

Hellmut Wollmann

Kropp, S., Aasland, A., Berg-Nordlie, M., Holm-Hansen, J., Schuhmann, J. (Hrsg.). *Governance in Russian Regions. A Policy Comparison*. 2018. Palgrave Macmillan. 249 Seiten. Hardcover: 128,39 €. ISBN 978-3-319-61701-5.

Das hier besprochene englisch-sprachige Buch, dessen fünf Herausgeber/innen zugleich Autor/innen einzelner Kapitel sind, basiert auf einem gemeinsamen Forschungsprojekt, das das Zusammenwirken der staatlichen Strukturen mit nicht-staatlichen Organisationen und Akteuren in der Russischen Föderation seit den frühen 2000er Jahren zum Gegenstand hat. Durch die zeitliche Fokussierung wird eine Politikphase analysiert, die seit dem Machtantritt von Wladimir Putin im Jahr 2000 von einer wachsenden politisch-administrativen (Re-)Zentralisierung Russlands und Ausformung autoritärer Politikstrukturen geprägt ist und in der politikwissenschaftlichen Diskussion als „geleitete Demokratie“ („managed democracy“) und „neuer Autoritarismus“ („new authoritarianism“) bezeichnet wird.

Konzeptionell wird die Studie von der (in der sozial- und politikwissenschaftlichen Diskussion derzeit dominanten) „governance-Theorie“ angeleitet, in der, kurz und verkürzt gesagt, davon ausgegangen wird, dass der Staat (government) zur Bewältigung der vielfältigen sozialen, ökonomischen, ökologischen usw. Herausforderungen darauf angewiesen ist, das Zusammenwirken mit nicht-staatlichen Akteuren zu suchen und zu nutzen. In einem umfangreichen Einleitungskapitel werden die aktuelle „governance“-Debatte und deren Varianten kenntnisreich ausgebreitet. Hierbei wird die Unterscheidung zwischen „staatszentrierten“ („state-centric“) und „netzwerk-zentrierten“ („network-centric“) Machtverhältnissen – zwischen den Polen staatlicher Dominanz und Autonomie der nicht-staatlichen Akteure – gemacht; für die Variante staatlicher Dominanz wird der (für manchen etwas „gewöhnungsbedürftige“) Terminus „meta-governance“ vorgeschlagen und im weiteren Gang der Abhandlung durchgängig verwendet.

Innerhalb dieses konzeptionellen Rahmens wird in dem Buch argumentiert, dass sich das Politik- und Verwaltungssystem der Russischen Föderation einerseits – insofern der Entwicklung in „westlichen“ Regierungssystemen durchaus ähnlich – um seiner Handlungsfähigkeit willen darauf angewiesen sieht, das „governance“-typische Zusammenwirken mit nicht-staatlichen Akteuren, Organisationen und Initiativen zu suchen. Andererseits zeigt sich seit dem Machtantritt von Putin im Jahr 2000 die „hybride“ Logik des zentralstaatlichen und präsidentiellen Herrschaftssystems darin, dass ei-

nerseits die staatliche Seite die Entstehung und Existenz „governance“-typischer nicht-staatlicher Akteurskonstellationen nicht nur akzeptiert, sondern teilweise regelrecht initiiert, diese andererseits jedoch der staatlichen Lenkungs- und Kontrollmacht unterwirft und wesentlich für die Legitimierung staatlich vor-entschiedener Politik nutzt und ihr damit den Prägestempel des „meta-governance“ aufdrückt.

Die „Hybridität“ des Umgangs der Putin'schen Herrschaft mit den nicht-staatlichen Organisationen wird einleitend am Beispiel der 2012 auf der Bundesebene geschaffenen „Gesellschaftlichen Kammer“ (*Obschtschestwjennaja Palata*) veranschaulicht, deren (zivil-)gesellschaftliche Mitglieder vom Präsidenten ernannt werden und die, wie die Praxis zeigt, primär regierungsfreundlich und regimeloyal agieren (S. 22 ff.). Gleiches gilt für ähnliche gesellschaftliche Räte (*sowjety*), die auf allen Ebenen und zu verschiedenen Themen gebildet worden sind. Gleichzeitig wurde 2012 ein Bundesgesetz in Kraft gesetzt, durch das ausländische nicht-staatliche Organisationen (NGOs) zu registrierungspflichtigen „ausländische Agenten“ (sic!) erklärt wurden und ihnen praktisch untersagt worden ist, „inländische“ russische „NGOs“ finanziell und organisatorisch zu unterstützen, wodurch die Abhängigkeit der letzteren von staatlichem Wohlwollen und Geld noch weiter verschärft worden ist.

Vor diesem Hintergrund wird die Schlüsselfrage der Studie und des Buches schlüssig wie folgt umschrieben: „The overarching argument underlying this book is that examining Russian politics through the prism of network governance theory helps to obtain a more nuanced understanding of how regime hybridity and ‘new’ authoritarianism work in practice“ (p. 8).

Für die empirische Untersuchung wurden sechs Politikfelder ausgewählt, darunter Umweltfolgenabschätzung, Kinderhilfepolitik und Regulierung ethnischer Konflikte.

In methodischer Hinsicht wurden zwischen 2007 und 2015 zu diesen sechs Politikfeldern in sieben Regionen insgesamt 20 Fallstudien mit hohem methodischen und empirischen Aufwand erarbeitet. Im Rahmen der einzelnen Fallstudien wurden (halbstandardisierte) Interviews mit Abgeordneten der regionalen und kommunalen Volksvertretungen, lokalen Akteuren, Wissenschaftlern und Journalisten geführt und durch Dokumentenanalysen (anhand regionaler und lokaler Medien und Unterlagen) sowie durch teilnehmende Beobachtung „vor Ort“ ergänzt. Hierbei verdient hervorgehoben zu werden, dass diese Erhebungen weitgehend von den an dem Forschungsprojekt (und der Veröffentlichung) beteiligten – in der russischen Sprache offensichtlich versierten – Wissenschaftlern/innen selbst unternommen wurden. Die Schwierigkeiten des Feld- und Interviewzugangs, die für ausländische Wissenschaftler, zumal in Zeiten gestiegenen Argwohns vor „ausländischen Agenten“, bestehen, konnten offenbar – bemerkenswert genug – überwunden werden. Hierdurch gewinnt die Untersuchung einen hohen Grad wissenschaftlicher „Authentizität“ und Verlässlichkeit.

Die sechs Kapitel des Buches, in denen die Ergebnisse der Fallstudien referiert werden, geben aufschlussreiche Einblicke in die Wirklichkeit der Politikformulierung und –implementation im „multi-level system“ der Russischen Föderation unter den gegenwärtigen Machtgegebenheiten. Ohne auf die (eindringlichen) empirischen Befunde hier im Einzelnen einzugehen, seien einige Beobachtungen und Schlussfolgerungen hervorgehoben.

Insgesamt verdeutlichen die Untersuchungen einerseits, dass sich Russlands Politik- und Verwaltungssystem – auch unter dem Vorzeichen der Putin'schen Rezentralisierung und Re-vertikalisierung der Machtstrukturen – als auf die Mitwirkung nicht-

staatlicher („zivil-gesellschaftlicher“) Akteure angewiesen erweist. Die vertikalen und horizontalen Netzwerke der letzteren sind mithin längst Merkmal und Bestandteil des Vollzugs staatlicher Politik geworden – mit deutlichen Unterschieden zwischen den Regionen und Politikfeldern. Ein anschauliches Beispiel dafür, wie sich staatliche Politik bereit und interessiert zeigt, auf die Existenz und Mitwirkung nicht-staatlicher Organisationen zu setzen, liefert die Fallstudie zur Jugend-/Kinderhilfe. In der expliziten Absicht, die staatlichen Ausgaben in diesem Feld zu kürzen, wurden „sozial orientierte NGO's“ (so genannte SONKO's), seien es kommerzielle oder nicht-staatlich-gemeinnützige), ermutigt und staatlich unterstützt, Aufgaben im Feld der Jugend-/Kinderhilfe zu übernehmen. Inzwischen werden 140.000 Organisationen dieses Typs gezählt – 40 Prozent mehr als vor fünf Jahren (S. 143).

Andererseits bestätigen die Fallstudien, dass die Putin'sche Zentralisierung und „Autoritärisierung“ des Politik- und Verwaltungssystems von der Formierung (und Verformung) „staatszentrierter“ (und auch regime-loyaler) vertikaler und horizontaler Netzwerke nicht-staatlicher Organisationen begleitet worden ist. Hierbei treten allerdings durchaus erhebliche regionale und politiksektorale Varianzen zutage, die in der unterschiedlichen ökonomischen Potenz der Regionen, im jeweiligen „vertikalen“ Einfluss der regionalen Eliten, der ethnischen Zusammensetzung der einzelnen Regionen oder schlicht in der ungeheuren „Weite des Landes“ (gemäß dem russischen Sprichwort „Der Himmel ist hoch und der Zar ist weit“) begründet sind.

Insgesamt ist den beteiligten Wissenschaftlern/innen eine Untersuchung und Publikation gelungen, die aus mehreren Gründen zu rühmen ist. Geben die Untersuchung und Publikation doch einen empirisch eindringlichen und aufschlussreichen Einblick in die Politik- und Verwaltungswelt des „Russlands unter Putin“, und ist die Studie doch nicht zuletzt dadurch empirisch reichhaltig und „glaubhaft“, dass die Autoren/innen die Untersuchungen und Erhebungen überwiegend selbst „vor Ort“ erarbeitet haben. Für alle an der Entwicklung des Politik- und Verwaltungssystems Russlands (und darüber hinaus) Interessierte ist das Buch als eine wichtige, wenn nicht „Muss“-Lektüre zu empfehlen. Schließlich ist hervorheben, dass das Buch in englischer Sprache und bei einem wichtigen angelsächsischen Verlag erschienen ist, womit es eine gute Chance hat, auch in der international-anglophonen Wissenschaftswelt die verdiente Aufmerksamkeit und Verbreitung zu finden.

Für die Weiterführung und Vertiefung dieser verdienstvollen Untersuchung erscheint es bedenkenswert und ratsam, in den untersuchten (und nach Möglichkeit weiteren) Politikfeldern die unterschiedliche personelle, organisatorische und „soziologische“ Zusammensetzung der jeweiligen („zivil-gesellschaftlichen“) Akteurskonstellation empirisch vertiefter herauszuarbeiten als dies bislang der Fall zu sein scheint. Hierbei könnte es von besonderem Interesse sein, deren Entstehung weiter zurückverfolgen, insbesondere bis in die späten 1980er und 1990er Jahre, in denen zivilgesellschaftliche Strukturen wiederentstanden und Russland einen (hélas kurzlebigen) „demokratischen Frühling“ erlebte, nachdem autonome gesellschaftliche Strukturen in der stalinistischen und spätstalinistischen Phase der Sowjetunion verboten und unterdrückt worden waren.

Im Schlusssatz des Buches wird die interessante Frage aufgeworfen, ob die Existenz und Struktur nicht-staatlicher Akteure nicht bereits jetzt (also im Putin'schen Rußland) „tief in der russischen institutionellen Architektur verwurzelt“ sei (S. 242). Um dieser politikwissenschaftlich (und politisch) spannenden Frage fundiert nachzugehen, wäre es vermutlich ergiebig, die Entstehung und Entfaltung der (zivil-)gesellschaft-

lichen Organisationen und Initiativen in der späten Perestroika-Phase und während des „demokratischen Frühlings Russlands“ der frühen 1990er Jahre zurückzuverfolgen, um deren politische und soziologische „Wurzeln“ zu identifizieren. Man möchte plausibel vermuten, dass sich als Ergebnis und mögliches („pfad-abhängiges“) Erbe dieses post-stalinistischen demokratischen Aufbruchs der späten 1980er und frühen 1990er Jahre (zivil-)gesellschaftliche Akteure und Strukturen formiert haben, die geeignet sein könnten, die Putin'sche „quasi-totalitäre Wende“ strukturell zu „überleben“ und sozusagen zu „überwintern“ – im Sinne des Kant'schen auf die Französische Revolution gemünzten Diktums: „dies vergisst sich nicht“.

Anschrift des Autors:

Prof. (em.) Dr. jur. Hellmut Wollmann, Rauchstrasse 11, 10787 Berlin
E-Mail: hellmut.wollmann@rz.hu-berlin.de