls Auswirkungen auf die Kommunen. Die Föderalismusreform I verbietet es dem Bund den Kommunen direkt Verwaltungsaufgaben zuzuweisen. Dies dürfen grundsätzlich nur noch die Länder (vgl. Mann 2012: 171). Insbesondere in Verbindung mit dem Konnexitätsprinzip, das den Ländern vorschreibt bei der Aufgabenübertragung an die Kommunen auch Regelungen hinsichtlich deren Finanzierung zu treffen, ist diese Abschaffung des Durchgriffs des Bundes auf die Kommunalverwaltung für die kommunalen Finanzen von großer Bedeutung. Im besonderen Maße hat auch die verfassungsrechtliche Verankerung der Schuldenbremse im Zuge der Föderalismusreform II die Finanzbeziehungen im deutschen Föderalismus beeinflusst, da die Schuldenbremse die Länder ebenfalls direkt betrifft. Sie dürfen ab 2020 keine neuen strukturellen Schulden mehr machen (vgl. Sturm 2013, Fuest / Thöne 2012: 265f). Mittelbar betrifft dies auch die Kommunen, da sie *„als verfassungsgemäße Teile der Länder an den Sparmaßnahmen erwartungsgemäß beteiligt“* werden (KGSt 2014).

Die Repräsentative Demokratie im Wandel

Auch die repräsentative Demokratie auf der kommunalen Ebene befindet sich im Wandel. Hier lassen sich Professionalisierungstendenzen im Gemeinderat sowie die zunehmende Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an politischen Entscheidungen feststellen.

Als Professionalisierung wurde in den 1970ern die professionalisierte Wahrnehmung von Gemeinderatsmandaten und –aufgaben bezeichnet. Heute versteht man darunter *„den schleichenden Prozess der informellen Verberuflichung des kommunalen Ehrenamts“* (Bogumil / Holtkamp 2012: 112). Die Gemeindeordnung charakterisiert zwar die Ausübung des Mandats eines Gemeinderatsmitgliedes als Ehrenamt, doch ist in Groß- und zunehmend auch in Mittelstädten ein Trend der Professionalisierung der

Gemeinderäte auszumachen. Indikatoren hierfür sind der Zeitaufwand für die Mandatsausübung, die gezahlten Aufwandsentschädigungen und informelle Professionalisierungsstrategien. Bei einem durchschnittlichen Zeitaufwand von 25 Stunden pro Woche in Großstädten kann hier schon von einem Teilzeitjob gesprochen werden. Außerdem erhalten Gemeinderäte steigende Aufwandsentschädigungen. Stuttgarter Stadträte erhalten beispielsweise eine Gesamtaufwandsentschädigung von 2460 Euro (Stand 2010). Damit erreichen die Zahlungen ein Niveau, von dem die Gemeinderäte leben können. Die Gemeinderatsmitglieder werden also immer mehr zu „Profis“. Somit kann durchaus eine Professionalisierung der repräsentativen Demokratie konstatiert werden (vgl. Bogumil / Holtkamp 2012: 112ff).

Um der Politik- und Parteienverdrossenheit zu begegnen, wurden die Partizipationsmöglichkeiten der Bürger in den Gemeinden ausgebaut. In den letzten 15 Jahren werden Wahlen und direktdemokratische Elemente durch andere Formen der Bürgerbeteiligung, wie z.B. Bürgerforen und Mediationsverfahren, flankiert. Dies geschieht zum einen, um die Legitimation der Kommunalpolitik zu erhöhen. Zum anderen geschieht es aber auch aus der Überzeugung heraus, dass die Lösungen, die im Dialog mit der Zivilgesellschaft gefunden werden, innovativer und besser sein können. Eine wachsende Bürgerbeteiligungskultur in den Städten zeigt, dass die repräsentative Demokratie zunehmend durch eine kooperative Demokratie „ersetzt“ wird. Unter der kooperativen Demokratie versteht man dabei:

„[...] [alle] nicht gesetzlich festgeschriebenen, dialogisch orientierten und auf kooperative Problemlösungen angelegte Verfahren der Bürger- und Verbände-beteiligung an der Politikformulierung und Politikumsetzung“ (Bogumil / Holtkamp 2012: 124).

Eine solche, bürgerschaftliches Engagement und bürgerschaftliche Partizipation fördernde, Gemeinde kann auch als „Bürgerkommune“ (KGSt 2014b) bezeichnet werden.

Die Gemeinde und Europa

Die Kommunalpolitik und -verwaltung werden auch durch die Integration Deutschlands in die Europäische Union beeinflusst. Beispielsweise muss

die Kommunalverwaltung nun auch Brüsseler Richtlinien umsetzen, wenn diese in ihren Kompetenzbereich fallen. Gleichzeitig bietet Europa aber eine Plattform für die Kommunen, sich Gehör zu verschaffen, denn:

„Während das Grundgesetz eine institutionelle Einbeziehung der Kommunen in das Bund-Länder-Verhältnis nicht kennt, besteht auf der Ebene der [Europäischen] Union mit dem 1994 eingerichteten Ausschuss der Regionen ein beratendes Organ aus Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften der Mitgliedstaaten (Art. 305ff. AEUV)“ (Mann 2012: 173).

Um über den rein beratenden Ausschuss der Regionen hinaus Interessenvertretung auf europäischer Ebene betreiben zu können, haben die kommunalen Landesverbände Baden-Württembergs ein Europabüro in Brüssel eingerichtet. Dieses hat die Aufgabe sich über für die Kommunen relevante europäische Entwicklungen zu informieren, die kommunalen Interessen auf der EU-Ebene zu vertreten und die baden-württembergischen Kommunen zu europapolitischen Themen zu beraten.

3.5. Politische Beteiligung der Bürgerschaft im Kommunalrecht

In der Gemeinde bieten sich dem Bürger viele Möglichkeiten, sich politisch zu beteiligen und mitzuentcheiden. Neben Wahlen können die Bürger auch über direktdemokratische Elemente wie Bürgerbegehren und Bürgerentscheid Einfluss auf die Kommunalpolitik nehmen. Daneben wird es engagierten Bürgern durch dialogische und deliberative Formen der Bürgerbeteiligung, wie z.B. Runden Tischen ermöglicht, Kommunalpolitik aktiv mit zu gestalten. Bürger und Gemeinde stehen in unterschiedlichen Kontexten in unterschiedlichen Beziehungen zueinander und der Bürger tritt der Gemeinde gegenüber in unterschiedlichen Rollen auf. Die Rollen die er dabei nach Bogumil (1999: 2ff) annehmen kann, sind erstens die des politischen Auftraggebers, zweitens des Adressaten der Leistungserstellung und drittens des Mitgestalters des Gemeinwesens.

Die Gemeinderats- und Bürgermeisterwahlen sind die offensichtlichste Beteiligungsmöglichkeit von Bürgern am politischen Prozess. Jedoch ist die Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen, dem allgemeinen Trend folgend, rückläufig. Sie betrug bei den Gemeinderatswahlen 2014 im

baden-württembergischen Durchschnitt nur 49,1 Prozent und lag damit um 1,6 Prozentpunkte niedriger als fünf Jahre zuvor²⁹. In Tübingen liegt sie zwar mit Werten zwischen 56 und 58 Prozent bei den letzten drei Wahlen über dem baden-württembergischen Durchschnitt. Auch bei den Oberbürgermeisterwahlen ist die Wahlbeteiligung ähnlich niedrig wie bei den Gemeinderatswahlen. Sie lag in Tübingen 2006 bei 51,6 Prozent.

Neben den Wahlen sieht das Kommunalwahlrecht noch einige weitere Formen der Bürgerbeteiligung vor. So müssen die Bürger frühzeitig über die Ziele, Zwecke und Auswirkungen kommunaler Vorhaben unterrichtet werden, wenn diese *„unmittelbar raum- oder entwicklungsbedeutsam sind oder das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohl [der] Bürger berühren“* (§ 20 Abs. 2 GemO). Zur Erörterung wichtiger Gemeindeangelegenheiten soll der Gemeinderat zusätzlich *„einmal im Jahr, im Übrigen nach Bedarf, eine Bürgerversammlung anberaumen“* (§ 20a Abs. 1 GemO). Er muss eine solche einberufen, wenn dies von mindestens zehn Prozent der Bürgerschaft verlangt wird (§ 20a Abs. 2 GemO). Durch einen Bürgerantrag nach § 20b GemO *„kann [die] Bürgerschaft beantragen, dass der Gemeinderat eine bestimmte Angelegenheit behandelt“*. Auch der oben bereits diskutierte Jugendgemeinderat (§ 41a GemO) stellt eine Form der Bürgerbeteiligung dar (vgl. Bogumil / Holtkamp 2012: 126).

Die rein formal bedeutendste Form der durch das Kommunalrecht ermöglichten Bürgerbeteiligung stellen die direktdemokratischen Elemente dar. Nach § 21 Abs. 1 GemO kann der Gemeinderat mit einer 2/3-Mehrheit einen Bürgerentscheid beschließen. Dieser kann nur zu *„Angelegenheiten des Wirkungskreises der Gemeinde, für die der Gemeinderat zuständig ist“*, durchgeführt werden. § 21 Abs. 2 GemO formuliert außerdem einen Negativkatalog bezüglich Angelegenheiten, die nicht im Verfahren des Bürgerentscheids entschieden werden dürfen. Dazu zählen unter anderem Angelegenheiten, die in die Zuständigkeit des Bürgermeisters fallen, die innere Organisation der Gemeinde sowie die Haushaltssatzung. § 21 Abs. 3 GemO erlaubt zusätzlich das Bürgerbegehren, also das Recht der Bürgerschaft einen Bürgerentscheid zu beantragen. Die Regelungen aus

29 Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2014): *Vorläufige Ergebnisse der Gemeinderatswahlen 2014 mit Vergleichsangaben von 2009*, http://www.statistik-bw.de/wahlen/Kommunalwahlen_2014/GLand.asp; zuletzt besucht am 14.08.2014

den ersten beiden Abschnitten des § 21 GemO bezüglich der Angelegenheiten, welche im Bürgerentscheid entschieden werden können, gelten entsprechend. Die Bestimmungen hinsichtlich der Mindestanzahl an Unterschriften zur Herbeiführung eines Bürgerentscheids variieren je nach Gemeindegröße. In Tübingen sind hierfür 5.000 Unterschriften notwendig. Der erste Bürgerentscheid Tübingens fand 1979 statt und betraf einen Ratsbeschluss zum Bau einer Stadtautobahn (Nordtangente). Diese wurde von den Bürgern mit 84 Prozent abgelehnt. Generell ist die Anzahl der in Baden-Württemberg anberaumten Bürgerbegehren und Bürgerentscheide niedriger als in anderen Bundesländern. So wurden direktdemokratische Verfahren in baden-württembergischen Kommunen im Durchschnitt der letzten 15 Jahre nur 17,5 Mal pro Jahr angewendet. Das entspricht 0,8 direktdemokratischen Verfahren pro Kommune in 15 Jahren. Die Spitzenreiter Bayern und Nordrhein-Westfalen hingegen kommen auf 188,7 bzw. 43,9 direktdemokratische Verfahren pro Jahr und 1,4 bzw. 1,6 je Kommune. Gründe für diese Unterschiede können beispielsweise Varianzen in den institutionellen Rahmenbedingungen sein, vor allem hinsichtlich der Fragen von Zulässigkeit und Unterschriftenquoten (vgl. Bogumil / Holtkamp 2012: 116f).

3.6. Zivilgesellschaft und Beteiligung

In den letzten Jahren hat die Politik die Zivilgesellschaft für sich entdeckt. Insbesondere wird zunehmend die Bedeutung von Beteiligung und Engagement von Bürgerinnen und Bürgern in Gesellschaft und Politik betont. Allgemein wird unter bürgerschaftlichem Engagement *„ein individuelles Handeln verstanden, das sich durch Freiwilligkeit, fehlende persönliche materielle Gewinnabsicht und eine Ausrichtung auf das Gemeinwohl auszeichnet“* (BM-FSJ 2009: 10). Unter diese Definition können alle jenen spezifischeren Konzepte wie Ehrenamt, Vereine, Bürgerinitiative, politische Partizipation und freiwillige soziale Arbeit gefasst werden, die häufig mit bürgerschaftlichem Engagement assoziiert werden (vgl. Zimmer 2005: 3). Aufgrund des Potenzials, das bürgerschaftliches Engagement in Bezug auf Gesellschaft und Politik hat, wird es in Deutschland inzwischen durch alle politischen

Ebenen vielfach gefördert. Dies gilt insbesondere für die kommunale Ebene. Beispielsweise werden von den Ländern beratende und fördernde Landesnetzwerke aufgebaut und von den Kommunen Infrastrukturen zur lokalen Engagement-Förderung eingerichtet (vgl. BMFSFJ 2009: 160f).

Die freiheitlich-demokratische Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland mit ihren liberalen Bürgerrechten bildet das verfassungsrechtliche Fundament für die Organisation und den Zusammenschluss der Bürger in Vereinen, Bürgerinitiativen, Protestbewegungen, etc. In diesem Zusammenhang spielen vor allem die Versammlungsfreiheit nach Art. 8 GG und die Vereinigungsfreiheit nach Art. 9 GG eine herausragende Rolle. Erstere verleiht den Bürgern das Recht sich ohne Anmeldung friedlich zu versammeln. Als Versammlung gilt nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts eine *„örtliche Zusammenkunft mehrerer Personen zwecks gemeinschaftlicher Erörterung und Kundgebung mit dem Ziel der Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung“* (BVerfG, 1 BVQ 28/01, Beschluss vom 12.07.2001, Rn. 16). Die Versammlungsfreiheit ermöglicht demnach Demonstrationen, Kundgebungen, etc. Die Vereinigungsfreiheit erlaubt den Zusammenschluss der Bürger, um ein gemeinsames Ziel zu verfolgen und bildet damit die Grundlage für die Organisation der Zivilgesellschaft in Vereinen.

Gerade in den Kommunen hat bürgerschaftliches Engagement Hochkonjunktur, denn durch die Nähe von Bürgern, Politik und Verwaltung wird Engagement hier erleichtert. Bürgerschaftliches Engagement verändert zunehmend zentrale kommunale Handlungsfelder. Insbesondere in den Bereichen Bildung, Migration/Integration, Soziale Dienste, Stadtentwicklung, Sport und in der politischen Partizipation kommt ihm große Bedeutung zu. Diese Entwicklung wird von den Kommunen aktiv gefördert, denn diese können die kommunale Daseinsvorsorge aufgrund ihrer Finanznot teilweise nicht mehr alleine aufrechterhalten (vgl. BMFSFJ 2009: 160). Es wird auch angenommen, dass die Beteiligung der Bürgerschaft innovativere und effizientere Lösungen hervorbringt. In Bezug auf die bürgerschaftliche Mitgestaltung der Kommunalpolitik und der damit verbundenen Öffnung der Entscheidungsstrukturen wird sich auch eine größere Legitimierung der Politik versprochen. Dies soll die sich breit machende Politikverdrossenheit bekämpfen (vgl. Bogumil / Holtkamp 2012: 125). Zur Engagement-Förderung wurde von den Kommunen in den letzten 15 Jahren eine neue

lokale Infrastruktur aufgebaut. Einrichtungen wie Freiwilligenzentren und Bürgerstiftungen übernehmen beratende Funktionen und helfen bei der Vermittlung von Gelegenheiten zum Engagement. Zusätzlich wurden zentrale Anlaufstellen für Bürger, Vereine, Initiativen, etc. direkt in der Kommunalverwaltung angesiedelt.

Als nächsten Schritt gilt es nun, die Vernetzung der Akteure, vor allem auch zwischen den Gemeinden, zu stärken. Denn die bürgerschaftlich engagierten Akteure sind teilweise ressourcenschwach und können dies nicht selber leisten. Eine Vorreiterrolle nimmt in diesem Bereich Baden-Württemberg ein. Hier hat das Land ein Städtenetzwerk zur Förderung von Engagement aufgebaut (vgl. BMFSFJ 2009: 160f). Außerdem werden von den Kommunen auch immer häufiger freiwillige Bürgerforen und andere Instrumente der Bürgerbeteiligungen *„jenseits der verfassungsrechtlichen Entscheidungsstruktur der repräsentativen Demokratie“* (Bogumil / Holtkamp 2012: 125) eingerichtet. Formen solcher Bürgerbeteiligung können beispielsweise anhand der Kriterien zeitliche Befristung, Institutionalisierung und Dialogorientierung unterschieden werden.

Zu den dauerhaften, institutionalisierten und dialogorientierten Formen der Bürgerbeteiligung zählen auch die hier bereits mehrfach erwähnten Jugendparlamente sowie gemeindliche Beiräte, wie der Tübinger Integrationsbeirat. Beide können von der Gemeinde eingerichtet werden, müssen es aber nicht. Der Vorteil dieser Institutionen besteht darin, dass die Zivilgesellschaft in einen ständigen, institutionalisierten Dialog mit der kommunalen Politik und Verwaltung tritt. Unter punktuellen, dialogorientierten Beteiligungsmöglichkeiten versteht man verschiedene Arten von Bürgerforen, wie z.B. Zukunftswerkstätten und Stadtteilkonferenzen. Zur Einrichtung von Bürgerforen sind die Gemeinden nicht verpflichtet. Dies sowie die Eigenschaft der Dialogorientierung unterscheiden sie von Bürgerversammlungen, welche nach § 20a Abs. 1 GemO mindestens einmal im Jahr einberufen werden müssen. Bürgerversammlungen sind nicht-dialogorientierte punktuelle Beteiligungsformen. Zu dieser Gruppe zählen auch Bürgerbefragungen (vgl. ebd. 2012: 125f).

Neben diesen Formen des Kontakts und Dialogs zwischen Kommunalpolitik und -verwaltung und der Zivilgesellschaft erfreut sich auch das Konzept der Mediation zunehmender Beliebtheit. Hierbei sollen Konfliktparteien mittels Diskussion und einem unparteilichen Mediator

zu einer einvernehmlichen Lösung finden. Die Mediation wird bisher vor allem in der kommunalen Umweltpolitik und in Bezug auf Bauvorhaben angewendet (vgl. ebd. 2012: 128f).

Der Ausbau einer Infrastruktur zur Förderung von bürgerschaftlichem Engagement ist in baden-württembergischen Kommunen im Ländervergleich bereits sehr gut vorangetrieben worden (vgl. BMFSFJ 2009: 160f). Auch in Tübingen wurde zum Beispiel die Stelle eines Beauftragten für Bürgerengagement eingerichtet, um eine zentrale Koordinierungs- und Anlaufstelle in der Stadtverwaltung für engagierte Bürger zu schaffen. Er soll die Rahmenbedingungen für und die Anerkennung von bürgerschaftlichem Engagement weiter fördern (vgl. Universitätsstadt Tübingen 2014e). Unter den Kommunen in Baden-Württemberg und Deutschland sticht Tübingen im Bereich der politischen Beteiligung der Bürgerschaft besonders hervor. Die Bürgerbeteiligungskultur ist beispielhaft für andere Regionen und wurde schon mehrfach ausgezeichnet (vgl. Universitätsstadt Tübingen 2014d). Als eine der ersten Städte überhaupt hat Tübingen seine Beteiligungskultur evaluiert. Dabei hat sich gezeigt: *„Tübingen ist vielen Städten weit voraus“* (Netzwerk Bürgerbeteiligung 2014: 11). Generelles Fazit der Stadt bezüglich dieser Evaluation der politischen Partizipation ist, dass die Beteiligungskultur in Tübingen bereits sehr gut ist, aber noch einiges verbessert werden kann (vgl. ebd. 2014: 7ff).

3.7. Wandel, Partizipation, Kultur: Die Befunde aus den Interviews

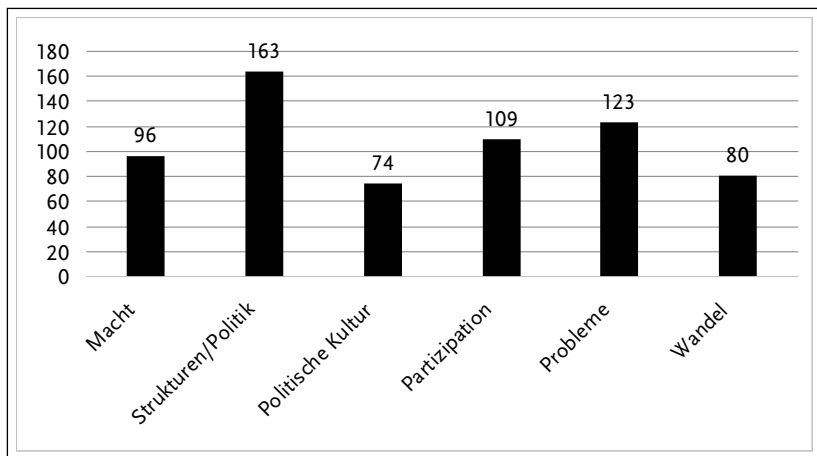
Insgesamt wurden in Tübingen sieben mündliche Interviews im Zeitraum von Mai bis Juli 2014 geführt. Dabei wurden Expertinnen und Experten aus Politik und Verwaltung nach Ihren Einschätzungen bezüglich der Entwicklungen in Politik und Verwaltung der letzten 25 Jahre, der politischen Kultur und der Rolle von Partizipation der Bürgerinnen und Bürger befragt. Die Auswertung der Interviews erfolgte zunächst analog zu der Auswertung der Interviews aus Petrosawodsk insbesondere in Hinblick auf diese drei Dimensionen.

Insgesamt wurden 594 Codes in neun Hauptkategorien vergeben. Die Codierung der Interviews erfolgte thematisch entlang der Hauptkategorien „Wandel“, „Politische Kultur“ und „Partizipation“ sowie der in Bezug auf Petrosawodsk relevanten Kategorien „Probleme/Herausforderungen“, „Politik/Strukturen“, und „Macht“.

Zu diesen Kategorien hinzu kamen weitere induktiv gewonnene Kategorien, die sich für die Analyse des Tübinger Falls als relevant erwiesen. Erstens die Kategorie „Konsens“, die allen Interviewpassagen zugewiesen wurden, in denen konsensuale Entscheidungsfindungsprozesse artikuliert wurden; zweitens die Kategorie „Personen“, die sich auf Abschnitte bezieht, in denen die zentrale Rolle von Einzelnen in der Kommunalpolitik formuliert wurde; und drittens die Kategorie „Helvetisierung“ als analytische Kategorie, unter der alle Aspekte einer Konkordanzdemokratie gefasst wurden. In diesem Sinne ist diese Kategorie eng mit der Kategorie Konsens verwandt.

In Abbildung 6 sind die Häufigkeiten der Codierungen dargelegt. Die Häufigkeiten zeigen eine etwas andere Verteilung als in Petrosawodsk. So ist „Politische Kultur“ mit 17,68% die am häufigsten auftauchende Kategorie, gefolgt von „Strukturen/Politik“ (16,84%), „Macht“ (16,5%)

ABBILDUNG 6: CODIERHÄUFIGKEITEN



	Helvetisierung	Personen	Konsens	Politische Kultur	Strukturen/Politik	Partizipation	Probleme	Wandel	Macht
Helvetisierung	0	0	12	6	14	6	2	0	8
Personen	0	0	0	6	3	1	0	0	2
Konsens	12	0	0	7	13	4	1	0	12
Politische Kultur	6	6	7	0	29	25	11	5	28
Strukturen/Politik	14	3	13	29	0	28	19	7	47
Partizipation	6	1	4	25	28	0	25	12	43
Probleme	2	0	1	11	19	25	0	23	28
Wandel	0	0	0	5	7	12	23	0	6
Macht	8	2	12	28	47	43	28	6	0

ABBILDUNG 7 : DYADISCHE CODE-RELATIONEN

und „Partizipation“ (15,99%). Die Verteilungen sind damit deutlich ausgeglichener und breiter gestreut. Auffällig ist, dass die Kategorie „Probleme“ mit 13% in Tübingen einen relativ geringeren Stellenwert hat als in Petrosawodsk (19%). Auch ist die Zahl der insgesamt verwendeten Kategorien gestiegen. Zwar machen die drei neuen Kategorien mit 8,9% nur einen geringen Teil der Codierungen aus, allerdings sind sie theoretisch und analytisch sehr gehaltvoll.

Interessant ist bezüglich der Codierungen auch die Frage der Beziehungen zwischen den neun verwendeten Codes. Abbildung 7 zeigt die Häufigkeit des Auftretens von Code-Dyaden an, das heißt die Häufigkeit von Textstellen, die mit beiden Codes codiert wurden.

Auch hier zeigen sich rein quantitativ einige Unterschiede zu Petrosawodsk. Zwar ist die Dyade Macht*Strukturen/Politik mit 47 Codierungen auch hier die am häufigsten vorkommende, hat aber mit 7,9% im Vergleich

zu Petrosawodsk (11%) deutlich weniger Gewicht. Noch viel stärker gilt dies für die Dyade Strukturen/Politik*Wandel, die mit lediglich 7 Codierungen für Tübingen numerisch kaum relevant erscheint, während sie für Petrosawodsk mit 52 Codes die zweithäufigste war.

Von Bedeutung für die Stadt Tübingen scheinen zudem die Dyaden Partizipation*Macht (43), Politische Kultur*Strukturen/Politik (29), Partizipation*Strukturen/Politik (29) und Politische Kultur*Macht (28) zu sein. Politische Kultur und Partizipation werden also von den Interviewpartnern häufig in Verbindung mit Aspekten von Macht und politischen Strukturen gebracht, welche wiederum oft miteinander verknüpft sind. Dies unterstreichen auch die 19 Textstellen, für die die Codes Macht, Partizipation und Struktur gemeinsam vergeben wurden. Partizipation scheint ein zentraler Bestandteil der politischen Strukturen und Machtbeziehungen zwischen den Akteuren in der Kommune zu sein.

Analog zur Analyse der Interviews aus Petrosawodsk werden zunächst die drei Leitfragen nach Wandel, politischer Kultur und Partizipation untersucht. Danach wird näher auf die Überschneidungen von Macht, Strukturen und Beteiligung eingegangen.

Wie schätzen Akteure aus Politik und Verwaltung die Veränderungen in den letzten 25 Jahren ein?

Auch in Tübingen nehmen die Expertinnen und Experten einige Veränderungen hinsichtlich der Rahmenbedingungen für Kommunalpolitik wahr. Diese beziehen sich auf die rechtlichen Rahmenbedingungen, die eigenen Prioritätensetzungen der Kommune, die konkrete Arbeitsbelastung von Verwaltung und Politik, die gestiegenen Anforderungen und Erwartungen gegenüber Politik und Verwaltung sowie die Tatsache, dass die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an politischen Prozessen zur kommunalpolitischen Regel geworden ist.

Eine von den Expertinnen und Experten geteilte Bewertung gibt es hinsichtlich der Veränderungen von Aufgaben, Zuständigkeiten und rechtlichen Rahmenbedingungen. Zwar hat es keine auch nur annähernd so grundlegenden Verschiebungen und Veränderungen gegeben, wie dies für Petrosawodsk konstatiert werden muss. Aber dennoch hat sich

der rechtliche Rahmen für Kommunalpolitik deutlich verändert. In erster Linie scheint dies damit zusammenzuhängen, dass die Kommunen im europäischen Mehr-Ebenen-Föderalismus die unterste Ebene sind und die Regelungen der drei übergeordneten Ebenen umsetzen müssen.

„Regulatorisch ist die Tendenz, dass die drei Ebenen die uns Vorschriften machen können, also was in Brüssel, Berlin, Stuttgart [entschieden wird] sich in der Regel zu übertreffen versuchen. Also es wird immer mehr reguliert, es wird immer enger“ (Interview 16: 13).

„Also, da sind wir natürlich in extremen Maße betroffen, vor allem dann, wenn es neue EU-Richtlinien gibt, die noch nicht in innerstaatliches Recht umgesetzt sind, die aber eigentlich trotzdem schon gelten oder zumindest eine Vorwirkung haben. Und da ist es oft schwierig, damit umzugehen. Also, wenn wir noch nicht wissen/ also wir wissen zwar schon, wir kennen die Richtlinie, aber noch nicht in nationales Recht umgesetzt. Wir wissen auch, die Rechtsprechung ist dann so, dass wir trotzdem uns daran orientieren müssen. Aber es ist noch eigentlich kein geltendes Recht. Also, da gibt es viele Schwierigkeiten. Und es ist auch so, dass teilweise die Richtlinien vom Bundestag nicht in der Form umgesetzt werden, wie die europäische Richtlinie das vorsieht“ (Interview 17: 31).

Die Bewertung dieser Prozesse ist durchaus ambivalent. Während einerseits die Regelungswut beklagt wird, betonen andere die Ambivalenz der Regelungen:

„Es ist alles umständlicher geworden“ (Interview 19: 9).

„Es stimmt natürlich, dass die europäischen Richtlinien Rahmen geben für die Kommunalpolitik, aber ich sehe das nicht so schwarz. Also sehr viele davon haben auch durchaus Sinn“ (Interview 20: 9).

„Die Reformen, die in den letzten zehn Jahren Einfluss auf die Arbeit in den Kommunen genommen haben, gehen in ganz verschiedene Richtungen und da gibt es keine einheitliche Tendenz. Also man kann jetzt nicht sagen, es wird generell schwieriger oder generell besser oder leichter“ (Interview 16: 11).

Letztlich komme es auf die Kreativität der lokalen Instanzen an, Gestaltungsspielräume zu identifizieren und produktiv zu nutzen. Und letztlich sei diese Konstellation ja nicht neu, denn die Kommunen seien schon immer das letzte Glied im Mehrebenen-Föderalismus gewesen.

„Also es wird immer mehr zur Aufgabe von Bürgermeistern und Oberbürgermeistern, sich die Lücken in den Gesetzen zu suchen, die noch bleiben, damit man überhaupt arbeiten kann“ (Interview 16: 13).

„Aber ich glaube, dass zum Teil einfach ein Veränderungsprozess auch in den Köpfen ist, denn dass wir Landes- und Bundesgesetzgebungen haben, die uns irgendwie determinieren, damit hat bislang ja auch keiner ein Problem gehabt und die haben wir genauso. Ich sehe es nicht so, dass wir jetzt enorm viel Gestaltungsspielraum dadurch verlieren“ (Interview 20: 9).

Entscheidend sei dabei, dass – im Unterschied zu Petrosawodsk – die Aufgabenverschiebungen in der Regel mit der Bereitstellung der entsprechenden finanziellen Mittel einhergehe:

„Also, [Aufgabenverlagerung auf die Kommunen] gab es schon. Aber das halte ich jetzt nicht für überaus problematisch, abgesehen mal von der Finanzierung. Haben Sie ja bestimmt auch schon gehört. Da gilt ja eigentlich, wer bestellt, bezahlt“ (Interview 17: 31).

Einig sind sich die meisten Experten darin, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen etwa im Bereich der Bauplanung und der Flächennutzung die Handlungsspielräume deutlich verändert haben, wie folgende Abschnitte exemplarisch zeigen:

„Das eine ist, dass wir, was rechtliche Rahmenbedingungen von, ich gehe jetzt mal von Bauleitplanung, Flächennutzungsplanung und solchen rechtlichen Verfahren aus, dass wir eine sehr viel eingeschränkteren Rahmen haben. Das hat mit Umweltgesetzgebung an vielen Stellen zu tun“ (Interview 15: 5).

„Da sind von der EU-Ebene und von der Bundesebene sehr, sehr starke Einschränkungen inzwischen drin, die dazu führen, dass Bebauungspläne länger dauern. Komplexer werden. Der Ausgleich zwischen verschiedenen Interessen wird immer schwieriger“ (Interview 5: 5).

Allerdings werden die Gestaltungsspielräume auch durch eigene Schwerpunktsetzungen und durch gesellschaftliche Entwicklungen verändert, welche in den Kommunen zuerst bemerkt werden.

„Wie es bei vielen gesellschaftlichen Entwicklungen ist, die Kommunen sehen als erste den Bedarf. Und irgendwann springt dann die Politik auf das Thema auf und macht daraus dann eine Pflichtaufgabe. [...] Aber es ist klar, dass zuerst mal die Kommunen einsteigen. Und je nachdem, ob sie jetzt dieser gesellschaftlichen Entwicklungen offen sind oder nicht offen sind, steigen sie mehr oder weniger ein. Und wir hier in Tübingen sind in dem Bereich Kinderbetreuung sehr stark eingestiegen. [...] Was allerdings unsere Gestaltungsspielräume, zum Beispiel, im Hinblick auf Kultur ziemlich einschränkt“ (Interview 18: 7).

Ein weiterer Bereich von Veränderungen hängt eng mit der Zunahme von rechtlichen Regelungen und Verflechtungen im europäischen Mehrebenen-System zusammen und führt zu höheren Anforderungen an Politik und Verwaltung sowie zu größeren Arbeitsbelastungen hinsichtlich des Umfangs zu bearbeitender Materialien, Vorlagen und Beschlüsse in Verwaltung und Gremien. Dies trifft insbesondere die Mitglieder des Gemeinderats, die als „Laienparlament“ ehrenamtlich tätig sind.

„Es ist ja ein Ehrenamt, also es wird ja immer umfangreicher und damit auch schwieriger und damit sind natürlich auch immer mehr Leute ausgeschlossen, die das beruflich nicht machen können“ (Interview 14: 9).

Zum anderen kommen auf Politik und Verwaltung gestiegene Anforderungen seitens der Bürgerinnen und Bürger zu. In diesem Kontext spielen sowohl gestiegene Ansprüche und Erwartungshaltungen hinsichtlich der zu erbringenden Leistungen als auch hinsichtlich der Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in politische Entscheidungsfindungsprozesse eine Rolle:

„Also die Erwartungen der Leute an die Leistungen der Kommunen werden größer“ (Interview 16: 20).

„Da ist von Anfang klar, man nimmt die Bürger mit auf den Weg. Und damit sind wir sehr, sehr gute gefahren. Was natürlich für die Verwaltung ein hoher Anspruch ist und auch eine sehr, sehr hohe Belastung“ (Interview 18: 23).

Die wohl nachhaltigste Änderung in der kommunalen Politik wird von den Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern in der zunehmenden Bedeutung und im zunehmenden Umfang der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern gesehen. Dieser hat weniger rechtliche als kulturelle Ursachen, denn gerade von rechtlicher Seite ist Bürgerbeteiligung in Gemeindeordnung Baden-Württemberg fest verankert:

„So. Das ist der Paragraph 20 der Gemeindeordnung von Baden-Württemberg. Den lese ich Ihnen jetzt schnell vor „Der Gemeinderat unterrichtet die Einwohner durch den Bürgermeister über die allgemein bedeutsamen Angelegenheiten der Gemeinde und sorgt für die Förderung des allgemeinen Interesses an der Verwaltung der Gemeinde. Bei wichtigen Planungen und Vorhaben der Gemeinde, die unmittelbar raum- oder entwicklungsbedeutsam sind oder das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohl ihrer Einwohner nachhaltig berühren, sollen die Einwohner möglichst frühzeitig über die Grundlagen, die Ziele, Zwecke und Auswirkungen unterrichtet werden. Sofern dafür ein besonderes Bedürfnis besteht,

soll den Einwohnern allgemein Gelegenheit zur Äußerung gegeben werden“. Ja, das heißt, das ist genau das. Und das steht schon lange in der Gemeindeordnung. Das hat nur keinen Menschen interessiert“ (Interview 17: 141).

Allerdings hat sich seit den 1970er Jahren ein grundlegender Wandel von politischer Kultur vollzogen, der zu einer Zunahme politischer Partizipation führte. Während dies zu Beginn im Wesentlichen ein Phänomen gewesen sei, das von jüngeren, linken und alternativen Bevölkerungsgruppen getragen wurde, sei Beteiligung in den letzten zehn bis 15 Jahren in der Mitte der Bevölkerung angekommen. Zumindest für Tübingen sei Bürgerbeteiligung heute eine Selbstverständlichkeit.

„Ich glaube, da war ein markanter Zeitpunkt das Jahr 1979. Da ging es darum, ob man diese Stadt auch autogerecht macht. Da wollte man mit einem Tunnel quer durch Tübingen. Das war die sogenannte Nordtangente. Alle Parteien im Gemeinderat waren dafür gewesen, dieses so zu bauen. Und dann gab es den Bürgerentscheid. Und dieser Bürgerentscheid war dann auch der Beginn von alternativen Bewegungen hier auch in Tübingen. Und ich glaube, seit damals ist es Merkmal dieser Verwaltung, dass man keine wichtigen Prozesse ohne große Beteiligung der Bürgerschaft macht“ (Interview 18: 21).

„Und das war zunächst mal eine Initiative, sagen wir mal, von links oder von Alternativ. Also Bürgerinitiativen waren gegen Establishment gerichtet. Man hätte wahrscheinlich eher nicht den etablierten Rechtsanwalt oder den Hausärzten der Bürgerinitiative gefunden. Heute stellen wir fest, dass es zwar noch diese Bürgerinitiativen gibt, aber dass die sich mittlerweile sozusagen so ein bisschen in der Gesellschaft ausgebreitet haben“ (Interview 16: 42).

„Also keine grüne Alternative oder linke Domäne mehr, sondern die gesamte Bevölkerung mit Einschränkungen was die bildungsfernen Schichten angeht“ (Interview 16: 45).

Damit einhergegangen seien auch Bewusstseinsveränderungen bei allen Beteiligten. Das Verhältnis zwischen Politik, Verwaltung und Bürgern sei heute von gegenseitigem Respekt und Vertrauen geprägt.

„Also, das ist, zum Beispiel, was, was sich ganz grundlegend auch bei der Stadt Tübingen geändert hat in den letzten 25 Jahren. Also, dass das/ mittlerweile schon im Vorfeld die Bürger gefragt werden. Also, das funktioniert in Tübingen ausgezeichnet mittlerweile. Also, so sehe ich es. Dass die Planungen zunächst mal offengelegt werden heute. Muss man sagen, der Boris Palmer legt da großen Wert drauf, zunächst mal was vorzustellen und die Ideen zu sammeln und in

seine Überlegungen mit einzubeziehen. Also, das ist ja was ganz außergewöhnliches. Das gab es früher nicht. Aber da war auch ein anderes Bewusstsein“ (Interview 17: 93).

„Und was sich sicherlich verändert hat, ist das Thema Bürgerbeteiligung und das Zusammenspiel von Gremien, Verwaltung und Bürgerschaft, wo alle Kommunen an dem Thema arbeiten: Wie kann man vielleicht die Bürgerinnen und Bürger stärker einbeziehen?“ (Interview 20: 7).

„Also, heute würde zu solchen Verhandlungen, die wir jetzt haben, nicht mehr ein Rechtsanwalt mitgebracht werden. Sondern heute ist auch das Vertrauen da, dass die Verwaltung sich auf die Fragen und auf die Bedürfnisse der Menschen hier einlässt“ (Interview 18: 33).

Dazu gehörte auch die Veränderung der Selbstwahrnehmung seitens der Bürgerinnen und Bürgern, welche zu aktiverer Teilnahme und Infragestellung von Hierarchien geführt habe:

„Und die Bürger sind halt einfach auch/ sind eben keine obrigkeitsstaatlichen Bürger. Man muss einfach sehen, die jungen Leute sind auch anders aufgewachsen. Also, die haben ein anderes Bewusstsein, was das anbelangt. Da gibt es nicht mehr diese Hierarchieebenen. Die akzeptieren das auch gar nicht mehr“ (Interview 17: 93).

Für Verwaltung und Politik stellt dieser Wandel im Partizipationsverhalten eine neue Herausforderung dar, denn mit der stärkeren Einbindung der Bürgerschaft in Entscheidungsprozesse wird das Abwägen zwischen Gemeinwohl und Partikularinteressen zu einem zentralen Problem für kommunale Politik und Verwaltung:

„Also das ist aus meiner Sicht desjenigen, der den Blick fürs Ganze haben muss die Schwierigkeit. Und diese Entwicklung einerseits zu befördern, weil sie demokratisch wünschenswert ist und andererseits zu sehen, dass nicht die Partikularinteressen einer kleinen Gruppe [bedient werden]“ (Interview 16: 54).

Denn häufig ist Beteiligung hoch selektiv und es besteht die Gefahr einer Verzerrung der Meinungsbildung, der entgegengewirkt werden müssen. Dieser Punkt wird im folgenden Kapitel nochmals intensiver unter dem Blickpunkt der Bewertung von Beteiligung diskutiert.

Wie stehen Akteure aus Politik und Verwaltung zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern?

Bürgerbeteiligung ist aufgrund ihres rechtlichen Status in der Gemeindeordnung ein zentrales Element kommunaler Politik, denn

„[b]edeutsame[n] Planungen müssen [...] mit der Bevölkerung diskutiert werden. Ihnen Gelegenheit zur Äußerung geben. Dass die Ideen einfließen. Und den Paragraf gibt es schon lange. Interessiert bloß keinen Mensch“ (Interview 17: 157).

In den Interviews ist jedoch auch klar geworden, dass allein die rechtliche Möglichkeit noch keine breite Beteiligung garantiere. Dazu bedürfe es auch des Willens seitens Bevölkerung, Politik und Verwaltung. Eine wesentliche Bedingung für die Ausweitung von Partizipation sehen die Experten denn auch im skizzierten Wandel von Beteiligung weg von einer linken, grünen oder alternativen Domäne hin zu einer breiten bürgerlichen Beteiligung. Dies begrüßen alle Expertinnen und Experten. Sie stehen Bürgerbeteiligung positiv gegenüber und schätzen deren korrektive Funktion:

„Wenn man es richtig macht, wenn man es gut macht, wenn man es professionell macht, ist das kein Hemmschuh. Sondern im Gegenteil, eine riesengroße Bereicherung. Weil niemals jeder alle Ideen und Möglichkeiten im Blick haben kann. Geht gar nicht. Außerdem guckt jeder nur aus seiner Sichtweise. Ja, die Planer haben ihre Sichtweise, die Verwaltungsleute haben ihre Sichtweise, die Gutachter haben ihre Sichtweise, dann die verschiedenen Sachgebiete haben ihre Sichtweise. Und wenn da noch die Bürgersicht dazu kommt, ist doch wunderbar. Man kann sich doch nichts Besseres wünschen“ (Interview 17: 209).

Bürgerbeteiligung wird von den meisten Expertinnen und Experten als ein demokratisches und konstitutives Grundelement kommunaler Politik in Tübingen betrachtet.

„Man nimmt die Bürger mit auf den Weg. Und damit sind wir sehr, sehr gute gefahren“ (Interview 18: 23)

Allerdings wird hier von den Befragten sehr klar zwischen Beteiligung und Entscheidung, also Deliberation und direkter Demokratie unterschieden. Während deliberative Verfahren als nicht mehr wegzudenkendes Element kommunaler Entscheidungsfindung wahrgenommen werden, erscheinen direktdemokratische Verfahren wie der Bürgerentscheid lediglich als „ultima ratio“ in eindeutig mit ja oder nein zu beantwortenden Fragen:

„Sondern ein Bürgerentscheid soll große Streitigkeiten, nach meiner Auffassung, entscheiden. Viel wichtiger ist, dass die Dinge des täglichen Lebens, wo sicherlich nur einige Menschen oder auch eine größere Anzahl von Menschen betroffen ist, dass die von Anfang an da mitbestimmen können, wie es denn aussieht. Bei uns ist es immer so, der Gemeinderat möchte wissen, wie ist die Meinung der Bürger oder auch der Betroffenen in dem Bereich? Und ich habe bisher in den letzten acht Jahren nicht erlebt, dass der Gemeinderat dann völlig anders entschieden hat, als in diesen Beteiligungsprozessen rausgekommen ist“ (Interview 18: 25).

„Bei einem Bürgerentscheid entscheidet der Bürger und dann ist es so. Das ist natürlich richtig. Aber ich könnte mir gar nicht vorstellen, dass wir alleine so eine Entscheidung treffen. So eine wichtige Entscheidung, die auch so, also die auch finanziell so eine wichtige, so eine große Tragweite hat. Also ich denke das müssten wir schon mit den Bürgern gemeinsam entscheiden und nicht sagen, die haben uns einmal gewählt vor fünf Jahren“ (Interview 14: 94).

Vor diesem Hintergrund erfüllen Beteiligungsverfahren in der Kommunalpolitik in den Augen der Expertinnen und Experten vor allem Funktionen, die in deliberativen Prozessen von entscheidender Bedeutung sind: Kommunikation zwischen verschiedenen Interessensgruppen, Artikulation von Konflikten und Positionen, Austausch von Argumenten, sowie Integration verschiedener Positionen und Gruppen.

„Bürgerbeteiligung klärt Konflikte. Sie schafft vielleicht Kompromisse. Vielleicht schärft sie aber auch nur Diskussionen und Zielkonflikte, so formuliere ich es mal. Schärft die Zielkonflikte bis an einen Punkt, wo sie entscheidbar sind“ (Interview 15: 20).

„Und dann gibt es diese verschiedenen runden Tische und ich glaube nur mit diesen runden Tischen ist es möglich die Leute, also die Querulanten, aber auch die Leute, die ja, tatsächlich ein Interesse haben und damit gestalten wollen da einzubinden und sie mit ins Boot zu holen und nur so kann man es überhaupt angehen“ (Interview 14: 59).

„Auf der pragmatischen Ebene würde ich sagen, wir nehmen ja gar nicht die Konflikte raus, sondern sie sind da und sie werden strukturiert und sie werden gesteuert. Und dadurch dass wir ein breites Reden ermöglichen, braucht man sich nicht vorzumachen, dass nicht unterschiedliche Interessen da sind“ (Interview 15: 87).

Am Ende steht dann keine direktdemokratische Entscheidung, sondern die Formulierung von Interessen und Empfehlungen, die im Entscheidungsprozess abgewogen und in unterschiedlichem Maße berücksichtigt werden, um „gute Entscheidungen“ (Interview 14: 100) treffen zu können. Dies illustrieren die folgenden Zitate in unterschiedlichen Facetten.

„Also, Bürgerbeteiligung heißt nur, wir wollen wissen, was ihr denkt und nichts vergessen und in unsere Überlegungen mit einbeziehen und das dort berücksichtigen“ (Interview 17: 249).

„Es ist ein wichtiges Verfahren, um nachher eine gute Entscheidung getroffen zu haben. Weil irgendwie nichts ist schlimmer, als man trifft eine Entscheidung und hinterher holt einen der Bürgerprotest ein“ (Interview 14: 100).

Entscheidend für das Gelingen von Beteiligung sei dabei, von vorne herein klar zu stellen, was die Rahmenbedingungen und Zielsetzungen im jeweiligen Verfahren seien. Denn nur so ließen sich Frustrationen und falsche Hoffnungen vermeiden:

„Also klar, man muss den Beteiligten dort von Anfang an klar machen, dass sie hier nur eine Beratungsfunktion haben und dass letztendlich der Gemeinderat entscheidet. Aber es, ich glaube das ist klar gemacht worden. Zumindest gab es jetzt noch nie einen großen Aufschrei. Und andererseits ist es gut für uns, dieses Beratungsgremium zu haben. Da gucken wir uns das an, was entscheiden die, was machen die und nehmen das als wichtigen Input für unsere Beratung“ (Interview 14: 61).

Dass Beteiligungsverfahren nicht immer zu Einvernehmen führen und dass dennoch Entscheidungen getroffen werden müssen, die dann der demokratisch legitimierten Instanz Gemeinderat zufallen, illustriert folgendes Zitat:

„Obwohl wir das da immer wieder versuchen, gibt es an der Stelle regelmäßig Situationen, bei der wir dann nicht weiterkommen. Also wo man dann am Ende halt zum Gemeinderat gehen muss und sagen, das tut jetzt von den Betroffenen einfach keine Zustimmung. Lässt sich kein Konsens erzielen“ (Interview 16: 68).

Die Befragten betonen daher in diesem Zusammenhang parteiübergreifend den Vorrang oder das Vorrecht des gewählten und damit demokratisch legitimierten Parlaments. Entscheidungen sollen nach diesem Verständnis im dafür zuständigen repräsentativen Gremium, dem Gemeinderat als „Parlament“ und oberstes Verwaltungsgremium der Kommune gefällt werden.

„Was häufig verwechselt wird, dass Bürgerbeteiligung natürlich nicht ist, dass die Entscheidungshoheit komplett an die Bürgerschaft übergeht“ (Interview 20: 83).

„Es ist völlig klar, die letzte Entscheidung hat der Gemeinderat“ (Interview 18: 25).

Ein ebenfalls über Parteigrenzen hinweg vorgebrachtes Argument bezieht sich auf das Abwägen von Gemeinwohl und Partikularinteressen. In diesem Kontext werden zwei zentrale Probleme von Beteiligungsverfahren angesprochen. Erstens sind in diesen Verfahren meist nicht alle gesellschaftlichen Gruppen repräsentiert.

„Ich erreiche auch mit der Bürgerbeteiligung vielleicht zehn Prozent, wenn überhaupt, der Bevölkerung. Und ich muss ja als Gemeinderat und als Stadtverwaltung/ muss ich ja alle im Blick haben“ (Interview 17: 249).

Zweitens ist Beteiligung stark vom Kriterium der Betroffenheit determiniert. Die Experten bringen dabei zum Ausdruck, dass gerade bei Betroffenen kaum erwartet werden könne, dass sie eine unabhängige, objektive Position einnehmen. Dies jedoch könne man vom Gemeinderat sehr wohl erwarten und im Zweifel müsse sich der Gemeinderat im Sinne des Gemeinwohls über Partikularinteressen hinweg setzen:

„Und so sind ja auch die meisten Bürgerinitiativen. Deshalb finde ich die auch oft schwierig, ja. Das sind immer Bürgerinitiativen, die aus einer persönlichen Betroffenheit entstehen. Das ist ja auch legitim. Aber die sehen dann meistens nicht über den Tellerrand“ (Interview 14: 122).

„Wir sind diejenigen, die das Wohl der gesamten Stadt im Blick haben müssen. Und es ist völlig berechtigt, dass Bürgerinnen und Bürger erst mal sich für ihre Interessen in ihrer Straße, in ihrem Quartier verkämpfen. [...] Und da ist es für uns klar, wenn wir übergeordnete Ziele haben und das ist aus unserer Sicht für das Gemeinwohl der Stadt richtig, dann werden wir das/ auch dafür stimmen und im Zweifelsfall einzelne Bürgerinnen und Bürger in einzelnen Prozessen auch mal überstimmen“ (Interview 20: 85).

Beteiligung wird also trotz der positiven Effekte und Erfahrungen in Tübingen durchaus auch kritisch gesehen. Dabei erscheint immer wieder die mangelnde Legitimität von Entscheidungen als problematisch, die mit der Frage der Zusammensetzung von Beteiligung einhergeht. Thematisiert wird in diesem Zusammenhang an wenigen Stellen, dass Bürgerbeteiligung anfällig sei für Manipulationen seitens Interessengruppen oder gar

der Verwaltung. Solche Verfahren könnten „gelenkt“ werden über die Zusammensetzung, unterschiedliche Grade an Mobilisationskraft und Informationsbereitstellung.

„Schlecht ist, dass bei größeren Planungen runde Tische entstehen durch selbst ernannte Bürger. Es kann jeder hingehen. Aber wer geht hin? Auch in Interessenvertretungen, Verband [...] Und die dann bestimmen, wo es lang geht, obwohl sie nicht gewählt wurden“ (Interview 19: 35).

„Der Vorwurf, aber der kommt mehr aus dem politischen Raum, als dass er aus der Beteiligungsebene kommt und der kommt auch eher in so Situationen wo die Gemeinderäte oder wo das so um Wahlthemen und sonst irgendwas geht. Ist ein Vorwurf, ja, ihr macht gefärbte Beteiligung“ (Interview 15: 69).

Allerdings wird die Lösung für diese Problematik gleich mitgeliefert. Diese liegt in transparentem und geordnetem Vorgehen.

„Also maximale Transparenz, mit Herrschaftswissen kann man nicht regieren“ (Interview 16: 63).

„Und das in ein geordnetes Verfahren zu bringen, wo jeder weiß, an welcher Stelle man gerade steht und wo man noch was einbringen kann“ (Interview 17: 211).

Zudem unterliegen die Ergebnisse solcher Verfahren einer dreifachen Kontrolle: Erstens durch die gewählten Gremien, die letztlich die Entscheidung treffen, zweitens durch die Möglichkeit, auf kommunaler Ebene Bürgerentscheide herbeiführen zu können und drittens besteht die Möglichkeit einer rechtsstaatlichen Überprüfung, so dass die Gefahr eines Umgehens demokratischer Normen vergleichsweise gering ist.

Wie charakterisieren Akteure aus Politik, Verwaltung und Wissenschaft die politische Kultur in den Gremien und der Kommune?

Betrachtet man die politische Kultur, so konstatieren die Experten zweierlei: Erstens eine starke Partizipationskultur in der Bevölkerung, die durch die Gegensätze Stadt-Land, Materialismus-Postmaterialismus, Tradition-Moderne geprägt ist und zweitens eine stark konsens- und sachorientierte politische Kultur in der Zusammenarbeit zwischen Gremien und Verwaltung.

Die beiden herausragenden Kennzeichen der politischen Kultur in Tübingen sind ihr stark partizipativer Charakter und die ausgeprägte Streitkultur. Denn es sind vergleichsweise viele Menschen politisch interessiert und engagiert, wie in fast allen Interviews zum Ausdruck kommt.

„Tübingen hat viel aktivere Bürgerinnen und Bürger, also was die politische Einflussnahme oder das sich überhaupt kundig zu machen über das, was Stadtpolitik ist, Kommunalpolitik“ (Interview 17: 269).

„Dann finde ich für Tübingen schon auch sehr prägend, dass es ein doch, für meine Wahrnehmung sehr hohen Anteil an Leuten gibt, die wirklich ernsthaft auch bereit sind zu politischer Diskussion und politischer Kultur. Ich würde sagen, dass der Anteil derer, die wirklich sich beteiligen, [...] oder die interessiert sind, durch alle Bereiche hindurch sehr hoch ist und dass der Anspruch, aber auch beteiligt zu werden auch sehr hoch ist“ (Interview 15: 56).

„Die Leute hier haben ein geschärftes, politisches Bewusstsein. Auch diejenigen, die jetzt/ also ganz normale Menschen ohne irgendwelche Interessen, die halt, was weiß ich, nicht mal vielleicht arbeiten, sondern einfach nur in Tübingen leben und wahrnehmen, was in dieser Stadt passiert, beobachten, was passiert, und sich einmischen und ihre Meinung dazu sagen“ (Interview 17: 269).

Der partizipative Charakter der politischen Kultur äußert sich denn auch in einem Anspruchsdenken, das deutlich über dem in anderen Kommunen liegt:

„Also es gibt eine höhere Bereitschaft sich einzumischen. Höhere Ansprüche mitzumischen. Aber Kehrseite davon halt auch entsprechend manchmal sogar übersteigerte Ansprüche an das Niveau der Leistung. Also das mit dem was man in Tübingen nicht zufrieden ist, wenn man dann sich mal umguckt und anderen Leuten erzählt, was wir so alles anbieten, dann haben die große Augen und glauben das sei das Paradies. Während der Tübinger doch eher überzeugt ist, dass hier viele schwerwiegende Missstände zu beheben sind“ (Interview 16: 126).

Als Ursachen werden vor allem das in Tübingen überdurchschnittlich hohe Bildungsniveau und die hohe Akademikerquote angeführt. Beides sind Faktoren, die sich positiv auf Beteiligung und staatsbürgerliche Kompetenzen auswirken. Sie tragen zu einem vergleichsweise hohen Grad an Informiertheit, politischem Interesse und Aktivität bei und sorgen für ein Selbstverständnis als emanzipierte Bürgerinnen und Bürger:

„Also erstmal ist die ganz stark geprägt durch das hohe Bildungsniveau. [...] 70 Prozent aller Kinder besuchen bei uns das Gymnasium und in der Regel ha-

ben die Eltern vorher schon an der Uni studiert. Also ein außerordentlich hoher Anteil an Bildungsbürgertum, der sich dann auch überträgt auf Schichten, die sonst eher bildungsfern sind“ (Interview 16: 125).

„Und die Bürger sind halt einfach auch/ sind eben keine obrigkeitsstaatlichen Bürger. Man muss einfach sehen, die jungen Leute sind auch anders aufgewachsen. Also, die haben ein anderes Bewusstsein, was das anbelangt. Da gibt es nicht mehr diese Hierarchieebenen. Die akzeptieren das auch gar nicht mehr“ (Interview 17: 93).

Das hohe Bildungsniveau bringt jedoch nach Ansicht einiger Befragter auch negative Aspekte mit sich, die sich in der Ausprägung der Streitkultur niederschlagen. So wird die Tübinger Bürgerschaft als sehr diskussionsfreudig und meinungsstark charakterisiert.

„Und das kommt schon, glaube ich, aus einer Lebenswahrnehmung, die viele Leute hier auch privat haben. Nämlich die der Gestaltbarkeit. Auch das ist ja erstmal was sehr Positives. Kann umkippen in ein, warum ist die Welt nicht so wie sie mir gefällt? Aber erstmal ist es eine Grundhaltung von der ich sagen würde, die prägt Tübingen. Die Möglichkeit Dinge auch zu verändern, mit zu gestalten“ (Interview 15: 58).

Aber eben auch durchaus als rechthaberisch und störrisch:

„Und es gibt natürlich sehr viele Leute aus dem akademischen Milieu, die gewohnt sind zu argumentieren, zu reden. Die auch gewohnt sind Recht zu haben. Also wer 35 Jahre bei ihnen im Betrieb unterwegs war und mal Recht hatte als Dozent, wird jetzt im Ruhestand nicht aufhören auf einmal Recht zu haben“ (Interview 15: 56).

„Der Vorteil ist, dass man hoffen darf, dass man informierter miteinander diskutiert. Der Nachteil ist, dass die Überzeugung dass die eigene Perspektive richtig ist, noch wesentlich intensiver vorgetragen wird als in anderen gesellschaftlichen Gruppierungen. Also wer halt gewohnt ist immer Recht zu haben, weil er ist Richter oder Lehrer ist, überträgt das dann auch auf kommunale Diskurse“ (Interview 16: 126).

Prägend für die politische Kultur ist daher eine ausgeprägte Streitbarkeit, die es für die Verantwortlichen in Verwaltung und Politik nicht immer einfach macht:

„Diese Stadt ist diskussionsfreudig. Und das muss man aushalten können. Man muss auch den Widerspruch aushalten können“ (Interview 18: 39).

„Und der Widerspruch wird kultiviert“ (Interview 16: 130).

Die politische Kultur der Tübinger Bürgerschaft ist in den Augen der Expertinnen und Experten zudem geprägt durch eine Reihe von Widersprüchen, die erstens aus den Besonderheiten einer Universitätsstadt, zweitens der Eingemeindung von stark ländlich geprägten Ortschaften in den 1970er Jahren, und drittens einem Gegensatz von Wertorientierungen resultieren. In diesem Sinne ist Tübingen eine Stadt der Gegensätze. Diese bewegen sich in den Spannungsfeldern

Tradition vs. Moderne: *„Also, die Stadt ist weltoffen, aber dann doch irgendwie auch relativ heimatverbunden. Oder die Menschen wollen modern sein, aber, naja, nicht in allen Bereichen“* (Interview 18: 57).

Materialismus vs. Postmaterialismus: *„Was in Tübingen sicherlich auffälliger ist von der politischen Kultur als in fast allen anderen Städten die ich kenne, [...] da haben sie einen Gegensatz zwischen auf der einen Seite sehr, jetzt nenne ich es mal fortschrittlich. [...] Aber mehr oder weniger zwischen alternativen Modellen und zwischen relativ konservativen Modellen. Auf sehr, sehr engem Raum in sehr, sehr enger Situation, sehr, sehr stark zusammenprallt“* (Interview 15: 55).

Stadt vs. Land: *„Und dann haben Sie selbst angesprochen, wir haben viele Teilorte, also das heißt, sehr dörfliche Strukturen beispielsweise. Und da muss man natürlich in der Lage sein als Stadtverwaltung und auch als Politik sich einzustellen. Es gibt so einen Spruch aus vielen Teilorten, den wir immer wieder zu hören bekommen: Teilorte sind keine Quartiere. Und das heißt, mit so einem modernen Quartiersdenken, integrativ, wir brauchen offene Plätze für alle als Treffpunkte, am schönsten ein Café neben der Töpferwerkstatt ist nicht der Ansatz, mit dem wir in Teilorten punkten können. Genauso gibt es natürlich Sportvereine, Feuerwehr und traditionelle Gebilde, die ja auch eine Stadtpolitik natürlich mit prägen, die vielleicht klassischere Strukturen gewohnt sind und auch, ja, sich anders einbringen“* (Interview 20: 161).

Dieser lebendigen und streitbaren Partizipationskultur der Bürgerinnen und Bürger steht eine sehr viel stärker konsensual orientierte politische Kultur der Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung gegenüber. Die Aussagen der Expertinnen und Experten bestätigen für Tübingen die These, dass Kommunalpolitik in Baden-Württemberg insgesamt eher durch Kooperation denn Konfrontation geprägt sei und *„strittige Fragen zumeist vorab geklärt und in informellen Gesprächen, auch in nichtöffentlichen Sitzungen einvernehmlich geregelt“* (Wehling 2009: 25) würden.

„Im Gemeinderat, auch in den letzten fünf Jahren, war ein gutes Einvernehmen gewesen. Auch wenn man es jetzt natürlich zur Kommunalwahl ein bisschen anders darstellt. Ist klar, man muss sich jetzt ein bisschen abgrenzen. Aber es war/ sagen wir mal, 98 Prozent der Entscheidungen, die auch aus solchen Prozessen heraus gekommen sind, waren dann einvernehmlich gewesen“ (Interview 18: 39).

Eine entscheidende Rolle dabei scheint die Entideologisierung der Zusammenarbeit in kommunalpolitischen Gremien zu sein, die eine stark pragmatische und sachorientierte Entscheidungsfindung ermöglicht.

„Im Moment finde ich es angenehm unaufgeregt. Relativ ideologiefrei und wenig mit negativen Emotionen. Also alle können mit allen reden im Gemeinderat“ (Interview 16: 87).

„Also man hat heute eben keine ideologischen Gegensätze mehr. Man kann ja nicht einmal mehr sagen, geh nach drüben, weil drüben ist ja auch bei uns. Also Anti-Kommunismus bringt einen nicht mehr so richtig in Wallung. Und der Antifaschismus ist irgendwie alle jetzt sozusagen als Bekenntnis eingegangen. Große ideologische Gegensätze gibt es nicht mehr. Und man ist dann immer im Bereich des Pragmatismus“ (Interview 16: 101).

Auch hat sich das Selbst- und Rollenverständnis von Verwaltung und Politik deutlich gewandelt:

„Die letzten 25 Jahre haben von einer Obrigkeits-, also wie eine Obrigkeit handelnde Verwaltung wirklich in eine bürgerfreundliche, eine serviceorientierte Verwaltung sich verändert“ (Interview 17: 119).

„Genau wie die Verwaltung Wünsche erfüllt, bin ich als Gemeinderat, so sehe ich mich jedenfalls, nicht jemand, der seine eigene Sache durchsetzt und Lobbyismus-Arbeit macht. Sondern ich bin/ möchte hören, was wollt ihr? Um was geht es euch? Wer interessiert sich für das Thema?“ (Interview 17: 201).

„Die Ämter [sind] grundsätzlich sehr entgegenkommend und sehr zusammenarbeitsbereit. Das hängt aber ein bisschen ab vielleicht von der Persönlichkeit des Gemeinderates. Also, ich habe gar keine Schwierigkeiten. Und sind höflich und geben Antwort und alles und gehen auf unsere Anliegen ein. Ja. Ämterhochmut, was so häufig gesagt wird, Beamtenhochmut haben wir hier ganz selten“ (Interview 19: 97).

Zusammen genommen ergibt sich ein Bild, in dem eine stark service- und bürgerorientierte Verwaltung in einem von ausgeprägtem Partizipationswillen geprägten Umfeld einerseits versucht Bürgerinteressen

bestmöglich zu eruieren und in die Entscheidungsfindung einfließen zu lassen. Dies äußert sich in einer klaren Präferenz für dialogische und deliberative Beteiligungsverfahren. Andererseits wird seitens der Expertinnen und Experten immer wieder die Vorrangstellung des Gemeinderats beim endgültigen Fällen von Entscheidungen betont – auch und gerade mit dem Verweis auf das Gemeinwohl. Direktdemokratische Verfahren wie der Bürgerentscheid werden in diesem stark repräsentativdemokratisch geprägten Verständnis lediglich als „ultima ratio“ bei zentralen und zukunftsweisenden Fragen der Politikgestaltung angesehen.

Welche Machtverhältnisse, Herrschaftsstrukturen und Konfliktlinien lassen sich auf der Basis der Expertenaussagen identifizieren?

Betrachtet man die Befunde aus den Interviews genauer unter Einbezug der Textstellen, denen zwei oder mehr Codes zugewiesen wurden, so zeigen sich auch für Tübingen interessante Muster, bei denen der Code Macht eine zentrale Stellung einnimmt.

Während die Überschneidung Macht*Strukturen/Politik mit 47 Codierungen auch in Tübingen die am häufigsten vorkommende Dyade ist, hat sie doch mit 7,9% im Vergleich zu Petrosawodsk (11%) deutlich weniger Gewicht. Noch stärker gilt dies für die Dyade Strukturen/Politik*Wandel, die mit lediglich 7 Codierungen für Tübingen numerisch kaum relevant erscheint, während sie für Petrosawodsk mit 52 Codes die zweithäufigste war.

Von Bedeutung für die Stadt Tübingen sind zudem die Dyaden Partizipation*Macht (43), Politische Kultur*Strukturen/Politik (29), Partizipation*Strukturen/Politik (29) und Politische Kultur*Macht (28). Politische Kultur und Partizipation werden also von den Interviewpartnern häufig in Verbindung mit Aspekten von Macht und politischen Strukturen gebracht, welche wiederum oft miteinander verknüpft sind. Dies unterstreichen auch die 19 Textstellen, für die die Codes Macht, Partizipation und Struktur gemeinsam vergeben wurden. Partizipation scheint ein zentraler Bestandteil der politischen Strukturen und der Machtbeziehungen zwischen den Akteuren in der Kommune zu sein. Bei genauerer Betrachtung zeigen sich dabei jedoch grundlegend andere Kombinationen als in Petrosawodsk. Im Vordergrund stehen Aspekte der Entscheidungsfindung,

des Verhältnisses zwischen den einzelnen Organen und des Verhältnisses zur Bürgerschaft, bei denen jedoch selten Konflikte, sondern vor allem Konsens, Kooperation und Einbindung als Merkmale definiert werden. In seiner Analyse der Kommunalpolitik in Baden-Württemberg formuliert Hans-Georg Wehling (2009) zwei Thesen über die Machtverhältnisse und Herrschaftsstrukturen in der kommunalen Politik, welche sich auch in den Interviews als zentral erweisen und daher zur Strukturierung herangezogen werden können.

„Die Stärke des Bürgermeisters ist die Schwäche des Gemeinderats“ (Wehling 2009: 20)

Insbesondere sei der Status des Gemeinderats als Feierabendparlament dafür verantwortlich, dass sowohl die Problembearbeitungskapazität als auch die Kontrollfunktion gegenüber der Verwaltung eingeschränkt sei. Diese werde jedoch durch die beherrschende Position *„in der Phase der rechtsgültigen Entscheidungen innerhalb des kommunalen Entscheidungsprozesses“* (Wehling 2009: 21) ausgeglichen, denn auch ein starker Bürgermeister benötige Mehrheiten und müsse zum Zwecke der Konsensbildung relevante Akteure einbinden. Sowohl der Aspekt der mangelnden Kapazität als auch der Zwang zu einer Abstimmung wird in den Interviews betont. Insbesondere sei die zunehmende Arbeitsbelastung ein Problem für den Gemeinderat:

„Der Umfang, also der Arbeitsumfang von uns [...] nimmt permanent zu“ (Interview 14: 9).

„Es ist natürlich trotzdem so, dass die Stadtverwaltung immer einen Schritt voraus ist. Wir machen das im Ehrenamt. Die sind Profis. Und das merkt man natürlich. Wir sind immer, hecheln irgendwie immer hinterher“ (Interview 14: 51).

„Also, Laienparlament ist nie so ein Korrektiv, wie ein Berufsparlament. Einfach, weil uns die Zeit fehlt“ (Interview 19: 75).

Bei der Frage nach der Stärke einzelner Akteure werden immer wieder auch die Stärke nicht nur des Oberbürgermeisters, sondern auch der anderen Amtsleiter und deren Mitarbeiter als relevanter Faktor betont:

„Zweitens, wir haben immer starke und schwache Baubürgermeister. Das ist ein starker. Und das ist auch nicht nachteilig, unbedingt. [...] Und der Baubürgermeister muss schon hinstehen können. [...] Er ist sehr geschickt“ (Interview 19: 155).

Und offenbar spielen jenseits des Gegensatzes Bürgermeister-Gemeinderat vor allem die politischen Mehrheiten im Gemeinderat und die Einbindung der Bevölkerung bei der Durchsetzung von Politiken eine Rolle:

„Einerseits starke Verwaltungsspitze mit einer ganz satten, stabilen Mehrheit im Gemeinderat, auch im neuen Gemeinderat. Und dann die runden Tische als Instrument der Meinungsbildung. Das ist ganz stabil“ (Interview 19: 65).

„Weil, sagen wir mal, die Vorgaben werden ja von der Verwaltung gemacht. Ist auch gut so. Und wenn man dann Änderungen will oder so, kriegt man in der Regel nie eine Mehrheit. Das ist normal. Und da darf man sich nicht abschrecken lassen von. Vielleicht auch 90 Prozent oder was. Aber das sind/ diese vielen individuellen Wünsche können auch gar nie eingehen, das wäre ja dann gar nicht mehr beherrschbar“ (Interview 19: 199).

Kommunale Politik zeichnet sich durch *„Kooperation und Konsens statt Konfrontation“* (Wehling 2009: 25) aus.

Strittige Fragen werden in der Regel *„zumeist vorab geklärt und in informellen Gesprächen, auch in nichtöffentlichen Sitzungen einvernehmlich geregelt“* (Wehling 2009: 25). Dies sei in erster Linie auf die Kommunalverfassung zurückzuführen, welche Kooperation tendenziell belohne. Hinzu kommen Besonderheiten der politischen Kultur, welche die Konsensorientierung begünstigen. Auch zu dieser These zeigen sich in den Interviews interessante Befunde. Generell kann festgehalten werden, dass kommunalpolitische Entscheidungen auch in Tübingen eher konsensual getroffen werden und auch hier die parteipolitischen Grenzen verwischen und häufig von nachrangiger Bedeutung sind.

„Ja, über 80 Prozent werden glaube ich einstimmig sogar verabschiedet“ (Interview 14: 63).

„Ich glaube, bei uns ist es eher konsensual. Und man merkt es jetzt auch am Kommunalwahlkampf. Man hat Probleme überhaupt, Differenzen rauszuarbeiten. Viele der Entscheidungen, die in den letzten acht Jahren gelaufen sind, sind mit überwältigender Mehrheit gefallen“ (Interview 18: 37).

„Also, da sieht man dann schon, dass diese großen Themen hier in Tübingen zwischen diesen Akteuren [gemeint sind: Gemeinderat, Verwaltung, Bürgermeister], oft im großen Einvernehmen gemacht worden sind. Es sind viele Kleinigkeiten, wo man dann unterschiedlicher Meinung ist. Aber so die Grundlinien sind eigentlich sehr einvernehmlich“ (Interview 18: 37).

Für die starke Konsensorientierung werden zwei Dinge als ursächlich ausgemacht: Erstens der große Anteil von weitgehend konfliktfreien Sachentscheidungen und zweitens die gute Vorbereitung von Entscheidungen durch die Verwaltung:

„Und so sind ja ganz viele Entscheidungen sind ja völlig konfliktfrei. Sind von der Verwaltung vorbereitet und leuchten uns allen ein, dass wir diesen Auftrag an diese und jene Firma geben“ (Interview 14: 69).

„Sehr viele Entscheidungen sind eher Verwaltungsentscheidungen, als politische. Sie interessieren auch niemanden außerhalb des Saals. Also wenn man sie falsch treffen würde, ja. Aber solange man sie richtig trifft, regt das niemanden auf und bekommt auch keiner wirklich mit. Das sind relativ wenige Themen, die kontrovers sind. Und dann wechselt der Gemeinderat sozusagen seinen Arbeitsmodus“ (Interview 16: 92).

Gerade aufgrund des Mangels an grundlegenden Zielkonflikten bei vielen Themen sei ein pragmatisches Vorgehen möglich, insbesondere dann, wenn dies mit einer umfassenden Kommunikation zwischen den beteiligten Akteuren geschehe.

„Auch deshalb, weil natürlich viel vorher geredet wurde und diskutiert wurde. Das heißt, man versucht schon auch immer in der Kommunalpolitik einen sinnvollen und pragmatischen Kompromiss zu machen. Ich schätze das sehr“ (Interview 15: 25).

Dabei wird insbesondere betont, dass die persönlichen Gespräche und Nähe zum Problem bei der Entscheidungsfindung von entscheidender Bedeutung sind.

„Also mit anderen Worten, dass man sich noch kennt in Tübingen. Dass die Stadt klein genug ist, dass man die Sachen auch vor Ort anschauen kann und weiß worüber man redet. Das scheint mir eher der Grund zu sein“ (Interview 16: 109).

Dazu gehört dann auch Vertrauen und Respekt im persönlichen Umgang als Grundlage konsensualer Politik.

„Also das hängt dann davon ab natürlich, wie eine Verwaltung agiert. Also ich habe ein/ Wir haben hier ein sehr hohes Vertrauen in unsere Verwaltung“ (Interview 20: 77).

„Es gibt ja viele Leserbriefe, die den OB sehr stark kritisieren. Das gibt es im Gemeinderat nicht so. Also im Grunde wird der da sehr geschätzt, würde ich mal sagen“ (Interview 14: 77).

Hinzu kommt ein dritter Punkt, der die grundsätzlich schon große Konsensorientierung im Zusammenspiel zwischen Gemeinderat, Bürgermeister und Verwaltung tendenziell befördert: die Rolle der Bürgerbeteiligung in der Kommunalpolitik. Die Befunde der Interviews legen nahe, dass Bürgerbeteiligung von allen Befragten als positiv und wünschenswert bezeichnet wird und einige für einen Ausbau dialogischer und deliberativer Verfahren sind.

„Ja, was sich geändert hat, dass wir statt Bürgerinitiativen in Sozialräumen jetzt Bürgermitbeteiligungen haben, von der Obrigkeit aus, von der Stadt aus. Das hat sich geändert. Früher musste das alles erkämpft werden, mussten die Bürgerinitiativen sich zusammenschließen und Forderungen stellen. Das wird jetzt bei jeder Detailplanung/ werden die Bürger einbezogen“ (Interview 19: 41).

„Und das wiederum, dafür kann Bürgerbeteiligung Empfehlungen machen und es ist auch völlig okay, wenn Parlamente sich dann daran halten. Aber es kann auch gut sein und es ist das Recht jeden Parlaments zu sagen, wir kippen das. Und auch wir nehmen uns die Freiheit zu sagen, natürlich sind wir als Menschen und als Akteure in der Beteiligung. Aber wir sagen auch, es kann sein, dass bei den politischen Prozessen zu einem anderen Ergebnis kommt als Verwaltung“ (Interview 15: 21).

Es zeigen sich aber deutliche Konfliktlinien, wenn es um die Frage direktdemokratischer Verfahren geht. Denn das Selbstverständnis der Akteure in Verwaltung und Gemeinderat erscheint doch sehr stark in der repräsentativen Tradition unseres politischen Systems verankert zu sein. Nahezu alle Befragten betonen das Vorrecht des Gemeinderats als lokales Repräsentativorgan bei bindenden Entscheidungen. Dies wird erstens – weitgehend tautologisch – mit der rechtlichen Stellung begründet: Der Gemeinderat entscheidet, weil der Gemeinderat entscheidet:

„Der zweite Punkt von der Rollendefinition her ist eine ganz klare Ansage an jede Bürgerbeteiligung, wir haben eine parlamentarische Demokratie und das ist gut so“ (Interview 15: 20).

„Weil keine Bürgerbeteiligung kann, egal in welcher Konstellation das ist, kann dem Parlament und die dafür gewählt sind die Aufgabe abnehmen, aus einer Vogelschauersperspektive zu entscheiden. Weil natürlich immer irgendwelche eigenen Interessen und irgendwelche Phantasien mit reinspielen. Egal wie gut ein Prozess organisiert ist, es muss ein und es gibt automatisch ein letztes Wort der Parlamente“ (Interview 15: 20).

Zweitens wird das Problem des Gegensatzes zwischen Allgemeinwohl und Partikularinteressen ins Feld geführt, bei dem der Gemeinderat dem Allgemeinwohl verpflichtet sei:

„Und da ist es für uns klar, wenn wir übergeordnete Ziele haben und das ist aus unserer Sicht für das Gemeinwohl der Stadt richtig, dann werden wir das/ auch dafür stimmen und im Zweifelsfall einzelne Bürgerinnen und Bürger in einzelnen Prozessen auch mal überstimmen“ (Interview 20: 85).

Dennoch ist den Akteuren durchaus bewusst, dass die Bürgerinnen und Bürger prinzipiell das letzte Wort haben könnten – über Wahlen oder über Bürgerentscheide:

„Die Entscheidung wird nicht in diesen nicht legitimierten oder mehr oder weniger willkürlich zusammengesetzten Gruppen getroffen, sondern sie wird auch vorbereitet. Und der Gemeinderat hat das letzte Wort. Vielleicht sollte man sagen das Vorletzte. Denn bei Themen die von gesamtstädtischer Relevanz sind, besteht ja die Möglichkeit einen Bürgerentscheid einzuleiten“ (Interview 16: 70).

Hinsichtlich der ausgeprägten Konsensorientierung ähnelt Kommunalpolitik in Tübingen mit den weitgehend einmütigen Entscheidungen auf der Basis gründlicher Vorbereitung von Vorlagen und unter Einbezug unterschiedlicher Interessengruppen und Experten dem schweizerischen Modell der Konsensdemokratie. Gerade der Vorbehalt direktdemokratischer Korrekturmöglichkeiten durch die Bürgerinnen und Bürger in Bürgerentscheiden stärkt diesen Eindruck. Denn die Entwicklung der Schweizer Konkordanzdemokratie wird in erster Linie auf die Einführung direktdemokratischer Verfahren auf allen Ebenen des Föderalismus und insbesondere auf der Bundesebene zurückgeführt (vgl. Linder 2005, Möckli 1996). Nach Andreas Kost (2013) können Gesetze in der Schweiz mit Hilfe von Referenden zu Fall gebracht werden, was dazu führe, dass die Entscheidungen der Parlamente breit abgesichert werden. Im Rahmen des so genannten „Vernehmlassungsverfahrens“ holt die Regierung noch vor der parlamentarischen Gesetzesberatung die Stellungnahmen von einer Vielzahl von Parteien, Wirtschaftsverbänden und gesellschaftlichen Institutionen ein. Auf diese Weise wird der „Puls der Volksstimmung“ schon frühzeitig gefühlt. Da direkte Demokratie in der Schweiz die gesamte Wählerschaft einbezieht, stellt die Konkordanz das Gemeinwohl in den Vordergrund und nicht die gegenseitige Begünstigung der Parteien. Ganz ähnlich wie im Vernehmlassungsverfahren werden auch in Tübingen

die Interessen und Wünsche der Bürgerinnen und Bürger einbezogen, allerdings vor allem über dialogische Verfahren und Mittel der Bürgerbeteiligung. Ein zentraler Unterschied besteht jedoch darin, dass die Konsensorientierung von Politik und Verwaltung nicht auf der Basis der allgegenwärtigen „Gefahr“ von Bürgerentscheiden entstanden ist, sondern in der Gemeindeordnung systematisch angelegt ist. Zudem sind die Hürden für Bürgerentscheide vergleichsweise hoch und im Unterschied zur Schweiz nicht für einen Katalog an Entscheidungen vorgeschrieben. De facto finden in Baden-Württemberg kaum Bürgerentscheide statt. Insofern sind die kommunalpolitische Konsensdemokratie Baden-Württembergs und das Konkordanz-Modell der Schweiz von den Mechanismen her auch nicht identisch. In Tübingen führen die institutionellen Rahmenbedingungen der Gemeindeordnung und des politischen Systems zusammen mit der politischen Kultur zu einem machtheoretisch interessanten Befund: Einer vergleichsweise heterogenen, überdurchschnittlich gut gebildeten, meinungsfreudigen und streitbaren Bürgerschaft steht ein Verbund aus Verwaltung und Politik gegenüber, der hinsichtlich der Entscheidungen konsensorientiert ist. In der politischen Praxis entsteht so ein Modell repräsentativ-dialogischer Demokratie mit einem Parlamentsvorbehalt, das in der Entscheidungsfindung tendenziell entideologisiert und stark an Sachfragen orientiert ist. Der gelegentlich aufkommende „Volkszorn“ wird dabei durch die gezielte und frühzeitige Einbindung in einen Dialog gebremst.

4. Kommunale Politik im Wandel – eine Vergleichsperspektive

Fallstudien haben den Vorteil, dass man tief in den jeweiligen Untersuchungsgegenstand eintauchen und sich mit seinen Spezifika vertraut machen kann. So bieten Fallstudien insbesondere die Möglichkeit, das Prozesshafte, Veränderungen über die Zeit, zu erfassen. Damit eröffnet sich eine historische Vergleichsperspektive innerhalb des jeweils untersuchten Falls: Was hat sich im Laufe der Jahre verändert? Was ist gleich geblieben?

Untersucht man nicht nur einen Fall in die Tiefe, so eröffnet dies neben der zeitlichen auch eine räumliche Vergleichsdimension zwischen zwei oder mehreren Fällen: Worin ähneln sie sich? Worin unterscheiden sie sich? Sind ähnliche oder gleiche Prozesse zu beobachten?

Und auch Kausalitäten lassen sich in Fallstudien beleuchten. Wie hängen Entwicklungen zusammen? Was sind Ursachen, was Wirkungen? Finden sich über mehrere Fälle hinweg gleiche Kausalketten, so lassen sich daraus Gesetze formulieren.

Betrachtet man gezielt die Entwicklung von bestimmten gesellschaftlichen Teilsystemen, wie etwa das politische System, so tritt eine systemische und funktionale Perspektive hinzu: Welche Funktionen erfüllen Institutionen? Wie ist ihre Einbettung in den größeren systemischen Zusammenhang?

All diese Fragen wurden entlang der Fallstudien zur kommunalen Politik in Petrosawodsk und Tübingen aufgeworfen und der – immer wieder auch vergleichende – Versuch unternommen, diese zu beantworten. Dabei stand jedoch die erste Perspektive im Vordergrund: Was sind die Besonderheiten von politischem System, politischer Kultur und Partizipation, welche Veränderungen haben sich im Lauf der letzten 25 Jahre ergeben?

Welche Erkenntnisse lassen sich nun aus den beiden Fallstudien ziehen, wenn man sie vergleichend betrachtet?

Gemeinsamer Ausgangspunkt der beiden Fallstudien war dabei die Institution der örtlichen Selbstverwaltung der jeweiligen Kommune. Diese Institution ist in beiden Fällen rechtlich verankert und garantiert – und zwar in der jeweiligen Verfassung der Föderalstaaten Russland (Art.12 Abs. 1–2) und Deutschland (Art. 28 Abs. 2 GG) und in der jeweiligen Verfassung der Gliedstaaten, der Republik Karelien als Föderales Subjekt der Russischen Föderation und Baden-Württembergs als Bundesland der Bundesrepublik Deutschland. Nähere Regelungen zur Ausgestaltung der lokalen Selbstverwaltung finden sich jeweils in einfachem Recht.

Kommunen stellen jeweils Gebietskörperschaften dar, die sich selbstständig und eigenverantwortlich verwalten, die Organe bilden und eine Reihe von Aufgaben zu erfüllen haben. Diese erfüllen sie entweder ausführend und damit weisungsgebunden für eine höhere föderale Ebene oder in eigener Verantwortung. Sowohl Tübingen als auch Petrosawodsk erhalten für die Aufgaben, die sie „im Auftrag“ erfüllen, anteilige Beträge am Steueraufkommen (und andere Zuweisungen) des Föderalstaats zugewiesen und können eigene Steuern und Gebühren erheben, um originäre Aufgaben zu finanzieren.

Die Funktionen, welche beide Kommunen zu erfüllen haben, sind dabei sehr ähnlich: Beide erfüllen wichtige Aufgaben in der Daseinsvorsorge, der öffentlichen Ordnung in den Bereichen Bildung, Bauen und Verkehr, Soziales. Tabelle 5 fasst die Tätigkeitsschwerpunkte nochmal zusammen.

Um diese Funktionen erfüllen zu können, verfügen beide Kommunen über Organe zur lokalen Selbstverwaltung.

In beiden Kommunen gibt es einen von den Bürgern der Kommune direkt gewählten Bürgermeister. Während dieser in Tübingen für acht Jahre gewählt wird, beträgt seine Amtszeit in Petrosawodsk fünf Jahre. Neben den deutschen Bürgerinnen und Bürgern sind in Tübingen auch Bürger der Europäischen Union wahlberechtigt. Der Bürgermeister ist in beiden Kommunen das Stadtobhaupt und Leiter der städtischen Verwaltung.

In beiden Kommunen bildet der Gemeinde- bzw. Stadtrat das Hauptorgan der Gemeinde, das über alle Angelegenheiten der Gemeinde entscheidet, die in seine Zuständigkeit fallen. Während in Tübingen der Bürgermeister den Vorsitz führt, hat der Stadtrat von Petrosawodsk einen eigenen (hauptamtlichen) Vorsitzenden und verfügt über eine eigene

TABELLE 5: TÄTIGKEITSSCHWERPUNKTE IM VERGLEICH

<i>Petrosawodsk</i>	<i>Tübingen</i>
<p>Grundversorgung:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wasser und Abwasser • Elektrizität • Gas • ÖPNV • Heizung <p>Regulierung von:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kommunikation • Lebensmittelversorgung • Dienstleistungen 	<p>Grundversorgung:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wasser und Abwasser • Elektrizität • Gas • ÖPNV • Müllabfuhr
<p>Bildung und Kultur:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Schulen • Büchereien • Kulturelles Erbe, Denkmalschutz 	<p>Bildung und Kultur:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Schule • Erwachsenenbildung • Theater und Museen • Büchereien
<p>Soziale Aufgaben</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kinderbetreuung • Medizinische Versorgung • Freizeit und Sport 	<p>Soziale Aufgaben</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kinderbetreuung • Altenheime • Krankenhäuser • Sportstätten
<p>Bauen und Verkehr</p> <ul style="list-style-type: none"> • Straßen • Flächennutzung • Natürliche Ressourcen 	<p>Bauen und Verkehr</p> <ul style="list-style-type: none"> • Straßen • Wohnraum • Stadt- und Verkehrsplanung
<p>Öffentliche Ordnung und Sicherheit</p> <ul style="list-style-type: none"> • Polizeiwesen • Meldewesen • Feuerwehr 	<p>Öffentliche Ordnung und Sicherheit</p> <ul style="list-style-type: none"> • Polizeiwesen • Meldewesen • Feuerwehr

ständige Administration. Auch sind maximal drei Stadträte hauptamtlich tätig, die anderen erhalten einen Stundenlohn für ihre Arbeit.

In beiden Kommunen gib es weitere Organe der örtlichen Selbstverwaltung. So bilden sowohl der Gemeinderat als auch der Petrosovet Ausschüsse. Die Tätigkeitsfelder sind dabei aufgrund der weitgehend gleichen Aufgaben nahezu identisch, allerdings etwas anders zugeschnitten: In Tübingen sind dies die Ausschüsse für 1) Verwaltung (Wirtschaft, Finanzen, Verwaltung, Energie und Umwelt); 2) Soziales, Bildung, Jugend und Sport; 3) Kultur Integration und Gleichstellung sowie 4) Planung, Verkehr und Stadtentwicklung. In Petrosawodsk gibt die Ausschüsse für 1) Finanzen; 2) Wirtschaft und Vermögensverwaltung; Wohnen und öffentliche Versorgung und 4) Soziale Entwicklung. Hinzu kommt als Besonderheit ein Verwaltungsaufsichtsgremium. Während diese Aufteilung für Tübingen durch die Gemeindeordnung Baden-Württembergs geregelt ist, sind entsprechende Regelungen für Petrosawodsk in der Satzung der Stadt verankert.

Beide Kommunen verfügen zudem über eine breites Spektrum an Verfahren, welche die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an der kommunalen Selbstverwaltung ermöglichen. Wie schon erwähnt haben die Bürgerinnen und Bürger das Recht, den Bürgermeister und den Gemeinde- bzw. Stadtrat direkt zu wählen.

Sowohl die Gemeindeordnung als auch die Satzung der Stadt Petrosawodsk ermöglichen unter bestimmten Voraussetzungen

- Bürgerentscheide
- Bürgerbegehren / Rechtsschöpferische Bürgerinitiative
- Bürgeranträge / Eingaben
- Die Möglichkeit direkter Kontakte mit Bürgermeister und Gemeinderat
- Öffentliche Sitzungen des Gemeinderats

In der Gemeindeordnung ist zudem in § 20 Abs. 2 eine generelle Pflicht der Einbindung der Bürgerinnen und Bürger bei wichtigen kommunalen Entscheidungen vorgeschrieben. In Petrosawodsk gibt es ein in Art. 92 der Stadtsatzung geregeltes umfangreiches Recht auf Zugang zu Informationen über die Arbeit der Organe der Selbstverwaltung sowie die Möglichkeit der Petition.

Für beide Kommunen gilt auch, dass sie in ihrem jeweiligen politischen System in einen größeren institutionellen Rahmen eingebunden sind.

Allerdings gibt es hinsichtlich dieser institutionellen Einbindung eine ganze Reihe von Unterschieden, aus denen dann auch Unterschiede in der Art und Weise der Aufgabenerfüllung resultieren. Denn Institutionen stellen geronnene Machtverhältnisse dar, welche die sozialen Interaktionen strukturieren und Herrschaft begründen:

„Es werden damit zugleich Machtpositionen festgelegt, Handlungsmöglichkeiten ausgegrenzt, gesellschaftliche Freiheitschancen eröffnet und individuelle Freiheitsschranken errichtet. Institutionen sind auch Regeln in unseren Köpfen und eine kollektive Gedächtnisstütze einmal getroffener, verbindlicher und verpflichtender Festlegungen“ (Waschkuhn 1994: 188f).

Die Befunde für die beiden Kommunen, die sich aus der Triangulation der Dokumentenanalyse und der Interviews ergeben, unterscheiden sich dabei deutlich voneinander. Dabei sind zwei Aspekte besonders herauszuheben. Erstens handelt es sich bei den beiden politischen Systemen trotz ganz ähnlicher formaler institutioneller Grundordnung um zwei verschiedene Systemtypen. Während Deutschland in einschlägigen Demokratie-Indizes wie Freedom House³⁰ oder Polity IV³¹ als „frei“ bzw. demokratisch eingestuft wird, wird Russland als „nicht frei“ bzw. als „Anokratie“ und in der wissenschaftlichen Debatte weitgehend als Diktatur oder Autokratie kategorisiert. Damit unterscheiden sie sich grundsätzlich in Hinblick auf die Garantie von politischen Rechten und bürgerlichen Freiheiten. Während diese in Deutschland gegeben sind, werden sowohl politische Rechte als auch bürgerliche Freiheiten in Russland zum Teil massiv eingeschränkt. Angesichts der Schwächen des Rechtssystems kann von einer „rule of law“ nicht die Rede sein. Dieser unterschiedliche systemische Kontext hat massiven Einfluss auf die Ausübung von Rechten seitens der Bürgerinnen und Bürger, aber auch seitens juristischer Personen, wie etwa NGOs oder auch Gebietskörperschaften. Wenn de facto keine Rechtsweggarantie besteht und Gerichtsverfahren politisch beeinflusst werden können, sind Rechtsgarantien wenig wert.

Zweitens ist das politische System Russlands seit der Unabhängigkeit 1993 einem permanenten und tiefgreifenden institutionellen Wandel unterworfen, der in den Europäisierungstendenzen und den Föderal-

30 Quelle: <http://www.freedomhouse.org/>, zuletzt besucht am 11.08.2014.

31 Quelle: www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm, zuletzt besucht am 11.08.2014.

reformen in der Bundesrepublik Deutschland keine Entsprechung findet. Im Unterschied zu Russland ist die institutionelle Ordnung seit sechzig Jahren weitgehend stabil und unterliegt allenfalls graduellern Wandel. Während ersteres zu Verunsicherung und Neuorientierungen führt, erlaubt die Stabilität und Garantie des institutionellen Rahmens kontinuierliche politische Entwicklungen, die einer stetigen Kontrolle unterliegen. Die Veränderungen der Rahmenbedingungen transzendieren somit die ursprüngliche Funktion kommunaler Selbstverwaltung in unterschiedlicher Weise und beschränken oder eröffnen Spielräume für die Akteure.

Die Zentralisierungstendenzen bei den Reformen der lokalen Selbstverwaltung in Russland sind so lediglich ein Ausschnitt der größeren Perspektive institutioneller Reformen, die seit dem Jahr 2000 vorgenommen wurden und zur Etablierung einer „Vertikale der Macht“ und einer Konsolidierung autoritärer Herrschaft geführt haben. Die Reformen führten zwar zu einer Vereinheitlichung der kommunalpolitischen Landschaft Russlands, vor allem aber auch zu einer Erhöhung der Regier- und Lenkbarkeit der Kommunen durch das föderale Zentrum. Dabei werden insbesondere zwei Herrschaftsmechanismen intensiv genutzt. Erstens sind die regionalen Eliten aufgrund der institutionellen Arrangements und nicht vollzogener Gewaltenteilung weitgehend abhängig von der föderalen Ebene, auch wenn die lokale Selbstverwaltung in der Verfassung und regionalen Gesetzen verankert ist. Dies hat zur Folge, dass die Politiken auf regionaler und lokaler Ebene häufig auf die Erfüllung von Vorgaben ausgerichtet sind, um die eigenen Ämter und Positionen zu sichern. Diese Entwicklung hin zu einer „Machtvertikale“ geht jedoch auf Kosten der demokratischen Mitbestimmung und Einflussnahme der Bürger auf die Kommunalpolitik.

Vor diesem Hintergrund der weiter oben geschilderten Entwicklungen sind die politischen Strukturen der Stadt Petrosawodsk zu sehen und zu interpretieren. Denn zusammenfassend lässt sich sagen, dass in Karelien und auch Petrosawodsk trotz der massiven institutionellen, gesellschaftlichen und politischen Umwälzungen ein für autoritäre Regime vergleichsweise liberales politisches Leben zu konstatieren ist, das durch einen gewissen Grad an politischem Wettbewerb und Pluralismus gekennzeichnet ist, der deutlich höher liegt als in den meisten Regionen Russlands. Auch scheint sich in Politik und Verwaltung ein zunehmend bürgerorientiertes

Selbstverständnis zu entwickeln, mit dem eine Zunahme an Transparenz und Beteiligung einhergehen. Eine Entwicklung die im Widerspruch zur Systemlogik steht. So gesehen sind daher Konflikte zwischen Kommune, Republik und Föderalstaat vorprogrammiert und prägen dementsprechend die Beziehungen zwischen lokaler Verwaltung und Leitung der Republik.

Auch wenn die baden-württembergischen Kommunen und das Kommunalrecht im Vergleich zu den kommunalen und föderalen Strukturen Petrosawodsk und Russlands keine grundlegende Transformation durchlaufen haben, so fanden und finden auch hier zumindest graduelle Veränderungen statt. Zuletzt hatte und hat auch die Europäische Integration Auswirkungen auf die Kommunalpolitik (vgl. Bogumil / Holtkamp 2012: 78). Die systemische Einbindung kommunaler Politik in den europäischen Mehrebenen-Föderalismus weist den Kommunen eine Reihe von Kompetenzen und Aufgaben sowie Gestaltungsfreiräume zu. Dabei zeigt sich, dass letztere mit zunehmender Verrechtlichung und Regelungsdichte auf Landes-, Bundes- und europäischer Ebene massiv beeinflusst werden. Insofern gilt für deutsche Kommunen, ähnlich wie für russische Kommunen, dass sie in einer gewissen Abhängigkeit von den übergeordneten Ebenen stehen. Aufgrund der funktionierenden Gewaltenteilung und der weitgehenden Umsetzung des Rechtsstaatsprinzips haben die deutschen Kommunen jedoch ein stabiles Umfeld, in dem keine kurzfristigen und radikalen Veränderungen zu erwarten sind, auch insbesondere nicht hinsichtlich der Zurverfügungstellung von Finanzmitteln für die Erbringung von delegierten Aufgaben. Zudem sind deutsche Kommunen nicht einer Vertikale der Macht, sondern dem Rechtsstaatsprinzip unterworfen, welches in Russland aufgrund der ausgeprägten informellen Strukturen und Beziehungen so nicht gilt. Die gesetzlichen Normen und Regeln können daher auch (verfassungs- und verwaltungs-) rechtlich überprüft werden. Nichtsdestotrotz stellen sie ein komplexes Herrschaftsgefüge dar, in das die Kommunen eingebunden sind.

Will man also die Ereignisse und Prozesse auf lokaler Ebene verstehen, so ist es ratsam, den Blick zu weiten und immer auch den systemischen Kontext des untersuchten Phänomens mit in die Interpretation einzubeziehen. Dies gilt neben der formalen institutionellen Ordnung auch und gerade für informelle Institutionen und Politik. Denn gerade für Petrosawodsk betonen die Experten den Gegensatz zwischen formaler (Gesetze

und formale Institutionen) und informeller Politik (informelle Institutionen und Beziehungen). Sehr viel wichtiger als die formalen Machtverhältnisse und parteipolitischen Affiliationen werden dabei die informellen Beziehungen eingeschätzt. Gerade bei der Umsetzung von konkreten Projekten scheinen wechselseitige Beziehungen und Tauschgeschäfte oft wichtiger zu sein als die Gesetze.

Hinzu kommt, dass die geschilderten institutionellen Strukturen auf der gesellschaftlich-kulturellen Ebene ihre Entsprechung finden. Und zwar in individuell wie kollektiv verankerten Denk- und Wahrnehmungsmustern, welche bewusst oder unbewusst das politische Regime stützen. Dabei sind historische Erfahrungen und Entwicklungen zentral für die subjektive Willens- und Meinungsbildung. Und nicht zuletzt für die Wahrnehmung der eigenen Handlungsfähigkeiten. Dies gilt sowohl in Tübingen als auch in Petrosawodsk, wenn auch angesichts der unterschiedlichen politischen Systeme mit unterschiedlichen Vorzeichen. Denn je nach Ausprägung der vorherrschenden politischen Kultur werden unterschiedliche Herrschaftsmechanismen begünstigt und perpetuiert. Eine eher passive, auf Gehorsam ausgerichtete politische Kultur befördert daher die Stabilität von Autokratien, während eine aktive, partizipative Staatsbürgerkultur eher typisch ist für Demokratien und für autoritäre Regime aufgrund des hohen Kenntnisstandes und der starken Partizipationswünsche eher dysfunktional ist (vgl. Pickel / Stark 2010).

Dabei zeigt sich, dass beide Kommunen in gewisser Weise Sonderfälle darstellen. In Tübingen ist die politische Kultur geprägt durch einen überdurchschnittlich hohen Bildungsgrad, einen hohen Grad an Informiertheit und einen sehr hohen Anteil politisch aktiver Bürgerinnen und Bürger. Hinzu kommen eine Tendenz zur Meinungsfreudigkeit und eine durchaus hoch entwickelte Streitkultur. Damit entspricht die politische Kultur Tübingens am ehesten entweder dem Typus der Beteiligungskultur oder dem der Staatsbürgerkultur bei Almond und Verba. Diese Form der politischen Kultur ist eine wichtige Grundlage für vitale Demokratien, kann diese jedoch auch aufgrund der starken „input-Orientierung“, also dem Wunsch nach aktiver Teilhabe und Mitbestimmung unter Stress setzen. Denn wenn den Teilhabewünschen keine ausreichenden Beteiligungsmöglichkeiten gegenüberstehen, stellen sich leicht Unzufriedenheit und über einen längeren Zeitraum gegebenenfalls Legitimitätsverluste ein. Im Falle

Tübingens scheint es Politik und Verwaltung jedoch gelungen zu sein, die politisch aktive Bürgerschaft durch umfassende dialogische Beteiligung in den politischen Prozess einzubinden, sodass kaum wahrgenommen wird, dass es sich dabei streng genommen nicht um direktdemokratische Mitbestimmung, sondern lediglich um dialogische Beteiligung im Rahmen eines Interessenformulierungsprozesses handelt.

Im Falle von Petrosawodsk beschreiben die Expertinnen und Experten die politische Kultur mit Attributen wie niedrig, unzureichend, rudimentär oder mangelhaft. Dies stellt aus dem normativen Blickwinkel demokratischer Entwicklung eine richtige Diagnose dar, hat sich doch eine Staatsbürgerkultur im Sinne von Almond und Verba nicht entwickelt. Diese Interpretation wird der Sache jedoch nicht gänzlich gerecht, denn es handelt sich durchaus um eine entwickelte Form einer „unpolitischen“ politischen Kultur, die sich in den vielen Jahren sowjetischer und post-sowjetischer autoritärer Herrschaft als Anpassungsreaktion entwickelt hat und sich nun auch unter den vergleichsweise liberalen Bedingungen in Karelien nur langsam verändert. Die Diagnose des Apolitischen ist vor dem Hintergrund der Systemlogik autoritärer Systeme zu sehen. Denn ein wesentliches Kennzeichen dieser Systeme ist eine weitgehende Demobilisierung und Entpolitisierung der Gesellschaft, welche maßgeblich zur Stabilität autoritärer Regime beiträgt. Eine andere, durchaus in enger Verbindung zu sehende Erklärung ist die der gefühlten Ohnmacht, die in folgenden Zitaten zum Ausdruck kommt: *„Der Grund für das niedrige politische Engagement ist die Überzeugung (z.T. zurecht), dass die Meinung einen einzelnen Menschen nichts ändern kann“* (Interview 6: 35). Dies spiegelt sich auch in den Partizipationsmustern wieder, von denen die Experten berichten. Während es Ende der 1980er einen Aufbruch und Mobilisierungsschub gab und die Menschen zu Beginn der 1990er Jahre deutlich politisierter waren, gab es spätestens seit Ende der 1990er einen abrupten Rückgang. Die Bürgerinnen und Bürger selbst sind, trotz einer Vielzahl von NGOs, vergleichsweise wenig aktiv. Besonders aktiv sind einerseits Mitglieder der lokalen Administration, andererseits lokale Business-Eliten. Gerade letzteren wird eine besondere Bedeutung zugemessen und ihre Rolle kritisch gesehen, verzerren sie doch durch ihre Präsenz und ihr Engagement die in den entsprechenden Versammlungen und Anhörungen geäußerte öffentliche Meinung massiv, zumal offenbar

wirkungsvolle Korrektive aus der Zivilgesellschaft nicht ausreichend vorhanden sind.

So zeigt sich in der Studie für beide Kommunen ein komplexes Zusammenspiel der Faktoren institutionelle Ordnung, institutioneller Wandel, informelle Politik, politische Kultur und Partizipation, welche kommunale Politik prägen. Und damit auch die unmittelbare politische Lebenswelt der Bürgerinnen und Bürger. Will man deren Verständnis von Politik, ihre Einstellungen, Meinungen, Wertorientierungen verstehen, so sollte man immer auch in Betracht ziehen, unter welchen politischen Rahmenbedingungen sie leben und mit welchen konkreten Problemen sie konfrontiert sind – und welche Gestaltungsmöglichkeiten sich ihnen eröffnen.





5. Literatur

- Almond, Gabriel / Verba, Sidney (1963):** The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations. Princeton: Princeton University Press.
- Almond, Gabriel / Verba, Sidney (1980) (Hrsg.):** The Civic Culture Revisited. Boston: Little Brown.
- Åslund, Anders (2007):** Russia's Capitalist Revolution. Why Market Reform succeeded and Democracy failed. Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics.
- Auty, Richard M. (1993):** Sustaining development in mineral economies: The resource curse thesis. London: Routledge.
- Azarova, Aitalina (2008):** Formal Institutions and Informal Politics in Russia. In: Meyer, Gerd (Hrsg.): Formal Institutions and Informal Politics in Central and Eastern Europe. 2nd, revised edition. Opladen & Farmington Hills: Barbara Budrich Publishers, S. 233–266.
- Baden-Württemberg (2014):** Gemeinden und Städte, <http://www.baden-wuerttemberg.de/de/unser-land/verwaltung/gemeinden-und-staedte/>, zuletzt besucht am 27.07.2014.
- Blatter, Joachim K. / Janning, Frank / Wagemann, Claudius (2007):** Qualitative Politikanalyse, Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden. Wiesbaden: VS-Verlag.
- BMFSFJ (2009):** Bürgerschaftliches Engagement in Deutschland, <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/buergerschaftliches-engagement-bericht-wzb-pdf,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf>, zuletzt besucht am 27.07.2014.
- Bogumil, Jörg (1999):** Auf dem Weg zur Bürgerkommune? Bürger als Auftraggeber, Mitgestalter und Kunde, <http://homepages.ruhr-uni-bochum.de/Joerg.Bogumil/Downloads/ASammelbaenden/buerteile.pdf>, zuletzt besucht am 29.07.2014.
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars (2012):** Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine praxisorientierte Einführung. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Brenner, Carmina (2009):** Ergebnisse der Kommunalwahlen in Baden-Württemberg und die Präsenz von Frauen in der Kommunalpolitik. In: Frech, Siegfried / Weber, Reinhold (Hrsg.): Handbuch Kommunalpolitik. Stuttgart: Kohlhammer/ Landeszentrale für politische Bildung, S. 194–216.
- Buhbe, Matthes / Makarenko, Boris (2007):** Das Mehrparteiensystem im neuen Russland. In: Buhbe, Matthes / Gorzka, Gabriele (Hrsg.): Russland heute. Rezentralisierung des Staates unter Putin. Wiesbaden, S. 273–292.

- Campbell, Adrian (2009):** Vertical or triangle? Local, regional and federal Government in the Russian Federation after Law 131. In: Ross, Cameron / Campbell, Adrian (Hrsg.): *Federalism and Local Politics in Russia*. London: Routledge, S. 263–283.
- Campbell, John (2004):** *Institutional Change and Globalization: Problems and Prospects*, Princeton: Princeton University Press.
- Czada, Roland (2002):** Institutionen/Institutionentheoretische Ansätze. In: Nohlen, Dieter / Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): *Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe*. Band 1, A-M, München: C.H.Beck, S. 354–360.
- Easton, David (1965a):** *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Easton, David (1975):** A Re-Assessment of the Concept of Political Support. *British Journal of Political Science* 5, S. 435–457.
- Eckstein, Harry (1975):** Case Study and Theory in Political Science. In: Greenstein, Fred / Polsby, Nelson W. (Hrsg.): *Strategies of Inquiry. Handbook of Political Science* Volume 7. Reading, Mass.: Addison-Wesley, S. 79–138.
- Erdmann, Gero / Engel, Ulf (2006):** Neopatrimonialism Revisited – Beyond a Catch-All Concept. GIGA Working Papers No. 16.
- Fortescue, Stephen (2006):** *Russia's Oil Barons and Metal Magnates. Oligarchs and the State in Transition*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Foucault, Michel (2004):** Geschichte der Gouvernementalität II. Die Geburt der Biopolitik. Vorlesung am Collège de France 1978–1979. Hrsg. von M. Sennelart. Frankfurt / M.
- Foucault, Michel (1999):** Die Ordnung des Diskurses. In: Engelmann, Jan (Hrsg.): Michel Foucault: Botschaften der Macht. Reader Diskurs und Medien. Berlin, S. 54–73.
- Frankenberger, Rolf (2011):** Institutioneller Wandel in Russland – Die Konsolidierung der Autokratie. In: Albrecht, Holger / Frankenberger, Rolf / Frech, Siegfried (Hrsg.) *Autoritäre Regime*. Schwalbach/TS.: Wochenschau Verlag, S. 74–96.
- Frankenberger, Rolf (2012):** Frühling – ja, aber wo? Russland im 21. Jahrhundert. *Gesellschaft-Wirtschaft-Politik* 61, Heft 2, 2012, S. 191–203.
- Frech, Siegfried (2009):** Das Kommunalwahlsystem. In: Frech, Siegfried / Weber, Reinhold (Hrsg.): *Handbuch Kommunalpolitik*. Stuttgart: Kohlhammer/ Landeszentrale für politische Bildung, S. 194–216.
- Frech, Siegfried / Weber, Reinhold (2009) (Hrsg.):** *Politik in Baden-Württemberg*. Band 1: *Handbuch Kommunalpolitik*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Friedrich, Carl J. / Brzezinski, Zbigniew. K. (1965):** *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, Cambridge: Harvard University Press.
- Fruchtmann, Jakob (2007):** Die Entwicklung des russischen Föderalismus. In: Buhbe, Matthes / Gorzka, Gabriele (Hrsg.): *Russland heute. Rezentralisierung des Staates unter Putin*. Frankfurt am Main: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 51–74.
- Fuest, Clemens / Thöne, Michael (2012):** der Finanzföderalismus in Deutschland und seine Reform. In: Härtel, Ines (Hrsg.): *Handbuch Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt*. Band II. Berlin / Heidelberg: Springer Verlag, S. 265–321.
- Gandhi, Jennifer / Przeworski, Adam (2007):** Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats. *Comparative Political Studies* 40 (11), S. 1279–1301.

- Gel'man, Vladimir (2009):** Leviathan's return. The policy of recentralization in contemporary Russia. In: In: Ross, Cameron / Campbell, Adrian (Hrsg.): *Federalism and Local Politics in Russia*. London: Routledge, S. 1–24.
- Gel'man, Vladimir (2010):** Föderalismus, regionale Politik und kommunale Selbstverwaltung in Russland. In: Pleines, Heiko / Schröder, Hans-Henning (Hrsg.): *Länderbericht Russland*. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, S. 95–112.
- Gel'man, Vladimir / Lankina, Tomila (2008):** Authoritarian versus Democratic Diffusions: Explaining Institutional Choices in Russia's Local Government. *Post Soviet Affairs* 24, No. 1, S. 40–62.
- Grunow, Dieter (2012):** Aufgabenstruktur und Aufgabenentwicklung der Kommunalpolitik, in: Remmert, Barbara / Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): *Die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung*. Stuttgart: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, S. 12–26.
- Grzeszik, Bernd (2012):** Der Gedanke des Föderalismus in der Staats- und Verfassungslehre vom Westfälischen Frieden zur Weimarer Republik. In: Härtel, Ines (Hrsg.): *Handbuch Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt*. Band I. Berlin / Heidelberg: Springer Verlag, S. 57–99.
- Gudkov, Lev (2011):** Russland in der Sackgasse. Stagnation, Apathie, Niedergang. *Osteuropa* 61 (10), S. 21–46.
- Helmke, Gretchen / Levitsky, Steven (2006) (Hrsg.):** *Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hermet, Guy / Rose, Richard / Rouquié, Alain (1978) (Hrsg.):** *Elections without Choice*. London: Macmillan.
- Hermet, Guy (1978):** State-controlled elections: a Framework. In: Hermet, Guy / Rose, Richard / Rouquié, Alain (Hrsg.): *Elections without choice*. London: Macmillan, S. 1–18.
- Holtkamp, Lars (2012):** Parteieneinfluss in der Kommunalpolitik. In: Remmert, Barbara / Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): *Die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung*. Stuttgart: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, S. 117–129.
- Hopf, Christel / Nevermann, Knut / Schmidt, Ingrid (1985):** *Wie kamen die Nationalsozialisten an die Macht: Eine empirische Analyse von Deutungen im Unterricht*. Frankfurt am Main: Campus.
- Hopf, Christel (1995) (Hrsg.):** *Familie und Rechtsextremismus*. Weinheim: Juventa.
- Karl, Terry L. (1997):** *The paradox of plenty: Oil booms and petro-states*. Berkeley: California University Press.
- KGSt (2014a):** Auswirkungen der Schuldenbremse auf die kommunale Ebene. <https://www.kgst.de/aktuelles/nachricht/auswirkungen-der-schuldenbremse-auf-die-kommunale-ebene.dot>, letzter Zugriff: 07.07.2014.
- KGSt (2014b):** Bürgerkommune. <https://www.kgst.de/themendaecher/buergerkommune/>, letzter Zugriff: 27.07.2014.
- Klein, Martina / Schubert, Klaus (2012):** Föderalismus. <http://www.bpb.de/wissen/UDGM1N>, letzter Zugriff: 23.06.2014.
- Kost, Andreas (2013):** *Direkte Demokratie*. 2. Auflage. Wiesbaden: Springer VS.

- Kusznir, Julia (2007):** Vertikale oder Dreieck der Macht? Konflikt und Kooperation zwischen Zentrum, Regionen und Wirtschaft in Russland 1992–2005. Stuttgart: Ibidem Verlag.
- Lamnek, Siegfried (1995):** Qualitative Sozialforschung Band 2. Methoden und Techniken. 3. korrigierte Auflage. Weinheim: Beltz.
- Lauth, Hans-Joachim (2000):** Informal Institutions and Democracy. *Democratization* 7, No. 4, S. 21–50.
- Linder, Wolf (2005):** Schweizerische Demokratie. Institutionen. Prozess. Perspektiven. Bern / Stuttgart / Wien: Haupt.
- Linz, Juan A. (1964):** An Authoritarian Regime: Spain. In: Allardt, E. / Littunen, Y. (Hrsg.): *Cleavages, Ideologies, and Party Systems*. Turku: Westermarck Society, S. 291–341.
- Lipset, Seymour M. (1959):** Some Social Requisites of Democracy, Economic Development and Political Legitimacy. In: *American Political Science Review* 53, S. 69–105.
- Lipset, Seymour M. (1981):** Political Man. The Social Bases of Politics. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Mann, Thomas (2012):** Die Stellung der Kommunen in der deutschen föderalistischen Ordnung. In: Härtel, Ines (Hrsg.): *Handbuch Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt*. Band II. Berlin / Heidelberg: Springer Verlag, S. 165–176.
- Mayring, Philipp (2003):** Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. 8. Aufl. Weinheim: Beltz.
- McFaul, Michael (2002):** The fourth wave of democratization and dictatorship. Noncooperative Transitions in the postcommunist world. In: *World Politics* 54 (January 2002), S. 212–244.
- Merkel, Wolfgang (1995):** Theorien der Transformation: Die demokratische Konsolidierung postautoritärer Gesellschaften. PVS Sonderheft 26/1995: Politische Theorien in der Ära der Transformation. Hrsg. von Klaus v. Beyme und Claus Offe. Opladen, S. 30–58.
- Meuser, Michael/Nagel, Ulrike (1991):** ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Garz, Detlev / Kraimer, Klaus (Hrsg.): *Qualitativ-empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 441–471.
- Meyer, Gerd (2008) (Hrsg.):** Formal Institutions and Informal Politics I Central and Eastern Europe. Hungary, Poland, Russia and Ukraine. 2nd revised Edition. Opladen: Barbara Budrich Publishers.
- Möckli, Silvano (1996):** Das Gesetzesveto und -referendum. Ein Stolperstein wird zum Grundstein. In: Auer, Andreas (Hrsg.): *Les Origines de la Démocratie directe en Suisse – Die Ursprünge der Schweizerischen Direkten Demokratie*. Basel: Helbing und Lichtenhahn, S. 209–220.
- Moses, Jonathan / Knutsen, Torbjorn (2012):** Ways of Knowing. 2nd Edition. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Münch, Ursula (2012):** Politikwissenschaftliche Dimensionen von Entwicklung und Stand des bundesdeutschen Föderalismus. In: Härtel, Ines (Hrsg.): *Handbuch Föderalis-*

- mus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt. Band I. Berlin / Heidelberg: Springer Verlag, S. 179–195.
- Naßmacher, Hiltrud / Naßmacher, Karl-Heinz (2007):** Kommunalpolitik in Deutschland, 2. Aufl., Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Netzwerk Bürgerbeteiligung (2014):** Vom Wachstum der Beteiligungskultur – Eine Bestandsaufnahme in Tübingen. http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/file-admin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beitraege/beitrag_ginski_selle_sommer_140410.pdf, zuletzt besucht am 29.07.2014.
- Nohlen, Dieter (2007):** Wahlrecht und Parteiensystem. 5. Aufl., Opladen & Farmington Hills: Barbara Budrich Publishers.
- North, Douglass C. (1990):** Institutions, Institutional Change, and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Donnell, Guillermo (1996):** Illusions about Consolidation. *Journal of Democracy* 7, No 2, S. 34–51.
- Petrov, Nikolaj (2012):** Föderales Pendel. Zentrum und Regionen in Russland. *Osteuropa* 62, Heft 6–8/2012, S. 251–262.
- Pickel, Susanne / Stark, Toralf (2010):** Politische Kultur(en) von Autokratien. In: Albrecht, Holger / Frankenberger, Rolf (Hrsg.): *Autoritarismus Reloaded. Neuere Ansätze und Erkenntnisse der Autokratieforschung*. Baden-Baden: Nomos, S. 201–226.
- Pleines, Heiko (2005):** Informelle Einflussnahme und Demokratie. *Osteuropa* 55, Heft 10, S. 99–108.
- Pleines, Heiko (2008):** Reformblockaden in der Wirtschaftspolitik. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Przeworski, Adam (1991):** *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam / Teune, Henry (1970):** *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York: Wiley-Interscience.
- Putin, Vladimir (2000):** Television address by the Russian President to the Country's citizens, *Rossiiskaya gazeta*, 19 May. Translated in the *Current Digest of the Post-Soviet Press* 52(20), S. 5.
- Remington, Thomas F. (2008):** Patronage and Power: Russia's Dominant Party Regime. In: *Politische Vierteljahresschrift*, 49.Jg., Heft 2, Juni 2008, S. 213–228.
- Röhl, Christian / Schmidt-Aßmann, Eberhard (2005):** Kommunalrecht. In: Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.): *Besonderes Verwaltungsrecht*, 13. Aufl., Berlin: de Gruyter Rechtswissenschaften, S. 1–120.
- Rommel, Manfred (2000):** Der Bürger. In: Pfizer, Theodor / Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): *Kommunalpolitik in Baden-Württemberg*. Stuttgart: Landeszentrale für Politische Bildung Baden-Württemberg.
- Ross, Cameron (2003):** Putin's federal reforms and the consolidation of federalism in Russia: one step forward, two steps back! *Communist and Post-Communist Studies* 36 (2003), S. 29–47.
- Ross, Cameron (2007):** Municipal reform in the Russian Federation and Putin's „Electoral Vertical“. *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, Vol. 15, No. 2, S. 191–208.
- Ross, Cameron (2009):** *Local Politics and Democratization in Russia*. London: Routledge.

- Rudzio, Wolfgang (2011):** Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 8. aktual. Aufl., Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.
- Sakwa, Richard (2008):** Russian Politics and Society. 4th Edition. London: Routledge.
- Schedler, Andreas (2006) (Hrsg.):** Electoral Authoritarianism: The Dynamics of unfree competition. Boulder: Lynne Rienner.
- Schmidt, Manfred (2011):** Das politische System Deutschlands, 2. Aufl., München: C.H. Beck.
- Shevtsova, Lilia (2007):** Russia – Lost in Transition. The Yeltsin and Putin Legacies. Washington, D.C: Carnegie Endowment for Peace.
- Shirayev, Eric (2013):** Russian Government and Politics. 2nd Edition. Houndmills, / New York: Palgrave Macmillan.
- Smyth, Regina / Lowry, Anna / Wilkening, Brandon (2007):** Engineering Victory: Institutional Reform, Informal Institutions, and the Formation of a Hegemonic Party Regime in the Russian Federation. *Post-Soviet Affairs*, 2007, 23, 2, S. 118–137.
- Sturm, Roland (2013):** Zusammenarbeit im deutschen Föderalismus. In: Bundeszentrale für Politische Bildung: <http://www.bpb.de/izpb/159339/zusammenarbeit-im-deutschen-foederalismus>, letzter Zugriff: 23.06.2014.
- Styckow, Petra (2006):** Staat und Wirtschaft in Russland. Interessenvermittlung zwischen Korruption und Konzertierung. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.
- Trenin, Dmitri V. (2007):** Getting Russia right. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Universitätsstadt Tübingen (2013a):** Beteiligungsplan 2012.
- Universitätsstadt Tübingen (2013b):** Weiterentwicklung Bürgerbeteiligung, https://www.tuebingen.de/ratsdokumente/2013_330.pdf, zuletzt besucht am 29.07.2014.
- Universitätsstadt Tübingen (2014a):** Verwaltungsgliederungsplan Januar 2014.
- Universitätsstadt Tübingen (2014b):** Dezernatsverteilungsplan Januar 2014.
- Universitätsstadt Tübingen (2014c):** Haushaltsplan 2014, https://www.tuebingen.de/Dateien/haushaltsplan_2014.pdf, zuletzt besucht am 24.07.2014.
- Universitätsstadt Tübingen (2014d):** Bürgerschaftliches Engagement. Bürgerbeteiligung. <https://www.tuebingen.de/27.html#10751>, zuletzt besucht am 29.07.2014.
- Universitätsstadt Tübingen (2014e):** Bürgerschaftliches Engagement. Beauftragte für Bürgerengagement. <https://www.tuebingen.de/27.html#1083>, letzter Zugriff: 29.07.2014.
- Universitätsstadt Tübingen (2014f):** Leitlinien 2030, <https://www.tuebingen.de/6608.html>, zuletzt besucht am 29.07.2014.
- Waschkuhn, Arno (1994):** Institutionentheoretische Ansätze. In: Kriz, J. / Nohlen, D. / Schultze, R.-O. (Hrsg.): Lexikon der Politik. Band 2. Politikwissenschaftliche Methoden, München: C.H. Beck, S. 188–195.
- Way, Lucan A. (2005):** Authoritarian State Building and the Sources of Regime Competitiveness in the Fourth Wave. The Case of Belarus, Moldova, Russia, and Ukraine. *World Politics* 57, January 2005: 231–261.
- Weber, Max (1980) [1921]:** Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie. 5., rev. Aufl. Tübingen: Mohr Siebeck.

- Wehling, Hans-Georg (2009):** Kommunalpolitik in Baden-Württemberg. In: Frech, Siegfried / Weber, Reinhold (2009) (Hrsg.): Politik in Baden-Württemberg, Band 1: Handbuch Kommunalpolitik. Stuttgart: Kohlhammer, S. 9–39.
- Weiblen, Willi (2009a):** Kommunale Finanzpolitik. In: Frech, Siegfried / Weber, Reinhold (Hrsg.): Handbuch Kommunalpolitik, Stuttgart: Kohlhammer/ Landeszentrale für politische Bildung, S. 132–172.
- Weiblen, Willi (2009b):** Reformanstrengungen im Bereich der kommunalen Finanzpolitik. In: Frech, Siegfried / Weber, Reinhold (Hrsg.): Handbuch Kommunalpolitik, Stuttgart: Kohlhammer / Landeszentrale für politische Bildung, S. 173–193.
- Weichlin, Siegfried (2012):** Föderalismus und Bundesstaat zwischen dem Alten Reich und der Bundesrepublik Deutschland. In: Härtel, Ines (Hrsg.): Handbuch Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt. Band I. Berlin / Heidelberg: Springer Verlag, S. 101–127.
- Westle, Bettina (Hrsg.) (2009):** Methoden der Politikwissenschaft. Baden Baden: Nomos.
- Wilson, Andrew (2005):** Virtual Politics. Faking Democracy in the Post-Soviet World. New Haven: Yale University Press.
- Witt, Paul (2009):** Verwaltungsreform des Landes Baden-Württemberg und Reformen auf kommunaler Ebene. In: Frech, Siegfried / Weber, Reinhold (Hrsg.): Handbuch Kommunalpolitik, Stuttgart: Kohlhammer / Landeszentrale für politische Bildung, S. 105–131.
- Wollmann, Hellmut / Gritsenko, Elena (2009):** Local self-government in Russia. Between decentralization and recentralization. In: Ross, Cameron / Campbell, Adrian (Hrsg.): Federalism and Local Politics in Russia. London: Routledge, S. 227–247.
- Young, John F. / Wilson, Gary N. (2007):** The view from below: Local Government and Putin's Reforms. Europe-Asia Studies 59, No. 7, S. 1071–1088.
- Zimmer, Annette (2005):** Bürgerschaftliches Engagement: Definition, Potential und Grenzen. http://www.aktive-buergerschaft.de/fp_files/Zimmer_Vortrag_2005.pdf, zuletzt besucht am 27.07.2014.

