

### Der Einfluss nichtstaatlicher Akteure auf die regionalen Governance-Strukturen: das Beispiel Nishnij Nowgorod

Müller, Kathrin

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Müller, K. (2009). Der Einfluss nichtstaatlicher Akteure auf die regionalen Governance-Strukturen: das Beispiel Nishnij Nowgorod. *Russland-Analysen*, 188, 12-15. <https://doi.org/10.31205/RA.188.03>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

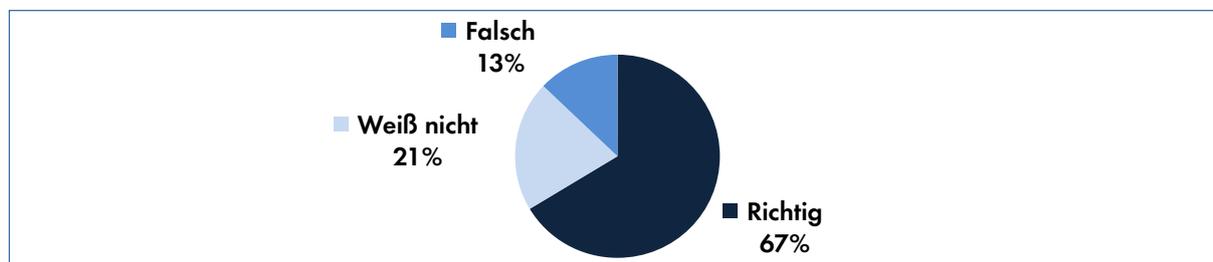
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

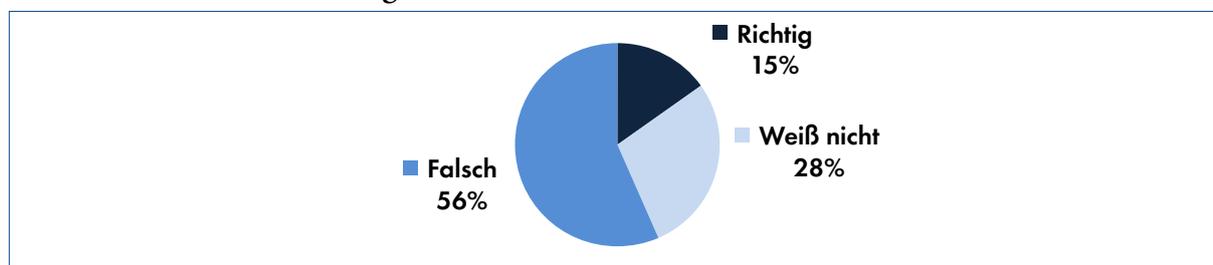
This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Grafik 6: Ein gesund wirkender Mensch kann HIV-infiziert sein.



Grafik 7: Durch den gemeinsamen Gebrauch von Essgeschirr mit einem HIV-infizierten Menschen kann HIV übertragen werden.



Quelle: [http://wciom.ru/arkhiv/tematicheskii-arkhiv/item/single/11068.html?no\\_cache=1&cHash=14cd4b0afe](http://wciom.ru/arkhiv/tematicheskii-arkhiv/item/single/11068.html?no_cache=1&cHash=14cd4b0afe)

## Analyse

### Der Einfluss nichtstaatlicher Akteure auf die regionalen Governance-Strukturen. Das Beispiel Nishnij Nowgorod

Von Kathrin Müller, Düsseldorf

#### Zusammenfassung:

In der Region Nishnij Nowgorod gibt es verschiedene Verhandlungsplattformen, innerhalb derer staatliche Akteure und NGOs zusammenarbeiten. Dazu zählen u. a. Arbeitsgruppen zur Erarbeitung neuer oder zur Implementierung bereits bestehender Gesetze im sozialen Bereich, die Arbeit in der Gesellschaftskammer, die sich mit Fragen der Zusammenarbeit zwischen Staat und Gesellschaft beschäftigt sowie die gemeinsame Durchführung von Seminaren zur Information der Bürger. Diese Zusammenarbeit steht jedoch in den meisten Fällen unter der Kontrolle des Staates und ist nur einem exklusiven Kreis von loyalen nichtstaatlichen Akteuren zugänglich. Ausnahmen sind NGOs, die es schaffen, den Staat zu bestimmten Verhandlungen zu zwingen und damit soziale Verbesserungen zu erreichen, beispielsweise bei der integrativen Bildung oder der Barrierefreiheit für Behinderte, die über die vom Staat geplanten Maßnahmen hinausgehen. Wer sich außerhalb der Interessen des Staates engagiert und öffentlich Kritik übt, insbesondere im Bereich der Menschenrechte, muss in der Region weiterhin mit Repressionen rechnen.

#### Einleitung

Seit dem Jahr 2000, dem Amtsantritt von Wladimir Putin als Präsidenten, wurden in Russland sowohl auf föderaler als auch auf regionaler Ebene eine Reihe von Gesetzen zu NGOs (Nicht-Regierungs-Organisatio-

nen) und zur Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren reformiert und neu verabschiedet. Sie strukturierten die Interaktionen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren teilweise neu und verursachten kontroverse Diskussionen.

Während viele Beobachter fürchteten, dass diese Gesetze die Aktivitäten von NGOs einschränken, erschweren und dem Staat mehr Kontrollrechte einräumen, folglich die autoritären Tendenzen in Russland weiter stärken würden, vertraten die staatlichen Akteure die Meinung, dass diese Gesetze notwendig seien, um Transparenz zu schaffen. Das offiziell deklarierte Ziel war eine gesetzliche Grundlage für die Arbeit eines neuen Typs von Akteuren in der politischen Landschaft Russlands zu schaffen. Damit sollten NGOs offiziell anerkannt und ihnen die Möglichkeit gegeben werden, transparent am politischen Prozess mitzuwirken.

Diese gegensätzliche Interpretation der Gesetze und ihrer möglichen Wirkung und damit der Beziehung zwischen Staat und NGOs ist ein Beispiel für viele Diskussionen, die in einem größeren Zusammenhang stehen: Diskussionen um die Art des politischen Systems in Russland. Sie halten unter Präsident Dmitrij Medwedew an, neu forciert durch dessen liberalere Rhetorik. Die Frage, die dabei selten gestellt wird, ist, wie sich neben diesen lauten Diskussionen der ganz konkrete politische Prozess in den russischen Regionen gestaltet. Das Verständnis der Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren, die sich im Alltag in konkreten Projekten in den russischen Regionen manifestiert, ist jedoch von ebenso großer Bedeutung für den Charakter und die mögliche Entwicklung des russischen politischen Systems, wie die öffentliche Diskussion um dieses Verhältnis auf der Grundlage einschneidender Ereignisse, wie beispielsweise dem Mord an Natalja Estemirowa, einer Mitarbeiterin der NGO Memorial in Tschetschenien. Deshalb soll hier die Frage gestellt werden, warum und wie staatliche Akteure mit NGOs auf der regionalen Ebene zusammenarbeiten.

Die Fallstudien beruhen auf Untersuchungen von 2008 (Experteninterviews, Dokumentenstudium, Sekundärquellen) aus der Region Nishnij Nowgorod, die zu den wirtschaftlich starken in Russland gehört und auch zivilgesellschaftlich entwickelt ist. Sie ist jedoch in Russland insgesamt nicht führend, was die Stärke der Zivilgesellschaft angeht. Vorn liegen dabei Moskau, St. Petersburg und das oft als »Hauptstadt der Zivilgesellschaft« bezeichnete Perm.

### Gründe und Formen der Kooperation

Es kann davon ausgegangen werden, wie es etwa Renate Mayntz und Fritz Scharpf im Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus formulieren, dass Verhandlungen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren in modernen Staaten zunehmen, um Defekte hierarchischer Steuerung und einseitiger staatlicher Handlung auszugleichen. Die Antwort darauf, warum staatliche und nichtstaatliche Akteure zusammenarbeiten, könnte demnach lauten, dass der Staat bestimmte Probleme aufgrund ihrer Komplexität nicht durch hierarchische Steuerung lösen kann. Er ist auf den Beitrag nichtstaatlicher Akteure angewiesen.

Ein Beispiel dafür lässt sich in der Wohnungspolitik der Region Nishnij Nowgorod finden. Dort hat der Staat die Initiative ergriffen und ist auf eine NGO, die sich mit Wohnungsfragen beschäftigt, zugegangen, um sie für Seminare zu gewinnen, in denen die Bürger über die Vorteile von Wohnungseigentümergeinschaften aufgeklärt werden sollen. An der vermehrten Gründung dieser Gesellschaften ist die Regionalverwaltung sehr interessiert, da von ihrer Anzahl u. a. die Fördergelder der nationalen Ebene für die Renovierung von Wohnraum abhängen. Ergebnis der Verhandlung war ein Vertrag zwischen NGO und Regionalverwaltung über die Durchführung dieser Seminare. Dieses Beispiel zeigt: Der Staat kann das Problem aufgrund mangelnder Fachkenntnis nicht lösen, also sucht er die Zusammenarbeit mit Experten auf diesem Gebiet, um das Problem gemeinsam anzugehen.

Die Zusammenarbeit beschränkt sich aber auf dieses Projekt. Alles, was an Zusammenarbeit darüber hinausgeht, geschieht nur, wenn staatliche Akteure – wie im Falle der beschriebenen Seminare – die unmittelbare Notwendigkeit einer Zusammenarbeit mit NGOs sehen. Von einer erfolgreichen *bottom up*-Strategie, also von einer direkt von NGOs initiierten Verhandlung zwischen staatlichen Akteuren und NGOs, kann bei diesem Projekt somit nicht die Rede sein, obwohl sich die NGO auch vorher um eine Zusammenarbeit bemüht hatte. Die Gründe für die Strategie des Staates, die Zusammenarbeit so gering wie möglich zu halten, obwohl diese rein sachlich gesehen für die Reform der Wohnraumverwaltung durchaus von Vorteil gewesen wäre, können mit der Komplexität des Problems allein also nicht vollständig erklärt werden.

Es muss weitere Gründe für die spezielle Art der Zusammenarbeit geben. Diese finden sich im Erklärungsansatz des autoritären Korporatismus von Juan Linz. Demnach hängen die Art von Verhandlungsplattformen und der Verhandlungsspielraum von NGOs vom autoritären Regime ab. Der Staat diktiert die Institutionen und Prozesse der Verhandlungen mit nichtstaatlichen Akteuren, weil der Machterhalt an erster Stelle steht. Um ihre Macht zu erhalten, sind die staatlichen Akteure bereit, hierarchische Steuerung auch ohne gesetzliche Grundlage mit den Verhandlungen zu kom-

binieren, Gesetze zu umgehen oder nicht zu implementieren. Sollten NGOs trotzdem versuchen, die Initiative zu ergreifen, werden sie unterdrückt und bekämpft. Dieses erzwungene institutionalisierte Modell der Verhandlung erlaubt nichtstaatlichen Akteuren zwar die Artikulation sozialer Interessen, unterdrückt aber offene Konflikte, um einen Machtverlust zu vermeiden.

Die staatlichen Akteure in der Region Nishnij Nowgorod folgen diesem Modell in den meisten Fällen. Das bedeutet plakativ gesprochen: Verhandlung ja, aber nur unter der Kontrolle des Staates. Ein Beispiel für diese Art der Verhandlung ist auch die regionale Gesellschaftskammer, eine Plattform, die für Verhandlungen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren über aktuelle Probleme geschaffen wurde und deren Zugangsregel in der Region Nishnij Nowgorod so beschaffen ist, dass die Möglichkeit besteht – und auch genutzt wird –, loyale nichtstaatliche Akteure durch namentliche Ernennung bei der Aufnahme in die Kammer stark zu bevorzugen und so einen Dialog mit der Zivilgesellschaft lediglich zu simulieren. Die Verhandlungen bleiben so unter der ständigen Kontrolle der staatlichen Akteure. Es werden zwar Ideen aufgenommen und bestimmte ausgewählte nichtstaatliche Akteure können ihre Interessen vertreten, sie können sich aber nur in dem vom Staat zugelassenen Rahmen äußern und engagieren. NGOs, die einen solch exklusiven Zugang haben, halten sich an diese Vorgaben, weil die Aufgabe der Loyalität mit den staatlichen Akteuren den Ausschluss aus den Verhandlungsarenen und damit den Verlust auch des beschränkten Einflusses bedeuten kann.

Allerdings können auch in einem Regime mit autoritären Tendenzen Fachwissen, Professionalität und Erfahrung in der Zusammenarbeit mit staatlichen Akteuren seitens der NGOs dazu führen, dass diesen ein gewisser Handlungsspielraum, d. h. mehr Initiative und Engagement gewährt wird, als anderen nichtstaatlichen Akteuren. Dies zeigt sich in der sehr erfolgreichen Arbeit einer Organisation aus Nishnij Nowgorod, die sich als eine Art Sprecher der NGOs in der Region einen Namen gemacht hat und durch ihre Expertise einen gewissen Spielraum sowie das Recht erkämpft hat, in vielen Bereichen mit staatlichen Akteuren kritisch – sofern konstruktiv – zusammen zu arbeiten. Trotz ihrer Kritik an der Einführung einer regionalen Gesellschaftskammer – die bereits bestehende, von NGOs ins Leben gerufene Kammer hatten sie für ausreichend und passender gehalten – wurden ihre Vertreter in viele wichtige Gremien berufen, da sie bereit waren, auch in Institutionen, deren Entstehung sie ursprünglich nicht begrüßt hatten, mitzuarbeiten und bei den staatlichen Akteuren

eine gute Reputation als Experten für zivilgesellschaftliche Fragen hatten. Vertreter der Organisation sind bzw. waren in der Gesellschaftskammer beispielsweise in der Arbeitsgruppe zur Erarbeitung der Gesetze »Über die staatliche Unterstützung nicht-kommerzieller Organisationen in der Region Nishnij Nowgorod« und »Über die Wohltätigkeit« vertreten. Aber auch dieser größere Einfluss steht unter der Kontrolle des Staates und kann jederzeit eingeschränkt werden.

Ein anderes Beispiel zeigt, dass nichtstaatliche Akteure, die mit der informellen Norm der Loyalität brechen und sich noch dazu auf einem Gebiet wie beispielsweise dem der Menschenrechte engagieren, dem die staatlichen Akteure generell sehr kritisch gegenüber stehen, aktiv und mit teilweise illegalen Methoden bekämpft werden.

Die Ergebnisse der Fallstudien zeigen jedoch, dass auch die Theorie des autoritären Korporatismus die Realität nicht ganz erklärt, denn es gibt z. B. in der relativ autoritär geführten Region NGOs, die mit Fachwissen, Initiative und Ausdauer sowie in einem Fall mit persönlichen Beziehungen zu staatlichen Akteuren durch Verhandlungen gewisse Fortschritte im Bereich der Bildung behinderter Kinder und der Barrierefreiheit erreichen konnten. Es handelt sich im Ergebnis um Maßnahmen, die der Staat ursprünglich nicht bevorzugt behandeln wollte und teilweise sogar abgelehnt hatte. Die NGOs zwangen die staatlichen Akteure durch eine erfolgreiche *bottom up*-Strategie zu Verhandlungen über konkrete Maßnahmen. Sie setzten sich für die Belange von Behinderten vor allem im Bereich Barrierefreiheit und Bildung behinderter Kinder ein.

Ihre relativ erfolgreiche Strategie besteht darin, ihre Interessen zunächst so gut wie möglich, oft durch Eigenkapital oder Finanzierung aus dem Ausland, in Projekten zu realisieren, die vom Staat unabhängig sind, um anschließend den Staat mit ihren so erzielten Erfolgen zur Zusammenarbeit bei zukünftigen Projekten zu gewinnen. So wurde z. B. integrativer Unterricht für behinderte Kinder in Einzelinitiativen erfolgreich durchgeführt, um ihn dann sukzessive mit staatlicher (Teil-)Finanzierung zu erweitern. Andere Maßnahmen sind Drohungen der NGOs, beispielsweise die gesetzlichen Regelungen für Barrierefreiheit einzuklagen. Diese Vorgehensweise hätte auf der Grundlage der von den NGOs selbständig und mit hoher Expertise durchgeführten Bewertungen der Barrierefreiheit in der Region Chancen auf Erfolg. In einem weiteren Fall konnten die guten persönlichen Beziehungen des Vorsitzenden einer NGO zu der regionalen Führung der Finanzämter dazu beitragen, dass Arbeitsplätze für

Behinderte geschaffen wurden. Diese Beispiele zeigen: Die geringen Möglichkeiten, die die NGOs haben, können sie manchmal nutzen, um ihre Interessen auch gegen den Widerstand des Staates durchzusetzen. Damit können sie ihren Einfluss erweitern und sich so der Kontrolle des Staates, der die Initiative behalten will, in einigen Situationen entziehen.

Es zeigt sich, dass die Ressourcen, die NGOs im Vergleich zum Staat zur Verfügung stehen, für den Erfolg dieser Strategie entscheidend sind. Die Erfolg versprechenden Ressourcen bestehen dabei oft aus Fachwissen und der Hartnäckigkeit einzelner NGO-Aktivistinnen sowie aus materiellen Ressourcen, die, wie auch das Fachwissen, oft durch internationale Projekte und Spenden gestärkt werden. Erfolgreich durchgeführte Projekte und ganz offensichtliche Verbesserungen für die einzelnen Zielgruppen, verbunden mit der Androhung von Protesten und Klagen, können eine Veränderung der Einstellung des Staates erwirken und seine Bereitschaft zu Verhandlungen herbeiführen. Die Ressourcen der NGOs reichen jedoch derzeit nicht aus, um grundsätzliche Veränderungen zu erreichen. Es bleibt meist

bei Verhandlungen über Einzelfälle in politisch weniger umstrittenen Bereichen, wie beispielsweise der Verbesserung der Lebensbedingungen für Behinderte.

### Fazit

Obwohl in Russland insgesamt betrachtet die Tendenz zu einem autoritären Regime zu beobachten ist, gibt es auf regionaler Ebene und abseits der Diskussionen über die Verortung Russlands zwischen Demokratie und Autokratie eine Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren, die hin und wieder sogar durch eine *bottom up*-Strategie der nichtstaatlichen Akteure initiiert wurde. Die gleichzeitige allgegenwärtige Kontrolle der Zusammenarbeit durch den Staat lässt aber keinen Zweifel daran, dass diese Entwicklungen derzeit Einzelfälle sind. Die beschriebenen Verhandlungserfolge führen leider derzeit nicht zu einer grundsätzlichen Lageverbesserung oder zu selbstverständlicher Zusammenarbeit mit NGOs in allen Politikfeldern, aber sie bedeuten Verbesserungen für einige Bürger in der Region.

### Über die Autorin:

Kathrin Müller (MA) ist Doktorandin am Lehrstuhl Politikwissenschaft I der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf. Die Analyse entstand im Rahmen des Forschungsprojekts »Politische Steuerungsformen in Osteuropa. Regulierung durch Recht und soziale Normen«, finanziert durch die METRO-Stiftung (<http://www.phil-fak.uni-duesseldorf.de/projekte/>). Ihre Kollegen Johannes Schuhmann und Karina Mikirova haben zu den Vorarbeiten der hier veröffentlichten Ergebnisse mit beigetragen.

### Lesetipp:

Sehr gute Hinweise zu den gesetzlichen Grundlagen für die Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren auf der föderalen und regionalen Ebene findet man auf Russisch unter: <http://map.lawcs.ru/>

### Zitierte Literatur:

- Mayntz, R./Scharpf, F. (Hrsg.) 1995: Gesellschaftliche Selbstregelung und Politische Steuerung. Frankfurt a. M.
- Scharpf, F. 1997: Games Real Actors Play. Actor Centered Institutionalism in Policy Research. Boulder, Col. (in deutscher Übersetzung 2000 unter dem Titel »Interaktionsformen« erschienen).
- Linz, J. J., 2000: Totalitäre und autoritäre Regime, Berlin.