

**Analyse**

## Internationale Förderung und politische Kultur in der russischen Zivilgesellschaft. Das Beispiel der NGOs in der Behindertenhilfe

Von Christian Fröhlich, Leipzig

### Zusammenfassung

Am Beispiel von Hilfe für Menschen mit Behinderungen wird gezeigt, dass internationale Förderung russischer NGOs zwar ein wichtiges Standbein zivilgesellschaftlicher Entwicklung in Russland ist. Doch aufgrund eines selektiven Modus der Partnerwahl und des Transfers von inhaltlichen und strukturellen Charakteristika westlicher Institutionen spaltet sich die russische NGO-Gemeinschaft entlang der Bewerbungserfolge bei internationaler Unterstützung. Während westlich geförderte NGOs ihre Prioritäten hin zu Menschenrechtsaktivitäten und Öffentlichkeitsarbeit verschieben und damit den Widerstand staatlicher Strukturen heraufbeschwören, halten die nicht geförderten NGOs an einer sozialen Partnerschaft mit dem Staat fest, die aber wenig Erfolge bei der sozialen Integration marginalisierter Bevölkerungsgruppen verzeichnet.

### Behinderung in der russischen Gesellschaft

Mit dem politischen Systemwechsel war und ist in Russland eine tiefgreifende Transformation aller gesellschaftlichen Teilbereiche verbunden. Die soziale Sicherheit der Menschen verringerte sich deutlich, weil in den letzten 15 Jahren Reformen erfolgten, die die umfassende Zuständigkeit des Staates durch eine liberale Sozialpolitik ersetzen. Dabei stellt sich infolge der einschneidenden Um- und Abbauten im staatlichen Sozialapparat die Frage nach der sozialen Inklusion benachteiligter Bevölkerungsgruppen. Trotz der politisch vertretenen Richtung eines demokratischen Wandels bleibt die Teilhabe vieler Gesellschaftsmitglieder an Bildung, am Arbeitsmarkt und an System sozialer Sicherung prekär und die Frage nach der Angemessenheit der gesellschaftlichen Integrationssysteme ist weiterhin virulent.

Eine Bevölkerungsgruppe, für die sich diese Umstände besonders stark und existentiell auswirken, sind Menschen mit geistigen und körperlichen Behinderungen. Laut russischer Amtsstatistik lebten im Jahre 2007 rund 13 Millionen behinderte Menschen im Lande, dass sind ca. 18 % der Gesamtbevölkerung. Im Vergleich zum weltweiten Durchschnitt von ca. 10 % in den UN-Statistiken, und ungefähr 13 %, von denen die Europäische Statistik für die Länder der EU spricht, liegt dieser Anteil relativ hoch und macht die Lebensumstände dieser Menschen zu einer wichtigen sozialstaatlichen Aufgabe Russlands.

Menschen mit Behinderungen waren schon in der Sowjetunion als ein besonderes sozialpolitisches Problem gesehen worden. In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts etablierten sich die Kategorien Leistungsfähigkeit und Produktivität, mit denen zwischen »behin-

dert« und »gesund« unterschieden wurden. Hintergrund dieser institutionellen Perspektive auf Behinderung war die Ideologie einer Gesellschaft frei von Problemen und somit auch frei von Menschen mit Beeinträchtigungen oder »Defekten«. Daran anschließend setzten Experten in den medizinischen Strukturen und den politischen Entscheidungsgremien das an der Beseitigung von Defekten orientierte Dogma der so genannten »Defektologie« (Defektologija) durch. Auf dieser diagnostischen Grundlage entwickelte sich ein weitreichendes Anstaltensystem für praktisch jede »Krankheit«, die den Betroffenen aus ideologischer Sicht daran hinderte, aktiv am Aufbau der sozialistischen Gesellschaft teilzunehmen. Kulturell wurden diese Ausschließungsmechanismen von einer traditionell hohen Bewertung physischer und psychischer Schaffenskraft gestützt, die eine sozialstrukturelle Abwertung von Menschen mit Behinderungen bewirkte. Dies schloss diese Personen von der Möglichkeit aus, ein sozial als normal bewertetes Leben zu führen – vielmehr kommt es bis heute zu sozialen Stigmatisierungen, die auch Familienmitglieder und ihr soziales Umfeld betreffen.

Eine nichtstaatliche Repräsentation der Interessen behinderter Menschen gab es in der UdSSR seit 1956 nicht mehr. Neugründungen von Gesellschaften zur Lösung wirtschaftlicher und sozialer Belange Behinderteter, die nicht in staatlicher Hand lagen, waren seitdem verboten. Zwar gab es in den späten 1970er und Anfang der 1980er Jahre innerhalb der Dissidentenbewegung einige Gruppierungen, die sich für die Interessen behinderter Menschen, vor allem für Opfer von Arbeitsunfällen, einsetzten. Doch massiver Druck von offizieller Seite, sowie gewaltsame Übergriffe und erzwungene Emigration führten zu ihrer Auflösung.

## Systemtransformation und Wandel in der Behindertenhilfe

Doch das politische Chaos in den Transformationsprozessen der 1990er Jahre verschaffte auch einer unabhängigen Interessenvertretung für Menschen mit Behinderungen neuen Raum. Nach Aufhebung des Organisationsverbots gründeten sich im nichtstaatlichen Sektor eine Vielzahl von Selbsthilfegruppen und Initiativen aus Basisaktivisten und selbst Betroffenen. Doch auch von staatlicher Seite hat sich in den letzten 15 Jahren etwas getan. Gesetzesentwürfe zur Integration behinderter Menschen sind verabschiedet und erhebliche, landesweite Finanzierungsprogramme sind angeschoben worden, um der prekären sozialen Lage behinderter Menschen durch staatliche Förderprojekte und institutionelle Veränderungen entgegenzuwirken.

Das im Jahre 1995 verabschiedete nationale Gesetz Nr. 181 »Zum sozialen Schutz der Behinderten in der Russischen Föderation« war der erste sozialpolitische Schritt in Richtung einer Integration – dieses Gesetz legt bis heute maßgeblich den sozialen Status von Menschen mit Behinderungen fest. Erstmals in der russischen Geschichte werden gleichberechtigte Möglichkeiten für die Realisierung bürgerlicher, wirtschaftlicher und politischer Rechte für Menschen mit Behinderungen formuliert. Im Jahre 2005 folgte das von der Duma verabschiedete Volksprojekt »Soziale Unterstützung der Behinderten 2006–2010«. Seitdem wird der behinderte Mensch in Gesetzestexten nicht mehr als beschädigte Arbeitskrafteinheit, sondern als vollberechtigtes Mitglied der Gesellschaft betrachtet. Im September 2008 unterzeichnete Russland außerdem die UN-Menschenrechtskonvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und Präsident Medwedjew setzte die Unterstützung der Behinderten auf die staatliche Prioritätenliste.

Allerdings gestaltet sich die sozialintegrative Umsetzung der Gesetzesvorgaben mehr als schwierig. Nicht nur aufgrund der in den Gesetzestexten konservierten Definition von Behinderung als medizinische Kategorie, welche eingeschränkte Lebensaktivitäten exklusiv auf die körperliche oder geistige Schädigung zurückführt und somit nur Platz für sozialmedizinische, nicht aber für bildungs- und arbeitsmarktbezogene Rehabilitationsmaßnahmen oder Diskriminierungsschutz lässt. Vor allem sind aber bisher keine einheitlichen und verbindlichen Finanzierungsregelungen für Rehabilitations- und Integrationsmaßnahmen festgelegt worden.

In dieser Situation der unregelmäßigen Finanzierung und einem sehr geringen Staatsausgaben im Sozialbereich gründeten sich nichtstaatliche Organisationen im

Laufe der 1990er vor allem, um die erheblichen Lücken in der staatlichen sozialmedizinischen Versorgung zu kompensieren. Als Selbsthilfevereinigungen sahen sich viele vor allem als Partner des Staates in der Lösung der dringenden sozialpolitischen Probleme benachteiligter Bevölkerungsgruppen. Doch war finanzielle Hilfe von staatlicher Seite kaum zu erwarten, so dass die NGO-Aktivisten auf ihrer Suche nach alternativen Geldquellen auf internationale Entwicklungshilfeorganisationen trafen.

## Russische NGOs und internationale Förderung

In Russland engagieren sich für sozialintegrative Projekte bis heute staatliche Agenturen wie die deutsche GTZ, die amerikanische USAID, die britische DFID und die schwedische SIDA, und unabhängige Organisationen, wie z. B. IREX, Soros Foundation, Charities Aid Foundation, aber auch bürgerschaftliche Spendenvereine, Initiativen etc. Zwischenstaatliche Institutionen wie die OECD und die diversen Agenturen der UN und der EU sind ebenfalls seit Jahren involviert. Genaue Zahlen sind zwar nicht bekannt, aber es wird geschätzt, dass seit den 1990er Jahren ungefähr die Hälfte aller nichtstaatlichen Organisationen in Russland Ressourcen für Strukturaufbau und Projektrealisierungen von internationaler Seite erhalten haben.

Internationale Organisationen sind an ein weltweites Netz von staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen angeschlossen, in dem sie einem Realisierungsdruck von bestimmten, in diesem globalen Netz legitimierten Idealen und Normen unterliegen, die sich sowohl auf die Art und Weise organisationalen Agierens und der verfolgten Ziele, als auch auf die Auswahl der Projektpartner im Einsatzland auswirken. In der Regel sind das westlich-liberale Modelle von demokratischem Handeln und zivilgesellschaftlichem Engagement für Menschenrechte, sozialen Bewegungen und Unabhängigkeit von staatlichen Strukturen.

Deshalb haben internationale Geberorganisationen in den meisten Fällen einen sehr präzisen Auswahlmodus für ihre russischen Projektpartner. Das äußert sich schon in den Bewerbungsbedingungen und Förderrichtlinien, welche starke Präferenzen auf solche Organisationen legen, die mit ihrer Projektausrichtung schon westlich-liberale Vorstellungen von Demokratie und Zivilgesellschaft vertreten, in dem sie sich explizit für individuelle Menschenrechte einsetzen und Autonomie gegenüber dem Staat pflegen. Typische, international geförderte Projekte sind Konferenzen, Workshops mit internationalen Experten, Anfertigung und Druck von Infor-

mationsmaterialien und die Durchführung von Kampagnen zur öffentlichen Meinungsbildung. Dabei werden vor allem solche NGOs bevorzugt, deren Aktivisten bereits zumindest einmal an einem internationalen Austauschprogramm teilgenommen haben und schon eine so genannte »Fördergeschichte« haben, also in der Vergangenheit schon internationale Förderung erhalten haben. Diese Aktivisten sprechen die »Sprache des Westens« und wissen, wie sie ihre Projekte im Rahmen von Menschenrechten, Demokratisierung und Interessensvertretung erfolgreich artikulieren können. Russische Bewerber um westliche Fördermittel müssen nicht nur diese »Antragslyrik« beherrschen, sondern auch sehr gute Englischkenntnisse besitzen, um die Antragsbedingungen erfüllen zu können.

Eine Gefahr, die dabei besteht, ist die Entwicklung einer ungleichen Beziehung von Förderer und Gefördertem. Die Förderorganisationen geben oft sehr viel Geld für russische Projekte, fordern dafür aber detaillierte Evaluationen, strikte Abrechnungen und Abschlussberichte ein, die auf die normativen Vorgaben der Ausschreibung passen und somit die Fördermechanismen vor den internationalen Geldquellen der Geberorganisation rechtfertigen. Diese Bedingungen führen in der Regel dazu, dass die russischen NGOs mit der Förderung nicht nur das Geld, sondern auch Weiterbildungen in Organisationsmanagement, Fundraising und Abrechnungsmodalitäten von ihren westlichen Partnern erhalten. In die russischen Organisationen werden auf diesem Wege normative Paradigmen westlicher, rationaler Organisationsstrukturen transferiert, welche diese zu »besseren« und weiterhin förderungswürdigen Antragsstellern machen.

Da aber Förderalternativen für russischen NGOs aufgrund der sehr wenigen nationalen Quellen selten sind, tendieren viele von ihnen dazu, ihre inhaltlichen Projektprioritäten von vormals sozialer Hilfe hin zu den in den internationalen Förderprogrammen präferierten thematischen Einheiten von Wissensvermittlung und Öffentlichkeitsarbeit zu verschieben. Viele Organisationen müssen hiermit aber den Preis zahlen, den direkten Kontakt zu ihrer Klientel zu verlieren.

Allerdings schließt der Fokus internationaler Geberorganisationen auf schon »verwestlichte« russische NGOs und die strikten und hohen Bedingungen für Anträge und Projektrealisationen den Teil der russischen Organisationen aus, die sich aufgrund der ungenügenden staatlichen Sozialleistungen auf medizinische und soziale Basishilfen konzentrieren. Diese Aktivisten haben direkten Kontakt mit ihrer Klientel, wenn sie bei der Arbeitssuche helfen oder bei lokalen Bürokraten absenkbare

Busse und abgesenkte Bordsteine erkämpfen. Sie führen Kultur- und Erholungsveranstaltungen durch, organisieren Exkursionen, Sportwettbewerbe und gemeinsame Festivitäten. Nur wenige von ihnen engagierten sich jedoch für politische Lobbyarbeit oder erheben Forderungen nach Ausweitung politischer Rechte und gegen Diskriminierung. Sie verstehen sich vielmehr als Partner des Staates bei der Lösung und Verbesserung der desolaten Lebenslage behinderter Menschen. Diese Eigenschaft macht sie einflussreicher in der Zusammenarbeit mit staatlichen, sozialpolitischen Organen als ihre international geförderten Gegenparts.

### Russische NGOs und politische Kultur

Die sowjetische Eigenschaft der »gosudarstvennost« gesellschaftlicher Organisationen, d. h. der Loyalität gegenüber dem Staat, formte die Staat–Zivilgesellschaft-Beziehung schon im Zarenreich, und wird derzeit revitalisiert. Unter solchen Bedingungen kann es zur Entwicklung einer »quasi-Zivilgesellschaft« kommen, wenn technisch vom Staat unabhängige Organisationen konstant staatlich definierte Problemlagen und Lösungsstrategien unterstützen. In der Behindertenhilfe sind das die drei größten Organisationen – die »Allrussische Organisation der Blinden«, die »Allrussische Organisation der Gehörlosen« und die »Allrussische Organisation der körperlich Behinderten«, welche den größten Teil ihres Budgets aus dem Staatshaushalt erhalten und fast ausschließlich soziale Dienstleistungen und geschützte Werkstätten unterhalten. Sie sind damit eine der stärksten Säulen der russischen Wohlfahrt für Menschen mit Behinderungen, vertreten selbst aber weder aktiv Menschenrechtsthemen noch fordern sie Teilhaberechte ein.

Allerdings waren und sind die meisten, in den 1990er Jahren aufgrund der Sozialstaatsdefizite gegründeten NGOs mit staatlichen Strukturen in Kooperationen verbunden. Von staatlicher Seite wurden materielle Ressourcen wie Büroräume und geringe Energiekosten geboten, um diese nichtstaatliche Sozialunterstützung zu stabilisieren. Diese Situation hält die Aktivisten von einem Engagement für Menschenrechte und von politischer Lobby-Arbeit ab, denn das würde die staatliche Unterstützung infrage stellen.

Während dies NGOs so für internationale Geber unsichtbar sind, haben es andererseits international geförderte NGOs schwer, ihre Projekte von staatlicher Seite legitimieren zu lassen. Deren Menschenrechtsaktivitäten, wie Forderungen nach mehr politischer und sozialer Partizipation werden von der russischen Staatsbürokratie oftmals als Dissidententum und Erosion gesellschaftlicher Fundamente interpretiert. Das

führt soweit, dass russische NGOs für sich entscheiden, keine internationale Hilfe in Anspruch zu nehmen und ihre Projekte im Bereich sozialer und kultureller Aktivitäten zu belassen, um nicht ins Visier staatlicher Repressionen zu geraten.

### Fazit

Es ist unbestreitbar, dass die Aktivitäten internationaler Geberorganisationen einen positiven Effekt auf die Entwicklung von nichtstaatlicher Hilfe und Interessensvertretung für Probleme und Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen haben. Durch internationale Finanzierung und Wissenstransfer sind russische NGOs in Lage, ihre Positionen auf politischer Ebene zu artikulieren. Durch die internationalen Partnerschaften wandeln sich die Organisationsstrukturen und Projektziele zu westlichen Mustern rationaler Effizienz und Verfolgung von Menschenrechtsthemen und Interessensvertretung. Allerdings führen die internationalen Förderaktivitäten zu einer Spaltung in der NGO-Gemeinschaft zwischen Organisationen mit und ohne internationale Förderung. So entsteht die Gefahr, dass die internationale Förderung aufgrund immenser einheimischer Finanzierungsknappheit vielmehr eine Aktivistenelite etabliert statt horizontale Beziehungen zwischen den NGOs zu fördern.

Die staatlichen Strukturen in Russland tragen ebenfalls zu dieser Spaltung bei, indem sie internationale För-

derung diskreditieren und Organisationen, die soziale und medizinische Dienstleistungen anbieten und eine NGO–Staat-Partnerschaft verfolgen, die größten Spielräume bei politischer Kommunikation und materieller Förderung einräumen.

Am erfolgreichsten können diejenigen NGOs ihre Aktivitäten und Ressourcen nachhaltig sichern, die es schaffen, ihre Sprache und Handlungen zu entkoppeln. Obwohl sie die westliche Sprache von Menschenrechten und Interessensvertretung in Evaluationen und Abschlussberichten für internationale Förderungen benutzen, kommunizieren und kooperieren sie mit staatlichen Strukturen in Russland im Rahmen der traditionellen, auf soziale Dienstleistungen ausgerichteten NGO–Staat-Partnerschaft.

Doch die organisationalen Ressourcen und Erfahrungen dazu haben die wenigsten russischen NGOs. Eine wirkungsvolle Entwicklung zivilgesellschaftlicher Strukturen, die umfassende Auswirkungen auf eine Verbesserung der sozialen Integration von marginalisierten Bevölkerungsgruppen, wie z. B. Menschen mit Behinderungen, hat, müsste sowohl die Förderungsperspektive internationaler Organisationen ausweiten als auch Ressentiments staatlicher Strukturen gegenüber internationalen Akteuren abbauen.

### Über den Autor:

Christian Fröhlich, M.A., promoviert am Lehrstuhl für Kulturosoziologie des Instituts für Kulturwissenschaften an der Universität Leipzig mit einer Arbeit über den weltkulturellen Einfluss auf die Entwicklung von Zivilgesellschaft in Russland.

### Lesetipps:

- Evans, Alfred B. / Henry, Laura A. / McIntosh Sundstrom, Lisa (eds): Russian Civil Society. A Critical Assessment, Armonk and London: M.E. Sharp, 2006.
- Henderson, Sarah L.: Building Democracy in Contemporary Russia, Western Support for Grassroots Organizations, Ithaca: Cornell University Press, 2003.