

## Entwicklung des sozialen Dienstleistungsmarkts in Belarus

Astrid Sahn, Berlin

### Zusammenfassung:

Mit der Neufassung des Gesetzes »Über Sozialversorgung« erhielten belarussische NRO 2013 erstmals rechtlich die Möglichkeit, soziale Dienstleistungen mit staatlicher Finanzierung durchzuführen. Mit dieser Neuerung wurde eine grundlegende Reform des sozialen Versorgungssystems in Belarus eingeleitet, an deren Ende ein neues Rollenverständnis von staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren im sozialen Bereich stehen könnte. Für einen durchgreifenden Erfolg dieser Reform sind jedoch noch zahlreiche Hürden auf Seiten von Behörden und NRO zu überwinden.

Die soziale Betreuung von hilfsbedürftigen Bürgern in Belarus wurde vom Staat noch bis vor kurzem ausschließlich an staatliche Einrichtungen delegiert. Eine zentrale Rolle spielen dabei die »Territorialen Zentren für die soziale Versorgung der Bevölkerung«, von denen es derzeit insgesamt 146 gibt. Diese staatlichen Sozialzentren sind für das gesamte Spektrum an sozialen Dienstleistungen in einer Region, einer Stadt oder einem Stadtbezirk zuständig. Zum 1. April 2014 belief sich die Zahl der von den Sozialzentren betreuten Personen auf insgesamt 1,7 Mio. Personen. Hierzu gehören u. a. 694.000 alleinstehende oder alleinlebende alte Menschen, 113.000 Alleinerziehende, 69.000 kinderreiche Familien, 51.600 alleinstehende oder alleinlebende Menschen mit Behinderung, 22.700 Familien mit behinderten Kindern, 8.000 Waisen bzw. Sozialwaisen sowie 3.500 resozialisierungsbedürftige ehemalige Strafgefangene.

### Staatliche Selbstüberforderung

Zur Betreuung dieser Zielgruppen gibt es in den Sozialzentren vielfältige Angebote, wie Ganztagesstätten für ältere und behinderte Menschen oder »Krisenzimmer« für Opfer häuslicher Gewalt. Die Zentren üben ebenso die Funktionen von Altersheimen und Behindertenwerkstätten aus. Sie organisieren Kleiderkammern und andere soziale Unterstützungsmaßnahmen, bieten Beratungen und Weiterbildungskurse an (z. B. Computerkurse für ältere Menschen) und kümmern sich außerdem um die Alltagsbegleitung und medizinische Versorgung von pflegebedürftigen Menschen in ihrem häuslichen Umfeld. Um den Bürgern einen wohnortnahen Zugang zu den Sozialleistungen zu ermöglichen, unterhalten die Sozialzentren 31 Filialen und 1.070 soziale Versorgungsstellen. Zudem gibt es 77 hauswirtschaftliche »mobile Brigaden«, welche kurzfristig Haushaltshilfe leisten, sowie 120 »mobile Brigaden«, die für häusliche Pflege zuständig sind.

In den letzten Jahren zeichnete sich jedoch zunehmend ab, dass staatliche Strukturen langfristig den wachsenden Bedarf an sozialer Betreuung in der Bevöl-

kerung nicht mehr alleine befriedigen können. Dies ist insbesondere durch die demographischen Veränderungen bedingt, die u. a. durch die steigende Lebenserwartung sowie die zunehmende Landflucht der jungen Menschen ausgelöst werden. Infolgedessen müssen immer mehr Menschen betreut werden. Dabei erhöht sich der individuelle Betreuungsaufwand in vielen Fällen dadurch, dass es zahlreiche Dörfer gibt, in denen nur noch eine Handvoll alter Menschen als einzige ständige Bewohner lebt.

Bereits heute ist der Staat mit seinem umfassenden staatlichen Sozialversorgungsanspruch offensichtlich finanziell überfordert. Aus diesem Grunde bieten die staatlichen Sozialzentren immer mehr Dienstleistungen gegen Bezahlung an. So wurden im April 2013 lediglich 12 Prozent der angebotenen sozialen Dienstleistungen von den Empfängern vollständig bezahlt, während 88 Prozent kostenlos bzw. gegen eine partielle Eigenbeteiligung erbracht wurden. Binnen eines Jahres drehte sich dieses Verhältnis jedoch vollständig um: Im April 2014 wurden bereits 83,7 % aller erbrachten sozialen Dienstleistungen von den Empfängern vollständig bezahlt, während 13,9 % gegen eine partielle Eigenbeteiligung und nur 2,4 % kostenlos erbracht wurden.

### Kooperationsangebot an NRO

Finanzielle Argumente spielten auch eine zentrale Rolle für die Begründung einer weiteren Reform des sozialen Versorgungssystems, nämlich für die rechtliche Verankerung des staatlichen Sozialauftrags im Rahmen der Neufassung des Gesetzes »Über Sozialversorgung«, die zum 1. Januar 2013 in Kraft trat. Als »staatlicher Sozialauftrag« wird in Belarus die Möglichkeit bezeichnet, dass regionale Sozialbehörden soziale Dienstleistungen unter NRO öffentlich ausschreiben und einen der Bewerber mit ihrer Erbringung beauftragen. Das die Gesetzesänderung initiiierende Ministerium für Arbeit und Soziales begründete seinen Vorstoß gegenüber anderen Ministerien, wie dem Finanzministerium, vor allem mit der Erwartung, dass die Dienstleistungserbringung durch

NRO kostengünstiger sei als durch staatliche Stellen. Dabei verwies es auch auf die in Deutschland und anderen EU-Ländern, aber auch in einigen postsowjetischen Staaten, wie Kasachstan, existierenden Erfahrungen.

Hintergrund für diese Bereitschaft des Sozialministeriums sich auf eine vertraglich geregelte Zusammenarbeit mit NRO einzulassen, sind freilich nicht rein finanzielle Überlegungen. Vielmehr konnte sich das Ministerium in den vergangenen 15 Jahren davon überzeugen, dass soziale NRO zentrale Motoren für Innovationen im Bereich der sozialen Versorgung sind. So haben etliche belarussische NRO langjährige Partnerschaften mit sozialen Organisationen in Deutschland und anderen europäischen Ländern aufgebaut, mit deren Hilfe beispielsweise neue Ansätze zur Inklusion von Menschen mit Behinderung, zur Begleitung von Suchtabhängigen etc. in Belarus bekannt und erfolgreich in Pilotprojekten erprobt wurden. Die Ergebnisse dieser Pilotprojekte überzeugten auch die Vertreter staatlicher Behörden. Im Rahmen von internationalen Studienreisen konnten sich diese zudem selbst ein Bild davon verschaffen, wie in anderen Ländern Staat und NRO im Bereich der sozialen Versorgung kooperieren.

### Internationale Reformimpulse

Infolge dieser zunächst punktuellen Zusammenarbeit bildete sich allmählich Vertrauen zwischen den beteiligten staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren heraus, das die Grundlage für ein weitergehendes Kooperationsangebot legte. Einen wesentlichen Beitrag zu dieser Entwicklung leistete von deutscher Seite das Förderprogramm Belarus, welches seit 2002 vom Dortmunder Internationalen Bildungs- und Begegnungswerk im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) sowie der Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (giz) umgesetzt wird. In den Jahren 2010–2011 ermöglichte das Förderprogramm Belarus dem Sozialministerium umfassende Beratungen durch deutsche Experten. Dabei wurden den beteiligten Ministeriumsvertretern die Spezifika sowie die Vor- und Nachteile des deutschen sozialen Leistungserbringungsrechts vermittelt sowie konkrete Empfehlungen für die Einführung eines Vergaberechts für soziale Dienstleistungen in Belarus formuliert. In diese Beratungsprozesse waren zudem belarussische NRO einbezogen, um die Berücksichtigung unterschiedlicher Perspektiven bei der Erarbeitung der gesetzlichen Regelungen zu ermöglichen. Parallel wurden Vertreter von regionalen Behörden und NRO in Weiterbildungskursen, die von der Internationalen Bildungs- und Begegnungsstätte »Johannes Rau« Minsk (IBB Minsk) in Kooperation mit dem Fortbildungsinstitut des Sozialministeriums organisiert wurden, darin

geschult, wie eine öffentliche Ausschreibung erfolgt, wie die Kosten von sozialen Dienstleistungen berechnet werden, welche Qualitätsstandards angewendet werden etc.

### Startschwierigkeiten

Doch trotz dieser intensiven Bemühungen, die durch Maßnahmen anderer internationaler Geber ergänzt wurden, waren zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Neufassung des Gesetzes »Über Sozialversorgung« Anfang 2013 noch nicht die Voraussetzungen für die aktive Umsetzung des staatlichen Sozialauftrags gegeben. Der praktischen Anwendung des neuen sozialpolitischen Instruments standen insbesondere folgende Hürden im Weg:

- für 2013 waren keine staatlichen Haushaltsmittel für den staatlichen Sozialauftrag bereit gestellt worden;
- es gab keine verbindlichen Qualitätsstandards für soziale Dienstleistungen, die Gegenstand des staatlichen Sozialauftrags werden können;
- viele regionale Behörden und lokale NRO waren bis dahin nur unzureichend über den neuen Mechanismus informiert. Im staatlichen Sozialauftrag sahen sie nicht in erster Linie eine Chance, sondern das Risiko im Falle der Vergabe bzw. des Erhalts von staatlichen Haushaltsmitteln mit zusätzlichen Überprüfungen über die zweckgemäße Mittelverwendung durch die Kontrollbehörden konfrontiert zu werden;
- das Gesetz sieht bisher nur die Finanzierung von Personalkosten, jedoch nicht von Sachkosten für Dienstleistungen im Rahmen des staatlichen Sozialauftrags vor. Damit sind die Anwendungsmöglichkeiten des staatlichen Sozialauftrags derzeit de facto auf ein begrenztes Spektrum sozialer Dienstleistungen eingeschränkt.

### Piloterfahrungen

Dennoch fanden sich in 2013 Behörden und NRO, die bereit waren eine Vorreiterrolle bei der praktischen Einführung des staatlichen Sozialauftrags zu übernehmen. So gelang es dem Belarussischen Roten Kreuz mit Unterstützung des Förderprogramms Belarus und der deutsch-belarussischen Gesellschaft (dbg) in den Städten Hrodna und Nawapolazk zwei Pilotprojekte zum staatlichen Sozialauftrag im Bereich »Häusliche Pflege« durchzuführen. Im Falle Hrodna erklärte sich die zuständige Sozialverwaltung dabei sogar bereit, eigene Mittel aus dem Reservefonds der Stadt bereit zu stellen. Dies war landesweit der einzige Fall der öffentlichen Ausschreibung einer sozialen Dienstleistung für NRO in diesem Jahr. Er hatte jedoch die Wirkung eines Eisbrechers. Denn am Beispiel Hrodna konnte ein Durchführungsmodell für alle Etappen der Vergabe des staatli-

chen Sozialauftrags – anfangen von der Ausschreibung über die Auswahl, den Vertragsabschluss, die Mittelzuweisung bis hin zur Abrechnung – entwickelt werden, das anschließend allen interessierten Behörden und Organisationen zur Verfügung gestellt wurde.

Eine wichtige Rolle spielte hierbei ein Nationaler Runder Tisch, der Ende Mai 2013 in der IBB Minsk stattfand und zu dem Vertreter aus relevanten Ministerien und regionalen Behörden sowie NRO eingeladen waren. Als zentrales Ergebnis dieses Runden Tisches wurde im November 2013 eine zusätzliche Position in das staatliche Programm zur Entwicklung der sozialen Versorgung für 2011 bis 2015 aufgenommen. Hierdurch wurde die Bereitstellung von Haushaltsmitteln für den Staatlichen Sozialauftrag ab 2014 möglich. Bereits Ende 2013 wurden auf der Homepage <www.icetrade.by>, über die alle öffentlichen Ausschreibungen in Belarus erfolgen, erste Ausschreibungen veröffentlicht. Eine vorläufige Auswertung der Ergebnisse dieses Ausschreibungsprozesses erfolgte beim 2. landesweiten Sozialen Forum im April 2014, das unter dem Motto »Sozialer Zusammenhalt kommt allen zugute!« als Kooperationsveranstaltung gemeinsam vom Sozialministerium, der IBB Minsk, dem »Office for European Expertise and Communication« sowie zahlreichen weiteren internationalen und nationalen Organisationen organisiert wurde und über 300 Teilnehmer aus über 10 Ländern in der IBB Minsk zusammenführte.

## Zwischenbilanz

Zum Zeitpunkt des Sozialen Forums waren nach Angaben des belarussischen Sozialministeriums in 20 Bezirken von Belarus Ausschreibungen zur Vergabe von sozialen Dienstleistungen erfolgt. Dabei kam es in 14 Fällen zu einem Vertragsabschluss, wobei das Gesamtauftragsvolumen 1,3 Mrd. BYR (etwa 94.000 Euro) betrug. In den anderen Fällen scheiterte die Ausschreibung mangels Bewerber – denn nach dem geltenden Recht ist die Beteiligung von mindestens zwei Bewerbern Voraussetzung für eine Vergabe. Bis Mitte Mai 2014 erhöhte sich die Anzahl der unterzeichneten Verträge auf 24, zudem waren weitere Ausschreibungen in der Zwischenzeit erfolgt, die noch nicht abgeschlossen waren.

Die Zwischenbilanz der Einführung beim 2. Sozialen Forum ermittelte folgende Trends:

1. Die Mehrzahl der Ausschreibungen erfolgte in den Gebieten Minsk, Hrodna und Wizebsk. In der Hauptstadt Minsk gab es bis Mitte Mai zwei – noch nicht abgeschlossene – Ausschreibungen, im Gebiet Brest eine Ausschreibung, in den Gebieten Homel und Mahilau noch keine.
2. In 21 der bis Mitte Mai abgeschlossenen 24 Verträge war das Belarussische Rote Kreuz Gewinner

der Ausschreibung, in den drei anderen Fällen ging der Zuschlag an die katholische Caritas sowie zwei weitere NRO.

Es lässt sich folglich eine ungleiche Beteiligung der regionalen Behörden an der Einführung des staatlichen Sozialauftrags erkennen. Dabei gibt es derzeit allerdings nur im Gebiet Gomel eine strikte Verweigerungshaltung der Gebietsbehörden gegenüber diesem neuen sozialpolitischen Instrument, die z.T. durch Personalwechsel in der Leitung der Gebietsverwaltung bedingt zu sein scheint. Dabei wäre gerade das Gebiet Homel besonders für die Vorreiterrolle beim staatlichen Sozialauftrag prädestiniert gewesen, da hier nach Minsk die höchste Zahl sozial aktiver NRO in Belarus zu verzeichnen ist. Im Falle eines erfolgreichen Verlaufs der 2014 vergebenen Sozialaufträge ist jedoch davon auszugehen, dass sich auch die bisher passiven bzw. ablehnenden Gebiete an der Anwendung des staatlichen Sozialauftrags beteiligen.

Die erkennbare Dominanz des Belarussischen Roten Kreuzes bei der Vergabe des staatlichen Sozialauftrags kann einerseits als ein Hinweis auf die Risikoscheu der belarussischen regionalen Behörden gedeutet werden, die aufgrund der weiter oben erwähnten Angst vor zusätzlichen Kontrollen in der Anfangsphase nur mit bewährten Organisationen zusammenarbeiten wollen. Ein mindestens ebenso gewichtiger Grund dürfte jedoch sein, dass die meisten bisher erfolgten Ausschreibungen sich auf den Bereich der häuslichen Pflege beziehen, für deren Durchführung eine medizinische Qualifikation Voraussetzung ist. Mitarbeiter mit medizinischen Qualifikationen haben jedoch nur die wenigsten belarussischen NRO vorzuweisen. Dementsprechend haben die Ausschreibungen, bei denen andere NRO einen Sozialauftrag erhielten, andere Dienstleistungen zum Gegenstand (u. a. Angebote für Menschen mit Behinderung, Begleitung von Suchtabhängigen). Beim Sozialen Forum in Minsk zeigte sich zudem, dass neben den sozialen Behörden auch andere Behörden ein Interesse an der Anwendung des staatlichen Sozialauftrags haben, z. B. das Innenministerium im Bereich der Resozialisierung von ehemaligen Strafgefangenen. Mittelfristig könnte daher das Spektrum der sozialen Dienstleistungen deutlich erweitert werden, so dass auch mehr NRO Beteiligungschancen erhalten.

## Erfolgsvoraussetzungen

Gleichwohl besteht in der jetzigen Phase die Gefahr, dass sowohl bei den staatlichen als auch bei den zivilgesellschaftlichen Akteuren infolge der Anfangsschwierigkeiten des staatlichen Sozialauftrags ein Frustrationseffekt entsteht. So zeigen sich beispielsweise staatliche Vertreter darüber enttäuscht, dass NRO sich nicht ausreichend aktiv bei Ausschreibungen bewerben sowie häufig nicht

die Dienstleistungen anbieten, nach denen nach staatlicher Einschätzung ein Bedarf besteht. NRO wiederum beschwerten sich mit Recht darüber, dass viele staatliche Vorgaben für NRO nicht erfüllbar sind. Hierzu gehört beispielsweise die Anforderung, dass NRO keinen Vorschuss vom Staat für den Sozialauftrag erhalten, sondern erst nach erbrachter Dienstleistung die hierbei entstandenen Personalkosten erstattet bekommen. De facto ist jedoch kaum eine belarussische NRO in der Lage, entsprechende finanzielle Vorleistungen zu erbringen.

Damit die angestoßene Reform des Sozialsystems letztendlich ein Erfolg wird, müssen sich beide Seiten weiter aufeinander zu bewegen. Die zivilgesellschaftlichen Organisationen müssen sich zusätzliche Kompetenzen aneignen und sich entscheiden, ob sie ihre sozialen

Dienstleistungen auf den vom Staat definierten Bedarf hin entwickeln bzw. wie sie die staatlichen Stellen von zusätzlichen Bedarfen überzeugen wollen, um das mit dem staatlichen Sozialauftrag verbundene »Fenster der Gelegenheit« für die Beendigung des staatlichen Monopols in der Sozialversorgung nicht zu verpassen. Die zuständigen staatlichen Stellen müssten ihrerseits die finanzielle Ausstattung und die Anwendungsmöglichkeiten des staatlichen Sozialauftrags erweitern, damit NRO nicht von der fehlenden Attraktivität des Kooperationsangebots abgeschreckt werden. Denn die sozialen Herausforderungen der Zukunft werden sich nur gemeinsam und im internationalen Erfahrungsaustausch bewältigen lassen.

*Über die Autorin:*

Dr. Astrid Sahm (\*1968) ist Politikwissenschaftlerin und derzeit als Leiterin der Berliner Repräsentanz des Internationalen Bildungs- und Begegnungswerks in Dortmund tätig.

*Lesetipps:*

- Raisa Sinelnikowa: Sozialauftrag als Schritt zur sozialen Partnerschaft, in: Belarus-Perspektiven, Nr. 55, Winter 2012, S. 12–13.
- Gosudarstvennaja socialnaja podderzhka, Information des belarussischen Ministeriums für Arbeit und Soziales, <<http://www.mintrud.gov.by/ru/gosudarstvennaya-socialnaya-podderzhka>> (Daten auf dem Stand vom 1. April 2014).

## KOMMENTAR

# Die Eishockey-WM in Minsk: gesellschaftliche und politische Perspektiven

Pavel Baravik / Clemens Günther / Anna Koubová / Maria Lydia Tandack / Alexander Wentker, Berlin

Die Eishockey-Weltmeisterschaft, die im Mai 2014 in Belarus ausgetragen wurde, ist nur eines von vielen Sportgroßereignissen, die in letzter Zeit im postsowjetischen Raum stattfinden. Ihr vorausgegangen waren u. a. die Fußball-Europameisterschaft 2012 in der Ukraine sowie die Olympischen Spiele 2014 in Sotchi. Die Berichterstattung in Deutschland und anderen EU-Staaten konzentriert sich dabei vorrangig auf die politischen und wirtschaftlichen Dimensionen dieser Großereignisse. Dadurch geraten das Problem Korruption sowie die Selbstinszenierung der Machthaber im Osten in den Vordergrund der öffentlichen Aufmerksamkeit. Ausgespart bleibt hingegen häufig, welche Auswirkungen internationale Sportevents auf die Gesellschaften in den Austragungsländern haben. Wie werden sie von den Menschen vor Ort wahrgenommen

und welche Prozesse stoßen sie an? Und welche Rolle spielt Europa bei alledem? Diesen Fragen sind fünf Studierende aus Belarus, Deutschland, Polen und Tschechien im Rahmen des Studienkollegs zu Berlin ein Jahr lang in der Forschungsgruppe »Macht Spiele – Großereignisse im postsowjetischen Raum« nachgegangen. Auf der Suche nach Antworten reisten sie u. a. zweimal, im März und im Mai 2014, nach Minsk. Im Ergebnis entstand eine Dokumentation mit Reportagen, aus der im Folgenden einige Auszüge zu lesen sind.

## Don't Play with the Dictator!?

War die Entscheidung richtig, die Eishockey-WM 2014 in Belarus auszutragen, so dass die politische Führung die Gelegenheit bekam, sich mit einem solchen Sportgroßereignis zu präsentieren? Kann hierdurch ein gesell-