

FORSCHUNGSSTELLE OSTEUROPA

- Bremen -

Nr. 4

Rußland

November 1993

**Die "Politik des gesellschaftlichen
Konsens" im Gebiet Nishnij Nowgorod**

**von
Aleksej Melnikow**

**Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen
Universitätsallee GW 1, 28359 Bremen
Tel. 0421/218-3687, Fax 0421/218-3269**

Inhaltsverzeichnis

Die "Politik des gesellschaftlichen Konsens" im Gebiet Nishnij Nowgorod	3
Aspekte einer konkreten Politik.....	5
Konzeptionelle Varianten	6
Abschließende Bemerkungen	7

Die Meinungen, die in diesen "Arbeitspapieren und Materialien" der Forschungsstelle Osteuropa (Bremen) geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassungen der Autoren wieder.

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung – auch auszugsweise – nur mit vorheriger Zustimmung der Forschungsstelle sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.

Die "Politik des gesellschaftlichen Konsens" im Gebiet Nishnij Nowgorod

1. Die "Politik des gesellschaftlichen Konsens" (Juni-September 1992)

Die Entwicklung einer "Politik des gesellschaftlichen Konsens" war Teil des regionalen Wirtschaftsreformprogramms im Verwaltungsgebiet Nishnij Nowgorod (Russische Föderation)¹, das gemeinsam von der Gebiets-Exekutive, dem Stadt- und dem Gebietssovet sowie dem EPIzentrum für ökonomische und politische Forschung, einer von G.A. Jawlinskij geleiteten nichtkommerziellen Forschungsorganisation, erarbeitet wurde.² Im Gebiet Nishnij Nowgorod hatten bereits - in Rußland derzeit die große Ausnahme - die Spitzen der Exekutive (Gebietsgouverneur: Boris Nemzov, gleichzeitig Repräsentant des Präsidenten in der Region; Bürgermeister der Stadt Nishnij Nowgorod: Dmitrij Bednjakow) und der Legislative (Vorsitzender des Gebietssovet: Ewgenij Krestjakow, sowie der Vorsitzende des Stadtsowjets) konstruktiv zusammengearbeitet. Auf Initiative von G.A. Jawlinskij wurde diese Zusammenarbeit im Sommer 1992 in der Form des sog. Koordinationsrates verstetigt.³ Partner von EPIzentrum in der Beratung und Umsetzung des Programms war eine kleine, dem Gouverneur zugeordnete Abteilung unter Leitung seines Pressesprechers W. Lyssow.⁴

¹ Nishnij Nowgorod, ehem. Gorki, ist mit 3,7 Mio Einwohnern die drittgrößte Stadt Rußlands; das gleichnamige Verwaltungsgebiet stellt eine der größten kompakten Industrieregionen des Landes und das Zentrum moderner Kriegswaffenproduktion dar und war bis 1990 sog. geschlossenes Gebiet mit Zuzugseinschränkungen sowie für Ausländer gesperrt. Seit 1992 wird im Zuge der Konversionspolitik nach vorrevolutionärer Tradition die internationale Messe "Nishegorodskaja jarmarka" wiederaufgelegt. - Zur Situation der Region s. Brown, Kathryn: Nizhnii Novgorod: A Regional Solution to National Problems?, in: RFE/RL Research Report, Nr.5, 29.1.1993, 17-23.

² Die Erfahrungsberichte wurden als "Nižegorodskij prolog. Ekonomika v Rossii" (Moskva-Nižnij Novgorod 1992) von EPIzentrum und dem Koordinationsrat des Gebietes Nishnij Nowgorod mit finanzieller Unterstützung der "Politischen Unternehmerinitiative" sowie des Entwicklungsfonds für Wirtschaftsreform herausgegeben und in einer Auflage von 500 Exemplaren an alle regionalen (Gebiets-, Kreis-, Republik-) Exekutiven in Rußland verschickt.

Frühere Arbeiten des 1991 gegründeten EPIzentrums beschäftigten sich mit Wirtschaftspolitik: "O politike obščestvennogo soglasija i praktičeskich merach ee osuščestvlenija v SSSR" [Die Politik des gesellschaftlichen Konsens und praktische Maßnahmen zu ihrer Durchsetzung in der UdSSR] (1991), "Soglasie na šans (O sovместnoj programme SSSR-Zapad)" [Zustimmung zu einer Chance. Das Gemeinschaftsprogramm UdSSR mit dem Westen] (1991), "Diagnos (vesna 1992 g)" [Diagnose (Frühjahr 1992)].

³ Die Zuspitzung des Konflikts zwischen dem Präsidenten und dem Kongreß der Volksdeputierten während dessen 8. Sitzungsperiode (Dez.92/Jan.93) hat jedoch auch in der Provinz die Politisierung des Massenbewußtseins und seine Polarisierung vorangetrieben; davon sind 1993 Exekutive und Legislative in Nishnij Nowgorod nicht unberührt geblieben.

⁴ Weitere Mitarbeiter: W. Chilow, B. Šaigin. - Zur Art der benutzten Informationen und zur Reichweite der Fragestellung: Die folgenden Ausführungen gründen sich auf Gespräche mit Vertretern der Administration, der Parteien und der gesellschaftlich-politischen Bewegungen. Wir hatten die Möglichkeit, den Prozeß der Entscheidungsfindung durch die Administration

Der programmatische Begriff "Politik des gesellschaftlichen Konsens" bezeichnete eine Politik, mit der die staatlichen Institutionen auf Gebietsebene (und in einem weiteren Sinn auf lokaler Ebene) auf den Prozeß der Herausbildung von Elementen der Zivilgesellschaft Einfluß nehmen sollten. Deren Hauptaufgaben in dieser Frage sind deshalb:

- die Schaffung von Entwicklungsbedingungen für unterschiedliche Formen gesellschaftlicher Organisationen und politischer Bewegungen;
- die Entwicklung eines Systems der Zusammenarbeit der staatlichen Institutionen mit politischen Parteien und politisch-gesellschaftlichen Bewegungen sowie deren Beteiligung an der Entscheidungsfindung zu regionalen Problemen;
- die Festigung des gesellschaftlichen Konsens im Gebiet Nishnij Nowgorod, die es erlaubt, die soziale Aktivität nicht-staatlicher Organisationen effektiver zu nutzen.

Diese Ziele, so war die Vorstellung, könnten nur durch eine größere Lenkbarkeit des politisch-gesellschaftlichen Prozesses in dem betroffenen Gebiet erreicht werden. "Lenkbarkeit" bedeutete Abschied von der alten Befehlsstruktur der Führungen zugunsten eines Maßnahmenkatalogs, der ein aktives Wechselspiel zwischen staatlichen Institutionen und politisch-gesellschaftlichen Organisationen - sei es unterstützend, sei es im Widerspruch - ermöglichen würde. Von der Intention her soll dieses System von Maßnahmen nicht nur den Informationsfluß von den staatlichen Machtorganen zu den politisch-gesellschaftlichen Organisationen sichern (obwohl Gespräche der Mitarbeiter des EPIzentrums mit Vertretern der politischen Parteien gezeigt haben, daß dies im Gebiet Nishnij Nowgorod durchaus ansteht), sondern die Rückkoppelung garantieren und die Staatsgewalt daran hindern, sich vom realen gesellschaftlich-politischen Prozeß auf ihrem Territorium abzukoppeln. Hierzu muß auch die Wählbarkeit der bisher ernannten Spitzen der Exekutive gerechnet werden.

EPIzentrum ging davon aus, daß das Leben in der russischen Provinz sehr viel "natürlicher" ist als das Leben in den politisierten Hauptstädten. Mit anderen Worten, die Menschen im Gebiet Nishnij Nowgorod sind in viel höherem Maße von ihren alltäglichen Familiensorgen vereinnahmt; hier war 1992 nichts zu spüren von der Aktivität der politischen Parteien, die in Moskau oder Petersburg von Zeit zu Zeit breit angelegte Aktionen durchführen. Deshalb ist die Aufgabe der Machtorgane im erwähnten Gebiet in gewisser Beziehung leichter, sie erfordert weniger Mittel und Anstrengungen. Das Endziel, das Funktionieren einer wie auch immer entwickelten "Zivilgesellschaft", ist andererseits schwieriger zu realisieren, denn die politische Aktivität der Bevölkerung ist in der russischen Provinz unvergleichlich niedriger als in den Hauptstädten. Auch muß man berücksichtigen, daß die Staatsmacht auf Gebietsebene ein sehr großes Gewicht hat; sie wirkt viel stärker auf das Leben in ihrem Geltungsbereich ein als etwa die lokale Presse oder die gesellschaftlich-politischen Bewegungen.

und die Positionen unterschiedlicher Personen innerhalb der Exekutive zu beobachten. Leider mangelt es unserer Darstellung an Tragweite; sie berührt nicht die Einschätzung der Situation seitens der Legislative, vor allem wegen fehlender dynamischer Daten aus soziologischen Umfragen; die vorhandenen Daten waren fragmentarisch und veraltet. Außerdem können wir nicht über das Problembewußtsein der *gesamten* Exekutive sprechen, wir konzentrieren uns vielmehr auf deren oberste Spitze und auf die Koordinationsabteilung.

2. Aspekte einer konkreten Politik

Gesellschaftlicher Konsens als Problem wurde schon vor der Zusammenarbeit mit EPIzentrum erkannt (damit ist allerdings noch nichts über die konzeptionelle Seite gesagt); davon zeugen die Einrichtung der schon genannten Koordinationsabteilung beim Gouverneur und die Aufgaben, die sie sich selbst stellte.

a) Klar erkannte sie die Notwendigkeit, die politisch-gesellschaftliche Situation zu untersuchen. Seit Januar 1992 werden monatlich qualifizierte soziologische Umfragen zur politisch-gesellschaftlichen Orientierung der Bevölkerung durchgeführt, unter anderem in Form von Beliebtheitskalen der führenden Politiker Rußlands und der lokalen Führer. Dies geht hauptsächlich auf einen der einflußreichen Mitarbeiter der genannten Unterabteilung, den Soziologen W. Chilow, zurück, der soziologische Information für bedeutsam hält, die Stärken und Schwächen aller soziologischen Dienste des Gebiets kennt und über Arbeitskontakte zu einzelnen Filialen in Betrieben verfügt.

b) Kontakte bestehen zu den Vertretern praktisch aller politischer Parteien und politisch-gesellschaftlicher Bewegungen (zu den "demokratischen" wie der *Volkspartei Freies Rußland*, der *Demokratischen Partei Rußlands*, der *Republikanischen Partei*, der *Sozialistischen Partei*, sowie zu den Gruppen der "patriotischen" Richtung) wie auch zu den gesellschaftlichen Bewegungen "außerhalb der Politik" (den "Grünen", den vier nationalen Kulturgesellschaften - der russischen, der tatarischen, der ukrainischen und der jüdischen). In den Bereichen Kultur und Religionsgemeinschaften sollen regelmäßige Konsultationen durch Einberufung sog. öffentlicher Räte eingerichtet werden. Die Administration ist über praktisch alles, was die Parteien und gesellschaftlichen Bewegungen betrifft, einschließlich der persönlichen Qualitäten ihrer Führer, sehr gut informiert, nicht nur in Nishnij selbst, sondern auch in den anderen Städten des Gebiets. Der Leiter der Koordinationsabteilung nahm bis zu seinem Eintritt in die Administration selbst aktiv am politisch-gesellschaftlichen Leben des Gebiets teil.

c) Die Exekutive reagiert vergleichsweise sensibel auf neue Formen gesellschaftlicher Aktivität. Als ein Teil der Arbeiter in einem der Rüstungsbetriebe eine Gewerkschaft gründen wollte (August 1992), bemühte sie sich um Unterstützung, unter anderem um Konsultationen mit wissenschaftlichen Experten zu Problemen der Gewerkschaftsbewegung.

d) Im Verhältnis zu einzelnen Parteien oder Bewegungen wird Diskriminierung vermieden und eine gewisse Loyalität gegenüber allen gewahrt. Ähnliches gilt für das Verhältnis zur regionalen und lokalen Presse: Die Administration betreibt eine bewußte Öffentlichkeitsarbeit; trotz für die Medien lebenswichtiger Dotationen enthält sie sich einer direkten Einflußnahme.⁵

e) Die Administration verteidigt das Prinzip der Glaubensfreiheit, auch wenn sie hierbei unter den Druck der orthodoxen Kirche gerät und deren Argumente teilweise für berechtigt hält. Dennoch werden beispielsweise protestantische (amerikanische) Mis-

⁵ Opposition zur Politik des Gouverneurs formiert sich u.a. in Unternehmerkreisen um die Zeitung *Delo* und betrifft z.B. das Procedere der Reformen, Fragen von "Gerechtigkeit" und Korruptierbarkeit der Staatsgewalt, Einzelentscheidungen im Zuge der Privatisierung u.d.m.

sionare bei ihrer Tätigkeit nicht behindert. Die Interessen der orthodoxen Kirchenleitung werden u.a. durch die Bereitstellung von Mitteln für die Restaurierung des Markarjew-Klosters oder die Gründung orthodoxer Gemeinden mittels Rückwidmung von Kultgebäuden, die früher für andere Zwecke genutzt worden waren, berücksichtigt. Obwohl die Bevölkerung praktisch vollständig (nach den Daten der Volkszählung von 1989 zu 97%) aus Russen besteht, gibt es kompakte Wohnsiedlungen mohammedanischer Tataren. Ausgehend vom Prinzip der Glaubensfreiheit erhalten diese dieselbe Unterstützung seitens der Administration. Nicht zufällig wurde 1992 im Verwaltungsgebiet Nishnij Nowgorod, in Medjanyj, Krasnooktjabrskij-Kreis, die größte Moschee Rußlands eröffnet. - Zu den Beratungsthemen gehört ferner die Frage der unterschiedlichen religiösen Feiertage.

Die Gebietsadministration konzentriert sich auf die Koordination von Aktivitäten, die von der Basis ausgehen. Ökonomisch gesehen erfordert ein solches Herangehen wesentlich weniger Ausgaben. Zugrunde liegt ihm außerdem eine vage Vorstellung von der Staatsgewalt als einer Institution, die den Bürgern nicht bestimmte Lebensformen aufzwingt, sondern für deren Basisaktivitäten einen Rahmen schafft, indem sie den für das Funktionieren der Gesellschaft erforderlichen Rechtsprinzipien zur Geltung verhilft.

3. Konzeptionelle Varianten

Alle genannten Maßnahmen werden außerhalb einer einheitlichen Konzeption, beispielsweise zur "Schaffung einer Zivilgesellschaft", durchgeführt. "Konzeptualität" und "Systematik" im Denken fehlen, sie werden durch situatives Handeln ersetzt. Entscheidungen werden als Lösung einer Reihe von Einzelaufgaben begriffen, die die Situation im Gebiet "stabilisieren" und das gesellschaftliche Gleichgewicht aufrechterhalten sollen. Nur bedingt läßt sich der politischen Führung ein "Verständnis" ihrer eigenen Maßnahmen zuschreiben; eher sind es durch eine kaum bewußte Idee miteinander verknüpfte Vorstellungen.

Dafür lassen sich zwei Erklärungen anführen. Einerseits resultiert das Fehlen einer positiven Konzeption für gesellschaftspolitisches Handeln des Staates aus dem spezifischen politischen Prozess in Rußland zwischen 1987 bis 1992, in dem sehr häufig eine negativistische Kritik an der herrschenden gesellschaftlichen Praxis geübt und keine positive Konzeption der Umgestaltung entwickelt wurde. Dennoch hatte diese Kritik durchaus einen ideellen Kern, die Idee der "Freiheit", und deshalb gilt diese unbewußt für alle Maßnahmen der Administration von Nishnij Nowgorod. Andererseits fehlen Verwaltungsexperten, die fähig wären, den Prozeß in den entsprechenden Kategorien zu begreifen. Die Arbeit von EPIzentrum hat hier einige Fortschritte in die angegebene Richtung und eine gewisse Systematisierung der konzeptionellen Grundlage des Handelns bewirkt.

Aufschlußreich ist die Differenz im Verständnis des eigenen Handelns zwischen den Koordinationsabteilungen und der Spitze der Administration. Sie resultiert nicht aus persönlichen Spezifika, sondern ist in der besonderen Funktionsweise der entsprechenden Ebenen innerhalb der lokalen staatlichen Hierarchie. Kurz gesagt denken die beamteten Fachleute weitaus "systematischer" (mit der oben gemachten Einschrän-

kung), Verwaltungshandeln wird von ihnen als konsequente Abfolge gedacht, das angewiesene Arbeitsgebiet als wichtig betrachtet. Die Leitung der Administration hingegen gibt ihrer Meinung nach weitaus wichtigeren Dingen (z.B. ökonomischen Problemen) den Vorrang, weshalb geplante Maßnahmen sehr oft nicht umgesetzt werden.⁶

Das Denken der politischen Führungselite ist also in sich nicht einheitlich. Die Verantwortlichen der Gebietsverwaltung zerbrechen sich ihren Kopf in erster Linie über ökonomische Probleme; die Schaffung einer "Zivilgesellschaft" wird zwar für wichtig gehalten, aber nicht zur wesentlichen Aufgabe gemacht. Dieser eigenartige "Ökonomismus des Denkens" ist - nicht zuletzt weil die ökonomische Situation wirklich hart ist - besonders für die Spitzen typisch, die unmittelbar für das entsprechende Arbeitsgebiet verantwortlich sind. Dagegen tragen die Beamten aus den entsprechenden Unterabteilungen der Administration keine "ökonomische" Verantwortung, sondern tun berufsmäßig das, was zu einer "Politik des gesellschaftlichen Konsens" gerechnet werden könnte.

4. Abschließende Bemerkungen

Analysiert man das Bewußtsein der lokalen Machteliten in Rußland insgesamt, muß man im Blick behalten, daß die Situation in Nishnij Nowgorod nicht typisch ist, mehr noch, daß man überhaupt nichts "Typisches" bestimmen kann. Differenziert werden muß nach Merkmalen wie ökonomischer Lage, ethnischer Zusammensetzung der Bevölkerung usw. Das legen die bruchstückhaften Informationen nahe, die wir aus den Republiken und Gebieten Rußlands haben. Auch wenn sie keine Verallgemeinerung zulassen, zwingen sie doch anzuerkennen, daß die Situation in den Gebieten sehr unterschiedlich ist.⁷

Zu einer ernsthaften Analyse der Situation vor Ort und zur Umsetzung einer entsprechenden Politik sind im heutigen Rußland nur die Machtorgane auf Gebiets-, Republik- und Kreisebene in der Lage; nur hier ist eine gezielte Politik des "gesellschaftlichen Konsens" möglich. Das heißt nicht, daß die Machtorgane der russischen Föderation die Situation nicht beeinflussen können; im Gegenteil, sie verfügen über ganz bestimmte Informationskanäle aus den Regionen, wie das System des Ministeriums für Sicherheit, die regionalen Bevollmächtigten des Ministeriums für außen-

⁶ Auch wenn sie nicht auf eigene Erfahrungen in allen Regionen Rußlands rekurren kann, erlaubt die Arbeit von EPIzentrum in Nishnij Nowgorod dennoch vorläufig den verallgemeinernden Schluß, daß die regionalen Administrationen zumindest potentiell ein bestimmtes Verständnis der Situation entwickelt haben. Eine Umsetzung der Einsichten ist aus unserer Sicht von einer Reihe Faktoren abhängig: einem bestimmten Bildungsniveau der Spitzen der lokalen Machtelite (Hochschulbildung, am besten in den Humanwissenschaften), einem bestimmten Alter der obersten Beamten (30 - 40 Jahre), der Teilnahme an politisch-gesellschaftlichen Bewegungen vor der Berufung auf einen Posten in der lokalen Administration, einem weiten Horizont, der sich am Interesse für allgemeine Probleme der Schaffung einer "Zivilgesellschaft" ablesen läßt.

⁷ Entsprechende Untersuchungen empirisch durchzuführen ist äußerst schwierig. Unsere Erfahrungen in Nishnij Nowgorod besagen, daß für eine Vorstellung davon, wie die lokale Machtelite denkt und ihre Aufgaben löst, mindestens drei Monate gemeinsamer Arbeit erforderlich sind.

wirtschaftliche Beziehungen, die Leiter der Administration, soziologische Umfragen, Analysen der lokalen Presse usw. Hier soll festgehalten werden, daß im Sommer/Herbst 1992 die Föderationsspitze die Entwicklung einer Politik des "gesellschaftlichen Konsens" auf lokaler Ebene noch nicht als Aufgabe erkannt hatte, während unsere Erfahrung in Nishnij Nowgorod gezeigt hat, daß man sich dort, wenn auch undeutlich, des Problems bewußt ist. Damit ist eine wichtige Voraussetzung für ein vertieftes Verständnis und weiteres Handeln gegeben.

(Das Manuskript wurde im Januar 1993 erstellt.)

Aleksej Melinkow ist Mitarbeiter des EPIzentrums, Moskau. Übersetzung und bearbeitet von Eva Ehrenberg und Hartmute Trepper.