



<http://www.laender-analysen.de/russland/>

GESUNDHEITSREFORMEN MENSCHEN MIT BEHINDERUNGEN

■ ANALYSE		
Gesundheitsreformen und ihre Ergebnisse		2
Von Anastasia Novkuns kaya (Europäische Universität in St. Petersburg / Universität Helsinki)		
■ TABELLEN UND GRAFIKEN ZUM TEXT		
Patient*innen und medizinische Fachkräfte zur Reform des Gesundheitswesens (2012–2015) –		6
Umfrage von 2016		
■ UMFRAGE		
Umfrage zum Gesundheitswesen – April 2019		8
■ ANALYSE		
In kleinen Schritten zur gesellschaftlichen Teilhabe?		
Die gegenwärtige Lage von Menschen mit Behinderungen in Russland		10
Von Christian Fröhlich (National Research University »Higher School of Economics«, Moskau)		
■ GRAFIKEN ZUM TEXT		
Umfrage zu Menschen mit Behinderungen in Russland		14
■ DEKODER		
Großmacht im Abseits		17
Von Lilija Schewzowa (Russische Akademie der Wissenschaften, Moskau / Chatham House –		
The Royal Institute of International Affairs, London / Brookings Institution, Washington, D. C.)		
■ CHRONIK		
28. Oktober – 10. November 2019		20

Gesundheitsreformen und ihre Ergebnisse

Von Anastasia Novkunskaya (Europäische Universität in St. Petersburg / Universität Helsinki)

Zusammenfassung

Der vorliegende Beitrag befasst sich mit den staatlichen Gesundheitsreformen der letzten Jahrzehnte in Russland. Diese haben zu tiefgreifenden Veränderungen des staatlich finanzierten Gesundheitswesens geführt. Der Beitrag beschreibt die Umgestaltung des Gesundheitswesens und analysiert wichtige politische Trends. Es soll gezeigt werden, dass die Veränderungen im Bereich des Gesundheitswesens vom Staat gelenkt werden, einem *Top-down*-Prinzip folgen und zu widersprüchlichen Ergebnissen geführt haben. Außerdem soll die relative Unbeweglichkeit der institutionellen Rahmenbedingungen nachgewiesen werden: Etliche Regulierungs- und Organisationsprinzipien aus der Sowjetzeit wurden beibehalten.

Einleitung

Tiefgreifende Veränderungen im Gesundheitswesen sind ein weltweiter Trend (Currie, Spyridonidis 2016). Die Dominanz von Managerialismus und den Marktprinzipien der Regulierung und Finanzierung im Gesundheitswesen – im Rahmen einer neoliberalen Politik – werden von Sozialwissenschaftlern als allgemeine weltweite Entwicklungstendenz anerkannt (Martin et al. 2015: 378). Internationale Untersuchungen haben gezeigt, wie *New Public Management*-Reformen zur Entstehung verschiedener »hybrider« Formen des öffentlichen Sektors, so zur Etablierung von Quasi-Märkten und zu Behörden mit Einnahmen aus privater Hand, führen (Denis et al. 2015: 273). Die Studien zeigen, dass die jüngsten Reformen der öffentlichen Dienstleistungen die Grenzen zwischen den zuvor voneinander abgegrenzten privaten und öffentlichen Einrichtungen auflösen und zu einer Erweiterung von Werten, Logiken und Organisationsprinzipien im Gesundheitswesen führen (ibid.: 274). Vor diesem Hintergrund muss man das russische Gesundheitswesen (und seine Transformation) betrachten. Das längerfristige Fehlen autonomer Berufsverbände (Brown 1987) und die Dominanz der staatlichen Regulierung machen den Fall des russischen Gesundheitswesens jedoch sehr besonders.

Gesundheitsversorgung in der Sowjetunion

Eine weitere Besonderheit im Zusammenhang mit den im Folgenden genauer beschriebenen Reformen des russischen Gesundheitswesens ist ihr Ausgangspunkt: das in der Sowjetzeit etablierte und praktizierte sogenannte Semaschko-System der Gesundheitsversorgung. Das von Nikolai Semaschko (von 1918 bis 1930 Volkskommissar für Gesundheit der RSFSR) eingeführte Modell hatte zum Ziel, den allgemeinen Zugang zur Gesundheitsversorgung zu gewährleisten, und zeichnete sich durch die Dominanz staatlich finanzierter medizinischer Einrichtungen, durch angestelltes Gesundheitspersonal und durch einen ausgedehnten staatlichen Verwaltungsapparat aus (Sheiman et al. 2018: 209). Es handelte

sich um ein mehrstufiges System mit Krankenhäusern auf Land-, Landkreis-, Stadt-, Regions- und föderaler Ebene – ergänzt durch zahlreiche Spezialkliniken –, das durch Überweisungen von einer Ebene zur nächsten koordiniert wurde (Sheiman, Shevski 2014:130). Wie die anderen Bereiche des allmächtigen Sowjetstaats gilt sein Gesundheitswesen in Bezug auf Regulierung und Versorgung als besonders stark zentralisiert (Younger 2016: 1086).

Zu Beginn der Sowjetzeit zeichnete sich das Gesundheitssystem durch einen Mangel an modernen Geräten, Medikamenten und Verbrauchsmaterialien sowie durch überfüllte Stationen und spärliche Annehmlichkeiten in den Krankenhäusern aus (Paton 1989: 45). Sozialwissenschaftler kritisierten das sowjetische Gesundheitswesen für »mangelnde Anreize, eine deformierte Struktur der stationären Versorgung, für die Dominanz der Verwaltung gegenüber dem Management und für das Bestreben, durch zentrale Verwaltungsinstrumente Zusammenschlüsse zu fördern« (Younger 2016: 1086). Die Perestroika leitete einen Wandel des Gesundheitswesens ein.

Umgestaltung in den 1990er Jahren

In den 1990er Jahren führte die von Veränderungen und Transformationen geprägte Situation zu Besonderheiten bei der Umgestaltung des Gesundheitswesens. In dieser Zeit kam es zu einer starken Kommerzialisierung der Gesundheitsdienstleistungen, mit der Entstehung von Privatkliniken und mit kostenpflichtigen Dienstleistungen in den vom Staat getragenen Einrichtungen. Der institutionelle Wandel vollzog sich in dieser Zeit im Allgemeinen durch Prozesse, die als »chaotische Privatisierung und Dezentralisierung der Zuständigkeit für das soziale Wohlergehen« (Jäppinen et al. 2011: 2–3) bezeichnet werden können.

Die entscheidenden Formen der Umstrukturierung in dieser Zeit waren die Liberalisierung und Internationalisierung des Gesundheitswesens. Die ökonomische Liberalisierung wurde im Gesundheitswesen insbeson-

dere durch die Reformen zur Finanzierung der Gesundheitsversorgung und die Einführung des Modells einer obligatorischen Krankenversicherung im Jahr 1993 verwirklicht (Younger 2016: 1087). Dieses Modell wurde als Marktmechanismus eingeführt – die staatliche Regulierung des Gesundheitssektors wurde verringert –, was die bedeutenden Mängel der Gesundheitsversorgung in vielerlei Hinsicht nicht ausgleichen konnte (Twigg 1998). Gleichzeitig trieb der Staat den Prozess der Internationalisierung voran: durch die Teilnahme an verschiedenen internationalen Programmen und die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen.

Durch den Umbau des sozialen Sicherungssystems in den 1990er Jahren kam es in Bezug auf die Qualität und Zugänglichkeit der sozialen Dienstleistungen im Allgemeinen und der Gesundheitsdienstleistungen im Speziellen zu extremer Ungleichheit. Diese Fragmentierung führte zu neuen Formen der sozialen Ungleichheit, die jedoch auf gesamtstaatlicher Ebene nicht immer erkannt wurden (Cook 2017: 13). Außerdem entstanden neue regionale Unterschiede in der Zugänglichkeit und Qualität der Gesundheitsdienstleistungen (Shishkin et al. 2017: 9). Um diese Herausforderungen zu bewältigen, führte der Staat nach der Jahrtausendwende eine Reihe neuer Reformen ein, die von Sozialwissenschaftlern als »die etatistische Wende in der russischen Sozialpolitik« (Cook 2011) bezeichnet werden.

Reformen seit den 2000er Jahren

Der politische Kurs wandelte sich also seit 2006 von einem liberalen zu einem stärker »etatistischen«. Der Staat begann, seine Verantwortung für die öffentliche Gesundheit und die Verbesserung der Gesundheitsdienstleistungen explizit zu bekunden und zu betonen. Im Jahr 2006 wurde das »Nationale Schwerpunktprojekt ›Gesundheit‹« initiiert, das dem Gesundheitssystem mehr finanzielle Mittel einbrachte und das darauf abzielte, die Qualität und Zugänglichkeit der Gesundheitsdienstleistungen, die materielle medizinische Versorgung und die Arbeitsbedingungen des medizinischen Personals zu verbessern. Das Projekt wurde bereits mit vielzähligen Initiativen auf gesamtstaatlicher und regionaler Ebene in die Tat umgesetzt; die Diskussion darüber und die Umsetzung laufen jedoch weiter (Ministry of Health 2018). Obwohl sich sowohl die Regierung als auch die regionalen Behörden häufig auf dieses Bündel politischer Maßnahmen beziehen, gibt es keinen klaren Bezugsrahmen für die Umstrukturierung des Gesundheitswesens, und die Ergebnisse der Reform sind je nach Region, Bereich des Gesundheitswesens und medizinischem Fachgebiet sehr unterschiedlich.

Zu Beginn der 2010er Jahre wurde das »Nationale Schwerpunktprojekt ›Gesundheit‹« durch ein neues Pro-

gramm zur »Modernisierung« ergänzt. Dieses wurde zwischen 2011 und 2013 auf regionaler Ebene eingeführt, um folgende drei Hauptziele zu erreichen: Verbesserung der materiellen und technischen Ausstattung von Gesundheitseinrichtungen, Implementierung von Informationssystemen und Einführung von Standards für die medizinische Versorgung. Diese Maßnahmen zielten formal auf die technische Modernisierung unter anderem der medizinischen Versorgung in Russland ab und wurden in der Praxis durch zusätzliche staatliche Zuschüsse an öffentliche Einrichtungen – die für den Kauf neuer Geräte und die Erhöhung der Gehälter der Bediensteten vorgesehen waren – umgesetzt.

Eine weitere wichtige institutionelle Veränderung der vergangenen Jahre war die Modernisierung der obligatorischen Krankenversicherung zwischen 2011 und 2015 (Federal Law 2010). Im Jahr 2015 gingen alle Einrichtungen des Gesundheitswesens zur Finanzierung aus einer Hand über: Die obligatorische Krankenversicherung ist nun allein für die Finanzierung der Gesundheitseinrichtungen zuständig, während es zuvor ergänzende Haushaltzuschüsse gegeben hatte (Shishkin et al. 2015). In einigen Fällen führte die neue Regelung zu einer unzureichenden Finanzierung, da die Versicherungstarife nicht auf Grundlage einer ökonomischen Analyse und der zu erwartenden erforderlichen Kosten, sondern nach dem Umfang der Vorjahresfinanzierung festgelegt werden. Im Zusammenhang damit sind die konkreten Behandlungskosten für eine bestimmte Erkrankung je nach Region und Einrichtung sehr unterschiedlich hoch. Das derzeitige System liefert weder eine Informations- noch eine methodologische Grundlage für eine seriöse Einschätzung akzeptabler Kostenunterschiede (Shishkin et al. 2016: 51).

Bewertung der Ergebnisse durch Bevölkerung und Experten

Eine Analyse des Lewada-Zentrums aus dem Jahr 2016 hat gezeigt, dass die »Modernisierung« des Gesundheitswesens in Verbindung mit der Einführung von Standards und der Umstellung auf die Finanzierung aus einer Hand eine Reihe unbeabsichtigter Folgen mit sich gebracht hat, so Kürzungen im staatlichen Gesundheitswesen und Personalabbau. Außerdem haben sich die Spannungen zwischen den Anforderungen bzw. Erwartungen der Patienten und den Vorgaben für die staatliche Gesundheitsversorgung verschärft, sodass es für die medizinischen Fachkräfte schwierig ist, dazwischen zu navigieren (Levada-center 2016: 4). Sowohl die russischen Patienten als auch die im Gesundheitswesen Beschäftigten bewerten die Ergebnisse der Reformen negativ (vgl. Grafiken 1–3 und Tabelle 1 auf S. 6–8). Sie beklagen insbesondere, dass es zu einer schlechteren

Finanzierung des Gesundheitswesens, zu einer Zunahme der Arbeitsbelastung für Ärzte, zum Abbau von Einrichtungen und Personal und zu weiteren Schwierigkeiten gekommen sei (Levada-center 2016).

Auch Gesundheitsexperten schätzen die Ergebnisse der jüngsten Reformen recht pessimistisch ein. Sie äußern die Ansicht, dass die »Reformen, die darauf abzielten, die Effektivität des Gesundheitswesens zu steigern, die Infrastruktur zu stärken, die Aufenthaltsbedingungen in medizinischen Einrichtungen für die Patienten zu verbessern, die Qualität der medizinischen Versorgung und die öffentliche Gesundheit zu verbessern, ihre Ziele nicht erreicht haben« (Rugol' et al. 2018: 2).

Einschätzung der Reformen vor dem Hintergrund längerfristiger politischer Trends

Es ist offensichtlich, dass die Reformen der Gesundheitsdienstleistungen in Russland den Logiken der Umstrukturierung im sozialen Bereich seit der Perestrojka unterworfen waren. In den 1990er Jahren kam es zu einer Kommerzialisierung; Gesundheitsdienstleistungen wurden zu einem wichtigen Bestandteil des Gesundheitsmarktes. Die Wirtschaft befand sich im Abschwung, und es kam zu Prozessen der »Schattenkommerzialisierung« (Cook 2014). Dann die erwähnte »etatistische« Wende: Der Staat spielte nun eine größere Rolle bei der Regulierung und Finanzierung, insbesondere übrigens der Bereiche, die direkt mit der Geburtenrate zusammenhängen. Besonders Mutterschutzleistungen rückten in den Fokus der staatlichen Bemühungen, da dieser Bereich mit demografischen Konzepten und Bevölkerungswachstum verknüpft ist.

Im Gesundheitsbereich spiegelten sich also die wichtigsten politischen Trends der Zeit wider. Analysiert man die praktischen Folgen der Veränderungen im Gesundheitswesen – inklusive der Veränderungen durch die formal »etatistische« Reform –, zeigt sich eine längerfristige Tendenz zu einer tiefgreifenden Neoliberalisierung, insbesondere wenn man die Kürzungen im Gesundheitswesen und die Implementierung der Marktlogik betrachtet.

Widersprüchliche Ergebnisse

Einerseits gibt es technische Fortschritte in der Gesundheitsversorgung, das Leistungsspektrum hat sich erweitert und die Qualifikation des medizinischen Personals

steigt – insbesondere in großen Krankenhäusern mit Hightechmedizin, die sich überwiegend in den regionalen Zentren befinden. Andererseits ist der Zugang zu den medizinischen Möglichkeiten für Patienten in abgelegenen Gegenden eingeschränkt: Sie müssen sich entweder ohne Wahlmöglichkeit an Einrichtungen mit einem geringen Leistungsspektrum wenden oder weite Wege auf sich nehmen, um alternative Einrichtungen zu erreichen.

Außerdem haben sich die Arbeitsbedingungen für die im Gesundheitswesen Beschäftigten verändert, und die formellen und informellen Regeln für die Berufspraxis sind komplizierter geworden. In der Praxis führt die statistisch ermittelte Reduzierung von Krankenhausbetten und -personal (Ministry of Health 2015) zu einer höheren Arbeitsbelastung für Ärzte, Hebammen, Pflegekräfte und Arzthelfer. Es besteht also ein Widerspruch zwischen den formal artikulierten politischen Zielen und den tatsächlichen Ergebnissen. Auch Kulmala (et al.) weisen darauf hin, dass »eine Politik auf gesamtstaatlicher Ebene, die auf den ersten Blick neoliberal oder etatistisch erscheint, auf lokaler Ebene ganz anders wirken kann« (Kulmala et al. 2014: 540).

Fazit

Im Ergebnis haben die im vorliegenden Beitrag beschriebenen Reformen dazu geführt, dass sich die Strukturen der Gesundheitsdienstleistungen seit der Sowjetzeit verändert haben; das aktuelle System weist jedoch immer noch einige Aspekte des Gesundheitssystems jener Zeit auf. Insbesondere leidet das medizinische Personal nach wie vor unter einem erheblichen zu betreibenden bürokratischen Aufwand (Barskova et al. 2018; Levada-Center 2016), und das Gesundheitssystem wird immer noch zentral reguliert – nicht durch einen Berufsverband, sondern durch staatliche Institutionen unter der Leitung des Gesundheitsministeriums. Aus Sicht der Patienten sind die Ergebnisse der mehrstufigen Reform des russischen Gesundheitswesens ebenfalls ambivalent. Einerseits haben sich besonders für diejenigen, die in großen Städten leben, die Wahlmöglichkeiten erhöht. Andererseits hat sich die Ungleichheit beim Zugang zu qualitativ hochwertiger Gesundheitsversorgung verschärft, und auch das Problem informeller Zahlungen ist in vielen Bereichen noch nicht gelöst.

Übersetzung aus dem Englischen: Katharina Hinz

Über die Autorin

Anastasia Novkunskeya ist wissenschaftliche Mitarbeiterin und Koordinatorin des Gender Studies-Programms an der Europäischen Universität in St. Petersburg und Doktorandin an der Fakultät für Sozialwissenschaften der Universi-

tät Helsinki. Sie hat 2017 das PhD-Programm der Europäischen Universität in St. Petersburg (Fakultät für Politikwissenschaften und Soziologie) abgeschlossen und 2013 dort ihren Master in Soziologie gemacht.

Novkunsckaya ist derzeit Mitarbeiterin am Gemeinschaftsforschungsprojekt »Patientenzentrierte Versorgung im russischen Gesundheitswesen: organisatorische Herausforderungen und Möglichkeiten für Fachkräfte« (Project No. 19-78-10128), das von der Russischen Wissenschaftsstiftung finanziert wird. Im Zusammenhang mit diesem Forschungsprojekt entstand der vorliegende Beitrag.

Bibliografie

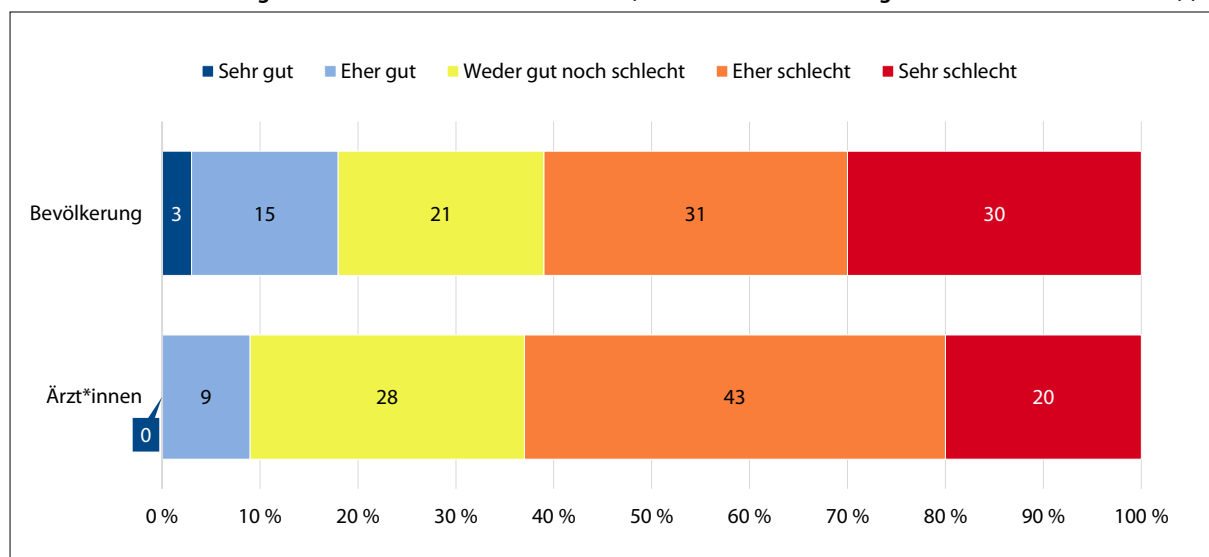
- Barskova G.N., Lokhtina L.K., Knyazev A.A., Zaporozhchenko V.G. (2018) Otsenki vrachami optimizatsionnykh izmeneniy v professional'noy deyatel'nosti [Doctors' evaluation of optimization changes in professional activity] Sotsial'nye aspekty zdorov'ya naseleniya [Social aspects of public health], 64(6). Available at: <http://vestnik.mednet.ru/content/view/1026/30/lang,ru/> (Accessed 18.10.19)
- Brown J. (1987) The Deprofessionalization of Soviet Physicians: A Reconsideration. *International Journal of Health Services*, 17(1): 65–76.
- Cook L. J. (2011) Russia's Welfare Regime: the shift toward statism, in M. Jäppinen, M. Kulmala, A. Saarinen (eds) *Gazing at Welfare, Gender and Agency in Post-socialist Countries*. Cambridge Scholars Publishing, 14–37.
- Cook L. J. (2014) "Spontaneous Privatization" and Its Political Consequences in Russia's Postcommunist Health Sector. In M. Cammett L. M. MacLean (Eds.) *The Politics of Non-state Social Welfare*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 217–236
- Cook L. J. (2017) Constraints on universal health care in the Russian federation: Inequality, informality and the failures of mandatory health insurance reforms. Ilcheong, Y. (eds.). *Towards Universal Health Care in Emerging Economies*. Palgrave Macmillan UK, 269–296.
- Currie G., Spyridonidis, D. (2016) Interpretation of multiple institutional logics on the ground: Actors' position, their agency and situational constraints in professionalized contexts. *Organization studies*, 37(1): 77–97.
- Denis J. L., Ferlie, E., Van Gestel, N. (2015) Understanding hybridity in public organizations. *Public Administration*, 93(2): 273–289.
- Federal Law (2010) No. 326-FZ Ob obyazatel'nom meditsinskom strakhovanii v Rossiyskoy Federatsii [On Compulsory Health Insurance in the Russian Federation]. Available at: <http://www.garant.ru/news/1069288/#ixzz5X0Bz9m1E> (Accessed 18.11.19)
- Jäppinen M., Kulmala, M., Saarinen, A. (2011) Introduction: Intersections of welfare, gender, and agency. In: Jäppinen, M., Kulmala, M., Saarinen, A. (eds) *Gazing at Welfare, Gender and Agency in Post-socialist Countries*, 1–12.
- Kulmala M., Kainu, M., Nikula, J., Kivinen, M. (2014) Paradoxes of Agency: Democracy and Welfare in Russia. *Demokratiya* 22(4): 523–552.
- Levada-center (2016) Protivostoyanie logik: vrach, patsient i vlast' v usloviyakh reformirovaniya sistemy zdravookhraneniya [Confrontation of the logics: doctor, patient and authority in the conditions of reforming the health care system], Svodnyy analiticheskiy otchet Tsentra Yuriya Levady [Summary analytical report of the Yuri Levada Analytical Center] Available at: http://www.levada.ru/cp/wp-content/uploads/2016/05/299_1-15_Svodnyj-analiticheskij-otchet.pdf (Accessed 18.10.19).
- Martin G. P., Armstrong, N., Aveling, E. L., Herbert, G., Dixon-Woods, M. (2015) Professionalism redundant, reshaped, or reinvigorated? Realizing the "third logic" in contemporary health care. *Journal of health and social behavior*, 56(3): 378–397.
- Ministry of Health of the Russian Federation (2015) Report on the state of public health and the organization of health on the results of the activities of the executive authorities of the Russian Federation in 2014. Department of monitoring, analysis and strategic development of health.
- Ministry of Health of the Russian Federation (2018) Gosudarstvennaya programma Rossiyskoy Federatsii «Razvitiye zdravookhraneniya» [The State Program of the Russian Federation "Healthcare development"] Available at: <https://www.rosminzdrav.ru/ministry/programms/health/info> (Accessed 18.10.19).
- Paton C. R. (1989) Perestroika in the Soviet Union's health system. *BMJ: British Medical Journal*, 299(6690): 45–46.
- Rugol' L. V., Son, I. M., Starodubov, V. I., Pogonin, A. V. (2018) Nekotorye itogi reformirovaniya zdravookhraneniya [Some results of the health care reform]. *Sotsial'nye aspekty zdorov'ya naseleniya* [Social aspects of public health], 64(6). Available at: <http://vestnik.mednet.ru/content/view/1023/30/lang,ru/> (Accessed 18.10.19)
- Sheiman I., Shevski V. (2014) Evaluation of health care delivery integration: the case of the Russian Federation. *Health Policy* 115(2–3): 128–137.

- Sheiman, I., Shishkin, S., Shevsky, V. (2018) The evolving Semashko model of primary health care: the case of the Russian Federation. *Risk management and healthcare policy*, 11: 209–220.
- Shishkin S. V., Vlasov V. V., Boyarskij S. G., Zashimova L. S., Kolosnicyna M. G., Kuznecov P. P., Ovcharova L. N., Sazhina S. V., Stepanov I. M., Horkina N. A., SHevskij V. I., SHejman I. M., YAkobson L. I. (2017) Zdra-voohranenie: sovremennoe sostoyanie i vozmozhnye scenarij razvitiya: dokl. k XVIII Apr. mezhdunar. nauch. konf. po problemam razvitiya ehkonomiki i obshchestva [Healthcare: modern state and possible scenarios of develop-ment: paper for the XVIII international conference on the problems of economic and societal development]. Mos-cow, 11–14 apr. 2017 g. / Ruk.: S. V. Shishkin. Moscow: HSE Publishing.
- Shishkin S. V., Sazhina S. V., Selezneva E. V. (2015) Izmeneniya v deyatel'nosti strakhovykh meditsinskikh organi-zatsiy v novoy sisteme OMS [Changes in the activities of health insurance organizations in the new OMS system]. Obyazatel'noye meditsinskoye strakhovaniye v Rossiyskoy Federatsii [Obligatory Medical Insurance in the Rus-sian Federation] (5): 32–37.
- Twigg J. L. (1998) Balancing the state and the market: Russia's adoption of obligatory medical insurance. *Europe-Asia Studies*, 50(4): 583–602.
- Younger D. S. (2016) Health Care in the Russian Federation. *Neurologic Clinics* 34(4): 1085–1102.

TABELLEN UND GRAFIKEN ZUM TEXT

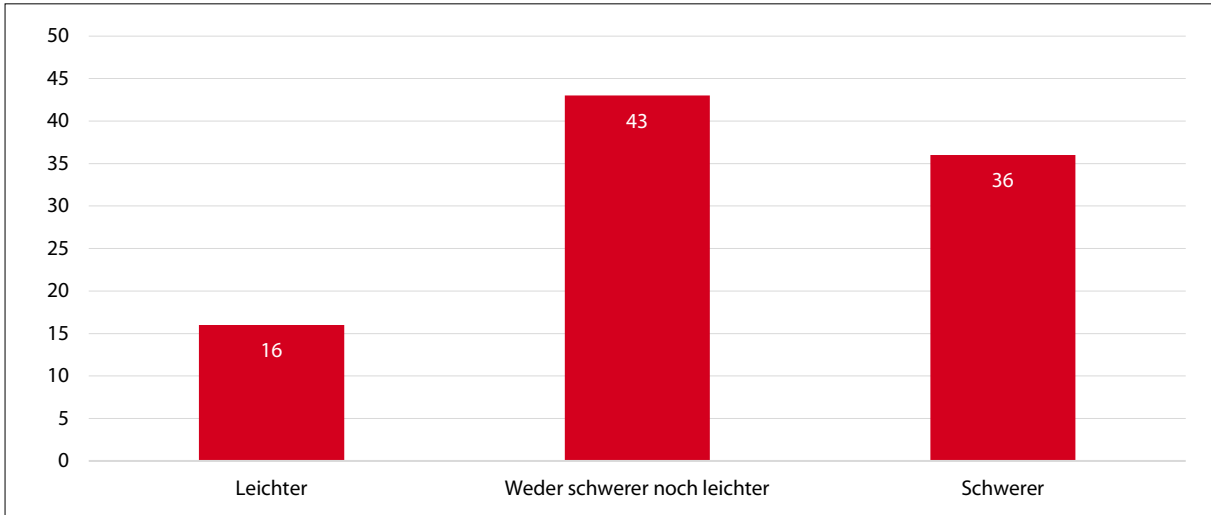
Patient*innen und medizinische Fachkräfte zur Reform des Gesundheitswesens (2012–2015) – Umfrage von 2016

Grifik 1: Beurteilung der Situation im Gesundheitswesen (aus Sicht der Bevölkerung und aus Sicht der Ärzt*innen) (%)



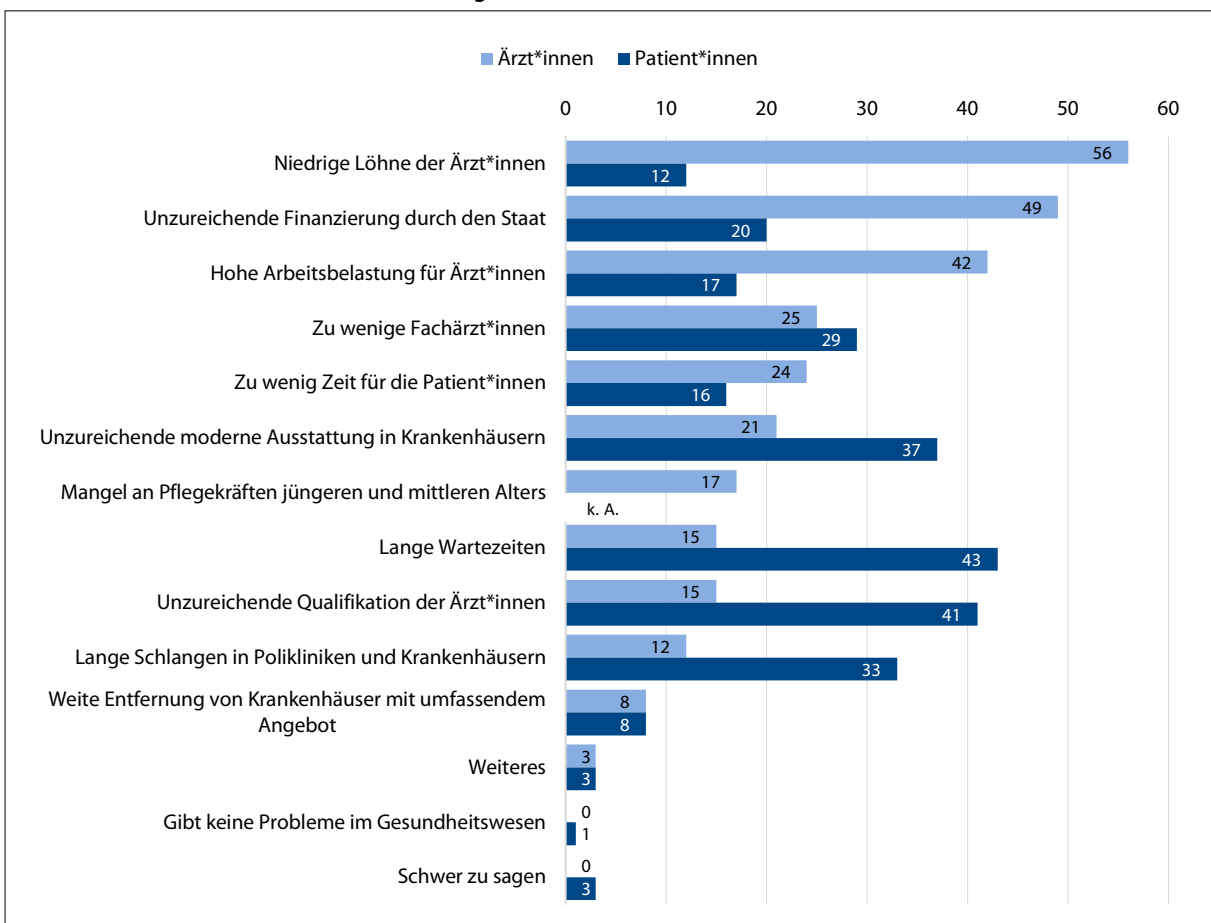
Quelle: repräsentative Umfrage des Lewada-Zentrums, veröffentlicht am 5. Mai 2016, S. 23, https://www.levada.ru/cp/wp-content/uploads/2016/05/299_1-15_Svodnyj-analiticheskij-otchet.pdf

Grafik 2: Ist es 2016 leichter oder schwerer, medizinische Versorgung zu erhalten, als 2011? (in %)



Anm.: Der an 100 Prozent fehlende Anteil entfällt auf »Weiß nicht« und »Keine Antwort«. Quelle: repräsentative Umfrage des Lewada-Zentrums, veröffentlicht am 5. Mai 2016; S. 16, https://www.levada.ru/cp/wp-content/uploads/2016/05/299_1-15_Svodnyj-analiticheskij-otchet.pdf

Grafik 3: Hauptprobleme im Gesundheitswesen im Jahr 2016 aus Sicht der Ärzt*innen und Patient*innen (in %, bis zu drei Antworten möglich)



Quelle: repräsentative Umfrage des Lewada-Zentrums, veröffentlicht am 5. Mai 2016, S. 24, https://www.levada.ru/cp/wp-content/uploads/2016/05/299_1-15_Svodnyj-analiticheskij-otchet.pdf

Tabelle 1: Die Top Drei der Hauptprobleme im Jahr 2016 aus Sicht der Patient*innen (Einwohner*innen von Moskau, Dorfbewohner*innen)

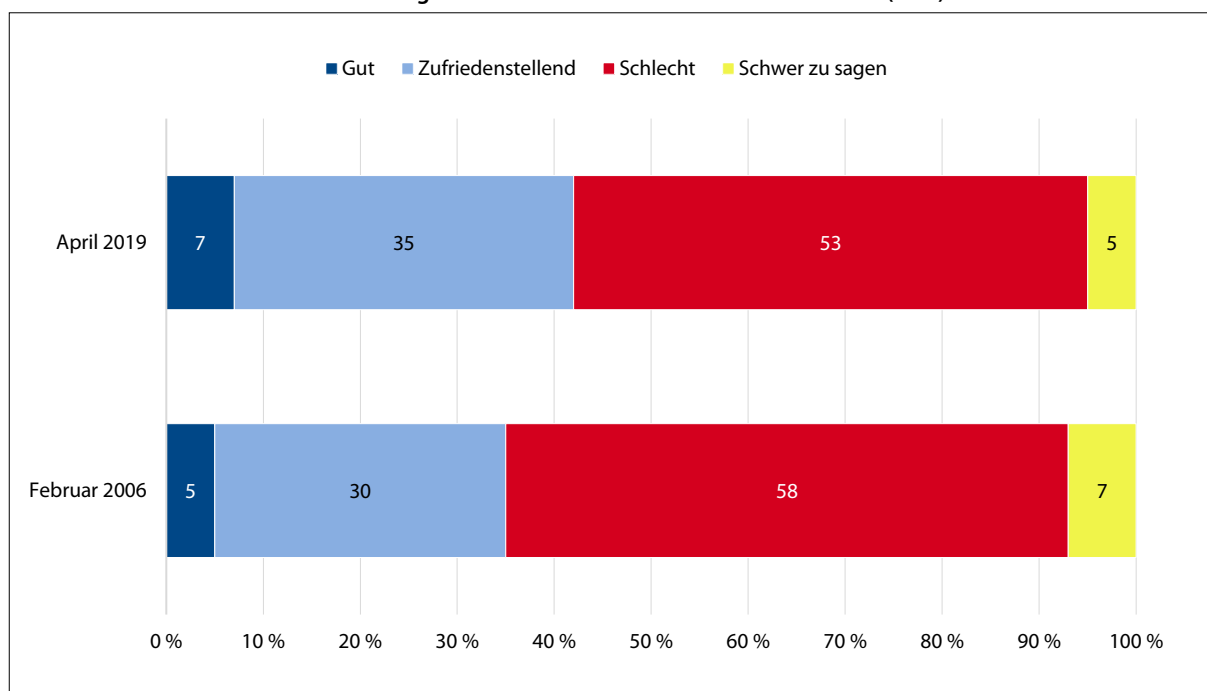
Moskau	Dorf
1. Unzureichende Qualifikation der Ärzt*innen (63 Prozent)	1. Lange Wartezeiten (40 Prozent)
2. Zu wenig Zeit für die Patient*innen (44 Prozent)	2. Unzureichende Qualifikation der Ärzt*innen (35 Prozent)
3. Zu wenige Ärzt*innen (36 Prozent)	3. Zu wenig moderne Ausstattung in Krankenhäusern (35 Prozent)

Quelle: repräsentative Umfrage des Lewada-Zentrums, veröffentlicht am 5. Mai 2016, S. 12, https://www.levada.ru/cp/wp-content/uploads/2016/05/299_1-15_Svodnyj-analiticheskij-otchet.pdf

UMFRAGE

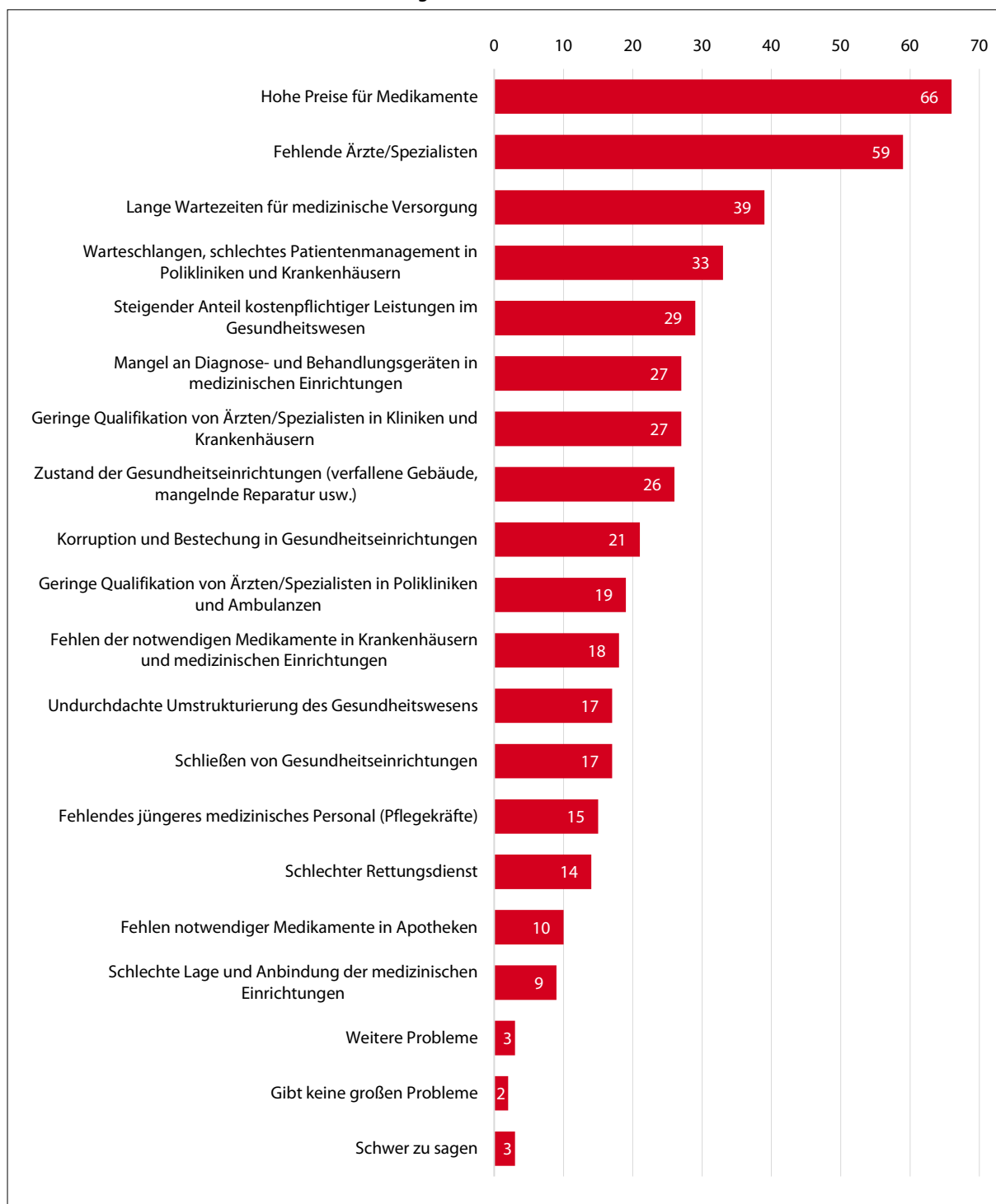
Umfrage zum Gesundheitswesen – April 2019

Grafik 1: Wie steht es Ihrer Meinung nach um das russische Gesundheitswesen? (in %)



Quelle: repräsentative Umfrage des Meinungsforschungsinstituts FOM im April 2019 in Russland (1.500 Befragte) sowie Ergebnis einer früheren FOM-Umfrage, <https://fom.ru/Zdorove-i-sport/14202>.

Grafik 2: Was sind heute in Ihrer Region Ihrer Meinung nach die größten Probleme im Gesundheitswesen? (in %, bis zu sieben Antworten möglich)



Quelle: repräsentative Umfrage des Meinungsforschungsinstituts FOM im April 2019 in Russland, 1.500 Befragte, <https://fom.ru/Zdorove-i-sport/14202>.

In kleinen Schritten zur gesellschaftlichen Teilhabe? Die gegenwärtige Lage von Menschen mit Behinderungen in Russland

Von Christian Fröhlich (National Research University »Higher School of Economics«, Moskau)

Zusammenfassung

Menschen mit Behinderungen sind in Russland gesellschaftlich immer noch wenig integriert. Der vorliegende Beitrag nimmt eine Bestandsaufnahme vor und zeigt, was sich für behinderte Menschen seit Russlands Ratifizierung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) im Jahr 2012 verändert hat und welche Barrieren der gesellschaftlichen Teilhabe immer noch bestehen. Zwar gibt es Gesetzesreformen und es entsteht sowohl auf staatlicher als auch auf gesellschaftlicher Ebene ein stärkeres Bewusstsein für die Lage von Menschen mit Behinderungen. Die praktische Umsetzung der Reformen ist jedoch weiterhin mangelhaft.

Einleitung

Etwa 15 Prozent der Weltbevölkerung leben mit einer Behinderung. Während Behinderung lange in einem medizinischen Sinne als Abweichung von Geist oder Körper von etablierten »Normalzuständen« verstanden wurde, hat sich seit den 1990er Jahren auf internationaler Ebene und in vielen Staaten der Welt das sogenannte soziale Modell von Behinderung durchgesetzt, welches vor allem auf das Verhältnis des betroffenen Individuums zu seiner sozialen, physischen und kulturellen Umwelt hinweist: Die Person *wird* behindert in ihrer Teilnahme am allgemeinen, »normalen« Leben. Will man sich dem Thema Behinderung in Russland nähern, muss man vor allem auf die behindernden Aspekte in Gesellschaft, Politik, und physischer Umwelt eingehen und dabei auch die historische Dimension einbeziehen.

Der Staat und Behinderung – vom Kaiserreich Russland bis heute

Wurde die soziale Fürsorge für behinderte Menschen zuvor vor allem von der Familie oder Einrichtungen der Orthodoxen Kirche übernommen, entdeckte im 19. Jahrhundert der zaristische Staat seine Verantwortung für diesen Teil der Bevölkerung – wie zur selben Zeit viele Regime in Westeuropa. Der damit einhergehende Ausbau eines ausgedehnten Anstaltsystems verfestigte ein allgemeines Verständnis von Behinderung als zu heilender Krankheit. Zu Anfang des 20. Jahrhunderts rückten dann überwiegend kriegsversehrte Menschen ins Zentrum sozialstaatlicher Bemühungen. In der Sowjetunion änderte sich der Umgang mit Behinderung nachhaltig. Die sogenannte »Defektologie« war die leitende Doktrin. Behinderte Menschen wurden vor allem an ihrer Leistungsfähigkeit und Produktivität gemessen. Je weniger produktiv ein Mensch mit einer Behinderung zu sein schien, desto stärker wurden er und seine Familie gesellschaftlich marginalisiert und stigmatisiert. Bei der Gewährung staatlicher Leistungen für Menschen mit Behinderungen waren damals –

und sind es heute immer noch – große landesweite Verbände federführend, die soziale Dienstleistungen und geschützte Arbeitsplätze anbieten. Diese Verbände, die in allen Regionen existieren, sind als nichtstaatliche Organisationen (NGOs) registriert, institutionell und finanziell jedoch stark in staatliche Strukturen eingebunden, was es ihnen schwer macht, sich unabhängig für Menschen- und Teilhaberechte einzusetzen.

Mit dem Ende der Sowjetunion brach für weite Teile der Bevölkerung die staatliche soziale Absicherung weg. Nichtstaatliche Graswurzelinitiativen, vor allem Selbsthilfegruppen, versuchten das prekäre Vakuum zu füllen, um so die Befriedigung der elementaren Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen sicherzustellen. In den 1990er Jahren sorgten Akteure internationaler Entwicklungszusammenarbeit für das Know-how und die dringend benötigten materiellen und finanziellen Ressourcen. Diese NGO-Akteure aus Westeuropa und den USA erweiterten den »Möglichkeitshorizont« ihrer russischen Partner: durch Erfahrungsreisen ins Ausland und eine Vielzahl von Seminaren und Publikationen. Auch die gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe und die Realisierung von bürgerlichen, wirtschaftlichen und politischen Rechten rückten nun ins Blickfeld (vgl. dazu auch die Russland-Analysen Nr. 188 vom 25.09.2009, <https://www.laender-analysen.de/russland/pdf/Russlandanalysen188.pdf>).

Anfang 2018 registrierte die russische Statistikbehörde etwa 12,1 Millionen Menschen mit Behinderungen in Russland, das sind etwa 8,2 Prozent der Gesamtbevölkerung (vgl. <https://www.kommersant.ru/doc/3622120>). Man muss aber davon ausgehen, dass die tatsächliche Zahl der Menschen mit Behinderungen höher ist, da sich ein nicht unbedeutender Teil nicht registrieren lässt, um nicht die formale Arbeitserlaubnis einzubüßen. Es sind nur 17,2 Prozent der Menschen mit Behinderungen auf dem Arbeitsmarkt beschäftigt, nur 6900 jungen Menschen mit Behinderungen besuchen eine Hochschule und nur ein Prozent der Kinder

mit Behinderung ist in Vorschulinstitutionen integriert (vgl. auch <https://стопдискриминация.рф/>). Die gesellschaftliche Marginalisierung und die unzureichende Teilhabe von Menschen mit Behinderungen sind ein weltweites Phänomen, dem sich die Vereinten Nationen im Jahr 2006 mit der UN-Behindertenrechtskonvention (siehe <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities-2.html>) entgegenstellten. Russland hat die Konvention 2008 unterzeichnet und 2012 formal ratifiziert. Seitdem haben sich viele Lebensbereiche der Betroffenen verändert, die Barrieren für gesellschaftliche Teilhabe bestehen jedoch weiterhin.

Große Wohnheime und »psychoneurologische Internate« – Separation statt Inklusion

In praktisch allen Lebens- und Gesellschaftsbereichen existieren große Barrieren für die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen (vgl. dazu Grafik 4–7 am Ende des Textes). Wird während der Schwangerschaft eine Behinderung festgestellt, raten Ärzte oft zu Abtreibungen oder nach der Geburt zur Abgabe des Kindes in ein staatliches Heim. Die Heime gelten für weite Teile der Gesellschaft immer noch als einzig angemessene Lösung für das »Problem« Behinderung. Alternativen werden bisher nur von nichtstaatlichen Initiativen und Organisationen entwickelt, die Tagesbetreuung für behinderte Kinder und andere ambulante Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen aufbauen. Diese lokalen Bemühungen werden jedoch nicht systematisch von staatlicher Seite unterstützt und sind nicht eingebettet in ein nationales Aktionsbündnis.

Das Thema Heim ist in Russland von großer Bedeutung. Für das Jahr 2018 spricht die Statistikbehörde Rosstat von insgesamt 161.274 erwachsenen und minderjährigen Heimbewohnern (vgl. <https://мытутрядом.рф/iznanka-zhizni>). Diese leben isoliert vom Rest der Bevölkerung in oftmals geschlossenen Internaten oder in Wohnheimen, die auf die Unterbringung von sehr vielen Menschen ausgerichtet sind. Auch aus diesem Grund haben russische Bürger kaum oder gar keinen Kontakt zu Menschen mit Behinderungen. Die in den Heimen lebenden Menschen werden eher »verwahrt« und können in der Regel kein selbstbestimmtes Leben führen. Vor allem Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen leben in sogenannten »psychoneurologischen Internaten« (PNI) mit mehreren Hundert Bewohnern in menschenunwürdigen Lebensumständen.

NGO-Aktivistinnen und Rehabilitationsexperten fordern seit vielen Jahren – und insbesondere seit der Ratifizierung der UN-Behindertenrechtskonvention – eine

Reform des Systems. Aktivistinnen, wie die vom St. Petersburger Verein »Perspektivy«, fordern kleinere Einrichtungen für ein begleitetes Wohnen. Derartige Einrichtungen würden den Bewohnern deutlich mehr Selbstbestimmung ermöglichen. Außerdem würden für den Staat die Unterstützungskosten pro Kopf erheblich geringer ausfallen. Ausgelöst durch die 2014 begonnene Deinstitutionalisierung des Betreuungssystems für Waisenkinder, die ebenfalls in großen Heimen leben, erarbeitete eine breite Koalition von NGOs der Behindertenhilfe aus ganz Russland eine Grundsatzerklärung zu den Lebensumständen in den PNI. Dadurch wurde eine staatliche Untersuchung des Wohn- und Betreuungssystems angestoßen.

Die menschenunwürdigen Lebensumstände von Menschen mit Behinderungen in den PNI finden mittlerweile auch Resonanz in der Öffentlichkeit; auch nicht-behinderte Menschen protestieren. Nachdem Planungen für ein neues PNI für 400 Frauen in der Region Chabarowsk bekannt wurden, kam es im September 2019 zu einem online-Flashmob, der sich gegen den Neubau richtete. Die Planungen zeigen die Diskrepanz zwischen formaler Weiterentwicklung und praktischer Trägheit in der russischen Politik sehr deutlich, denn der »Menschenrechtsrat des russischen Präsidenten« hatte im August 2019 gerade weitreichende Reformvorschläge zum Bau kleinerer Wohneinheiten gemacht, um die Lebensumstände von in den PNI lebenden Menschen zu verbessern. Im September 2019 hat sich nun Präsident Wladimir Putin positiv zu den Reformvorschlägen geäußert, was die Durchsetzung der Reformen vorantreiben könnte.

Staatliche und zivilgesellschaftliche Bemühungen

Davon abgesehen wurden in Russland einige Gesetzesreformen angestoßen, die zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention beitragen. Die für die Belange der behinderten Menschen maßgebliche Regelinstanz ist das Föderale Gesetz Nr. 181-FS vom 24. November 1995 »Über den sozialen Schutz der Behinderten in der Russischen Föderation« (siehe <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102038362>). Eine bedeutende Gesetzesänderung stellte im Jahr 2014 die Etablierung der allgemeinen und russlandweiten Erfassung von Menschen mit Behinderungen dar. Leider folgte darauf bisher noch kein umfassendes staatliches Programm für die Inklusion von behinderten Menschen. Allerdings genießen NGOs der Behindertenhilfe immer mehr Freiheiten und Möglichkeiten, gemäß der UN-Behindertenrechtskonvention zu arbeiten. Die lokalen Behörden haben teilweise Förderstrukturen geschaffen, wie zum Beispiel die Stadt Moskau, die Programme für

die soziale Inklusion und für Barrierefreiheit etabliert hat und eine umfassende Rehabilitationspolitik betreibt.

Außerdem hat Russland im Jahre 2010 den Status von NGOs, die sich für soziale Belange einsetzen, gesetzlich neu geregelt. Die sogenannten »sozial orientierten« NGOs haben die Möglichkeit, Förderung aus dem lokalen oder regionalen Haushalt zu erhalten. Zudem haben sich für diese Organisationen bereits seit 2007 neue Finanzierungsmöglichkeiten eröffnet, wie zum Beispiel die Präsidenten-Grants. Auch wenn viele der genannten NGOs keine Menschenrechtsarbeit leisten, sondern soziale Dienstleistungen erbringen, vertreten sie sehr wohl das soziale Modell von Behinderung, das einstellungs- und umweltbedingte Barrieren als entscheidende Faktoren für Behinderung hervorhebt. Damit steuern die NGOs vehement gegen das immer noch vor allem in staatlichen Institutionen verbreitete medizinische Modell an, das Behinderung mit »Anomalie« gleichsetzt.

Eines der wichtigsten Themen ist Antidiskriminierung. Schon direkt nach der Unterzeichnung der UN-Behindertenrechtskonvention, in den Jahren 2008 und 2009, führten behinderte Menschen mit NGO-Unterstützung Gerichtsprozesse gegen Diskriminierung im Zug- und Flugverkehr. Diese Präzedenzfälle führten zu veränderten Vorgaben bei der Russischen Eisenbahn und bei russischen Fluggesellschaften, die sich nun stärker auf Rollstuhlfahrer und sehbehinderte Menschen einstellen. Der gesetzliche Rahmen für ein Verbot von Diskriminierung aufgrund von Behinderung wurde allerdings erst im Jahre 2016 mit einem Zusatz im Föderalen Gesetz »Über den sozialen Schutz der Behinderten« geschaffen.

Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Barrierefreiheit der physischen Umwelt bzw. das sogenannte »universelle Design«. In dem Bereich haben sich vor allem die Vorgaben für den Neubau von öffentlichen Gebäuden und Wohnhäusern verändert. Dennoch ist der öffentliche Raum in der Praxis noch nicht barrierefrei. Ganz im Gegenteil: Fahrstühle, Rampen, Brailleschrift, Tonsignale etc. fehlen in öffentlichen Verkehrsmitteln und Behörden noch. Davon abgesehen hat im Jahr 2018 Premierminister Dmitri Medwedew 20 Milliarden Rubel (aktuell ca. 280 Millionen Euro) für den barrierefreien Umbau des öffentlichen Raums bewilligt.

Ein wichtiges Instrument, um Diskriminierung und gesellschaftlicher Marginalisierung von behinderten Menschen entgegenzuwirken, ist ihre Integration in das Bildungssystem und auf den Arbeitsmarkt. Wenn sich Eltern in Russland dafür entscheiden, ihr behindertes Kind in der Familie zu behalten und nicht in ein Heim zu geben, dann sehen sie sich oft größten Schwierigkeiten ausgesetzt. Integrative Kindergärten oder Schulen sind immer noch eine Seltenheit, auch wenn große

Städte wie Moskau und St. Petersburg in Zusammenarbeit mit lokalen NGOs mittlerweile erste Schritte in diese Richtung unternommen haben. Es gibt dort nichtstaatliche Tagesbetreuungen, doch sind diese Maßnahmen mitnichten flächen- und bedarfsdeckend, sondern russlandweit gesehen immer noch die Ausnahme. Auch der Arbeitsmarkt hält so gut wie keine Mechanismen zur Integration bereit, abgesehen von Strafzahlungen in moderater Höhe bei Nichteinhaltung der ohnehin niedrigen Quote für die Beschäftigung behinderter Menschen. Letztere können oft nur in den geschützten Werkstätten der großen Behindertenverbände arbeiten. Eine Ausnahme stellen NGO-Programme für Job-Trainings und Coachings (in Zusammenarbeit mit großen meist internationalen Firmen) dar, die aber wiederum nur in den großen Metropolen existieren. Auch das städtische Arbeitsamt in Moskau organisiert eine Jobbörse für Menschen mit Behinderungen.

Verflechtungen zwischen Staat und Zivilgesellschaft

Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention schreitet in der Praxis also eher in kleinen Schritten voran. Der dennoch erkennbare deutliche Fortschritt ist einem Umdenken auf staatlicher Ebene zu verdanken. Auch in neu geschaffenen Strukturen – verschiedenen Gremien und Arbeitsgruppen auf Regierungsebene – spiegelt sich dieser Bewusstseinswandel wider. Zum Beispiel wurde in der »Kommission für Behindertenangelegenheiten beim Präsidenten« eine Arbeitsgruppe für eine barrierefreie, qualitativ hochwertige Vorschule und für Bildung von behinderten Kindern geschaffen. Förderlich ist in dem Zusammenhang eine gewisse Verflechtung von Behindertenverbänden/NGOs und den staatlichen Institutionen. So sitzt der aktuelle Vorsitzende der »Allrussischen Gesellschaft der Behinderten« (größter russlandweiter Dachverband für regionale und lokale Behindertenorganisationen) Michail Terentjew auch für die Partei »Einiges Russland« in der Duma. Ebenso ist Alexander Lysenko sowohl Mitglied der »Kommission für Behindertenangelegenheiten beim Präsidenten« als auch der NGO »Nationales Zentrum für Behinderungsfragen«.

Als besonders aktives Bindeglied zwischen Staat und Zivilgesellschaft hat sich die »Allrussische Volksfront« etabliert. Sie wurde 2011 von Präsident Wladimir Putin als ein plattformartiger Zusammenschluss politischer, unternehmerischer, kirchlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure mit dem Ziel, Regierungsprojekte umzusetzen, gegründet. Vor allem auf lokaler und regionaler Ebene haben sich die Aktivisten der Front auch für die Inklusion von Menschen mit Behinderungen eingesetzt. Sie erreichten unter anderem die obligatorische Berück-

sichtigung der Interessen von mobilitätseingeschränkten Menschen bei Umbauten im öffentlichen Raum in der Oblast Nowosibirsk, Reparaturen an Rollstuhlbühnen in Wohnhäusern in der Oblast Moskau und die amtliche Anerkennung des Behindertenstatus für Bürger, denen dieser verwehrt worden war.

Ausblick

Fortschritte bei der Inklusion von Menschen mit Behinderungen hängen allerdings stark von den allgemeinen politischen und gesellschaftlichen Umständen ab. Die aktuelle restriktive Politik Russlands gegenüber Menschenrechtsorganisationen und gegenüber internationalen Kooperationen im zivilgesellschaftlichen Bereich, aber auch die angespannte wirtschaftliche Lage und die damit verbundene allgemeine Ressourcenknapp-

heit schränken die aufklärerischen Initiativen russischer Behindertenaktivisten ein. Kritik an staatlicher Sozialpolitik ist mit einem hohen Risiko für den Aktivitätsraum verbunden.

Wenn der Staat nur soziale Dienstleistungen fördert, bleiben Menschen mit Behinderungen in einer Situation, in der Selbstermächtigung, Selbstbestimmung und ihre »volle und wirksame Teilhabe« (UN-BRK) am gesellschaftlichen Leben keine große Rolle spielen. Einer tatsächlichen Inklusion steht eben auch das nichtdemokratische politische Regime Russlands im Wege, das kulturelle, politische und soziale Ausgrenzungsmechanismen reproduziert. Erst ein allgemeiner Wandel hin zu mehr Demokratie und gesellschaftlicher Teilhabe für breite Teile der Bevölkerung wird auch die Situation für behinderte Menschen in Russland verbessern.

Über den Autor

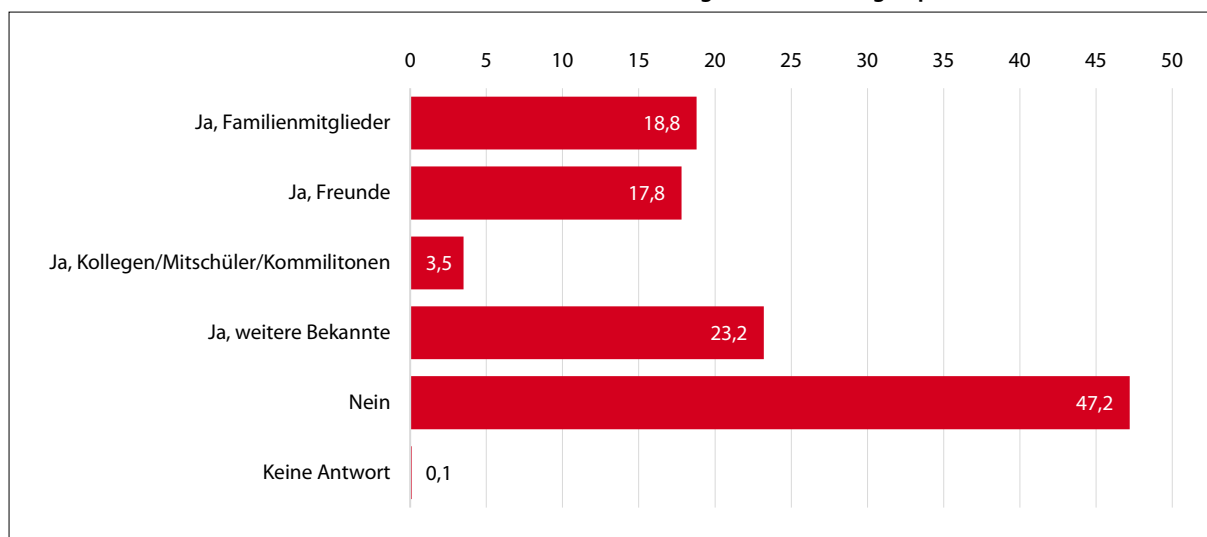
Dr. Christian Fröhlich ist Assistant Professor am Institut für Soziologie an der National Research University »Higher School of Economics« in Moskau. Er leitet dort den internationalen Masterstudiengang »Comparative Social Research« und forscht gegenwärtig zu Nachbarschaftsinitiativen, Patriotismus und kollektiver Identität in der russischen Zivilgesellschaft.

Lesetipps

- Christian Fröhlich: Internationale Förderung und politische Kultur in der russischen Zivilgesellschaft. Das Beispiel der NGOs in der Behindertenhilfe, in: Russland-Analysen 188, 25.09.2009, <https://www.laender-analysen.de/russland/pdf/Russlandanalysen188.pdf>.
- Die UN-Behindertenrechtskonvention. Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, hrsg. von der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen, Stand: Januar 2017, <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities-2.html>.
- Olga Karajewa: Otnoschenije naselenija k lizam s ogranitschennymi wosmoshnostjami sdorowja. Analititscheski ottschet, Mai 2019, Lewada-Zentrum, <http://levada.ru/cp/wp-content/uploads/2019/10/Invalidnost.pdf>.
- Andrej Nesterow, Anna Arsamasowa, Uljana Sokolowa: Isnanka shisni: o ljudjach w psichonewrologitscheskich internatach, <https://мытутрядом.рф/iznanka-zhizni>.
- Federalnyj sakon Rossijskoj Federacii: O sozialnoj saschtschite inwalidow w Rossijskoj Federazii (Nr. 181-FS, 24. November 1995), <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102038362>.

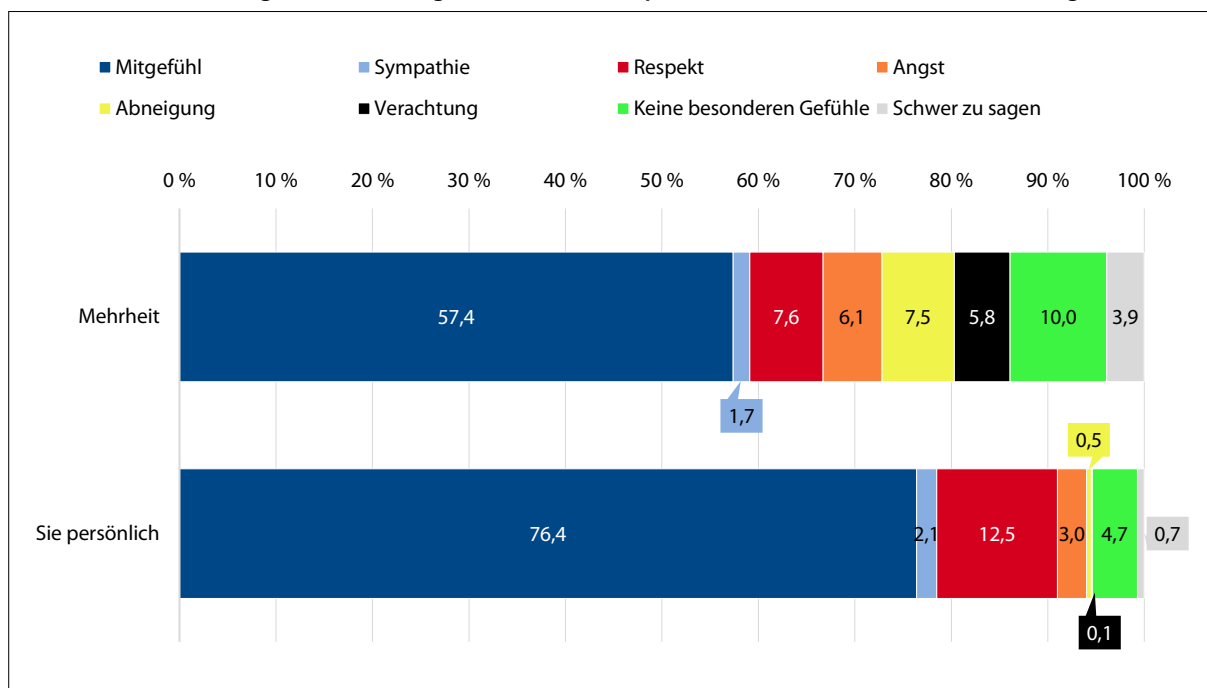
Umfrage zu Menschen mit Behinderungen in Russland

Grafik 1: Kennen Sie Menschen mit Gesundheitseinschränkungen/Behinderungen persönlich? (in %)



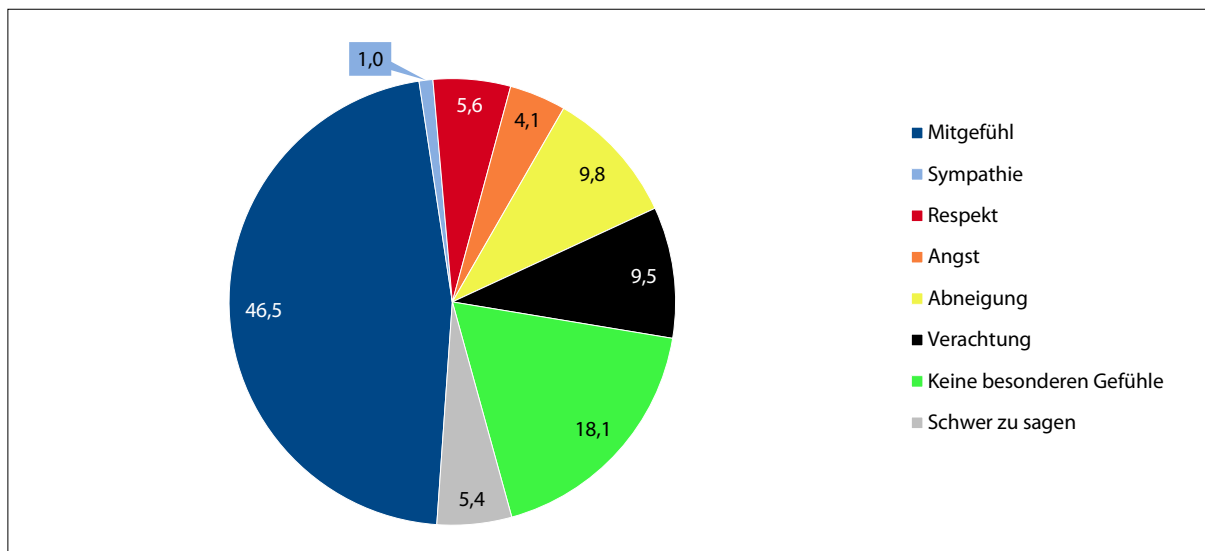
Quelle: repräsentative Umfrage des Lewada-Zentrums im April 2019 in Russland, 1.625 Befragte, S. 20, <https://www.levada.ru/cp/wp-content/uploads/2019/10/Invalidnost.pdf>

Grafik 2: Was meinen Sie, wie steht die Mehrheit der Bevölkerung des Landes zu Menschen mit Gesundheitseinschränkungen/Behinderungen? Wie stehen Sie persönlich zu Menschen mit Behinderungen? (in %)



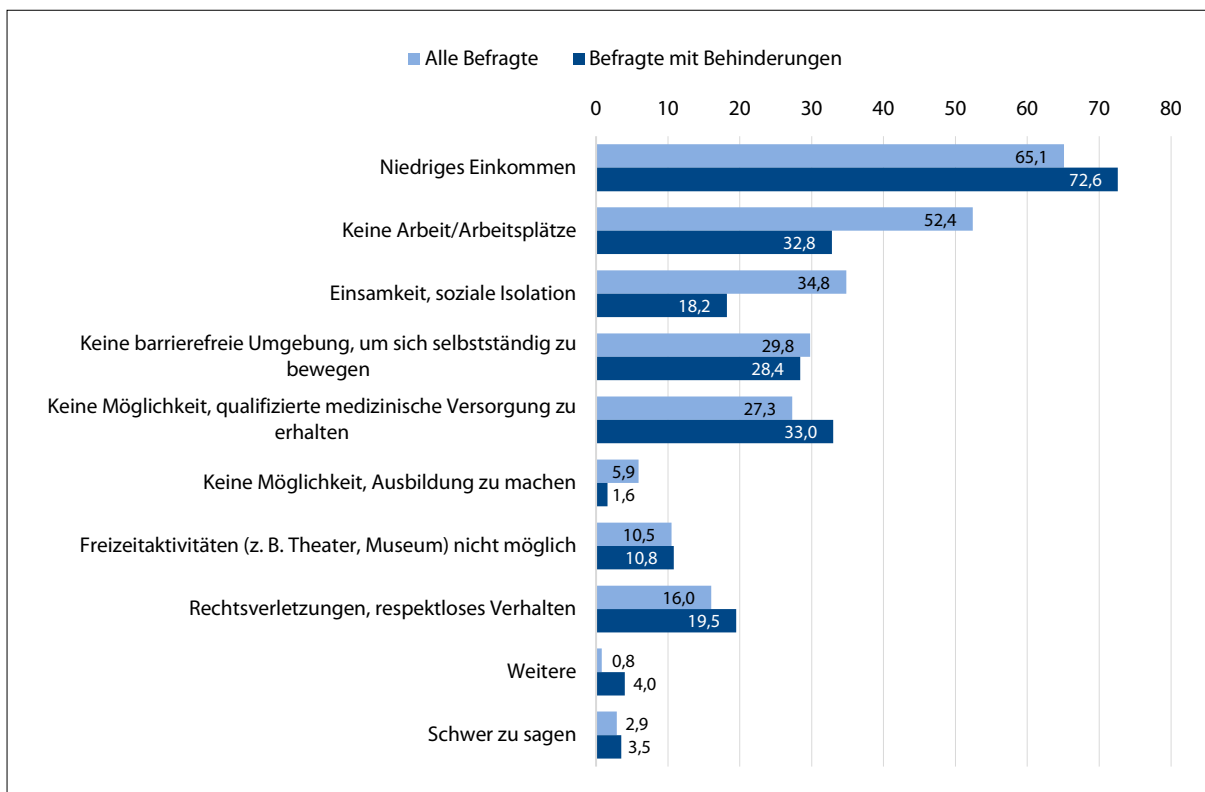
Quelle: repräsentative Umfrage des Lewada-Zentrums im April 2019 in Russland, 1.625 Befragte, S. 20, <https://www.levada.ru/cp/wp-content/uploads/2019/10/Invalidnost.pdf>

Grafik 3: Was meinen Sie, wie steht die Mehrheit der Bevölkerung des Landes zu Menschen mit Gesundheitseinschränkungen/Behinderungen? (in %, Befragte mit Behinderung)



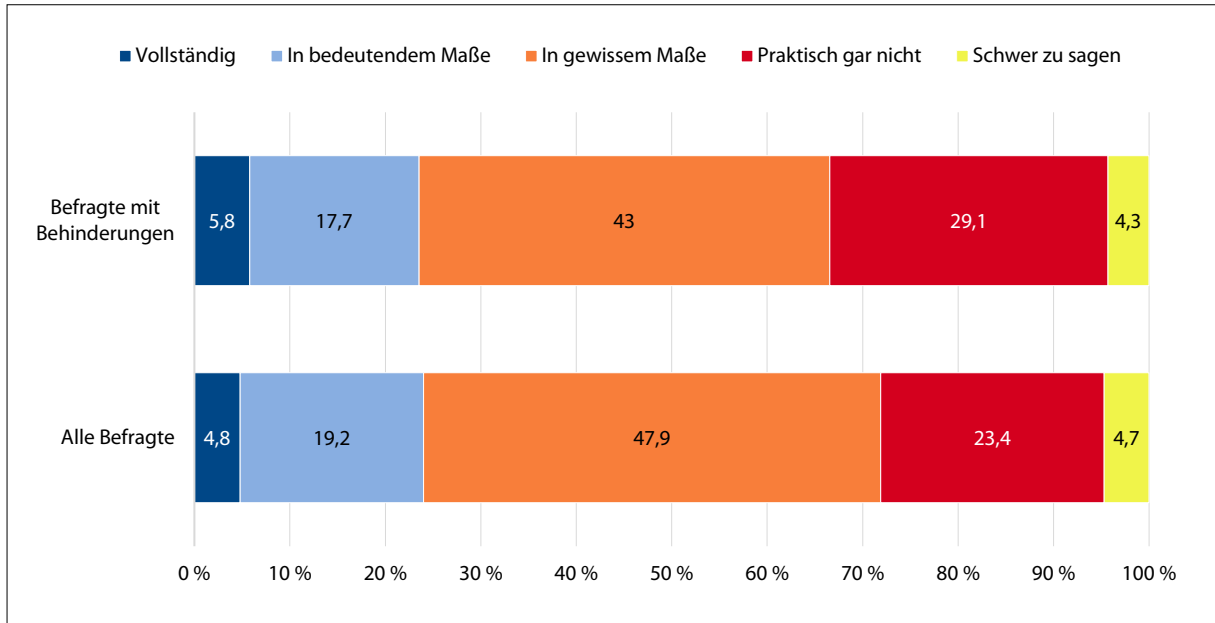
Quelle: repräsentative Umfrage des Lewada-Zentrums im April 2019 in Russland, 1.625 Befragte, S. 20, <https://www.levada.ru/cp/wp-content/uploads/2019/10/Invalidnost.pdf>

Grafik 4: Was sind die größten Probleme für Menschen mit Behinderungen? – Sicht aller Befragten und Sicht der Befragten mit Behinderungen (in %, bis zu drei Antworten möglich)



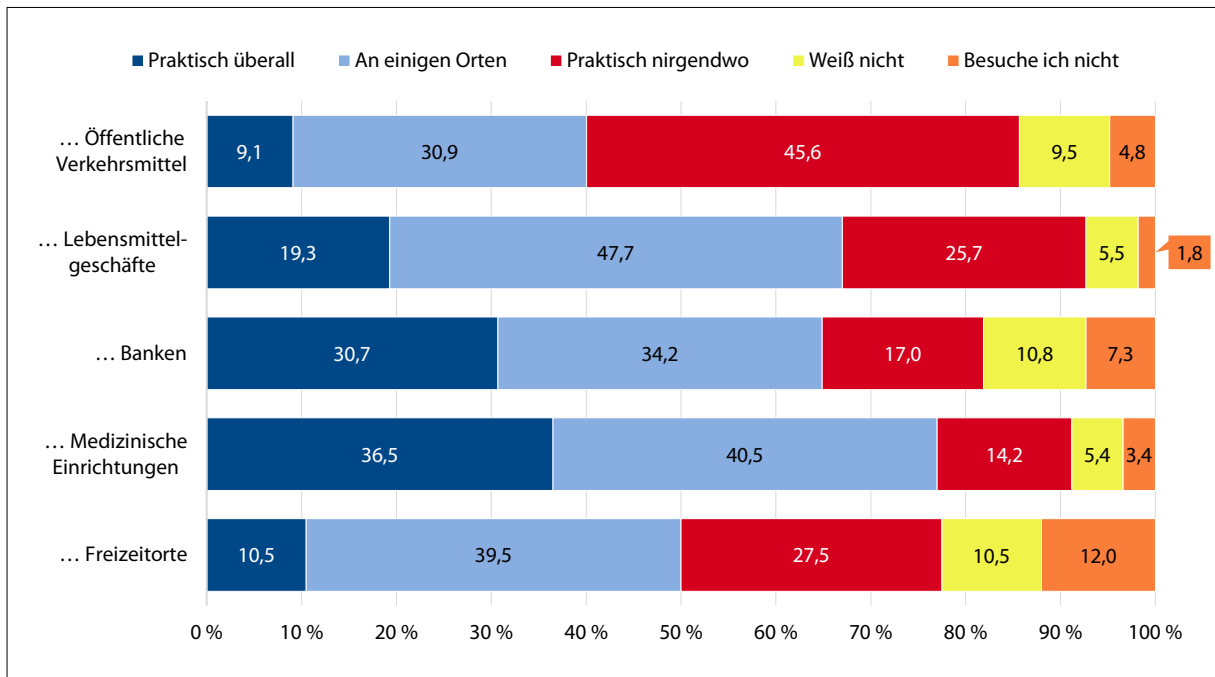
Quelle: repräsentative Umfrage des Lewada-Zentrums im April 2019 in Russland, 1.625 Befragte, S. 20, <https://www.levada.ru/cp/wp-content/uploads/2019/10/Invalidnost.pdf>

Grafik 5: Inwieweit kommt der Staat seinen Verpflichtungen gegenüber Menschen mit Behinderungen nach? (in %)



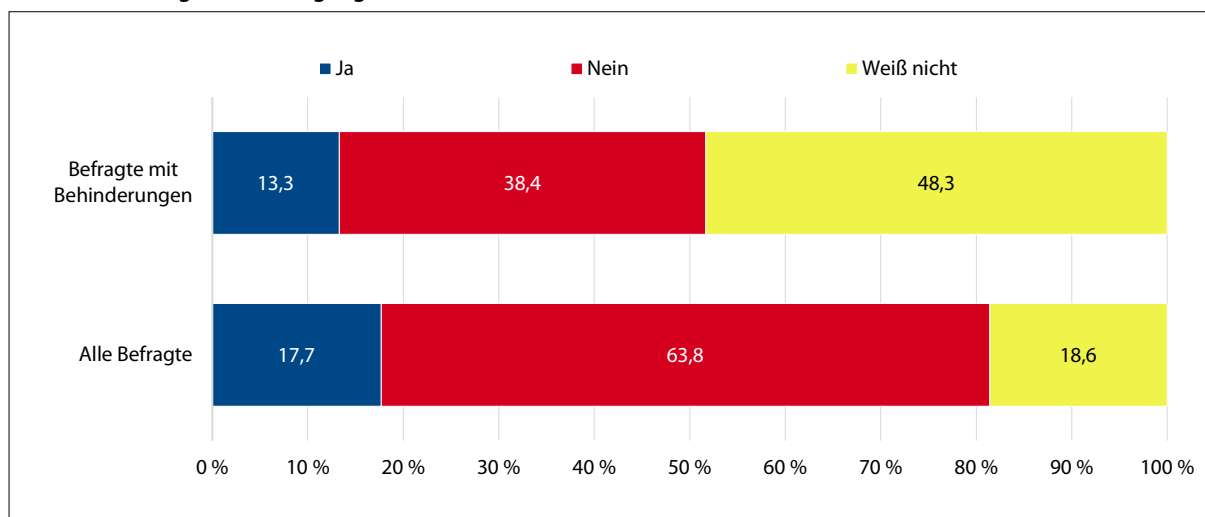
Quelle: repräsentative Umfrage des Lewada-Zentrums im April 2019 in Russland, 1.625 Befragte, S. 21, <https://www.levada.ru/cp/wp-content/uploads/2019/10/Invalidnost.pdf>

Grafik 6: Sind folgende Orte, die Sie regelmäßig besuchen, für Menschen mit Gesundheitseinschränkungen/Behinderungen ungehindert zugänglich? (in %, alle Befragte)



Quelle: repräsentative Umfrage des Lewada-Zentrums im April 2019 in Russland, 1.625 Befragte, S. 22, <https://www.levada.ru/cp/wp-content/uploads/2019/10/Invalidnost.pdf>

Grafik 7: Ist Ihr Arbeitsplatz/Studienplatz für Menschen mit Gesundheitseinschränkungen/Behinderungen ungehindert zugänglich? (in %)



Quelle: repräsentative Umfrage des Lewada-Zentrums im April 2019 in Russland, 1.625 Befragte, S. 21, <https://www.levada.ru/wp-content/uploads/2019/10/Invalidnost.pdf>

DEKODER

Großmacht im Abseits

Von Lilija Schewzowa (Russische Akademie der Wissenschaften, Moskau / Chatham House – The Royal Institute of International Affairs, London / Brookings Institution, Washington, D. C.)

Der folgende Beitrag erschien ursprünglich am 4. November 2019 in *The New Times* und wurde von deko-der ins Deutsche übersetzt und veröffentlicht.

Einleitung von deko-der

Unerwartete Schützenhilfe für den Kreml: In einem Interview mit dem Economist hat Emmanuel Macron Anfang November 2019 die NATO für »hirntot« erklärt. Auch mit seiner Charmeoffensive gegenüber Moskau sorgt der französische Präsident derzeit für Unmut unter vielen seiner europäischen Kollegen. So warnte der scheidende Präsident des Europäischen Rates Donald Tusk seinen »lieben Freund« Emmanuel: »Unser harter und konsequenter Kurs gegenüber Russland war der erste klare und unmissverständliche Ausdruck unserer Souveränität. Wir müssen dies weiterverfolgen.«

Es ist jedenfalls nicht nur das Interview von Macron, sondern vor allem auch Russlands Eingreifen in den Syrien-Krieg, das dem Kreml auf der internationalen Bühne derzeit wieder mehr Gewicht zu verleihen scheint. Manche russischen Analysten gehen vor diesem Hintergrund bereits so weit, Russland eine Schlüsselrolle in der globalen Sicherheitsarchitektur zuzuschreiben. Die Politikwissenschaftlerin Lilija Schewzowa nimmt all dies zum Anlass, um in *The New Times* zu fragen, um welche Art von Comeback es sich dabei überhaupt handelt.

Russland hat sich erneut den Weg auf die Vorbühne der globalisierten Welt gebahnt. Hat sich mit Erdo-

gan Syrien geteilt. Hat Kiew dazu gebracht, den Friedensbedingungen des Kreml zuzustimmen. Afrika

wurde Putin frei Haus nach Sotschi geliefert. Doch das Wichtigste: Europa, repräsentiert von Macron, empfangt uns mit offenen Armen.

»Russland wird ein Garant für Stabilität«, so die Heerscharen aus dem Kreml

Ist es etwa kein Grund zum Jubel, wenn die russische Regierung durch Großmachtgebahren ihre Selbstbestätigung findet?! Andere Wege gibt es ja nicht mehr. Die begeisterte Heerschar aus dem Kreml hat laut aufgejault: »Russland wird ein fundamentaler Garant für Stabilität und Sicherheit in der Welt.«

Doch warum hat dann der US-amerikanische Außenminister Mike Pompeo in seiner programmatischen Rede in New York (anlässlich seiner Auszeichnung mit dem Herman Kahn Award), als er von den Prioritäten in der US-amerikanischen Außenpolitik sprach, Russland kein einziges Mal erwähnt – weder als Dialogpartner noch als Gefahr? Nur über China hat Pompeo gesprochen.

Übrigens sieht auch der Rest der Welt nicht ganz ein, wieso es so wichtig sein soll, dass Russland wieder als Garant positiver Werte auftritt. Vielmehr wirken die russischen Erfolge wie dräuender Ärger. Sogar kremlfreundliche Beobachter geben das zu: »Russland hat einige prominente Gipfel in der internationalen Politik eingenommen und wird nun darum ringen, sie zu halten, besser gesagt: Es wird in einem Knäuel äußerst komplizierter Konstellationen versumpfen. Und es wird bereuen, sich darin verstrickt zu haben.«

Russland als Verkörperung des Fremden und Gefährlichen

Und in der Tat: Sich im Nahen Osten – von wo die Amerikaner Reißaus nehmen – in den Blutbrei einzumischen, das spricht eher für Torheit denn für strategische Kalkulation.

Und was bedeutet bitte die Bereitschaft Selenskyjs, die russische Interpretation der Steinmeier-Formel anzunehmen? Die bittere Ironie besteht darin, dass Selenskyj zur sicheren Beute seines eigenen Maidans wird, wenn er das riskiert. Und die offenen Arme des schönen Macron? Auch nicht sehr vielversprechend: Der französische Präsident versucht, Moskau zu benutzen, um die Führungsrolle auf dem verwaisten Feld der Europapolitik einzunehmen. Womit er übrigens den Deutschen und dem restlichen Europa auf die Nerven geht. Und was bekommt Russland dafür, wenn es erstmal Sprungbrett für Macron geworden ist?

Kann man überhaupt darauf hoffen, dass Russland den Dialog mit dem Westen wieder aufnimmt, wenn es für den Westen zu einer Verkörperung des Fremden und Gefährlichen geworden ist?

[...] Wie kann man vor diesem Hintergrund zu dem Schluss kommen, dass Russland eine Schlüsselrolle für die globale Sicherheit und Stabilität einnimmt?

Inzwischen verliert die Weltgemeinschaft das Interesse an Russland

Inzwischen verliert die Weltgemeinschaft das Interesse an Russland. Die, die über Russland schreiben, quälen sich im Bemühen, die Aufmerksamkeit an ihrem Thema zu halten. Selbst Putin regt die Fantasien nicht mehr an.

Russlandexperten rackern sich ab, um die Bedeutung Russlands (und damit gleichzeitig ihre eigene) zu steigern. Während es früher Mode war, die Integration Russlands in die westliche Welt zu beweisen, so heißt es nun, seine Gefahr für die Welt zu begründen. Ende der Themenliste. Die ewige Leier der russischen Forderungen und das endlose russische Gejammer zum Thema »Wo bleibt denn da der Respekt!« geht allen gehörig auf den Geist.

Erniedrigend ist nicht, dass man uns nicht mehr respektiert und uns nicht glaubt.

Erniedrigend ist, dass man uns für einen hoffnungslosen Fall hält. Erniedrigend ist, dass die Welt unserer müde ist.

Es gibt nicht mal mehr gesteigertes Interesse daran, sich mit uns auseinanderzusetzen. Eher im Gegenteil. Die westlichen Pragmatiker sagen: Die Russen kann man nicht ändern, doch es lohnt nicht, sich mit ihnen zu streiten. Wir tun einfach so, als würden sie uns interessieren, besprechen Pläne, die nie umgesetzt werden. Einfach, damit sie uns nicht ans Bein pinkeln.

Die angewiderte Gleichgültigkeit ist das Erniedrigendste für den russischen Stolz

Das Erniedrigendste für den russischen Stolz ist die angewiderte Gleichgültigkeit und dass man uns behandelt wie einen verdammten Anachronismus.

Übrigens kann Russland den Westen sehr wohl beeinflussen. Wie? Indem es versucht, das eine oder andere westliche Staatsoberhaupt mit seiner Freundschaft zu beglücken. Wenn die liberale Welt Russland als genuin Böses betrachtet, ist das ein verlässliches politisches Mordinstrument. Ein erneutes Gipfeltreffen zwischen Putin und Trump könnte für Letzteren durchaus zum Anlass für ein Impeachment werden.

Insofern: Wir können uns rächen. Rächen für die Nicht-Liebe, die Nicht-Wertschätzung, für die Gleichgültigkeit. Doch inwiefern wird diese Rache ein gerechter Preis sein für das verlorene Interesse an uns?

*Übersetzung aus dem Russischen (gekürzt):
dekoder-Redaktion*

Informationen über die Autorin finden Sie auf der nächsten Seite.

Über die Autorin

Lilija Schewzowa (geb. 1949) gehört zu den bekanntesten russischen Politikwissenschaftlerinnen. Sie ist unter anderem Mitarbeiterin der Russischen Akademie der Wissenschaften und assoziierte Forscherin in der britischen Denkfabrik Chatham House – The Royal Institute of International Affairs sowie in der US-amerikanischen Denkfabrik Brookings Institution. Zu Schewzowas wissenschaftlichen Schwerpunkten gehören neueste Geschichte und politische Transformationsprozesse in Russland.

Das russischsprachige Original des vorliegenden Beitrags ist online verfügbar unter <https://newtimes.ru/articles/detail/187234/>, die Übersetzung ins Deutsche durch dekoder unter <https://www.dekoder.org/de/article/aussenbeziehungen-stabilitaet-macron-schewzowa>.

Die Redaktion der Russland-Analysen freut sich, dekoder.org als langfristigen Partner gewonnen zu haben. Auf diesem Wege möchten wir helfen, die Zukunft eines wichtigen Projektes zu sichern und dem russischen Qualitätsjournalismus eine breitere Leserschaft zu ermöglichen. Wir danken unserem Partner dekoder, *The New Times* und Lilija Schewzowa für die Erlaubnis zum Nachdruck.

Die Redaktion der Russland-Analysen

dekóder [RUSSLAND ENTSCHLÜSSELN]

28. Oktober – 10. November 2019

28.10.2019	Der sowjetische Dissident und Schriftsteller Wladimir Bukowski stirbt im Alter von 76 Jahren in Großbritannien. Bukowski war einer der Begründer der sowjetischen Dissidentenbewegung. Er verbrachte in den 1960er und 1970er Jahren insgesamt 12 Jahre im Gefängnis. In den 2000er Jahren engagierte er sich in der »Vereinigten demokratischen Bewegung ›Solidarnost‹«. Sein Antrag auf Erteilung der russischen Staatsbürgerschaft wurde im Jahr 2014 abgelehnt.
28.10.2019	Der Präsident der russischen Teilrepublik Baschkortostan Radij Chabirow erlässt ein Dekret, demzufolge er ab sofort auch Premierminister der Region wird. Außerdem gibt es einige Umstrukturierungen auf Ministeriumsebene. Die Position des Premierministers war seit Dezember 2018 unbesetzt geblieben. Chabirow ist seit September 2019 Präsident der Republik.
28.10.2019	Mehr als 200 russische Kulturschaffende unterzeichnen einen offenen Brief zur Unterstützung des seit Oktober 2018 inhaftierten Leiters des karelischen Regionalbüros der Menschenrechtsorganisation »Memorial« Jurij Dmitrijew. Sie fordern darin die russische Öffentlichkeit auf, Dmitrijews Fall nicht aus den Augen zu verlieren und das Vorgehen der karelischen Strafverfolgungsbehörden aufmerksam zu verfolgen. Gegen Dmitrijew läuft ein Verfahren wegen Kinderpornografie. Unterzeichner des offenen Briefs sind unter anderem Boris Grebenschtschikow, Jurij Norschtejn, Boris Akunin und Andrej Swjaginzew.
28.10.2019	Das Lefortowo-Bezirksgericht in Moskau verurteilt den ehemaligen stellvertretenden Premierminister der Republik Dagestan Abdussamad Gamidow und seinen Stellvertreter Rajudin Jusufow zu Haftstrafen von 6,5 bzw. 5,5 Jahren. Ihnen wird Veruntreuung in Höhe von 40 Millionen Rubel (etwa 560.000 Euro) vorgeworfen.
28.10.2019	Das Moskauer Schiedsgericht verurteilt den von Oppositionspolitiker Aleksej Nawalnyj gegründeten »Fond borba s korrupzijej« (dt. »Fonds zur Korruptionsbekämpfung«) zur Zahlung einer Strafe von 88 Millionen Rubel (etwa 1,2 Millionen Euro). Es gibt damit der Beschwerde des Unternehmens »Moskowskij Schkolnik« (dt. »Moskauer Schulkind«) statt. Dieses hatte wegen angeblich falscher Berichterstattung geklagt und Schadensersatz wegen Rufschädigung verlangt.
29.10.2019	Am »Solowezki-Stein« in Moskau findet die traditionelle Gedenkfeier für Opfer des »Großen Terrors« unter Stalin in den Jahren 1937 und 1938 statt. Die Menschenrechtsorganisation »Memorial« organisiert die Aktion seit 2006 jährlich zum Tag des Gedenkens an die Opfer politischer Repressionen. Bis 22 Uhr lesen Freiwillige die Namen von Opfern der stalinistischen Repressionen vor. An der Aktion nimmt in diesem Jahr auch die russische Menschenrechtsbeauftragte Tatjana Moskalkowa teil.
29.10.2019	Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte verurteilt Russland zur Zahlung einer Entschädigung in Höhe von 50.000 Rubel (etwa 700 Euro) an den Redakteur der <i>Nowaja Gaseta</i> Georgij Borodjanskij. Borodjanskij hatte im Jahr 2005 einen Artikel über den damaligen Gouverneur der Oblast Omsk Leonid Poleshajew veröffentlicht, in dem er diesen kritisierte. Poleshajew hatte die Zeitung daraufhin wegen Verleumdung verklagt. Nachdem die russischen Justizbehörden ihm Recht gegeben und eine Entschädigung von 50.000 Rubel zugesprochen hatten, legte die <i>Nowaja Gaseta</i> Widerspruch beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte ein.
30.10.2019	Dänemark willigt als letztes Land in den Bau der Gaspipeline »Nord Stream 2« ein. Der Genehmigungsprozess hatte zwei Jahre in Anspruch genommen. Aleksej Miller, Vorsitzender von »Gasprom«, teilt mit, dass bereits 83 Prozent der Gesamtlänge fertiggestellt seien. Er schätzt, dass der Bau der Pipeline in dänischen Gewässern fünf Wochen in Anspruch nehmen wird.
01.11.2019	Die Gesetzesänderungen zum russischen Internet treten in Kraft. Das im Mai von Präsident Putin unterzeichnete Gesetz sieht die Schaffung einer neuen Infrastruktur vor, die ein autonomes Funktionieren des russischen Internets ermöglichen soll. Die Provider werden zur Zusammenarbeit mit dem Staat verpflichtet, langfristig soll der gesamte Datenverkehr über inländische Server abgewickelt werden.
01.11.2019	Der Oberste Gerichtshof der Russischen Föderation ordnet die Auflösung der von Lew Ponomarjow gegründeten Menschenrechtsbewegung »Sa prawa tscheloweka« (dt. »Für Menschenrechte«) an. Die NGO habe wiederholt gegen das Gesetz verstoßen, unter anderem durch fehlende Angaben über die Aufnahme in die Liste sogenannter »ausländischer Agenten« in ihren Veröffentlichungen.
05.11.2019	Der russische Präsident Wladimir Putin schlägt die Schaffung eines russischen Online-Lexikons als Alternative zu »Wikipedia« vor. Offiziellen Angaben zufolge plant die russische Regierung, dafür bis 2022 umgerechnet insgesamt 25 Millionen Euro zur Verfügung zu stellen.

10.11.2019	Aus dem sogenannten »Wal-Gefängnis« im Japanischen Meer sind die letzten 31 Tiere in Freiheit entlassen worden. Die Anlage, in der Orcas und Belugas etwa ein Jahr lang auf engstem Raum gehalten worden waren, war international in die Kritik geraten. Auch der russische Präsident Wladimir Putin hatte sich für die Freilassung der Tiere eingesetzt. Tierschützer hatten befürchtet, die Tiere sollten an chinesische Aquarien verkauft werden. Die Rettungsaktion war im Juni angelaufen und hätte eigentlich bereits im Oktober, rechtzeitig vor Einsetzen des Winters, abgeschlossen sein sollen.
------------	---

Die Chronik wird zeitnah erstellt und basiert ausschließlich auf im Internet frei zugänglichen Quellen. Die Redaktion der Russland-Analysen kann keine Gewähr für die Richtigkeit der Angaben übernehmen.

Zusammengestellt von Alena Schwarz

Sie können die gesamte Chronik seit 1964 auch auf <http://www.laender-analysen.de/russland/> unter dem Link »Chronik« lesen.

Herausgeber:

Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen
 Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde e.V.
 Deutsches Polen-Institut
 Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien
 Leibniz-Institut für Ost- und Südosteuropaforschung
 Zentrum für Osteuropa- und internationale Studien (ZOIS) gGmbH

Redaktion:

Katharina Hinz (verantwortlich)
 Chronik: Alena Schwarz
 Satz: Matthias Neumann

Wissenschaftlicher Beirat:

Dr. Sabine Fischer, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin
 Prof. Dr. Alexander Libman, Universität München
 Prof. Dr. Jeronim Perović, Universität Zürich
 Dr. Cindy Wittke, Leibniz-Institut für Ost- und Südosteuropaforschung Regensburg

Die Meinungen, die in den Russland-Analysen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung sind nach Rücksprache mit der Redaktion gestattet.

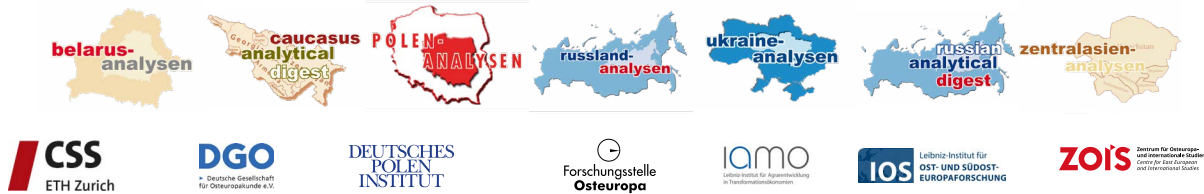
Russland-Analysen-Layout: Cengiz Kibaroglu, Matthias Neumann und Michael Clemens

Alle Ausgaben der Russland-Analysen sind mit Themen- und Autorenindex archiviert unter www.laender-analysen.de

Die Russland-Analysen werden im Rahmen eines Lizenzvertrages in das Internetangebot der Bundeszentrale für politische Bildung (www.bpb.de) aufgenommen.

ISSN 1613-3390 © 2019 by Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen

Forschungsstelle Osteuropa • Länder-Analysen • Klagenfurter Str. 8 • 28359 Bremen • Telefon: +49 421-218-69600 • Telefax: +49 421-218-69607
 e-mail: laender-analysen@uni-bremen.de • Internet-Adresse: <http://www.laender-analysen.de/russland/>



Kostenlose E-Mail-Dienste: Länder-Analysen

 @laenderanalysen

Die Länder-Analysen bieten regelmäßig im kostenlosen Abonnement kompetente Einschätzungen aktueller politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Entwicklungen in Ostmitteleuropa und der GUS. Alle Länder-Analysen verstehen sich als Teil eines gemeinsamen Projektes, das der wissenschaftlich fundierten, allgemeinverständlich formulierten Analyse der Entwicklungen im östlichen Europa, der Offenheit für verschiedene inhaltliche Positionen und der kostenlosen und nicht-kommerziellen Information einer breit verstandenen interessierten Öffentlichkeit verpflichtet ist. Autor/innen sind internationale Fachwissenschaftler/innen und Expert/innen. Die Redaktionen der Länder-Analysen bestehen aus Wissenschaftler/innen mit langjähriger Forschungserfahrung.

Die deutschsprachigen Länder-Analysen werden gemeinsam von der Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen, dem Zentrum für Osteuropa- und internationale Studien, der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde, dem Deutschen Polen-Institut, dem Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien und dem Leibniz-Institut für Ost- und Südosteuropaforschung herausgegeben. Die englischsprachigen Länder-Analysen erscheinen in Kooperation der Forschungsstelle Osteuropa mit dem Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich.

Die Länder-Analysen bieten regelmäßig Kurzanalysen zu aktuellen Themen, ergänzt um Grafiken und Tabellen sowie Dokumentationen. Zusätzlich gibt es eine Chronik aktueller Ereignisse.

Belarus-Analysen

Erscheinungsweise: zweimonatlich

Abonnement unter: <http://www.laender-analysen.de/belarus/>

Caucasus Analytical Digest

In englischer Sprache. Erscheinungsweise: zweimonatlich

Abonnement unter: <http://www.css.ethz.ch/en/publications/cad.html>

Polen-Analysen

Erscheinungsweise: zweimal monatlich

Abonnement unter: <http://www.deutsches-polen-institut.de/newsletter/polen-analysen/>

Russland-Analysen

Erscheinungsweise: zweimal monatlich

Abonnement unter: <http://www.laender-analysen.de/russland/>

Russian Analytical Digest

In englischer Sprache. Erscheinungsweise: zweimal monatlich

Abonnement unter: <http://www.css.ethz.ch/en/publications/rad.html>

Ukraine-Analysen

Erscheinungsweise: zweimal monatlich

Abonnement unter: <http://www.laender-analysen.de/ukraine/>

Zentralasien-Analysen

Erscheinungsweise: zweimonatlich

Abonnement unter: <http://www.laender-analysen.de/zentralasien/>

TWITTER, TWEET, RETWEET und das Twitter Logo sind eingetragene Markenzeichen von Twitter, Inc. oder angeschlossenen Unternehmen.