

**Claudia Schmedt**

**Die Rolle des Dritten Sektors in  
Rußland**

Eine empirische Analyse

**13**<sub>/1997</sub>

**Osteuropa-Institut**

**der Freien Universität Berlin**

Arbeitspapiere des Bereichs Politik und Gesellschaft

---

**Claudia Schmedt**

**Die Rolle des Dritten Sektors in  
Rußland**

**Eine empirische Analyse**

---

Heft 13/1997

© 1997 by Claudia Schmedt  
Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin  
Arbeitsbereich Politik und Gesellschaft  
Herausgeber: Klaus Segbers  
Redaktion: Simone Schwanitz

ISSN 1434 – 419X

1 EINLEITUNG	4
2 ANFÄNGE DER ETABLIERUNG DES DRITTEN SEKTORS IN RUßLAND	6
2.1 Strukturen zwischen Markt und Staat	6
2.2 Historische Wurzeln	7
2.3 Gründung nichtstaatlicher Organisationen innerhalb des Sozialwesens seit Ende der 80er Jahre	9
2.4 Strukturreform und Neuorientierung der Znanie-Gesellschaft seit 1991	10
2.5 Dritter Sektor und öffentliche Meinung in Rußland	12
2.6 Formale Anerkennung und politische Einflußkanäle: Rechtslage und Gesetzgebungsprozesse	14
2.7 Koalitionsbildungen	17
3 ZIELE, STRATEGIEN, PROBLEME RUSSISCHER NGOS: EINIGE BEISPIELE	19
3.1 Der Sektor Bildung	20
3.1.1 <i>Znanie Rußland</i> : Dachverband mit neuen Aufgaben	20
3.1.2 Die Znanie-Filialen: Anpassung an Bedürfnisse des regionalen Bildungsmarktes	22
3.2 Der Sektor Sozialwesen	24
3.2.1 <i>Schwache</i> Organisationen in Rußland: Soziales Engagement trotz widriger Umstände	24
3.2.2 Sektorübergreifende Beziehungen <i>starker</i> NGOs in Rußland	26
3.2.3 Wie schätzen Verwaltungsbeamte die Chancen einer Zusammenarbeit mit russischen NGOs ein?	29
4 PROFESSIONALITÄT VERSUS MAXIMIERUNG VON FÖRDER- MITTELN	31
5 HANDHABBARKEIT VON INTERNATIONALEN FÖRDER- PROGRAMMEN	32
5.1 Das TACIS- <i>Democracy</i> -Programm	32
5.2 Das <i>Link Inter-European-NGOs</i> -Programm (LIEN)	37
5.3 Die TACIS-Mikroprojekte	38
5.4 Das TACIS- <i>City-Twinning</i> -Programm	39
6 ZUSAMMENFASSUNG UND EMPFEHLUNGEN	40
7 LITERATURVERZEICHNIS	44

# 1 Einleitung

Westliche Leistungen zur Unterstützung der Transformationsprozesse in der Russischen Föderation werden in der Regel auf zwischenstaatlicher Ebene diskutiert. Internationale Hilfsprogramme basieren auf Regierungsverhandlungen und konzentrieren sich auf staatliche Institutionen zur Umsetzung dieser Programme vor Ort. Dabei werden wichtige innenpolitische Verhältnisse, wie sie im russischen Staat gegenwärtig vorzufinden sind, außer Acht gelassen:

a) Die Konzeptionalisierung staatlicher Hilfsprogramme basiert überwiegend auf der Annahme, daß ein russischer Staat mit den klassischen Funktionen der Legislativ- sowie Exekutivorgane bereits existiere. Der Erfolg dieser Programme hängt wesentlich von der Berechenbarkeit staatlicher Strukturen - insbesondere von einer funktionsfähigen Verwaltung und einer etablierten Gesetzgebung innerhalb der Förderbereiche - ab. Beide Voraussetzungen sind in der Russischen Föderation gegenwärtig nur bedingt, oder überhaupt nicht gegeben<sup>1</sup>. Gerade Förderprojekte zur Wirtschafts- und Verwaltungsreform in Rußland thematisieren dieses Manko und versuchen, es zu beheben. Zugleich verläßt man sich in der Projektdurchführung auf das, was eigentlich das Ergebnis der international unterstützten Reformen sein soll: auf berechenbare und funktionierende Verwaltungsstrukturen. Tatsächlich sind Verwaltungsorgane auf föderaler wie regionaler und kommunaler Ebene einem starken Wandlungsprozeß unterworfen. Aufgrund unklarer rechtlicher Verhältnisse sind Kompetenzbereiche und Weisungsbefugnisse nahezu auf allen Ebenen nicht deutlich definiert und voneinander abgegrenzt. Unter diesen Bedingungen ist es zweifelhaft, inwiefern finanzielle Zuwendungen internationaler Geldgeber über den russischen Verwaltungsapparat gegenwärtig bedarfsgerecht und erfolgreich eingesetzt werden können.

b) Der Schwerpunkt zwischenstaatlicher Verhandlungen zur Stützung des Transformationsprozesses in der Russischen Föderation lag bisher überwiegend auf wirtschaftlichen Reformen. Die Folgeprobleme ökonomischer Transformation, die durch die Auflösung zentraler Strukturen und den teilweise abrupten Wegfall des staatlichen Versorgungssystems entstanden sind, gewinnen erst in den letzten drei Jahren größere Beachtung, geraten aber gegenüber Hilfsprogrammen zur Wirtschaftsförderung nach wie vor ins Hintertreffen. Insbesondere die Sektoren Sozialwesen und Bildung zählten früher zu den Bereichen, die vom sowjetischen Staat sehr stark subventioniert wurden. Die enorme Reduzierung staatlicher Leistungen erfordert hier die Schaffung neuer Strukturen, um Bildungs- und Sozialstandards im heutigen Rußland zurückzugewinnen oder auch neu entwickeln zu können.

c) Seit Beginn der 90er Jahre wird die Tendenz erkennbar, daß das Defizit staatlicher Leistungen auf den Gebieten Bildung und Sozialwesen - zumindest ansatzweise - durch die

---

<sup>1</sup> Der Widerspruch zwischen Anspruch und Wirklichkeit in der russischen Gesetzgebung sowie die Unberechenbarkeit formal-rechtlicher Strukturen wird in dem Buch *Drama rossijskogo zakona* 1996 thematisiert, welches vom Institut für Staat und Recht der russischen Akademie der Wissenschaften herausgegeben wurde. Vgl. Tichomirov, J.A.; Medvedev, N.P.; Livščiz, R.Z et.al., 1996.

Arbeit nichtstaatlicher Organisationen (NGO) ausgeglichen wird. Hierbei handelt es sich um russische Initiativen und Organisationen, die in der Regel mit ausländischen Partnern aus der Europäischen Union, den USA oder Japan zusammenarbeiten.

Mit der Initiierung der Förderprogramme der Europäischen Union - *TACIS Democracy* Programme sowie LIEN (Link Inter-European NGOs), die sich in erster Linie an NGOs als Durchführungsorgane wenden, wird zugleich eine Reaktion auf die Entwicklung gesellschaftlicher Initiativen in Rußland erkennbar. Neben Verwaltungs- und Wirtschaftsreformen, die überwiegend die Umstrukturierung von Staat (Erster Sektor) und Markt (Zweiter Sektor) zur Aufgabe haben, geht es folglich darum, den sogenannten Dritten Sektor zu stärken. Die Ausrichtung der Finanzierungsprogramme zeigt, daß man sich seitens der EU auf eine Form der Arbeitsteilung verständigt hat, und einen Großteil der Projekte zu den Aufgaben *Demokratieförderung*, *Sozialwesen* und *Bildung* an nichtstaatliche Organisationen zur Planung und Implementierung abgetreten hat. Die meisten EU-finanzierten Projekte bauen auf einem Partnerschaftsprinzip zwischen russischen NGOs und Partnerorganisationen aus den EU-Staaten auf.

Vor diesem Hintergrund soll die Frage beantwortet werden, welche Aufgaben und Funktionen Handlungsträger der deutsch-russischen Zusammenarbeit übernehmen sollten, um die Entwicklung der sich in der Russischen Föderation herausbildenden Strukturen zwischen Markt und Staat, den NGOs oder sogenannten Organisationen des Dritten Sektors, zu stärken.

Auf der Grundlage einer ausführlichen Analyse der Arbeitsbedingungen russischer NGOs und ihrer deutschen Partnerorganisationen sollen (neue) Ansatzpunkte für die internationale Projektarbeit in Rußland in dem Bereichen des Sozialwesens herausgearbeitet werden. Kernbereiche des Arbeitskontextes der deutschen Organisationen stellen vor allem die Auswahl der russischen Counterparts, Projektentwicklung und -durchführung, Finanzierungsmöglichkeiten und in diesem Zusammenhang die Handhabung internationaler Förderprogramme dar. Die Untersuchung der Rahmenbedingungen für russische NGOs konzentriert sich darüber hinaus auf ihre Beziehungen zu Staat und Verwaltung sowie auf die sie betreffende Gesetzgebungsprozesse. Desweiteren sollen generelle Spezifika russischer Organisationen des Dritten Sektors identifiziert werden, die wiederum auch für die Zusammenarbeit mit den deutschen Partnerorganisationen von Bedeutung sind.

## 2 Anfänge der Etablierung des Dritten Sektors in Rußland

“Da, wo sich Markt über Tausch konstituiert und Staat über Hierarchie Wirksamkeit erlangt, gewährleisten die NGO im dritten Sektor ihre Angebote für die Gesellschaft über Solidarakte. Sie verkaufen nicht und sie erzwingen nichts und leisten dennoch gesellschaftliche Beiträge.”<sup>2</sup>

Der Dritte Sektor wird als Wirkungsfeld zwischen Markt und Staat definiert. Er umfaßt eine Vielzahl von fast-, halb- oder nichtstaatlichen Organisationen, die je nach ihrem Aufgabenverständnis als (nähere oder fernere) Trabanten des Verwaltungssystems an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben oder als Bürgerinitiativen mittels selbst definierter Ziele und Maßnahmen an der Verbesserung gesellschaftlicher Lebensbedingungen mitwirken. Warum ist dieser Sektor gerade zwischen Markt und Staat einzuordnen? Die Rolle des Dritten Sektors besteht darin, Dienstleistungen zu erbringen, die vom Staat zu bürokratisch und vom Markt zu teuer angeboten werden.

### 2.1 Strukturen zwischen Markt und Staat

Eine Vielzahl russischer NGOs deckt die Arbeitsfelder Sozialwesen und Bildung ab und tangiert somit die beiden Sektoren Markt und Staat: Zum einen engagieren sie sich in Gebieten, die seitens der russischen Regierung durch staatliche Programme abgedeckt werden. Für den sozialen Bereich wurde 1996 beispielsweise über ein umfangreiches Reformkonzept für die Jahre 1996-2000 entschieden<sup>3</sup>, welches aber die Lösungskapazitäten von Staat und Verwaltung in Rußland momentan zu überfordern scheint. Dieser Eindruck drängt sich zumindest auf, wenn man vergebens nach konkreten Resultaten und Umsetzungen der beabsichtigten Neustrukturierung des russischen Sozialsystems sucht. Dabei liegt das Problem der sozialen Versorgung der russischen Bevölkerung nicht nur in mangelnden budgetären Mitteln der Regierung begründet, sondern auch in der ineffektiven Nutzung und Verteilung der ohnehin schon geringen staatlicher Gelder. Ungefähr 50% der sozialer Unterstützung Bedürftigen in der Russischen Föderation erhalten überhaupt keine staatliche Hilfe. Ferner können von Staatsseite aufgrund von unzureichenden Datenerhebungen keine genauen Angaben über die tatsächliche Anzahl potentieller Empfänger sozialer Hilfe gemacht werden.<sup>4</sup> Offensichtlich bedarf es noch einiger Zeit, bis auf Regierungsebene beschlossene Strategien und Zielsetzungen mit Hilfe einer effektiv arbeitenden Verwaltung auch die unteren Ebenen des föderalen Systems und damit betroffene Bevölkerungsgruppen erreicht.

Russische NGOs setzen aber gerade mit ihrer Arbeit auf lokaler Ebene an und erreichen auf diesem Wege ihre Zielgruppen direkt. Folglich kann man ihr Engagement, wenn es erfolgreich ist, als Kompensation defizitären staatlichen Handelns begreifen:

“The sector broadens the safety net. At a time when the funding and administration of government welfare benefits are confused, the voluntary sector provides more stages of appeal and more places to turn to. It provides hope. It changes *social responsibility* from a governmental hobby into a profession.”<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> V. Hauff; Werner, 1991, 15.

<sup>3</sup> Das *Programm sozialer Reformen in der Russischen Föderation für den Zeitraum 1996-2000* ist in der *Rossiiskaja Gazeta* vom 12. März 1997 abgedruckt.

<sup>4</sup> Jarygina, 1997, 16f.

<sup>5</sup> Young, 1993, 5.

Zum anderen treten NGOs innerhalb des Bildungssektors mit neuen, privatwirtschaftlichen Bildungsinstitutionen in Konkurrenz. Teilweise sind sie selbst aufgrund unzureichender öffentlicher Zuwendungen gezwungen, kommerziellen Tätigkeiten - beispielsweise einem entgeltlichen Angebot von Bildungsmaßnahmen - nachzugehen, um ihre Arbeitsstrukturen aufrechterhalten zu können. Sie werden somit zu Teilnehmern des russischen Bildungsmarktes, ohne im klassischen Sinne Marktteilnehmer zu sein. Denn im Gegensatz zu kommerziellen Unternehmen arbeiten sie nicht profitorientiert. Dies verlangt die Rechtsprechung: Organisationen mit NGO-Status dürfen laut russischer Gesetzgebung erzielte Gewinne nicht zu Profitzwecken anlegen, sondern müssen sie in den Erhalt und Ausbau ihrer Arbeit fließen lassen. Dies hat häufig den Effekt, daß NGOs ihr Bildungsangebot in Bereichen anbieten, die für privatwirtschaftliche Unternehmen nicht profitabel sind. Hierzu zählt beispielsweise die Ausbildung von Gruppen, die gar nicht oder nur im begrenzten Umfang zahlungsfähig sind, beispielsweise Arbeitslose, sozial Schwache oder alte Menschen. Nichtstaatliche Bildungsinstitutionen füllen somit eine Ausbildungslücke, die gegenwärtig einen erheblichen Anteil der russischen Bevölkerung betrifft.

## **2.2 Historische Wurzeln**

Nichtstaatliche soziale Einrichtungen haben ihre Ursprünge bereits im vorrevolutionären Rußland. Zumeist handelte es sich dabei um an die russisch-orthodoxe Kirche angebundene Wohltätigkeitsinitiativen in Form von Nachtasylen, Krankenhäusern oder Waisenheimen. Dabei konnte die Kirche auf Almosen und Spenden von Adligen oder reichen russischen Kaufleuten zurückgreifen. Die ursprüngliche Wohltätigkeitstradition im russischen Zarenreich wurde nach der Oktoberrevolution mißbilligt. Wohltätigkeit wurde ideologisch als Element der bourgeoisen Gesellschaft definiert und damit komplett verworfen. Vorrevolutionäre Strukturen und soziale Institutionen auf gesellschaftlicher Ebene wurden umdefiniert und in den neuen Staats- und Parteiapparat integriert.<sup>6</sup> Sämtliche Aufgaben der Wohltätigkeit wurden dem Volkskomitee für Sozialschutz sowie dem Volkskomitee für soziale Sicherung überwiesen. Ehemalige soziale Einrichtungen unterlagen von nun an zentralstaatlicher Kontrolle und verloren dadurch automatisch ihren nichtstaatlichen Status.

Eine der wenigen Organisationen, die die russische Revolution überlebt hatten, war das seit 1867 bestehende russische Rote Kreuz gewesen. Häusliche Pflege, Altenbetreuung sowie die Pflege von Kriegsveteranen zählten zu den Aufgabenbereichen, die sich die Organisation neu schaffen konnte. Auch zur Zeit der Neuen Ökonomischen Politik in den 20er Jahren entstanden zahlreiche Wohltätigkeits- und Selbsthilfeorganisationen, die ihre Arbeit teilweise bis in die Gegenwart fortsetzen konnten. Hierzu gehörten der Kinderfond, der Gesamtrussische Blindenverband sowie der Gesamtrussische Verband für Hörgeschädigte. Alle diese Organisationen galten ebenfalls als parteipolitisches Instrument. Bis Mitte der 80er Jahre zeichnete sich daher trotz der Existenz vereinzelter gesellschaftlicher Organisationen keine Entwicklung eines selbständigen Dritten Sektors ab<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Gorodezkaja, 1996,128.

<sup>7</sup> Plötner, 1997, 24ff.



Bildung war im zaristischen Rußland nur für Adelige, Beamte und Angehörige des Militärs zugänglich. Die unteren Schichten, die den Großteil der Bevölkerung ausmachten, waren vom Bildungssystem vollkommen ausgeschlossen, was zu einer hohen Rate des Analphabetentums führte, das nach der Oktoberrevolution durch den Aufbau eines entsprechenden Bildungssystems bekämpft werden sollte<sup>8</sup>. Hierbei handelte es sich jedoch ausschließlich um staatliche Schulsysteme. Auch die außerschulische Bildung, die sich auf Alphabetisierung, polytechnische Erziehung und politische Aufklärung bezog, unterlag der staatlichen Kontrolle. Erwachsenenbildung wurde als *gigantisches Organ zur Propagierung einer Reihe von Bildungswerten* betrachtet<sup>9</sup>.

Die 1947 gegründete *All-Unions-Gesellschaft für die Verbreitung von politischen und wissenschaftlichen Wissen*, aus der später die heutige Znanie-Gesellschaft hervorgegangen ist, wurde damit beauftragt, zu diesem Zweck eine zentralistisch organisierte Infrastruktur über das gesamte Gebiet der UdSSR aufzubauen. Aufgrund der hohen finanziellen Unterstützung durch die KPdSU konnte mit der Zeit ein flächendeckendes Netz an Znanie-Filialen in den 15 Sowjetrepubliken geschaffen werden. Die Organisation der Bildungsarbeit ging von der Moskauer Zentrale der Znanie-Gesellschaft aus. Von dort aus wurden Lehrmaterialien verteilt und Dozenten in die verschiedenen Regionen entsandt. Die Znanie-Lektoren waren auch außerhalb der Filialen in den landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften und staatlichen Großbetrieben aktiv, und lasen häufig in den Arbeitspausen literarische, wissenschaftliche und politische Lesungen. Selbst wenn die Arbeit der Znanie-Organisation bewirkte, daß weite Teile der Bevölkerung außerschulische Bildung genossen, so stellte die Absicht der politischen Aufklärung und Propaganda die andere Seite der Medaille dar. Im Bereich der Erwachsenenbildung nahm die Znanie-Gesellschaft quasi bis zum Zusammenbruch der Sowjetunion eine staatskontrollierte Monopolstellung ein. Das Schulsystem lag ohnehin in den Händen des Staatsapparates. Folglich kann im Gegensatz zum Sozialwesen im Bildungsbereich hinsichtlich der Entwicklung von Dritte-Sektor-Organisationen auf keinerlei historische Ursprünge verwiesen werden.

### **2.3 Gründung nichtstaatlicher Organisationen innerhalb des Sozialwesens seit Ende der 80er Jahre**

Bereits Ende der 80er Jahre konstituierten sich im Zuge erster politischer Richtungswechsel der russischen Regierung erneut gesellschaftliche Institutionen. Zu den ersten NGOs in St. Petersburg zählte beispielsweise die Menschenrechtsorganisation *Memorial* (1988) sowie die Organisation *Nevskij Angel*, die sich seit 1987 mit der Arbeit im Sozialwesen beschäftigt. Die russische Intelligenzia spielte hinsichtlich der Stärkung der sozialen Bewegung zu diesem Zeitpunkt eine bedeutende Rolle. So bildete ein vom Schriftsteller Daniil Granin 1987 in der *Literaturnaja Gazeta* veröffentlichter Artikel den Grundstein für die Bildung zahlreicher Wohltätigkeitsinitiativen in St. Petersburg und Moskau<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Strewe, 1994, 5.

<sup>9</sup> Baschko; Gartenschlaeger; Strewe, 1997, 455.

<sup>10</sup> Granin, 1987.

Zunächst trugen diese Initiativen eher den Charakter von Selbst- oder Nachbarschaftshilfe, die sich auf praktische Hilfe und psychologische Unterstützung für Notleidende konzentrierte. Erst später institutionalisierten sich diese *Wohltätigkeitsinseln* zu einem eigenständigen Dritten Sektor neben Staat und Wirtschaft. Interessant ist aber die unmittelbare Reaktion der russischen Führung auf diese neu entstandene *Miloserdije* -Bewegung. Bereits 1988 wurde durch den damaligen Gesundheitsminister Boris Petrovskij ein *Sowjetischer Fond für Wohltätigkeit und Gesundheit* gegründet, der die selben Aufgabenbereiche absteckte, wie die kleinen *Miloserdije*-Organisationen auf kommunaler Ebene. Zwei Mitglieder der Gesellschaftsinitiativen wurden in den Vorstand des staatlichen Fonds aufgenommen. Im Nachhinein wird dies als staatlicher Versuch interpretiert, die neu entstandenen und unabhängigen Wohltätigkeitsorganisationen in staatliche Strukturen einzubinden, sie also zu kooptieren<sup>11</sup>.

Mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion sank der Budgetumfang für soziale Leistungen rapide. 1992 wurden viele ehemals staatlich finanzierte Programme in den Bereichen Kultur, Bildung, Soziales vollkommen eingestellt. Über erste internationale Kontakte erhielt man innerhalb kurzer Zeit Unterstützung durch humanitäre Hilfsprogramme. Im Zuge der landesweiten und adressatengerechten Verteilung humanitärer Hilfe aus dem Westen entstanden eine weitere Anzahl neuer NGOs, vor allem in St. Petersburg und Moskau.

Mit dem Abflauen des *Booms* der Rußlandhilfen begann eine neue Etappe in der Entwicklung des Dritten Sektors in der Russischen Föderation. Die jungen Organisationen entwickelten sich in drei verschiedene Richtungen weiter: Entweder sie führten die bisherige Tätigkeit - die Akkumulierung und Verteilung von Mitteln für wohltätige Zwecke - weiter und erarbeiteten sich den Status von international anerkannten Wohltätigkeitsfonds. Eine zweite Option bestand darin, professionelle soziale Einrichtungen zu schaffen, so beispielsweise Kinderheime, Rehabilitations-zentren oder Suppenküchen für Obdachlose. In diesem Falle wurden konkrete soziale Dienstleistungen angeboten. Schließlich konnten sie eventuell bestehende Kontakte zu internationalen Partnern ausbauen und durch gemeinsame Projektarbeit institutionalisieren. Diese Arten von NGOs setzen sich heute die Durchführung von Infrastrukturhilfen zur Stärkung anderer Organisationen des Dritten Sektors zum Ziel. Sie arbeiten folglich als Serviceorganisationen für NGOs, die sich für die zweite Option entschieden haben<sup>12</sup>.

Hinsichtlich Arbeitsinhalt sowie Professionalität sind erhebliche Unterschiede unter den Organisationen des Dritten Sektors in Rußland zu verzeichnen. Dies wurde unter anderem in den mehreren Gesprächen deutlich und wird später im Rahmen der Auswertung der Interviews und Studienreisen noch verdeutlicht. Hier sei nur eine wichtige Schlußfolgerung vorweggenommen: Ein Großteil der russischen Organisationen, die im sozialen Bereich tätig sind, wurde von Betroffenen selbst gegründet. Sie entsprechen dem Charakter von Selbsthilfeinitiativen, die häufig unter chronischem Geldmangel und fehlender Professionalität leiden. Es können aber auch Beispiele professionell arbeitender Organisationen angeführt werden, die sich mit der Zeit ein Profil erarbeitet und jeweils ihre

---

<sup>11</sup> Gespräch mit Vladimir Lukjanov, Leiter der Organisation *Nevskij Angel*, vom 26. Juni 1997 in St. Petersburg.

<sup>12</sup> Zdravomyclova, 1996.

Nischen innerhalb des *NGO-Marktes* in Rußland gefunden und besetzt haben. Hingegen ist insbesondere denjenigen Organisationen, die im Bereich Sozialwesen arbeiten, Eines gemeinsam: Sie verfolgen fast ausnahmslos weniger einen politischen als einen pragmatischen Ansatz. Sie betrachten sich nicht als politische Bewegung oder gesellschaftliche Opposition, sondern versuchen lediglich auf der Grundlage eigener Mittel und Kräfte, Defizite staatlicher Politik in den Bereichen soziale Sicherung auszugleichen. Der gegenüber deutschen NGOs häufig formulierte Vorwurf der *Gesinnungsorganisation* ist im russischen Kontext nicht haltbar, mag man dies bedauerlich finden oder nicht:

“Es ist komisch, daß russische NGOs versuchen, ihre eigenen Möglichkeiten mit denen des Staates zu messen. Gesellschaftliche Organisationen in Rußland haben andere Möglichkeiten, andere Funktionen und ein absolut anderes Potential - das muß begriffen werden.”<sup>13</sup>

## 2.4 Strukturreform und Neuorientierung der Znanie-Gesellschaft seit 1991

Zu Zeiten der *Perestroika* wuchsen die Spannungen zwischen der kommunistischen Partei KPdSU und den einzelnen Znanie-Filialen. Angesichts der politischen und gesellschaftlichen Veränderungen im Land drängte sich vielen Znanie-Mitarbeitern der Eindruck auf, daß das von ihnen angebotene Bildungsprogramm nicht mehr zeitgemäß sei. Dies wurde erstmalig im Mai 1987 während eines Kongresses, auf dem die Leiter der Znanie-Filialen vertreten waren, diskutiert und spiegelt sich besonders krass in dem Redebeitrag eines Kollegen wieder, der herausstellte, daß die propagandistische Lektionsarbeit von Znanie durch *Dogmatismus*, *leeres Geschwätz* und *Augenwischerei* bestimmt würde. Schlimmer noch sei, daß viele ihrer Dozenten den akuten und schwierigen Problemen des gesellschaftlichen Lebens aus dem Wege gehen würden<sup>14</sup>.

Erste Umstrukturierungsversuche wurden seitens einiger Filialen bereits 1988 - also vor der Auflösung der sie kontrollierenden KPdSU - unternommen. So gingen die Znanie-Filialen in Krasnodar sowie im damaligen Leningrad zur Eigenfinanzierung ihrer Arbeit über. Dies stellte den Anfang einer vollkommenen Umstrukturierung der Gesamtorganisation dar. Im Dezember 1990 wurde auf einem Kongreß des Gesamtverbandes in dem heutigen St. Petersburg über eine neue Satzung der Znanie-Gesellschaft Beschluß gefaßt, derzufolge der Verband als vollkommen selbständige, nichtstaatliche Organisation gilt, die unabhängig von irgendeiner politischen Partei oder ideologischen Strömung arbeitet.

Mit dem Putsch von 1991 und dem Verbot der KPdSU drohten die Strukturen der Znanie-Gesellschaft - trotz erster Schritte der Neuorientierung und Eigenfinanzierung - fast vollständig zusammenzubrechen. Die staatliche Monopolstellung von Znanie sowie ihre Finanzierung mittels staatlicher Gelder fanden schlagartig ein Ende. Der Verband wurde plötzlich einer von vielen und mußte sich in Konkurrenz mit anderen, teilweise neuen Einrichtungen dem Wettbewerb auf dem Bildungsmarkt in der Russischen Föderation stellen. Von dort an, mußte sich die Znanie-Organisation über Kursgebühren, Verlagstätigkeit sowie

---

<sup>13</sup> Redebeitrag von M. Slobodskaja auf einer Konferenz mit dem Thema *Die Rolle von nichtstaatlichen Organisationen bei der Errichtung eines Rechtsstaates*, St. Petersburg, 9-11 November 1996.

<sup>14</sup> Redebeitrag des Akademiemitgliedes N.G. Basov auf dem 9. Kongreß der Znanie-Gesellschaft im Mai 1997, abgedruckt in der Jubiläumsausgabe des Journals *Novije Znaniya*, Nr. 2/97, zum 50-jährigen Bestehen der Organisation.

den Verkauf von Lehrmaterial finanziell *über Wasser halten*. Unbedingte Voraussetzung hierfür war die nachfrageorientierte Anpassung der Bildungsinhalte. Folglich ging man immer mehr von Massenvorlesungen zu zielgerichteten Kursen in den Bereichen Wirtschaft, EDV, Fremdsprachen und berufliche Umschulung über.

Zu diesem Zeitpunkt - Ende 1992 - wurde ein deutscher Bildungsträger, das Institut für Internationale Zusammenarbeit des Deutschen Volkshochschul-Verbandes (IIZ/DVV), neuer internationaler Partner des Znanie-Verbandes. Für seine Projektarbeit boten sich zahlreiche Ansatzpunkte, um den Übergang des Bildungsverbandes zu einer adressatenbezogenen und modernen Anforderungen gerecht werdenden Organisation zu katalysieren. Dabei muß mit der Gleichzeitigkeit bürokratisch-sowjetischer Strukturen und dezentraler Ansätze in der täglichen Arbeit umgegangen werden. Vieles hängt von der Personalstruktur der einzelnen Znanie-Filialen ab.

“Politisch gesehen präsentieren die Znanie-Organisationen in Person ihrer Geschäftsführer die gesamte Breite des politischen Spektrums des heutigen Rußlands, d.h. von kommunistischen *hard-linern* bis zu anpassungsfähigen und lernwilligen, an den neuen politischen Verhältnissen orientierten Kräften. Erfreulicherweise gehört gerade der verhältnismäßig junge Geschäftsführer von Znanie Rußland in Moskau zu den neuen lernwilligen Kräften. Das gilt auch für eine Reihe von Leitern dynamischer Gebietsorganisationen z.B. in Kursk, Omsk, Krasnodar und Krasnojarsk.”<sup>15</sup>

Dies stellt einen Grund für die Auswahl nur einiger Filialen aus den gegenwärtig ca. 76 in der Russischen Föderation arbeitenden Znanie-Organisationen dar. Wesentliche Ansatzpunkte der Arbeit des IIZ/DVV waren die Schaffung methodisch-didaktischer, organisatorischer sowie gesetzlicher Voraussetzungen für den Aufbau einer neuen, funktionierenden Struktur der Erwachsenenbildung in Rußland. Erste Erfolge hinsichtlich des Aufbaus einer institutionellen Basis für die Arbeit in der Erwachsenenbildung wurden 1994 erkennbar. Mehrere Znanie-Filialen, beispielsweise in Krasnodar, Krasnojarsk, Kursk, Omsk, gründeten selbständige Weiterbildungsinstitute (*učr ešdenie dopolnitel'nogo obrazovanija*). Die Znaniefiliale in St. Petersburg schuf als erste eine Hochschule für Wirtschaft und Recht, dessen Strukturen später über die Kooperation mit anderen Znanie-Organisationen, so zum Beispiel in Krasnodar, ausgedehnt wurden. Desweiteren mußten über die Infrastrukturhilfe des IIZ/DVV hinaus neue Finanzierungsmodelle für die Znanie-Organisationen gefunden werden. Dies gelang der deutschen Organisation vereinzelt durch die Heranführung des Znanie-Hauptverbandes sowie einiger andere russischer Partner an internationale Finanzierungsprogramme. Zu nennen wären hier das TACIS-Democracy- sowie das LIEN-Programm der Europäischen Union.

Es wurde bereits festgestellt, daß sich die Znanie-Organisationen in scharfer Konkurrenz zu vielen privatwirtschaftlichen Bildungsinstitutionen ansatzweise auch deren Methoden bedienen muß, um finanziell überleben zu können. Hier muß gefragt werden, inwiefern der Znanie-Verband unter diesen Umständen tatsächlich ein Element des Dritten Sektors darstellt. Ruft man sich noch einmal die diesem Begriff zugrundeliegende Definition ins Gedächtnis, so galt der dritte Sektor als Handlungsbereich zwischen Markt und Staat. Es ist deutlich geworden, daß die Znanie-Gesellschaft bereits vor Auflösung der UdSSR konsequent von der sie ehemals kontrollierenden Staatsbürokratie Abstand genommen hatte. Gleichzeitig ermöglichten Infra- und Filialstruktur dem Verband, flächendeckend Aufgaben der

---

<sup>15</sup> Duda, 1994.

Weiterbildung zu erfüllen, die in dieser Reichweite seitens kommerziell arbeitender Unternehmen aus Profitgründen zu teuer angeboten würden und durch staatliche Bildungsprogramme zur Zeit nicht abgedeckt werden.

## 2.5 Dritter Sektor und öffentliche Meinung in Rußland

Zuvor wurde bereits auf den pragmatischen Ansatz, den viele russische NGOs bezüglich ihrer Arbeit verfolgen, hingewiesen. Die Mehrzahl dieser Organisationen - vor allem in den von mir untersuchten Feldern Sozialwesen und Bildung - versteht sich nicht als gesellschaftliche Opposition, sondern als Servicestruktur für bestimmte Zielgruppen. Zugleich wurde herausgestellt, daß NGOs in diesen zwei Bereichen einen wichtigen Beitrag zur Kompensation defizitärer staatlicher Programme leisten. In diesem Kontext stellt sich die Frage, wie gesellschaftliche Organisationen und ihre Arbeit durch die russische Öffentlichkeit wahrgenommen werden.

Zwei im November 1994 in der Moskauer Region<sup>16</sup> sowie im Juni 1995 in drei verschiedenen russischen Regionen durchgeführte Umfragen<sup>17</sup> gelangen bezüglich der öffentlichen Wahrnehmung von NGOs zu widersprüchlichen Ergebnissen. Auf der einen Seite unterstützte eine überwältigende Mehrzahl der Befragten die Meinung, daß die mit den gegebenen politischen und wirtschaftlichen Umständen verbundenen sozialen Probleme von gesellschaftlichen Organisationen aufgegriffen und gelöst werden müssen. Dies trafe vor allem für die Arbeit mit Kindern (93%), Behinderten (92%) sowie für die Unterstützung von Arbeitslosen (81%) zu. Generell wurden soziale Initiativen moralisch unterstützt, wenigen Befragten war hingegen die konkrete Arbeit von NGOs bekannt: 74% konnten keine einzige NGO aus ihrer unmittelbaren Umgebung nennen. Lediglich 4% waren selbst aktive Mitglieder einer solchen Organisation.

Besonderes Mißtrauen wurde den Gründern oder Leitern von NGOs entgegengebracht. In einer Phase wirtschaftlicher Krisen wächst das Mißtrauen gegenüber allen Menschen, die sich durch ihr Engagement innerhalb des Dritten Sektors ihren Lebensunterhalt verdienen. Natürlich leisten sie - nach mehrheitlicher Auffassung - einen enormen gesellschaftlichen Beitrag. Auf der anderen Seite besetzen sie in Zeiten steigender Arbeitslosigkeit neu geschaffene Nischen, die anderen verschlossen geblieben sind. Folglich waren 49% der befragten Bürger aus den Regionen der Auffassung, daß NGOs aus persönlichen, materiellen Motiven ihrer Leiter geschaffen worden sind. Desweiteren glaubten 30%, daß sich führende Mitarbeiter von NGOs korrupter Mittel zur Erreichung sowohl persönlicher als auch organisationsbezogener Ziele bedienen.

Die in der Moskauer Region durchgeführte Umfrage kam zu ähnlichen Ergebnissen. Darüber hinaus ließ sich die Vorsicht gegenüber gesellschaftlichen Organisationen aber auch aus einem generellem Mißtrauen gegenüber Institutionen - also gegenüber Staat, Verwaltung sowie russischen und internationalen Organisationen - erklären. Demgegenüber wurde

---

<sup>16</sup> LeGendre, 1997a. Insgesamt wurden 1007 Bewohner der Stadt Moskau (40%) sowie der Region Moskau (60%) befragt.

<sup>17</sup> Diese Umfrage wurde mit 2.117 Einwohnern der Städte Omsk, Krasnodar und Stavropol von einer russischen Organisation namens *Validata* durchgeführt. Wesentlichen Ergebnisse wurden von *The Civic Initiatives Program* zusammengefaßt.

einzelnen Personen, die sich sozial engagieren, beispielsweise *ehrliehen Leuten, Menschen, die selbst einmal zu sozial Bedürftigen* zählten, mehr Vertrauen entgegengebracht: 36% der Respondenten trauten sozial aktiven Einzelpersonen, lediglich 2% glaubten an die ehrliche Arbeit sozialer Institutionen. Zudem läßt sich die heutige Ablehnung von NGOs vielleicht durch die erzwungene Mitarbeit der Sowjetbürger in den sogenannten *gesellschaftlichen Organisationen* der UdSSR erklären. Ein markantes Beispiel stellt die Arbeit der *Subbotniki* dar: Traditionsgemäß wurden jährlich um den 21. April - Lenins Geburtstag - russische Bürger landesweit zur Freiwilligenarbeit aufgerufen. Diese bestand in Aufräumungsarbeiten in bestimmten Stadtvierteln oder am Arbeitsplatz.

Selbstverständlich vermitteln derartige Umfrageergebnisse einen - vielleicht sogar verzerrten - Eindruck der Wirklichkeit. Im Prinzip spiegeln sie aber das wider, was ich in eigenen Gesprächen mit russischen Bürgern erfahren habe. Vielen Leuten aus meinem russischen Bekannten- und Freundeskreis ist im Grunde nur ein Organisationstyp unter den NGOs ihrer Stadt bekannt. Hierbei handelt es sich um Organisa-tionen, die Kleidung und Lebensmittel an kinderreiche Familien und Sozialbedürftige austeilten. In den Gesprächen unter Freunden stellte sich des Öfteren heraus, daß es gegenwärtig in Rußland nicht möglich ist, unter *Normalbürgern* zwischen Bedürftigen und weniger Bedürftigen zu unterscheiden. Unter diesen Umständen wird es schwierig, Hilfsgüter nach gerechten Kriterien an die Bevölkerung zu verteilen. Die Worte einer Moskauerin verdeutlichen dieses Problem:

“Wenn Du auf der Straße jemanden fragst, was Wohltätigkeitsarbeit bedeutet, dann bekommst Du zwei Antworten: *Reinwaschen von schmutzigen Geldern* oder *Verteilung von Kleidung und Nahrung an Minderbemittelte*. Aber ich frage Dich, wer ist in Rußland minderbemittelt, wer nicht?”<sup>18</sup>

Bildungseinrichtungen wie die Znanie-Gesellschaft, die definitionsgemäß ebenfalls Bestandteil des Dritten Sektors ist und formal-rechtlich den gleichen Status einer *gesellschaftlichen Organisation* trägt, wie soziale Initiativen, wird durch die Öffentlichkeit anders wahrgenommen. Selbst die Tatsache, daß von einer Organisation, die offiziell nicht kommerziell arbeitet, Kursgebühren erhoben werden, erzeugt bei den wenigsten Mißtrauen: man zahlt eben für Leistungen, die man in Anspruch nimmt. Würden das Bildungsangebot von Znanie kostenlos angeboten, dann wäre das Mißtrauen wahrscheinlich viel größer. Denn in Rußland herrscht oft die Meinung vor, daß unbezahlte Leistungen von minderer Qualität sein müssen.

Auch die sowjetische Vergangenheit von Znanie scheint sich nicht Negativ auf das heutige Image der Organisation auszuwirken. Gerade in kleineren Städten zählt Znanie zu den wenigen Bildungsstrukturen, wenn sie nicht sogar die einzige ist, die von den Bewohnern außerhalb des Schulsystems für Fortbildungs- oder Umschulungszwecke in Anspruch genommen werden kann. In diesem Falle wird eine NGO nach ihrer Arbeit, nicht nach Herkunft oder Vergangenheit, beurteilt.

---

<sup>18</sup> Gespräch mit meiner Moskauer Vermieterin Rita Vladimirovna Silant'eva vom 12. April 1997.

## 2.6 Formale Anerkennung und politische Einflußkanäle: Rechtslage und Gesetzgebungsprozesse

Die Handlungsfähigkeit von nichtstaatlichen Organisationen wird im erheblichen Maße durch die sie betreffenden gesetzlichen Grundlagen bestimmt. Lange Zeit war die rechtliche Lage von gesellschaftlichen Initiativen in der Russischen Föderation vollkommen ungeklärt. Die Ende der 80er Jahre gegründeten Organisationen arbeiteten zunächst in einem gesetzlichen Vakuum. Einzige Rechtsgrundlage stellte ein 1932 für Freiwilligenverbände verabschiedetes Gesetz, welches allerdings mit dem Zerfall der Sowjetunion seit 1991 faktisch keine Gültigkeit mehr besaß.

Seit 1995 erfuhren russische NGOs durch föderale Beschlüsse über drei verschiedene Gesetze zumindest auf formal-rechtlicher Ebene eine gewisse Anerkennung ihrer Existenz. Erstmals in der russischen Rechtsprechung wurde im *Graždanskij Kodeks* - dem russischen Zivilgesetzbuch - eine Definition für NGOs formuliert. Dabei sind zwei Definitionsmerkmale entscheidend: zum einem dürfen Profite nicht unter den Mitarbeitern oder Mitgliedern einer NGO verteilt werden, sondern müssen in die Arbeit der Organisation zurückfließen. Zum anderen sollten sie als freiwillige Bürgervereinigungen einen sozialen Beitrag zum gesellschaftlichen Leben leisten.

Der der Arbeit von nichtstaatlichen, gesellschaftlichen Organisationen zugrundeliegende Rechtsrahmen umfaßt inzwischen drei Gesetzesbeschlüsse: das Gesetz *über gesellschaftliche Vereinigungen* vom Mai 1995, das Gesetz *über Wohltätigkeit und wohltätige Organisationen* vom Juli des gleichen Jahres sowie das Gesetz *über nichtkommerzielle Organisationen* vom Januar 1996<sup>19</sup>. Alle drei Gesetze stellen eine detaillierte Ergänzung zu den im Zivilgesetzbuch festgeschriebenen Normen dar.

Das erst genannte Gesetz über gesellschaftliche Vereinigungen beinhaltet eine genauere Bestimmung der Aufgaben und Funktionen von NGOs. Desweiteren wurde hier erstmalig das Verfahren der staatlichen Registrierung von NGOs festgelegt. Die offizielle Registrierung einer Organisation stellt die notwendige Voraussetzung zum Abschluß von Verträgen, zum Eröffnen von Konten sowie zur Beantragung von steuerlichen Vergünstigungen dar. Aus Gründen der Steuerinspektion müssen staatlichen Stellen jährliche Rechenschaftsberichte vorlegen. Desweiteren können NGOs per Gesetz der rechtlichen Kontrolle ihrer Tätigkeiten sowie der Einhaltung ihrer satzungsmäßig festgelegten Ziele durch Justizorgane unterliegen. Darüber hinaus sind soziale Einrichtungen sowie Bildungsinstitutionen - diejenigen NGOs, die den Kern meiner Fragestellung betreffen - verpflichtet, für ihre Tätigkeit staatliche Lizenzen zu erwerben. Der Erhalt einer solchen Lizenz ist ebenfalls mit staatlicher Kontrolle verbunden.

Das Gesetz *über Wohltätigkeit und wohltätige Organisationen* konzentriert sich weniger auf den formalen Status einer NGO, sondern auf ihre Arbeitsinhalte. Es werden verschiedene Kriterien aufgeführt, die einer Organisation einen *wohltätigen* Status verleihen. Dies ist

---

<sup>19</sup> Eine aktuelle, kommentierte Zusammenfassung ist vorzufinden in: Makal'skaja; Pirochkova; Trechalina, 1997. Eine kurze Umschreibung des rechtlichen Rahmens russischer NGOs in englischer Sprache findet sich in LeGendre, 1997b.

besonders wichtig bezüglich der Frage von Steuervergünstigungen. Allerdings sind diese Kriterien so allgemein beschrieben und weit gefaßt, daß sich darunter fast alle heute in Rußland aktiven NGOs fassen lassen. Alle wohltätigen Organisationen unterliegen hingegen einer wesentlichen Einschränkung: 80% ihres Jahreseinkommens müssen in die Arbeit der Organisation zurückfließen, lediglich 20% dürfen für administrative Zwecke umgelegt werden. Das ist bei dem durchschnittlich geringen Einkommen der Organisationen sowie bei dem im sozialen Bereich üblichen hohen Personalumfang eine unrealistische Größe. Darüber hinaus werden grundsätzlich alle Einnahmen einer NGO mit jährlich 20% Einkommenssteuer belastet, unabhängig davon, ob die erzielten Einnahmen wieder in die Arbeit der Organisation zurückfließen, oder nicht. Eine Ausnahme stellen NGOs, deren Zielgruppe behinderte Menschen sind, dar.

Das Gesetz *über nichtkommerzielle Organisationen* weitet den Aspekt der staatlichen bzw. kommunalen Unterstützung auf alle gesellschaftlichen Initiativen, die nicht profitorientiert arbeiten, aus. Zuvor wurde diese Frage nur auf wohltätige Organisationen bezogen. Mit diesem Gesetz wurde formal-rechtlich das bestätigt, was faktisch bereits bestand. Die Möglichkeiten staatlicher Unterstützung bestehen laut Gesetz in staatlichen Zuschüssen für zielgerichtete Programme oder auch in den NGOs eingeräumten freien Nutzungsrechten staatlichen oder städtischen Eigentums. Darüber hinaus wird in diesem Gesetz die Form eines Sozialvertrags zwischen Staat und gesellschaftlichen Organisationen angesprochen. Demnach ist es möglich, sogenannte *soziale Aufträge* an NGOs zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben weiterzugeben.

Neben der föderalen Gesetzgebung existieren auch auf kommunaler oder regionaler Ebene für nichtstaatliche Organisationen rechtliche Regelungen. Als Beispiele können hier das Gesetz über wohltätige Aktivitäten der Stadt Moskau vom Juli 1995 sowie ein Gesetz zu Steuerbefreiungen für wohltätige Organisationen der Stadt St. Petersburg vom Dezember 1995 genannt werden<sup>20</sup>. Konkrete Folge des Moskauer Gesetzes war die Schaffung eines kommunalen Wohltätigkeitsrates im Juli 1996. Dieser Rat setzt sich aus Vertretern der Moskauer Administration sowie des Dritten Sektors zusammen und berät über die Verbesserung der Beziehungen zwischen NGOs und städtischen Verwaltungsorganen. Durch ein sogenanntes *Passport-System* sollen Tätigkeiten, Aufgaben und Ziele von in Moskau ansässigen NGO systematisch erfaßt werden, um auf dieser Grundlage Anknüpfungspunkte der Zusammenarbeit zwischen Fachressorts der Stadt - vor allem im sozialen Bereich - und entsprechenden gesellschaftlichen Initiativen zu erarbeiten. Unter anderem sollen langfristig die Sozialprogramme der Stadt öffentlich ausgeschrieben werden<sup>21</sup>. Auch in den Regionen liegen inzwischen lokale Regelungen vor, die in erster Linie die Befreiung der NGOs von kommunalen Steuern und Einnahmen, sowie die Unterstützung von speziellen Bereichen des Dritten Sektors betreffen. Kommunale Richtlinien zur Steuerbefreiung von NGOs liegen u.a. in Novosibirsk und Krasnodar vor. In der nordkaukasischen Stadt wird darüber hinaus seitens der lokalen Verwaltungsorgane die finanzielle Unterstützung von NGOs, die im Kinder- und Jugendbereich arbeiten, zugesagt. In fast jeder der von mir in Rußland besuchten Städte

---

<sup>20</sup> Makarenko; Rudnik; Schischkin; Jakobson, 1997.

<sup>21</sup> Ziele und Aufgaben des Moskauer Wohltätigkeitsrates sind abgedruckt in *Agenstvo Sozial'noj Informazii*, August 1996.



wurde inzwischen innerhalb der Stadtadministration eine Abteilung für die Kontakte zu nichtstaatlichen Organisationen<sup>22</sup> eingeführt, deren Aufgabe es ist, zwischen Erstem und Dritten Sektor zu vermitteln.

Russische NGOs haben teilweise an der Ausarbeitung der oben beschriebenen Gesetze mitgewirkt. Momentan sind sie vor allem Gesetzgebungsprozessen über die öffentliche Ausschreibung von staatlichen Sozialprogrammen - dem sogenannten sozialen Auftrag (*Sozial'nij zakaz*) - beteiligt. Die Einflußnahme auf derartige Prozesse ist seitens der NGOs prinzipiell über die Ausarbeitung von Gesetzesvorschlägen in gemischten Kommissionen oder in Kooperation mit Angehörigen der Stadt- bzw. Staatsduma möglich. Hierauf wird in einem späteren Zusammenhang bei der Auswertung der Interviews noch näher eingegangen<sup>23</sup>. Bei den Ausführungen zu den Gesprächen mit Mitarbeitern der Bildungsorganisation *Znanie* wird ebenfalls näher herausgestellt, inwiefern diese Organisation an der Ausarbeitung eines speziellen Gesetzes zur Erwachsenenbildung in Rußland aktiv beteiligt ist. Über die Teilnahme an derartigen Prozessen der Gesetzgebung eröffnen sich russische NGOs automatisch politische Einflußkanäle.

Trotz erheblicher Verbesserung des Gesetzesrahmens für die Arbeit russischer NGOs, ist die rechtliche Lage für viele Mitarbeiter von gesellschaftlichen Initiativen sehr unübersichtlich. Es ist oft nicht klar, welche der oben genannten föderalen Gesetze für welchen NGO-Typus zutrifft. Nicht selten kommt es vor, daß föderale und regionale Gesetzgebung einander widersprechen. Aus diesem Grund bieten einige unter den russischen und internationalen NGOs kostenlose Dienstleistungen im Bereich der Rechtsberatung für andere gesellschaftliche Initiativen an. Hierzu zählen beispielsweise die Organisationen *Interlegal* und *Charities Aid Foundation*, die auf überregionaler Ebene tätig sind, sowie die St. Petersburger NGO *Zentr Rasvitii Nekommerče skich Organizazii* (ZRNO).

## 2.7 Koalitionsbildungen

Die obigen Ausführungen haben verdeutlicht, daß gesellschaftliche Initiativen in Rußland zunehmend an der Verbesserung der Lebensumstände der Gesellschaft beteiligt sind und darüber hinaus an gegenwärtigen politischen Prozessen teilhaben. Letzteres geschieht allerdings nur vereinzelt seitens einiger starker Organisationen, die sich durch entsprechende Kontakte zur kommunalen Verwaltung oder zu lokalen Wirtschaftsstrukturen mittlerweile eine gewisse Akzeptanz erarbeitet haben. Auch wenn sich in der Russischen Föderation inzwischen faktisch ein Dritter Sektor herausgebildet hat, so darf dieser nicht als funktionale Einheit neben Staat und Wirtschaft verstanden werden. Unter vielen NGOs, die in einer Stadt, vielleicht sogar in einem Bereich arbeiten, herrscht gegenseitiges Mißtrauen und Konkurrenzdenken. Die gegenseitige Bereitschaft zur Kooperation ist in der Regel gering, die meisten NGOs arbeiten isoliert voneinander. Im Gegensatz zu den beispielsweise in Deutschland vertretenen landesweiten Wohlfahrtsverbänden gibt es in Rußland innerhalb des Dritten Sektors kaum Verbandsstrukturen oder Dachorganisationen.

---

<sup>22</sup> Die russische Bezeichnung lautet in der Regel: *Otdel' po svjasami s obščes tvennymi organizacijami*.

<sup>23</sup> Eine der Hauptinitiatoren des *Sozial'nij zakaz* stellte die Moskauer NGO *NAN - Net Alkogolismu i narkomanija* dar, deren Geschäftsführer und Jurist ich interviewt habe.

In der Anfangsphase der russischen NGOs Ende der 80er Jahre fanden insgesamt 3 allrussische Konferenzen statt, auf denen Vertreter der neu entstandenen gesellschaftlichen Organisationen vertreten waren. Zunächst ging es den NGOs vor allem darum, ihre Unabhängigkeit gegenüber den Staat einzufordern. Auf der Dritten Konferenz im April 1989 standen Überlegungen zur Schaffung eines allrussischen NGO-Verbandes an, die dann allerdings nie in die Tat umgesetzt wurden. In einigen russischen Städten gibt es allerdings inzwischen Beispiele für Zusammenschlüsse verschiedener NGOs. Eines konnte ich während meines Aufenthaltes in St. Petersburg teilweise mitverfolgen. Dort wurde im Juli 1997 über die Satzung *der Koalition zur Unterstützung des Dritten Sektors*<sup>24</sup> beschlossen. Ziel dieser Vereinigung ist es unter anderem, das gegenseitige Verständnis der NGOs untereinander zu stärken, Kräfte und Ressourcen zu bündeln sowie durch die Erarbeitung gemeinsamer Ziele und Strategien aktiv an der kommunalen Sozialpolitik der Stadt mitzuwirken. Die Koalition der Dritte-Sektor-Organisationen soll als gleichberechtigter Partner neben Wirtschaft und staatlichen Strukturen existieren.

“In St. Petersburg herrscht zur Zeit keine kohärente Sozialpolitik. Mitarbeiter der lokalen Verwaltung legen selbst keine eindeutigen Sozialstandards fest. Sie wissen selbst nicht, welche sozialen Probleme sie zuerst bekämpfen sollen. Hierin liegt die Chance für die zahlreichen Initiativen unserer Stadt. Wenn sie gemeinsam Ziele und Strategien entwickeln und den Verwaltungsbeamten vorlegen, dann müssen sich diese auf einen Dialog einlassen.”<sup>25</sup>

Die Bildung der NGO-Koalition in St. Petersburg stößt hingegen nicht ausnahmslos auf Zustimmung. Teilweise hängt die Ablehnung der Koalitionsidee damit zusammen, daß der gesamte dritte Sektor an sich für nicht reif und etabliert genug befunden wird, um gegenüber der Stadtverwaltung eine einheitliche Position vertreten zu können. Es gäbe momentan keinen Grund für diesen Zusammenschluß, weil diejenigen Interessen, die allen NGOs zur Zeit gemeinsam seien, sich auf reine Überlebensinteressen reduzieren würden. Folglich gelte die meiste Aufmerksamkeit der gesellschaftlichen Initiativen Fragen der Registrierung, der Buchhaltung sowie der Aquis von Finanzmitteln. Dies seien keine politischen Beweggründe, sondern lediglich technisch-organisatorische Probleme, die in starker Konkurrenz zu anderen NGOs bewältigt werden müßten. Unter diesen Umständen könne es kein Fundament für ein dem gesamten NGO-Sektor eigenes Gemeinschaftsinteresse geben<sup>26</sup>.

Skepsis wird darüber hinaus einigen Koalitionsgründern entgegengebracht. Zu den Initiatoren der Vereinigung zählen drei Organisationen, die entweder inzwischen in der Stadt sehr etabliert sind und zu den stärkeren unter den NGOs zählen (*Nevskij Angel*; *Interlegal*) oder über langjährige Kontakte zu den kommunalen Verwaltungsstrukturen verfügen (*Strategija*). Vor diesem Hintergrund wird befürchtet, daß die drei Organisationen eher in ihrem eigenem Interesse, als in dem Interesse der Koalition, die sie vertreten, handeln werden.

---

<sup>24</sup> Die russische Bezeichnung dieser Koalition lautet: *Koalizija v podderšku tret'ego sektora*.

<sup>25</sup> Gespräch mit Vladimir Lukjanov vom 26. Juni 1997. Lukjanov ist Leiter von *Nevskij Angel*, einer der ältesten NGOs von St. Petersburg, und Mitinitiator der Koalition des Dritten Sektors in der Stadt.

<sup>26</sup> Dies sowie die folgenden Ausführungen spiegeln eine Debatte wider, die durch die erste öffentlich unterzeichnete Deklaration der im Entstehen begriffenen Koalition im Dezember 1996 ausgelöst wurde. Vgl. hierzu auch die in der *Pčela* vom Februar/März 1997 abgedruckten Beiträge. *Pčela* ist ein in St. Petersburg regelmäßig erscheinendes Journal, das über die NGO-Aktivitäten in der Stadt informiert.

Hintergrund dieser Befürchtungen ist unter anderem die Tatsache, daß die Mitbegründer der NGO-Koalition teilweise ebenfalls Mitglieder anderer Gruppierungen sind, die eng mit den Stadtbeamten zusammenarbeiten. Einige Mitarbeiter der Organisation *Strategija* sind beispielsweise gleichzeitig Mitglied des Rates für Selbstverwaltung der Stadt<sup>27</sup>. Hierbei handelt es sich um eine permanente Arbeitsgruppe, zusammengesetzt aus Bürgervertretern sowie Beamten des lokalen Verwaltungsapparates, die gemeinsam Strategien zur Verbesserung der Struktur der kommunalen Selbstverwaltung in St. Petersburg erarbeiten. Ein Mitarbeiter von *Strategija* erklärte sogar selbst, daß die Vorgeschichte für die Bildung der Dritte-Sektor-Koalition eben dieser Rat darstelle<sup>28</sup>. Die Skepsis gegenüber Verwaltung und jeglicher Form von Institutionalisierung, die unter vielen NGO-Vertretern verbreitet ist, wird in diesem Falle dahingehend verstärkt, daß mit der Gründung der Koalition durch relativ starke NGOs und der Anlehnung ihrer Koalitionsbemühungen an die lokalen Verwaltungsstrukturen Macht und Hierarchie innerhalb des Dritten Sektors Einzug finden.

Meines Erachtens ist der Erfolg der Koalition St. Petersburger NGOs von mehreren Voraussetzungen und Entwicklungen abhängig: Einerseits muß in den Verhandlungen mit der städtischen Administration deutlich werden, daß Vertreter der Verwaltung Kompromißbereitschaft zeigen und tatsächlich an gemeinsamen Lösungen für die Bewältigung sozialer Probleme interessiert sind. Gleiches gilt für die nichtstaatlichen Organisationen. Darüber hinaus müssen rechtliche sowie finanzielle Grundlagen auch für derzeit schwächere NGOs langfristig gesichert sein, so daß die Konkurrenz um Informationsvorsprünge und knappe Mittel kein Hindernis für die Zusammenarbeit unter den gesellschaftlichen Initiativen mehr darstellt. Wann diese Entwicklungen eingetreten werden sein, ist derzeit allerdings nicht abzuschätzen.

### **3 Ziele, Strategien, Probleme russischer NGOs: einige Beispiele**

Nachdem zuvor eine grobe Einschätzung von Lage und Entwicklung des Dritten Sektors in der russischen Föderation gegeben wurde, soll nun - quasi auf der Mikroebene - ein Einblick in Tätigkeiten und Probleme einzelner ausgewählter NGOs, die in verschiedenen russischen Regionen arbeiten, gewährt werden. Die im folgenden aufgeführten Informationen sind Ergebnisse von strukturierten Interviews, die ich während meines Rußlandaufenthaltes durchgeführt habe. Hierzu habe ich ein Frageraster entwickelt, das Aspekte der Gründung sowie Zielsetzung der jeweiligen NGOs umfaßt. Desweiteren wurde die generelle Rolle des Dritten Sektors in Rußland angesprochen und nach den Beziehungen zu Staat und Verwaltung, nach Finanzierungsarten sowie nach internationalen Kontakten gefragt.

#### **3.1 Der Sektor Bildung**

Zunächst wird auf die Arbeit von verschiedenen Znanie-Filialen eingegangen. Dabei soll es vor allem darum gehen, die Anpassungsstrategien der selbständig gewordenen Einrichtungen an neue Erfordernisse des russischen Bildungsmarktes herauszufiltern.

---

<sup>27</sup> Die russische Bezeichnung lautet: *Koordinazionnij sovet po razvitiju mestnogo samoupravlenija v St. Peterburge.*

<sup>28</sup> Schuschlov, 1996.

“Es geht darum, alten Staub abzuschütteln und neue Nischen zu besetzen. Dabei kämpft jede Znanie-Filiale auf ihre Weise um Existenz und finanzielles Überleben.”<sup>29</sup>

Durch die Interviews mit Mitarbeitern und Leitern von *Znanie Rußland* sowie regionalen Filialen der Organisation ist klar geworden, daß heute wenig von der ehemaligen, zentralistisch organisierten Bildungsinstitution der Sowjetära übrig geblieben ist<sup>30</sup>. In Abhängigkeit von den jeweiligen Strukturen des lokalen Bildungsmarktes werden inhaltliche Schwerpunkte gesetzt sowie in unterschiedlichem Ausmaße Kontakte zur lokalen Verwaltung gesucht.

### **3.1.1 Znanie Rußland: Dachverband mit neuen Aufgaben**

Ging zu Zeiten der UdSSR alle Entscheidungsmacht vom Moskauer Zentrum aus, so galt dies auch für Znanie. Es wurde über Budgetverteilung und Programminhalte von zentraler Stelle aus entschieden, Dozenten wurden von Moskau in die Regionen geschickt. Heute ist *Znanie Rußland* Anbieter nachfrageorientierter Weiterbildung, wie alle anderen Znanie-Filialen auch. Darüber hinaus erfüllt die ehemalige Zentrale die Funktionen eines Dachverbandes. Sie gilt als Dienstleistungsorganisation für die restlichen Filialen in Rußland, die ansonsten hinsichtlich Personalfragen, Bildungsprogramm und Finanzierung vollkommen selbständig arbeiten. Die Serviceleistungen der Moskauer Organisation beinhalten beispielsweise die Fortbildung von Leitern oder Programmkoordinatoren der einzelnen Znanie-Filialen oder die Produktion und Verteilung von Lehrmaterialien zu bestimmten Themen. Auch die redaktionelle Arbeit für die Verbandszeitung *Novije Znanie* wird von *Znanie Rußland* übernommen.

Eine wichtige Aufgabe dieser Organisation ist die Entwicklung von Zielen und Strategien für den Sektor der Erwachsenenbildung in Rußland. Eine bedeutende Rolle spielt in diesem Zusammenhang die Lobbyarbeit bei Staatsführung und Parlament in Moskau. Insbesondere im Gesetzgebungsbereich wird für die Ziele der Znanie-Organisationen eingetreten. Hierzu führte *Znanie Rußland* bislang Verhandlungen mit Vertretern des Steuerministeriums, der Regierung, der Staatsduma sowie des russischen Präsidenten. Permanentes Lobbying ist vor allem deswegen notwendig, weil der Sektor der Erwachsenenbildung in Rußland bislang noch unzureichend durch die bestehenden Gesetze abgedeckt wird. Rechtlich gesehen gibt es den speziellen Bereich der Fortbildung für Erwachsene in Rußland noch gar nicht, faktisch spielt er aber in immer mehr Städten und Regionen eine zunehmende Rolle. Das zur Zeit gültige Gesetz *über die Bildung*<sup>31</sup> nimmt lediglich Bezug auf Bildungseinrichtungen, sogenannte *Učrešdenija*, die einen anderen legalen Status aufweisen als nichtstaatliche Organisationen, zu denen die Znanie-Filialen zählen. Wegen dieser und zahlreicher anderer Gesetzeslücken befindet sich Znanie momentan in rechtlicher Unsicherheit. Dies wiederum verhindert die staatliche Festlegung von finanziellen Garantien für die Fortbildung von Erwachsenen. Auf der Basis der gesetzlichen Fixierung von Aufgaben und Bedingungen der Erwachsenenbildung in Rußland erhofft man sich, in Zukunft auch staatlich finanzierte Programme zur

---

<sup>29</sup> Gespräch mit Galina Pavlovna, Leiterin des *Dom Znanie*, Kursk, vom 16. April 1997.

<sup>30</sup> Hinsichtlicher konzeptioneller und inhaltlicher Reorientierung von Znanie vgl. das Arbeitspapier des Znanie-Hauptverbandes vom Juni 1995.

<sup>31</sup> Hierbei handelt es sich um das *Federal'ny Zakon ob obrazovanii*, welches am 12. Juli 1995 in der russischen Staatsduma verabschiedet wurde.

Förderung dieses Sektors zu realisieren. Hierzu wird der russischen Staatsduma im Oktober 1997 ein Gesetzesvorschlag über die berufliche Weiterbildung zur Entscheidung vorgelegt.

Das Verhältnis aller Znanie-Filialen zu den jeweiligen Verwaltungsstrukturen beurteilt der Leiter von *Znanie Rußland* generell als durchwachsen. Im Durchschnitt bringen seiner Einschätzung nach 60% der Verwaltungsbeamten Verständnis für die Notwendigkeit der Erwachsenenbildung auf, lediglich die Hälfte von ihnen unterstütze den Aufbau entsprechender Strukturen tatsächlich durch die Bereitstellung von billigem Mietraum oder durch sonstige Vergünstigungen. Der Rest reduziere sein Engagement auf pure moralische Unterstützung. Besonders in provinziellen Gebieten hänge Vieles von dem Vermögen des Znanieleiters ab, fruchtbare Kontakte zu wichtigen Leuten in Stadt-, Steuer- und Arbeitsverwaltung aufzubauen.

“Das Verhältnis zur Lokalverwaltung wird überwiegend durch persönliche Kontakte über sogenannte *Flurgespräche* bestimmt. Die Finanzierung der Erwachsenenbildung aus lokalen Töpfen erfolgt eher sporadisch und hängt von den Einzelinteressen des jeweiligen Bürgermeisters oder Gouverneurs ab.”<sup>32</sup>

Der Gesamtverband *Znanie Rußland* kam bereits für ausgewählte Bereiche in den Genuß staatlicher Finanzierung. So wurden einige Znanie-Filialen mit der Durchführung eines staatlichen Programms zur politischen und demokratischen Bildung beauftragt, welches landesweit vor den letzten Präsidentenwahlen im Juni 1996 umgesetzt werden sollte. Das Verhältnis zur föderalen Ebene ist im Gegensatz zur kommunalen etwas stabiler. Leonid Pikovskij, der Leiter von *Znanie Rußland* ist Mitglied des Beraterstabes für Bildungsfragen des russischen Präsidenten. Darüber hinaus scheint die russische Regierung generell ein Interesse an der Erarbeitung und Verbreitung landesweiter Bildungskonzepte zu zeigen - aus diesem Grunde ist Znanie mit seiner ausgeprägten Filialenstruktur als neuer Partner unter veränderten Bedingungen wichtig. Eine dauerhafte Strategieentwicklung ist für Znanie allerdings aufgrund hoher personeller Fluktuation sowie gleichzeitig starker Hierarchien innerhalb des Regierungsapparates kaum möglich. Der Lobbyarbeit von *Znanie Rußland* werden diesbezüglich arge Hindernisse in den Weg gelegt.

Über internationale Kontakte zu westeuropäischen Bildungsträgern, so beispielsweise zum IIZ/DVV sowie zu der *European Association for the Education of Adults* (EAEA) erhofft man sich einerseits Erfahrungsaustausch sowie moralische Unterstützung. Andererseits wird durch die westeuropäischen Partner der Zugang zu internationalen Förderprogrammen erleichtert. In diesem Zusammenhang ist nochmals zu erwähnen, daß der Hauptverband von Znanie bereits hauptverantwortliche Organisation für die Umsetzung eines TACIS-finanzierten Programmes zur politischen Bildung gewesen ist.

### **3.1.2 Die Znanie-Filialen: Anpassung an Bedürfnisse des regionalen Bildungsmarktes**

Die von den Znanie-Filialen im Kontext veränderter politischer und wirtschaftlicher Verhältnisse entwickelten Strategien sind sehr unterschiedlich. In einigen Städten stellt die Znanie-Organisation nach wie vor die einzige Möglichkeit dar, sich außerschulisch in den Bereichen Wirtschaft, EDV-Ausbildung und Fremdsprachen weiterzubilden. Teilweise bauen die Znanie-Filialen ein regionales Bildungsnetzwerk auf, welches das in der russischen

---

<sup>32</sup> Gespräch mit Leonid Pikovskij, Leiter von *Znanie Rußland*, Moskau, vom 9. Juli 1997.

Provinz ohnehin magere Fortbildungsangebot drastisch erhöhen kann. Alle Regionalorganisationen haben sich ein neues Profil erarbeitet und passen ihr Bildungsangebot den gegenwärtigen Anforderungen des Arbeitsmarktes an. Teilweise sind die Filialen hingegen einem starken Konkurrenzdruck durch kommerzielle Anbieter auf dem Weiterbildungsmarkt ausgesetzt. Diesem Druck können die meisten Filialen aufgrund von aus Sowjetzeiten übernommenen Besitz oder zentraler Lage ihrer Räumlichkeiten standhalten. Im Falle der Znaniefiliale in Kursk ist beispielsweise die Konkurrenz zu anderen privaten Bildungsunternehmen zwar gegeben, aber das *Dom Znanie* profitiert von dem Besitz und der zentralen Lage seiner Räumlichkeiten. Einige Büroräume und Stellflächen im Eingangsbereich können beispielsweise an kommerzielle Träger - einem Versicherungsunternehmen sowie einer Drogerie - vermietet werden. Dies ermöglicht der Organisation u.a. hohe Bildungsqualität bei relativ niedrigen Kursgebühren anzubieten.

Die Kursker Znanie-Filiale prägt als Zentrum für Fort- und Weiterbildung die Bildungsszene der Stadt. Nach der zwangsweisen Ablösung von jeglicher Form finanzieller Unterstützung durch die KPdSU versuchte die Kursker Organisation 1987, ihren Bildungsbetrieb durch ein möglichst breites Angebot aufrechtzuerhalten. Dieses reichte von Handarbeitsgruppen über Erste-Hilfe- und Massagekurse bis hin zu Business-Sprachkursen. Erst Anfang der 90er Jahre gelang es der Organisation, ihr eigenes Profil herauszuarbeiten. Das Motto der gegenwärtigen Arbeit der Filiale lautet "Nischen der wirtschaftlichen Aus- und Weiterbildung besetzen!" und bildete die Basis für den dynamischen Ausbau der Organisation. Die Entwicklung der vier Arbeitsbereiche berufliche Weiterbildung, Wirtschaft, Recht und Fremdsprachen zeigt an, daß die Strategie der Organisation auf die Schaffung eines arbeitsmarktorientierten Bildungsangebots ausgerichtet ist. Bedauerlicherweise wurde die Arbeit von Znanie bislang nicht auf die gesamte Kursker Region ausgeweitet.

Anders verhält es sich bei *Znanie Krasnodar*. Dort wird die starke Konkurrenz kommerzieller Anbieter in den Bereichen wirtschaftlicher Bildung, Management sowie Computerfortbildung dadurch abgemildert, daß man die Nische eines über die Grenzen der Stadt hinaus gehenden Weiterbildungsangebotes besetzt hat. Der Vorteil der Znanie-Organisation gegenüber privatwirtschaftlichen Bildungsträgern liegt darin, daß sich ihre Arbeit durch die Einrichtung von lokalen Außenstellen sowie die Weiterbildung von Dozenten vor Ort inzwischen auf das gesamte Gebiet um Krasnodar, welches ca. 5 Mio. Einwohner umfaßt und sich über eine Fläche von 76.000 km<sup>2</sup> erstreckt, ausgedehnt hat. Viele der die nordkaukasische Stadt umgebenden Dörfer und Siedlungen verfügen selbst - abgesehen von der schulischen Grundbildung - über keinerlei zusätzliche Weiterbildungsstrukturen. Da der tägliche Weg zur Hauptstadt des Gebietes zu weit ist, bietet das weitverzweigte Fortbildungsnetz der Znanie-Organisation für viele Kraij-Bewohner die einzige Chance, sich außerschulisch in den Bereichen Wirtschaft und Fremdsprachen weiterzubilden und somit ihre Stellung innerhalb des Arbeitsmarktes zu verbessern. Zudem sind die Gebühren für die von Znanie angebotenen Kurse vergleichsweise gering, so daß sich auch Angehörige von Familien mittleren Einkommens die Nutzung des Bildungsangebots leisten können.

Zu den lokalen Verwaltungsstrukturen wird in der Regel ein symbiotisches Verhältnis aufgebaut: So werden in Kursk staatlicherseits Spezialisten aus der Steuer-, Rechts- oder Finanzverwaltung als Dozenten für die Znanie-Kurse bereitgestellt; im Gegenzug werden im

*Haus des Wissens* Mitarbeiter der Verwaltung in Fragen des Managements sowie der Ökonomie weitergebildet. Abgesehen von derartigen Tauschgeschäften werden seitens der Kursker Filiale keine besonderen Verbindungen zu lokalen Verwaltungsstellen gesucht. Man achtet einander und stört sich nicht gegenseitig.

Auch in diesem Punkt liegen in Krasnodar andere Bedingungen vor. *Znanie Krasnodar* verfügt über relativ enge und kooperative Beziehungen zur lokalen Verwaltung. Dies bezieht sich insbesondere auf die der Stadtverwaltung angehörige Abteilung für Bildung, mit der die Znanie-Filiale eine Etage in einem Verwaltungsgebäude der Stadt teilt. Die gemeinsame Nutzung von Infrastruktur sowie die intensive Zusammenarbeit bezüglich der Organisation von regionalen Konferenzen sowie von Publikationen erwecken den Eindruck, daß es sich bei Znanie Krasnodar um eine Stabstelle für Weiterbildung des lokalen Verwaltungsapparates handelt. Mit der Schaffung eines weitflächigen Bildungsnetzwerkes erfüllt die Znanie-Filiale quasi regional-öffentliche Aufgaben, ohne allerdings in einem Konkurrenzverhältnis mit staatlichen Einrichtungen zu geraten. Dies wird durch die Konzentrierung der Arbeit von Znanie auf die Ausbildung von Wirtschaftsspezialisten vermieden. Für die Erfüllung regionaler Aufgaben konnte die Organisation bereits mehrmals auf finanzielle Unterstützung aus den Budgets von Stadt und Oblast zurückgreifen.

Internationale Verbindungen ermöglichten beiden Filialen zunächst eine Anschubfinanzierung für den Aufbau und Ausbau neuer Weiterbildungsstrukturen. Darüber hinaus bilden Städtepartnerschaften mit Speyer, beziehungsweise Karlsruhe, ein Beispiel langfristiger deutsch-russischer Zusammenarbeit. Im Ganzen schien mir die transkommunale Zusammenarbeit ein sehr stabilisierendes Element für die russischen Städte, vor allem in den Regionen, zu sein. Nicht nur im Bildungsbereich, sondern auch in den Bereichen Soziales, Kultur und Wirtschaftsentwicklung bestehen auf diese Weise seit einigen Jahren kooperative und konstruktive Beziehungen auf zwischenstaatlicher Ebene.

### **3.2 Der Sektor Sozialwesen**

Auf der Grundlage der Interviews mit nichtstaatlichen Organisationen, die sich innerhalb des sozialen Sektors in Rußland engagieren, mußte ich feststellen, daß es den Prototyp einer russischen NGO nicht gibt. Das Spektrum reicht von kleinen Initiativen, in der Regel von Betroffenen selbst geschaffen, die über das Prinzip der Nachbarschaftshilfe soziale Probleme innerhalb ihres Stadtbezirks anzugehen versuchen, bis hin zu seit einigen Jahren etablierten Organisationen, die über verschiedene politische Einflußkanäle versuchen, an der Gestaltung der staatlichen Sozialpolitik auf föderaler wie auf kommunaler Ebene mitzuwirken. Im folgenden werde ich versuchen, beide Pole dieser Skala in meinen Auswertungen zu berücksichtigen und Spezifika der Arbeit russischer Sozialorganisationen herausstellen. Im folgenden wird zwischen *starken* und *schwachen* NGOs unterschieden. Tätigkeitsbereiche, Finanzierungsmöglichkeiten, das Verhältnis zu Staat und Verwaltung sowie zu internationalen Organisationen soll jeweils zusammengefaßt werden.

### 3.2.1 Schwache Organisationen in Rußland: Soziales Engagement trotz widriger Umstände

Zu diesem NGO-Typus zählen relativ junge Organisationen, deren Zielgruppen behinderte Kinder sowie Jugendliche oder Erwachsene aus sozial schwachem Milieu darstellen. Häufig sind die Gründer der Sozialinitiativen Betroffene, so beispielsweise Eltern behinderter Kinder, die sich aufgrund fehlender staatlicher Strukturen gezwungen sahen, selbst aktiv zu werden, um die soziale Situation ihrer Angehörigen zu verbessern. Hierzu greifen sie im Rahmen ihrer Arbeit auf verschiedene Maßnahmen zurück. Diese reichen von materieller Grundversorgung (Nahrung oder Kleidung), über gemeinsame Freizeitprogramme (Exkursionen oder Ferienlager für behinderte Jugendliche) bis hin zur sozial-psychologischen Betreuung ihrer Klientel. Die finanzielle Lage der Sozialinitiativen ist fast ohne Ausnahme instabil. Die meisten der befragten NGO-Mitarbeiter teilten die Auffassung, daß Zuweisungen aus staatlichen Budgets in der Regel von persönlichen Beziehungen zu lokalen Macht- und Verwaltungsstrukturen abhängen. Der Verteilung von Geldern aus staatlichen oder regionalen Fonds der Russischen Föderation wird wenig Vertrauen entgegengebracht.

“Da die Gelder aus dem staatlichen Budget stammen, wird auch von oberster Ebene aus über ihre Verteilung entschieden. Wer das Geld letztlich erhält, ist nicht nachvollziehbar. Vieles versickert auf dem Verwaltungswege, und Mitarbeiter der Administration oder andere Nutznießer erhalten das Geld, welches eigentlich den Zielgruppen staatlicher Sozialprogramme zugute kommen sollte.”<sup>33</sup>

Hauptsächlich gibt es für NGOs zur Finanzierung ihrer Arbeit zwei Optionen. Zum einen erhalten sie über internationale Kontakte Zugang zu Grants oder Spendengeldern. Dies ist allerdings bei *schwachen* NGOs weniger der Fall, weil ihnen aufgrund mangelnder Informationslage oder Professionalität der direkte Kontakt zu ausländischen Organisationen verwehrt bleibt. Eine weitaus üblichere Quelle stellt der kommerzielle Sektor vor Ort dar. Dabei erfolgen Geldzahlungen von Sponsoren aus der Privatwirtschaft hingegen unregelmäßig, zielungebunden und oft beliebig. Häufig handelt es sich dabei lediglich um rein finanzielle Hilfen. Ein Busunternehmen gewährt beispielsweise einer Behindertenorganisation für Exkursionen kostenlosen Transport. Insbesondere Kinderorganisationen werden von Lebensmittelkontoren reichlich mit Schokolade oder Eis beschenkt.

Viele der NGOs arbeiten unter rechtlich unklaren Verhältnissen. Oft stoßen sie bei dem Versuch, ihre Organisation offiziell zu registrieren oder Räumlichkeiten zu mieten, auf Widrigkeiten. Eine Interviewpartnerin berichtete, daß sie ungefähr zwei Jahre benötigte, um günstigen Mietraum für ihre Organisation zu finden. NGOs seien aufgrund der ihnen eingeräumten steuerlichen Vergünstigungen keine ertragreichen Kunden für Immobilienbesitzer, zu denen häufig auch staatliche Kommunen zählen. Schließlich sah sie sich genötigt, sich auf die Bestechungsmaschinerie des städtischen Amtes, welches für die Abnahme von Sanitäranlagen zuständig ist, einzugehen und erhielt letztlich aufgrund der Zahlung von Schmiergeldern die Mieterlaubnis für eine Hausetage innerhalb ihres Stadtraijons. Auch NGOs, die prinzipiell mit staatlichen Stellen zusammenarbeiten, besitzen sich je nach ihrem Tätigkeitsgebiet, einen zweifelhaften Rechtsstatus. So kämpfte eine St. Petersburger Initiative, die im Rahmen ihrer Arbeit - dem betreuten Wohnen mit Jugendlichen - eng mit Miliz und

---

<sup>33</sup> Gespräch mit I.M. Knjaševa, Leiterin des Zentrums für Fraueninitiativen, Tosno, vom 21. März 1997.



Stadtverwaltung zusammenarbeitet, seit längerer Zeit darum, den Status einer staatlichen Einrichtung zu erlangen. Dies soll zum einem aus finanziellen Gründen geschehen, denn der neue Rechtsstatus würde der Organisation den Anspruch auf die Zuteilung von Wohnraum aus städtischem Eigentum eröffnen. Zum anderem sind für die Betreuung von Heimkindern in der Russischen Föderation laut Gesetz ausschließlich staatliche Einrichtungen befugt. Faktisch arbeitet die Organisation also, trotz enger Arbeitsbeziehungen zu kommunalen Strukturen, unter illegalen Bedingungen.

Das Verhältnis zu lokalen Verwaltungsstrukturen ist eher unbedeutend für die eigene Arbeit der Organisationen. Eine der Befragten, die früher selbst in der Stadtverwaltung auf dem Gebiet der Jugendarbeit tätig war, äußerte in diesem Zusammenhang, daß alteingesessene, persönliche Kontakte vorherrschend seien. Von daher wäre es gerade für junge Einrichtungen schwierig, bei kommunalen Verwaltungsorganen um Hilfe zu werben. Ohnehin reiche diese oft über rein moralische Unterstützung nicht hinaus. In den seltensten Fällen haben kleine NGOs Gelegenheit, bei der Arbeit der kommunalen Fachausschüsse beratend mitzuwirken. Die inzwischen landesweit geführte Diskussion um den *Sozial'nij zakaz* - einer Art Sozialvertrag zwischen Staat und gesellschaftlichen Initiativen - ist den meisten der Befragten nur vage bekannt. An die tatsächliche Umsetzung dieses Prinzips glaubt unter den *schwachen* NGOs kaum jemand.

### **3.2.2 Sektorübergreifende Beziehungen *starker* NGOs in Rußland**

Im folgenden wird die Arbeit von Organisationen durchleuchtet, die aufgrund von Art und Reichweite ihrer Tätigkeiten als *stark* bezeichnet werden können. Mit einer Ausnahme handelt es sich dabei um NGOs, die sich über den Rahmen ihrer ursprünglichen Zielsetzungen hinaus für die Stärkung des gesamten Dritten Sektors einsetzen.

Zunächst soll jedoch auf das Beispiel einer Wohltätigkeitsorganisation eingegangen werden, die den offiziellen Status einer NGO trägt, faktisch aber eine Mischform zwischen staatlicher und gesellschaftlicher Organisation darstellt. Aus diesen Gründen ist sie - trotz ihres relativ jungen Alters - nicht den gleichen Schwierigkeiten ausgesetzt, wie dies für *schwache* NGOs der Fall ist. Es handelt sich um eine soziale Einrichtung, die 1994 aufgrund der Initiative der Stadtverwaltung in St. Petersburg errichtet wurde. Hauptinitiator war der damalige Leiter des Ausschusses für soziale Fragen, heutiger Präsident der Organisation. Als Gründungsmotiv wurde seitens einer Mitarbeiterin während eines Interviews folgendes angeführt: In Zeiten permanenter Reduzierung des staatlichen Sozialbudgets sollte die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch die Schaffung einer von kommerziellen Sponsoren gestützten NGO erfolgen. Die Mitarbeiter betrachten ihre NGO als verlängerten Arm der Verwaltung. Sie kümmern sich um Ausbildung sowie um materielle und medizinische Versorgung von Behinderten, die in staatlichen Heimen untergebracht sind. Über Empfehlungsschreiben von kommunalen Verwaltungsstellen konnte inzwischen ein beträchtlicher Kreis privater Sponsoren geworben werden. Die Gründung dieser NGO kann als staatliche Ausweichstrategie bezeichnet werden: In Zeiten permanenter Reduzierung des staatlichen Sozialbudgets sollte die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch die Schaffung einer von kommerziellen Sponsoren gestützten NGO erfolgen. Abgesehen von diesem Beispiel existieren in Rußland Organisationen, die sich inzwischen innerhalb ihres Sektors etabliert haben und ihre starke Position zur

Durchsetzung genereller NGO-Interessen in Rußland nutzen. Eine Organisation versucht dies durch sektorübergreifende Kontakte zur Wirtschaft, die andere durch den Aufbau konstruktiver Beziehungen zwischen Staat und drittem Sektor. Die Bestrebungen der Schaffung einer NGO-Koalition in St. Petersburg, zu deren Initiatoren drei ebenfalls *starke* NGOs zählen, wurde bereits zuvor erläutert und soll in diesem Zusammenhang nicht noch einmal aufgegriffen werden.

Das *Zentr Rasvitii Nekommerče skich Organizazii* (ZRNO) ist eine russische NGO, die aus den Arbeitsstrukturen des Deutsch-russischen Austauschs e.V. in St. Petersburg hervorgegangen ist und seit Ende 1996 selbständig und unabhängig von dem deutschen Partner arbeitet. Durch die jahrelange Anbindung an die Arbeit des DRA konnte die neue Organisation auf ein breites Erfahrungspotential zurückgreifen, als es darum ging sich ein eigenes Handlungsprofil zu schaffen. Über weiterhin bestehende Zugänge zu internationalen Fördermitteln war es möglich, von Beginn an ein weit angelegtes Projekt zur Unterstützung von gesellschaftlichen Initiativen in der russischen Nordwest-Region durchzuführen. Ziel des ZRNOs ist es, durch Fachseminare sowie durch die Ausbildung von lokalen Koordinatoren, die Arbeit von Dritte-Sektor-Organisationen zu professionalisieren. Darüber hinaus wird neuerdings durch den Aufbau von Kontakten zum Wirtschaftssektor versucht, die finanzielle Unterstützung von NGOs systematisch sicherzustellen. Hierzu fanden inzwischen mehrere Treffen zwischen NGO-Vertretern sowie Mitgliedern eines internationalen Wirtschaftsverbandes - der *St. Petersburg International Business Association* (SPIBA) - statt. Es wird über die Gründung eines Sponsoring-Komitees verhandelt, das Wirtschaftsspenden über öffentliche Wettbewerbe in Form von Grants an NGOs verteilen soll.

Die bereits mehrfach erwähnte Diskussion um den *Sozial'nij zakaz* wurde 1994 von einer Moskauer NGO, zu deren Klientel Alkoholiker und Drogenabhängige zählen, initiiert. Ausgangspunkt für die Entwicklung der Idee eines Sozialvertrages zwischen staatlichen Stellen und NGOs war die Feststellung gewesen, daß Staatsgelder im sozial-medizinischen Bereich häufig ineffektiv genutzt und eingesetzt wurden.

“In Rußland gibt es keine wirkliche Sozialpolitik. Die Frage nach der Lösung sozialer Probleme wird seitens der Verwaltung immer wieder mit der Ausdehnung des staatlichen Sozialapparates beantwortet. Es werden neue Departments, neue Ausschüsse, und damit neue bürokratische Strukturen geschaffen. Das kostet zu viel Geld und nützt den Betroffenen nichts.”<sup>34</sup>

Seit 1994 wird seitens der Moskauer Organisation zum einem versucht, die Diskussion um den Sozialvertrag landesweit zu verbreiten. Dies geschah bislang über mehrere Konferenzen zu diesem Thema, auf denen inhaltliche Grundlagen für die Erarbeitung eines Gesetzesvorschlags auf föderaler Ebene gesammelt werden sollten. Über die aktive Mitwirkung am Gesetzgebungsprozess zum *Sozial'nij zakaz* soll versucht werden, für die Idee der Sozialpartnerschaft bei Parlament und Regierung zu lobbyieren. Zu diesem Gesetzesvorschlag gab es bisher bereits mehrere Anhörungen in der Staatsduma. Worum soll es in diesem Gesetz gehen?

---

<sup>34</sup> Gespräch mit Oleg Sykov, Mitarbeiter der Organisation *Net Alkoholizmy i Narkomanii* (NAN), Moskau, 10. Juli 1997.

Angestrebt wird die gerechte und effektive Verteilung von Geldern aus staatlichen Sozialfonds über öffentliche Ausschreibungen. Auf der Grundlage langfristig entwickelter Sozialkonzepte sollen sowohl staatliche als auch nichtstaatliche Einrichtungen über die Teilnahme an einem Wettbewerb die Gelegenheit erhalten, über öffentliche Finanzierungen die Ziele staatlicher Sozialpolitik umzusetzen.

Bisher ist ein solcher Vertragsschluß zwischen Verwaltung und NGOs prinzipiell möglich gewesen. Hingegen geschieht dies zumeist auf der Basis persönlicher Beziehungen. Teilweise werden bereits jetzt Grants über öffentliche Wettbewerbe an nichtstaatliche Organisationen verteilt; allerdings erfolgt die Endauswahl einzig und allein durch Verwaltungsbeamte nach nicht öffentlich dargelegten, teilweise schwer nachzuvollziehbaren Kriterien. Wesentliches Element des *Sozial'nij zakaz* ist daher die strenge Festlegung von Auswahlverfahren und Kontrollinstrumenten. Beispielsweise soll die Auswahl der Auftragnehmer in demokratisch besetzten Komitees erfolgen, die sich sowohl aus Verwaltungsbeamten als auch aus Repräsentanten staatlicher und nichtstaatlicher Sozialeinrichtungen zusammensetzen. Desweiteren soll die Verteilung von Grants zielgebunden erfolgen und die Verwendung der Gelder durch strenge Abrechnungs- und Kontrollverfahren überprüft werden<sup>35</sup>.

Unabhängig davon, ob das Gesetz über den *Sozial'nij zakaz* jemals verabschiedet wird, wurde allein durch die Gesetzesinitiative eine breite politische Diskussion ausgelöst, die unter anderem zum gegenseitigen Verständnis von Staat und Drittem Sektor beiträgt. Vertretern aus dem NGO-Sektor wird dadurch verdeutlicht, an welche Regeln und Verfahren lokale Verwaltungsbeamte oft gebunden sind, wenn es um die Verteilung öffentlicher Mittel geht. Den Mitarbeitern staatlicher Strukturen soll klar werden, daß für die Verwirklichung der Sozialpartnerschaft keine zusätzlichen Gelder benötigt werden. Vielmehr geht es um den effektiveren Einsatz existierender Haushaltsmittel. Es soll in diesem Kontext herausgestellt werden, inwiefern russische NGOs einen professionellen Beitrag zur Lösung sozialer Probleme leisten können<sup>36</sup>. In zahlreichen Föderationssubjekten Rußlands läuft der Prozeß der Ausarbeitung, beziehungsweise der faktischen Umsetzung des *Sozial'nij zakaz* bereits auf regionaler oder kommunaler Ebene an. In Moskau wurde der Aspekt öffentlicher Grants für Sozialprogramme der Stadt bereits in dem kommunalen Gesetz über Wohltätigkeitsarbeit rechtlich fixiert. In St. Petersburg wurde seitens des Jugendkomitees der Stadtverwaltung im Rahmen eines Pilotprojekts im letzten Jahr eine öffentliche Ausschreibung vorgenommen, ohne daß es hierfür auf kommunaler Ebene eine Gesetzesgrundlage gegeben hat.

### **3.2.3 Wie schätzen Verwaltungsbeamte die Chancen einer Zusammenarbeit mit russischen NGOs ein?**

Zur Beantwortung dieser Frage habe ich in verschiedenen Städten Gespräche mit Mitarbeitern der Bildungs- beziehungsweise Sozialverwaltung geführt. Die Erläuterungen zur Arbeit von nichtstaatlichen Weiterbildungsorganisationen haben bereits verdeutlicht, daß das Verhältnis

---

<sup>35</sup> Mit dem *Sozial'nij zakaz* verbundene Ziele und Verfahren sind in einer 1995 veröffentlichten Broschüre unter dem Titel *Gosudarstvennij sozial'nij zakaz* genauestens dargelegt. Diese Broschüre wurde von NAN in Zusammenarbeit mit dem staatlichen Sozialkomitee sowie der Staatsduma veröffentlicht.

<sup>36</sup> In diesem Kontext stellt sich gleichzeitig die Frage nach den Beteiligungsmöglichkeiten von NGOs an den Aufgaben kommunaler Selbstverwaltung. Vgl. hierzu Mersijanowa, 1997.

zur Verwaltung weitgehend unproblematisch ist. Insbesondere die Znanie-Filialen können teilweise auf eine lange Tradition der Zusammenarbeit mit lokalen Verwaltungsstrukturen zurückgreifen, deren Ursprünge noch in die Sowjetzeit zurückreichen. Häufig einigt man sich auf ein symbiotisches Arbeitsverhältnis, was beiden Seiten nutzt. Anders ist allerdings die Position von Sozialinitiativen im Verhältnis zu vielen Verwaltungsbeamten. Das bereits erwähnte Mißtrauen gegenüber gesellschaftlichen Initiativen und die Geringschätzung ihrer Arbeit wurde in zahlreichen Interviews mit Verwaltungsangehörigen aus verschiedenen städtischen Departements bestätigt. Bezüglich der Möglichkeit einer Sozialpartnerschaft zwischen staatlichen Strukturen und NGOs zur Bewältigung sozialer Probleme kristallisierte sich die Befürchtung heraus, die eigene Kontrolle über Arbeitsbereiche und Finanzen zu verlieren.

“Die praktische Umsetzung des *Sozial'nij zakaz* wird unter anderem durch ein psychologisches Problem behindert. In diesem Falle wäre ein Verwaltungsbeamter nämlich gezwungen, finanzielle Mittel - gegenwärtig in Rußland eines der knappsten Güter - an NGOs abzutreten. Hiermit wäre für sie die Gefahr eines erheblichen Kontroll- und Legitimationsverlustes verbunden.”<sup>37</sup>

Selbst innerhalb der Verwaltung verhindern anscheinend interne Konflikte um Macht und Kompetenzen die Ausarbeitung eines kohärenten Sozialkonzeptes, das die Grundlage für die Realisierung des *Sozial'nij zakaz* darstellt. Der Berater für soziale Fragen des Stadtgouverneurs von St. Petersburg erklärte in einem Gespräch, daß es für die Entwicklung eines kommunalen Sozialprogrammes keine klaren Strukturen und Kompetenzverteilungen gäbe. Statt dessen würden von vielen Seiten aus gleichzeitig Sozialkonzepte entworfen. Dies schließe sowohl verschiedene Fachabteilungen der Verwaltung als auch Privatleute ein<sup>38</sup>. Eine Ausnahme stellt in diesem Zusammenhang das Komitee für Familien-, Kinder- und Jugendangelegenheiten der Stadt St. Petersburg dar. Auf der Basis eines grob umrissenen inhaltlichen Konzepts sowie detailliert festgelegter Verfahren wurde 1996 ein öffentlich ausgeschriebener Wettbewerb zur Förderung der Arbeit von Jugendorganisationen organisiert. Aus einer Anzahl von 60 Bewerbern wurden seitens einer gemischten Expertenkommission insgesamt 24 staatliche sowie nichtstaatliche Jugendeinrichtungen ausgewählt und finanziell unterstützt. Die Förderung reichte von einer staatlichen Vollfinanzierung über Teilfinanzierungen des Gesamtprojekts bis hin zur Zahlung einzelner Maßnahmen. Die Auswahl der Organisationen erfolgte aufgrund öffentlich zugrundegelegter Kriterien. Hierzu zählten beispielsweise die sozial-ökonomische Ausrichtung des Projektvorschlags, Professionalität sowie finanzielle Eigenständigkeit des Bewerbers, die Zielgruppenbezogenheit sowie die Übereinstimmung des Projekts mit den allgemeinen Zielen des städtischen Jugendkomitees<sup>39</sup>.

Bezüglich der Realisierung des *Sozial'nij zakaz* auf kommunaler Ebene war in diesem Falle die ausführende Gewalt - also das Jugendkomitee - den lokalen Gesetzgebungsorganen einen weiten Schritt voraus. Die Ausschreibung des Jugendamtes sollte den Charakter eines Pilotprojektes tragen und wurde durchgeführt, ohne daß die rechtlichen Grundlagen hierzu

---

<sup>37</sup> Gespräch mit Frau Evdokimova, Abgeordnete des Stadtparlamentes in St. Petersburg, vom 19. Juni 1997 in St. Petersburg.

<sup>38</sup> Gespräch mit Aleksej Michailovitš Chasov, Berater für soziale Fragen des Gouverneurs von St. Petersburg, vom 27. Juni in St. Petersburg.

<sup>39</sup> Vgl. hierzu die von dem Komitee für Familien-, Kinder- und Jugendangelegenheiten der Stadt St. Petersburg 1997 veröffentlichte Ausschreibungsbroschüre. Menumarov, 1997.

bereits fixiert waren. Das Ausschreibungsverfahren sowie die Resultate des Wettbewerbs wurden deshalb sehr detailliert dokumentiert und in Form einer Broschüre anderen Verwaltungsstellen der Stadt zugänglich gemacht. Dieses Beispiel zeigt, daß es die klassische Verwaltungsorganisation in Rußland ebensowenig gibt wie den klassischen Typus einer NGO. Vieles hängt von der Persönlichkeitsstruktur der Verwaltungsbeamten ab. Die Bandbreite reicht diesbezüglich von Bürokratiekadern sowjetischen Stils bis hin zu eher aufgeschlossenen Beamten, die zur Bewältigung ihrer Aufgaben auf die Kooperation mit anderen Sektoren zurückgreifen<sup>40</sup>.

Zuvor wurde bereits erwähnt, daß in einigen russischen Städten inzwischen auf der Verwaltungsebene eine Sonderstelle für den Aufbau und Erhalt der Beziehungen zu nichtstaatlichen Organisationen eingerichtet worden ist. Art und Reichweite der Arbeit dieser Verwaltungsstellen sind ebenfalls personenabhängig und daher von Stadt zu Stadt verschieden. Einiges hängt zudem davon ab, inwiefern innerhalb des NGO-Sektors Strukturen entstanden sind, die sich speziell die Vermittlung zwischen Verwaltung und NGOs zur Aufgabe gemacht haben. An dieser Stelle soll kurz das Beispiel Novosibirsk dargestellt werden.

“Die Kooperation zwischen der städtischen Verwaltung und den lokalen NGOs entspricht einem ständigen Gewöhnungsprozess, das heißt der Entwicklung eines gegenseitigen Verständnisses für Arbeitsbedingungen und Sachzwänge der jeweils anderen Seite.”<sup>41</sup>

In dem Interview mit Herrn Čulinin wurde deutlich, daß seine eigene Tätigkeit erheblich durch die Arbeit verschiedener NGOs der Stadt mitbestimmt wird, die ihre Projekte auf die Verbesserung des gegenseitigen Verständnisses zwischen staatlichen Strukturen und NGOs ausrichten. Zum einem zählt hierzu das *Sib-Novo-Zentr* sowie die russische Organisation *Femida*. Das *Sib-Novo-Zentr* ist ein Support-Zentrum, welches durch das Angebot von Serviceleistungen, wie beispielsweise Trainings und Fachseminare, die Arbeit anderer Organisationen des Dritten Sektors in Novosibirsk fördert. Diese Organisation ist 1996 unter finanzieller und organisatorischer Mithilfe des DRA entstanden. *Femida* beschäftigt sich in erster Linie mit rechtlichen Aspekten der Beziehungen zwischen Verwaltungs- und NGO-Ebene. Diese Organisationen würden, so Čulinin, einen erheblichen Beitrag für die Systematisierung der Zusammenarbeit zwischen Fachkomitees der Verwaltung und nichtstaatlichen Organisationen leisten. Die Kooperation beider Seiten umfaßt die gemeinsame Erarbeitung inhaltlicher Konzepte, die Festlegung von Prioritäten in der Kommunalpolitik sowie die gemeinsame Organisation von Informationsmessen über die Arbeit von Novosibirsker NGOs<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> Hierzu zählt beispielsweise Artem Menumerov, Mitarbeiter des Jugendkomitees der Stadt St. Petersburg und einer der Hauptverantwortlichen für die Durchführung des oben beschriebenen Wettbewerbs. Die obigen Ausführungen basieren u.a. auf ein mit ihm geführtes Interview vom 2. Juli 1997.

<sup>41</sup> Gespräch mit Georgij Konstantinovič Čulinin, Leiter der Abteilung für die Kontakte zu gesellschaftlichen Organisationen der Stadt Novosibirsk, vom 10. Juni 1997.

<sup>42</sup> Bezüglich der Kooperation zwischen staatlicher Verwaltung und NGOs vgl. auch Makarenko; Rudnik; Šiškin; Jakobson, 1997.

## **4 Professionalität versus Maximierung von Fördermitteln**

Nachdem zuvor die Arbeitsbedingungen russischer NGOs dargelegt wurden, soll nun der Aspekt der Finanzaquise aufgegriffen werden, der sowohl russische als auch deutsche Organisationen betrifft und die Kooperation zwischen beiden Seiten erst ermöglicht. In diesem Zusammenhang spielen internationale Förderprogramme eine wesentliche Rolle.

Nach eigenen Beobachtungen stehen professionelle Projektplanung der NGOs und die Maximierung von Fördermitteln zur Finanzierung der eigenen Arbeit häufig in einem Widerspruch zueinander. Dies ist vor allem bei Organisationen der Fall, die nicht über eine dauerhafte Anbindung an einen oder mehrere Geldgeber verfügen.

Förderkriterien sowie Bewerbungsfristen für Projektausschreibungen werden selbstverständlich durch die Geberorganisation nach eigenen Maßstäben festgelegt. Oft liegt hingegen keine Übereinstimmung dieser Maßstäbe mit der jeweiligen Arbeitsplanung sowie Zielrichtung potentieller Bewerber vor. So kann es passieren, daß der Förderbereich eines Programms genau dem Tätigkeitsbereich einer NGO entspricht, diese aber zum Zeitpunkt der Bekanntgabe des Förderprogramms über keine zusätzlichen personellen oder finanziellen Mittel für die Entwicklung einer neuen Projektkonzeption verfügt. Oder - und dies ist häufiger der Fall - eine Organisation ist bei Bekanntgabe des Programms absolut auf den Zufluß neuer Finanzierungsmittel angewiesen, um ihre Existenz zu sichern. Gleichzeitig ist sie aber im Grunde nicht auf den Förderbereich spezialisiert, was häufig zu Lasten der Professionalität von Vorrecherchen und Projektkonzeption fällt.

Bei der Konzeption von Projektanträgen wird die Einarbeitung in ein neues Aufgabengebiet oder die Entwicklung neuer Methoden und Durchführungsinstrumente in der Regel aus Zeit- und Kapazitätsgründen schwierig. Folglich wird diesbezüglich oft auf Bewährtes zurückgegriffen. Alte Konzeptionen werden ein wenig modifiziert, aber im Prinzip erneut verwendet. Ein solches Vorgehen wird vor den potentiellen Geldgebern mit Argumenten wie Beständigkeit oder Nachhaltigkeit der eigenen Arbeit gerechtfertigt. Dies verhindert Innovation und Entwicklung in der internationalen Zusammenarbeit. Von russischen Adressatengruppen habe ich im Rahmen der für sie organisierten Trainingsseminare des öfteren Klagen darüber vernommen, daß ihnen die wiederholte Teilnahme an Kursen zu den Themen Projektmanagement, Fundraising etc. nichts mehr an neuen Erkenntnissen einbringt. Ehemalige Zielgruppen sind in diesem Falle eben keine Zielgruppen mehr. Nachhaltigkeit zeichnet sich hier dadurch aus, daß Programminhalte den Bedürfnissen der Klientel angepaßt werden. Dies sollte durch zu starre Förderbedingungen oder unflexible Antragsfristen nicht seitens der Geberorganisationen verhindert werden.

## **5 Handhabbarkeit von internationalen Förderprogrammen**

Wie praktikabel sind die Konditionen internationaler Förderprogramme für deutsche und russische NGOs vor Ort? Beispielhaft sollen von der Europäischen Union für das Gebiet der Russischen Föderation finanzierte Unterstützungsprogramme vorgestellt werden, die auf die Arbeit von nichtstaatlichen Organisationen ausgerichtet sind. Im folgenden werden vor allem das TACIS-Democracy- sowie das LIEN-Programm berücksichtigt. Auf der Grundlage von Interviews mit Mitarbeitern deutscher Organisationen, die in Rußland tätig sind, soll die

Handhabbarkeit der mit diesen Programmen verbundenen Richtlinien und Verfahren kritisch durchleuchtet werden. Desweiteren wird auf ein neues Element der EU-Förderpolitik eingegangen, das russischen Organisationen unabhängig von westeuropäischen Partnern eine Anschubfinanzierung für ihre Projektarbeit in Rußland bietet. Zum Schluß erfolgt eine kurze Kritik an einem Programm, von dem russische NGOs bislang faktisch ausgeschlossen sind. Hierbei handelt es sich um das sogenannte *TACIS-City-Twinning-Programm*, dessen Geltungsbereich aus Gründen, die im letzten Teil dieses Abschnittes aufgeführt werden, auf die nichtstaatliche Ebene ausgedehnt werden sollte.

## **5.1 Das TACIS-*Democracy* -Programm**

Dieses Programm ist vor ungefähr vier Jahren auf politischen Druck des Europäischen Parlamentes ins Leben gerufen worden und soll ein Gegengewicht zur Wirtschaftsförderung der EU für das Gebiet der ehemaligen Sowjetunion bilden. Zum Ziel der Demokratisierung sollen personelle Kapazitäten auf Verwaltungs- sowie parlamentarischer und nichtstaatlicher Ebene ausgebaut werden.

Der jährliche Mitteleinsatz zur Finanzierung des *TACIS-Democracy*-Programmes beläuft sich auf circa 10 Millionen ECU. Die Fördersumme für ausgewählte Projekte umfaßt maximal 200.000 ECU bei einer Mindestlaufzeit von 1 und einer maximalen Förderdauer von 3 Jahren. 60 % des Gesamtbudgets werden für sogenannte Partnerschaftsprojekte eingesetzt, an denen mindestens eine russische und eine westeuropäische Organisation beteiligt sein sollen. Diese Projekte werden von einer Stabstelle der *European Human Rights Foundation* (EHRF, Brüssel) koordiniert und betreut. Mitarbeiter der EHRF sind für die Vorauswahl in Frage kommender Projekte sowie für die anschließende Beratung und Kontrolle der Durchführungsorganisationen verantwortlich und stehen daher in direktem Kontakt zu diesen. 40% des Mittelumfangs werden für Initiativprojekte der Kommission veranschlagt. Diese Projekte sind, wie diejenigen zur Wirtschaftsförderung, Bestandteil des TACIS-Hauptprogrammes und basieren auf zwischenstaatlichen Übereinkommen zwischen der EU und der russischen Regierung. NGOs können ebenfalls zu Auftragnehmern des Hauptprogrammes werden, wenn sich ihre Aufgabe auf die Förderung der Institutionenbildung in Rußland bezieht.

Die Richtlinien von *TACIS Democracy* sehen insgesamt acht Förderbereiche vor, deren inhaltliche Schwerpunkte von *Parlamentarischer Praxis und Organisation* über *Transparenz der öffentlichen Verwaltung, Aufbau von NGO-Strukturen, Unabhängige, pluralistische, verantwortungsvolle Medien* bis zu *Förderung und Überwachung von Menschenrechten* reichen. Es wird deutlich, daß das Spektrum der in Betracht gezogenen Tätigkeitbereiche sehr weit gefaßt ist. Diesem Umstand kann man zugute halten, daß man zur Demokratisierung der neuen unabhängigen Staaten auf verschiedenen Ebenen gleichzeitig ansetzen möchte. Der Einschluß sowohl parlamentarischer, verwaltungsinterner sowie gesellschaftlicher Strukturen kann ein Förderprogramm hingegen auch überfordern.

Dies hat unter anderem zur Folge, daß in Rußland vielen NGO-Mitarbeitern vollkommen unklar ist, was mit dem TACIS-Demokratie-Programm eigentlich bezweckt werden soll.

"Die Wahrnehmung vieler Russen entspricht in etwa der folgenden Metapher: Die TACIS-Programme zur Wirtschaftsförderung entsprechen einer Sahnetorte. Das *TACIS-Democracy*-Programm ist die Giftpille, die zusammen mit der Sahnetorte dem russischen Bären zugeschoben wird."<sup>43</sup>

Die Unsicherheit darüber, was mit *TACIS Democracy* eigentlich beabsichtigt wird, schafft unter russischen NGOs eher Mißtrauen. Viele fühlen sich in der Durchführung ihrer Projektarbeit, die der Umsetzung des bereits genannten Demokratisierungsziels gilt, von Westeuropa letztlich doch allein gelassen. Dieser Eindruck entsteht trotz der Kooperation mit westeuropäischen NGOs. Die im folgenden vorgenommene Kurzanalyse soll Aufschluß über die mit dieser Förderung verbundenen Bedingungen und Schwierigkeiten geben und liefert vielleicht eine Erklärung für die Enttäuschung der russischen Partner.

Zur Beantwortung der Frage nach der Handhabbarkeit des *TACIS-Democracy*-Programmes soll auf Konditionen von Antragstellung und Projektumsetzung Bezug genommen werden. Hierbei stehen die Relevanz von Antragsanforderungen für die tatsächliche Projektarbeit sowie in der Durchführungsphase auftretende organisatorische und finanzielle Schwierigkeiten im Vordergrund.

Die Bandbreite der Förderbereiche läßt hinsichtlich der Projektgestaltung sowie der Auswahl von Projektpartnern relativ große Spielräume zu. Kritisiert werden kann jedoch, daß die in den Richtlinien vorgeschriebenen Ziele und Tätigkeitsfelder überwiegend inhaltlich definiert sind, methodische Aspekte der Projektarbeit hingegen unerwähnt bleiben. Die Erfahrungen in der Kooperation zwischen westlichen und russischen NGOs haben inzwischen aber gezeigt, daß zusätzliche Schlüsselqualifikationen wie Konfliktfähigkeit, Personalmanagement, Kommunikation oder die Strukturierung von Entscheidungsprozessen für den Erfolg der Projektarbeit unerlässlich sind. Diese Qualifikationsbereiche müssen im Laufe der Projektdurchführung ohnehin erarbeitet werden und sollten folglich auch formal durch das *TACIS-Democracy*-Programm finanziert werden.

Die Bedingungen der Antragsformulierung sind generell hilfreich für die eigene Projektkonzeption. Insbesondere die in den Antragsformularen aufgegriffenen Aspekte zur Projektqualität (Relevanz des Projektes für die Erfordernisse des Ziellandes, Zielsetzungen des Projektes sowie in Betracht gezogene Instrumente ihrer Umsetzung, Kosteneffizienz) sowie zur Partnerschaft (Rollen- und Aufgabenteilung der Projektpartner) sind wichtig für die Aufstellung eines realistischen Arbeitsplanes. Diese Antragskriterien werden auch von den russischen Partnern in der Regel akzeptiert.

Nach den Aussagen einiger Gesprächspartner gehen diese Aspekte jedoch teilweise an der russischen Realität vorbei. So entspräche beispielsweise die Frage nach der Nachhaltigkeit eines Projektes nach Ablauf der Förderzeit nicht den realen Arbeitsbedingungen russischer NGOs. Die Weiterführung von Projekten, die zuvor mit einem Umfang von 200.000 ECU von der EU bezuschußt wurden, ist im Anschluß nicht ohne Weiteres möglich. Mit dem Versiegen von ausländischer Infrastruktur- sowie Finanzierungsquellen brechen derzeit in Rußland die meisten Projekte umgehend zusammen. Vermittlungsprobleme entstehen gelegentlich durch den Text der Antragsformulare. Dort aufgeführte Fragen hinsichtlich von Projekt-ausrichtung

---

<sup>43</sup>Gespräch mit Frank Fabel, Mitarbeiter des Deutsch-russischen Austauschs e.V., vom 4. August 1997 in St. Petersburg.



und -implementierung sind oft nicht deutlich genug voneinander abgegrenzt. Russische Bewerber mit anderer Kulturprägung können sich oft nicht in die Lage des Geldgebers hineinversetzen und sind in diesem Punkt extrem auf eine faire und objektive Vermittlung durch ihre westlichen Partnerorganisationen angewiesen. Das im Programm vorgesehene Partnerschaftsprinzip ist unter dem Gesichtspunkt transnationaler Zusammenarbeit sicherlich begrüßenswert. Generell kann sowohl eine westeuropäische als auch eine russische Organisation Hauptantragstellerin sein. Aus der Sicht der EU als Geldgeberin ist die Unterscheidung in Haupt- und Nebenantragsteller verständlich. In diesem Falle erfolgen Kommunikation sowie Abrechnungsverfahren lediglich über eine einzige Organisation, die gegenüber der EU rechenschafts- und regreßpflichtig ist.

Aufgrund mangelnder finanzieller Grundlagen kann die Bedingung der Regreßpflichtigkeit jedoch in den seltensten Fällen seitens russischer Organisationen erfüllt werden. Darüber hinaus müssen Zwischen- und Endberichte für die EU in einer westeuropäischen Sprache verfaßt werden, was für viele russische Mitarbeiter aus Gründen mangelnder Sprachkenntnisse schwierig oder aufgrund notwendiger Übersetzerdienste mit zusätzlichen Kosten verbunden ist. Aus diesen Gründen ist es unrealistisch, daß eine russische NGO für die Durchführung eines Projektes die hauptverantwortliche Position übernimmt.

Von einer gleichberechtigten Partnerschaft zwischen westlichen und russischen NGOs kann unter diesen Bedingungen keine Rede sein. Dies vor allen Dingen deswegen nicht, weil die Aufteilung in Haupt- und Nebenbewerber eine ungleiche Zuweisung von Kompetenzen nach sich zieht. So ist der Hauptpartner innerhalb eines TACIS-Projektes für sämtliche Budgetfragen zuständig und entscheidet darüber, wann und für welche Leistungen der Projektpartner bezahlt wird. Eine getrennte Abrechnung für die von Haupt- und Nebenpartnern erbrachten Leistungen würde Hierarchieverhältnisse unter den Projektorganisationen und damit Konflikte unter ihnen verhindern. Dies steht letztlich auch im Interesse der EU, denn Streitigkeiten zwischen den Projektpartnern wirken sich auf Dauer negativ auf die zeitgemäße Durchführung der verschiedenen Projektmaßnahmen aus.

Zwei Bedingungen, die den seitens des Hauptantragstellers zu erbringenden finanziellen Beitrag betreffen, basieren teilweise auf unrealistischen Annahmen und führen dazu, daß - unabhängig von Qualität und Zielrichtung der Projektarbeit - die Finanzkräftigkeit einer NGO ausschlaggebendes Förderkriterium wird.

Zum einen betrifft dies die Eigenmittelregelung. Das *TACIS Democracy* gewährt den Antragstellern keine Vollfinanzierung ihrer Projektarbeit, sondern fordert eine Eigenbeteiligung von 20% des gesamten Budgetumfangs. Dabei müssen mindestens 10% in Geldleistungen erbracht werden. Der Rest kann über Sachmittel verrechnet werden. Hierzu zählt beispielsweise Freiwilligenarbeit oder bereits vorhandene Infrastruktur in Form von Bürogeräten oder Räumlichkeiten. Insbesondere bezüglich der zu erbringenden Sachmittel ist häufig zum Antragszeitpunkt keine 100% verlässliche Aussage für die gesamte Laufzeit eines Projektes möglich. Grund hierfür sind die sich in Rußland ständig verändernden Rahmenverhältnisse. So kann es sein, daß sich Mietbedingungen innerhalb kürzester Zeit ändern oder infolge von neuen Gesetzesbeschlüssen Beschäftigungsgrundlagen, die einem Antrag zugrundegelegt wurden, im Projektverlauf keine Gültigkeit mehr besitzen.

Eigenmittelberechnungen können sich aufgrund dieser instabilen Grundvoraussetzungen zum finanziellen Nachteil einer NGO auswirken, wenn aus anfänglichen Schätzungen im Nachhinein trotz veränderter Bedingungen eine Vertragsverpflichtung entsteht.

Der Eigenanteil muß von jeder Hauptorganisation zu gleichen Anteilen erbracht werden, unabhängig davon, welche Finanzierungsmöglichkeiten ihrer Arbeit zugrundeliegen. Etablierte Organisationen verfügen zumeist aufgrund von Eigengewinnen oder Kontakten zu verschiedenen Geldgebern über einen relativ festen Grundstock an Finanzmitteln, aus dem der Eigenmittelanteil bezahlt werden kann. Neuere NGOs haben oft erhebliche Probleme, für die Eigenmittel selbst aufzukommen, weil sich ihr Budget in der Anfangsphase größtenteils aus Spenden oder an bestimmte Aufgaben gebundene Fördermittel zusammensetzt. Dies kann auf Dauer zur Folge haben, daß *starke* NGOs durch die EU-Zuweisungen immer finanzkräftiger werden, und *schwache* Organisationen gänzlich aus dem TACIS-Förderprogramm verdrängt werden. Um gleiche Voraussetzungen für alle Bewerber zu schaffen, müßte die Höhe des erforderlichen Eigenbetrags entweder dem Finanzvermögen einer Organisation angepaßt oder von allen Antragstellern aus ein und derselben Quelle (beispielsweise Spenden) bezogen werden.

Ein weiteres Problem stellt die Begrenzung der Verwaltungskosten dar, die seitens der Antragsteller bei Inanspruchnahme von TACIS-Fördergeldern nicht überschritten werden darf. Die Budgetmarge für diese Kosten darf nicht über 5% betragen. Teilweise zählen Personalkosten nicht dazu, weil diese unmittelbar mit der Realisierung des betreffenden Projektes in Verbindung stehen. Generell müssen circa 75% des gesamten Finanzvolumens in die unmittelbare Umsetzung des Projektes fließen, also für die Durchführung der Projektmaßnahmen verwendet werden. Internationale Geldtransfers nach Rußland ziehen jedoch Kosten für Überweisungs- oder Umtauschgebühren nach sich, die im Durchschnitt 2% des gesamten Budgets ausmachen. Desweiteren müssen NGOs öfters aus Gründen verzögerter Zuweisungen von Fördergeldern Kredite bei Banken aufnehmen, um ihre Arbeit grundsätzlich weiterführen zu können. Auch hiermit sind erhebliche Kosten verbunden, so daß im Allgemeinen von einer Verwaltungspauschale von 5% nichts zur Deckung der eigentlichen Verwaltungskosten - Buchhaltung oder Reinigungskosten der Büroräume - übrig bleibt. Die der 5%-Marge zugrundegelegten Überlegungen stehen offensichtlich in keinem Verhältnis zu den realen Arbeitsbedingungen der NGOs.

Ein weiteres Problem stellt das Verfahren der Zahlung von zugesicherten Fördergeldern dar. Die Überweisung der Fördermittel soll vertragsgemäß in Raten erfolgen. Eine erste Rate von 40% des Gesamtvolumens wird 60 Tage nach Vertragsschluß ausgezahlt. Das heißt, daß der Auftragnehmer die Realisierung seines Projektes zwei Monate aus eigenen Mitteln vorfinanzieren muß. Die zweite Rate von 45% erfolgt 60 Tage nach der Abnahme eines Zwischenberichts über die bisherige Projektarbeit durch die EU. Große Probleme bestehen diesbezüglich darin, daß es zwar einen verbindlichen Termin für die Ablieferung dieses Berichts gibt, nicht aber für die formale Abnahme dieses Berichts durch die EU. Häufig werden bezüglich der Anerkennung der Zwischenreports Entscheidungen mit erheblicher Verspätung getroffen. Dies kann zur Folge haben, daß letztlich die Auszahlung der zweiten Rate mit einer zeitlichen Verzögerung von mehreren Monaten erfolgt. Die dritte Zahlungsrate

von 15% erfolgt frühestens 60 Tage nach Ablieferung des Abschlußberichts, zu einem Zeitpunkt also, wenn die eigentliche Projektarbeit schon längst abgeschlossen ist.

Das Prinzip der Ratenzahlung wurde von deutschen sowie russischen Partnern ausnahmslos bemängelt. Insbesondere Zahlungsverzögerungen zwingen die Antragnehmer, ihre Projektarbeit in einem Ausmaß vorzufinanzieren, das in keinem Verhältnis zu dem vertraglich vereinbarten Eigenteil von 10% in Geldmitteln steht. Häufig sehen sich die NGOs unter diesen Bedingungen gezwungen, zur finanziellen Überbrückung Kredite aufzunehmen, die mit zusätzlichen Kosten verbunden sind, die nicht die EU, sondern die Organisation selbst tragen muß. Bezüglich der Zahlungsfristen wird den Auftragnehmern seitens der EU üblicherweise keine Vertragseinhaltung zugesichert. Erfolgen Zahlungsverzögerungen ohne Verschulden der geförderten NGO, so sollte die EU für Entschädigungsleistungen aufkommen.

Die Kommunikation mit der EU erfolgt in der Regel indirekt über den EHRF, der Vermittlungsorganisation zwischen der Europäischen Kommission und dem Hauptpartner des TACIS-Projektes vor Ort. Die zuständigen Mitarbeiter des EHRF nehmen ihre Beratungs- und Kontrollfunktionen offensichtlich umfassend wahr, was den meisten NGOs in Rußland eine Hilfe für ihre Projektumsetzung ist. Darüber hinaus wird aber bedauert, daß die in Rußland ansässigen TACIS-Organen offenbar keinen oder seltenen Kontakt zu den NGOs suchen. Über e-mail gestellte Anfragen an das Koordinationsbüro des *TACIS-Democracy-Programmes* in Moskau wurden kaum oder verspätet beantwortet. Die sogenannten *TACIS-Coordinating Units*, die in mehreren Städten der Russischen Föderation, so auch in St. Petersburg, arbeiten, treten ebenfalls nicht aus Eigeninitiative zu den NGOs in der jeweiligen Stadt in Verbindung. An diesem Punkt wird besonders deutlich, daß die Abwicklung der TACIS-Hauptprogramme sowie der Projekte zur Wirtschaftsförderung in Rußland die meiste Zeit und Arbeitskraft der TACIS-Mitarbeiter beanspruchen. Dieser Eindruck bestätigte sich während eines Besuchs der *TACIS-Coordinating Unit* in St. Petersburg. Meine dortigen Gesprächspartner waren bezüglich der aktuellen Projekte des *Democracy-Programmes* nicht auf dem Laufenden und äußerten ganz klar, daß ihr Augenmerk den Förderbereichen Wirtschaft, Transport und Energie gelte. Die *Coordinating-Units* stellen in vielen Städten Rußlands die einzige EU-Anlaufstelle für russische NGOs dar. Unter diesen Umständen verwundert es nicht, daß sie sich in ihrer Arbeit schlecht beraten und betreut fühlen und auf Dauer das Demokratieanliegen der EU nicht mehr ganz ernst nehmen können.

## **5.2 Das *Link Inter-European-NGOs-Programm* (LIEN)**

Das LIEN-Programm ist spezieller auf die Arbeit von nichtstaatlichen Organisationen zugeschnitten als das *TACIS-Democracy-Programm*. Die Bezeichnung dieser Fördermaßnahme weist bereits darauf hin, daß ausschließlich NGOs zu den Zielgruppen zählen. Das verdeutlicht zum einen die seitens der EU entwickelte Einsicht, daß transnationale NGO-Projekte neben der zwischenstaatlichen Kooperation zur Reform von Wirtschaft und Institutionen eine bedeutende Rolle einnehmen. Zum anderen stehen für die Arbeit der russischen NGOs durch die Initiierung des LIEN-Programmes zusätzliche Finanzmittel zur Verfügung. Die einem Antragsteller zugewiesene Fördersumme reicht von 10.000 ECU bis 200.000 ECU je nach Zielsetzung und Maßnahmenkatalog des beantragten Projektes. Betreut

wird die Projektarbeit - ähnlich wie bei *TACIS Democracy* - durch eine europäische Vermittlungsorganisation, die aus den EU-Strukturen ausgelagert ist. Hierbei handelt es sich um das *European Volunteer Centre* (CEV, Brüssel), das die gleichen Aufgaben übernimmt, wie der EHRF im Falle des anderen Programmes. Die Förderkonditionen bezüglich des Partnerschaftsprinzips, der zu leistenden Eigenmittel, der Verwaltungspauschale sowie der Auszahlungsmodi entsprechen ebenfalls denen im *TACIS-Democracy*-Programm festgelegten Richtlinien und Verfahren. Folglich werden durch LIEN geförderte NGOs mit ähnlichen finanziellen und organisatorischen Problemen konfrontiert. Im Unterschied zum ersten, hier vorgestellten Programm können sowohl westeuropäische als auch russische Organisationen gleichzeitig zwei durch LIEN-Mittel abgedeckte Projekte durchführen.

Auch die Förderbereiche des LIEN-Programms sind vergleichsweise enger gefaßt. Finanziell unterstützt werden sollen Organisationen, die ihre Arbeit auf den Sektor Sozialwesen konzentrieren und soziale Probleme gesellschaftlicher Randgruppen aufgreifen. Die Förderbereiche haben insgesamt eine nachhaltigere Ausrichtung als die des *Democracy*-Programmes. Neben Fortbildungsseminaren oder der Erstellung einer Datenbasis können Dienstleistungsstellen, beispielsweise Sozialstationen für ältere Menschen oder Versorgungspunkte für Obdachlose, durch das LIEN-Programm finanziert werden.

Die LIEN-Projekte sollen Modellcharakter für die Verbesserung des gesamten russischen Sozialsystems besitzen. Ob es unter dieser Zielsetzung hingegen sinnvoll ist, zunächst soziale Randgruppen oder Minderheiten als Adressatengruppe in den Richtlinien des Förderprogramms festzulegen, bleibt fraglich. Wie bereits erwähnt, erhalten circa 50% aller sozial bedürftigen Menschen in Rußland überhaupt keine staatliche Unterstützung. Ihre genaue Anzahl wird derzeit seitens der russischen Regierung überhaupt nicht erfaßt. Desweiteren wurde herausgestellt, daß das Problem der sozialen Bedürftigkeit in Rußland mittlerweile so viele Bevölkerungsgruppen einschließt, daß es kaum möglich ist, klar abzugrenzen, wer sozialer Hilfe bedarf und wer nicht. Soziale Probleme betreffen derzeit in Rußland die Mehrheit der Bevölkerung. Insbesondere das soziale Mittelfeld wird durch die LIEN-Bestimmungen jedoch vollkommen außer Acht gelassen. In diesem Kontext stellt sich die Frage, ob die durch LIEN relativ eng umrissenen Förderbereiche nicht faktisch an den mehrheitlichen Bedürfnissen vor Ort vorbeizielen. Es drängt sich der Verdacht auf, daß die Förderbereiche nach westlichem Ermessen und aus Gründen der *political correctness* bestimmt worden sind.

### **5.3 Die TACIS-Mikroprojekte**

Seit 1997 werden von der EU für alle Staaten der ehemaligen Sowjetunion sogenannte Mikrogrants vergeben, die unabhängig von der Kooperation mit einem westeuropäischen Partner beantragt werden können. Ansonsten müssen für die Projektbewilligung die für das LIEN-Programm geltenden Kriterien erfüllt werden, allerdings sind die generellen Forderungen an die Antragsteller geringer. Das für die beiden anderen Programme gültige Partnerschaftsprinzip wurde in diesem Falle aufgehoben. Darüber hinaus werden 90% der Projektkosten von der EU übernommen. 10% Leistungen aus Eigenmitteln werden den russischen NGOs abverlangt. Diese können aber entweder in Form von Geldmitteln oder über

Sachleistungen erbracht werden. Der Förderumfang reicht von 3.000 ECU bis 10.000 ECU für eine maximale Laufzeit von einem Jahr.

Die Mikrogrants bieten in erster Linie jungen, russischen NGOs, die eventuell noch über keine weitreichenden Kontakte zu möglichen Partnerorganisationen verfügen, die Gelegenheit einer Anschubfinanzierung für ihre Arbeit. Über die Mikrogrants gewinnen sie erste Erfahrungen mit der Handhabung internationaler Förderprogramme und erhalten dadurch eventuell die Chance, in Zukunft auch langfristige und umfassendere Projekte mit Hilfe der finanziellen Unterstützung aus dem Ausland umzusetzen.

#### **5.4 Das TACIS-City-Twinning-Programm**

Dieses Programm soll lokale und regionale Behörden darin unterstützen, ihre Verwaltungsarbeit durch Struktur- und Verfahrensreformen zu verbessern. Die Richtlinien schreiben dabei eine dauerhafte Zusammenarbeit zwischen den lokalen und regionalen Behörden der EU und den entsprechenden Behörden der GUS-Staaten vor. Über Studienreisen in die Länder der europäischen Partner sowie über Trainingsseminare vor Ort sollen lokale Verwaltungsbeamte hinsichtlich Arbeitsinhalt, -methoden sowie in Fragen des Verwaltungsmanagements weitergebildet werden. Entscheidend ist, daß die durch das *City-Twinning*-Programm geförderten Projekte von Behördenvertretern beider Partnerländer konzipiert und durchgeführt werden. Die Laufzeit der Förderprojekte beträgt 12 Monate, der Mittelumfang beträgt 100.000 ECU. 20% des Gesamtbetrags müssen von den Projektpartnern in Form von Eigenmitteln aufgebracht werden.

Inhaltlich werden unter anderem Förderbereiche abgedeckt, die im Rahmen meines Projektes eine Rolle spielten, nämlich Sozial- und Beschäftigungspolitik sowie die Unterstützung von Klein- und Mittelunternehmen. Die letzten beiden Bereiche werden durch den Bildungssektor zwar nur indirekt betroffen, aber Umschulungs- und Weiterbildungsprogramme eröffnen vielen Russen neue Berufswege. Desweiteren werden für neu entstandene Privatunternehmen über berufsbezogene Fortbildungen potentielle Mitarbeiter qualifiziert.

Ein *City-Twinning*-Projekt muß nicht ausschließlich auf Verwaltungsbehörden ausgerichtet sein. So können auch andere Organisationen auf lokaler Ebene als technische Partner am Projekt teilnehmen. Allerdings wird die lokale oder regionale Behörde sie auswählen. Bezogen auf die vorherigen Ausführungen zum Verhältnis zwischen Staat und NGOs verbirgt sich in dieser Bestimmung ein kritischer Aspekt. Generell konnten die Beziehungen zwischen Staat und NGOs aus dem Sozial- sowie Bildungssektor als schlecht, unspezifisch und nur in seltenen Fällen als symbiotisch bezeichnet werden.

Folglich ist kaum zu erwarten, daß eine russische Verwaltungsbehörde eine ortsansässige NGO als Projektpartner auswählt. Andererseits wurde deutlich gemacht, daß die Arbeit russischer NGOs eine sinnvolle Ergänzung staatlicher Leistungen oder auch eine Kompensation staatlicher Defizite darstellen kann. Zugleich wurde durch meine Studienreisen in die russische Provinz - nach Kursk und Krasnodar - deutlich, daß die Städtepartnerschaften zu den Städten Speyer und Karlsruhe durchaus einen stabilisierenden Effekt auf die generelle Entwicklung der beiden russischen Städte ausüben. Aufgrund dieser Ergebnisse wäre zu

überlegen, ob das TACIS-*City-Twinning*-Programm zur Erreichung einer höheren Effektivität durch folgende Elemente ergänzt werden sollte:

Es wäre sinnvoll, das Programm auf bereits existierende Städtepartnerschaften zwischen russischen und westeuropäischen Städten aufzubauen. Auf der Basis langfristiger Beziehungen zwischen diesen Städten, wäre die Nachhaltigkeit des *City-Twinning*-Projekts, welches eine relativ kurze Laufzeit von 12 Monaten umfaßt, nach Ablauf der Projektphase eher gegeben.

Der Bereich möglicher Partnerorganisationen für dieses Programm sollte neben reinen Verwaltungsstellen auch andere Institutionen erfassen, die maßgeblich an der politischen, wirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Entwicklung auf kommunaler Ebene in Rußland beteiligt sind. Die Arbeit von nichtstaatlichen Organisationen wäre ein wichtiger Ergänzungsfaktor. Dies ist vor allem unter dem Gesichtspunkt einer Verbesserung der Beziehungen zwischen staatlicher Verwaltung und nichtstaatlichen Strukturen bedeutsam.

## **6 Zusammenfassung und Empfehlungen**

Die Untersuchung der Arbeitsbedingungen von russischen NGOs und ihren westlichen Partnern dient als Ausgangsbasis, um Ansatzpunkte für die Stärkung des Dritten Sektors in der Russischen Föderation zu finden. Im folgenden werden die wichtigsten Resultate zusammengefaßt und gleichzeitig Empfehlungen für eine effektive Zusammenarbeit zwischen deutschen und russischen Organisationen gegeben.

1. Die zuvor dargelegten Projektergebnisse haben verdeutlicht, daß in Rußland aktive NGOs weniger als politische Oppositionsbewegung, sondern vielmehr als Dienstleistungsorganisationen zur Kompensierung derzeitig existierender Leistungsdefizite der russischen Regierung verstanden werden müssen. Die Wirksamkeit des Engagements gesellschaftlicher Initiativen steht dabei in einem engen Zusammenhang mit der Wahrnehmung ihrer Arbeit durch Regierungen und Öffentlichkeit. Sowohl auf innerstaatlicher als auch auf internationaler Ebene ist bislang wenig über die Leistungen des Dritten Sektors in Rußland bekannt. Die Verbreitung von Informationen bezüglich der Arbeit russischer NGOs über Fachzeitschriften oder Massenmedien ist kostenintensiv und bedarf daher einer stärkeren Berücksichtigung innerhalb internationaler Finanzierungsprogramme für die Russische Föderation.

2. Wirtschaftliche und politische Reformen bringen gegenwärtig in Rußland neue Umverteilungsprozesse mit sich. Im Wettbewerb um Kompetenzen und Ressourcen stehen staatliche Verwaltungsstrukturen und NGOs einander gegenüber. Insbesondere im sozialen Bereich besitzen staatliche und gesellschaftliche Institutionen parallele materielle Interessen. Diese innerstaatlichen Bedingungen müssen bei der Konzipierung internationaler Förderprogramme für Rußland stärkere Beachtung finden. Es gilt, einen verbindlichen Rahmen für die sektorübergreifende Bewältigung sozialer Probleme zu schaffen. In diesem Zusammenhang bietet der gegenwärtig laufende Gesetzgebungsprozeß für eine Sozialpartnerschaft zwischen Staat und Gesellschaft - der sogenannte *Sozial'nij zakaz* - einen fruchtbaren Ansatzpunkt. Durch internationale Vermittlungsarbeit könnte dieser Verhandlungsprozeß beschleunigt werden. Zudem sollte die Finanzierung öffentlich ausgeschriebener Sozialpro-

gramme seitens internationaler Geldgeber bereits jetzt in Aussicht gestellt werden, um eine umgehende Realisierung der Arbeitsteilung zwischen Verwaltung und NGOs zu ermöglichen.

3. Internationale Organisationen sollten sich zur Aufgabe stellen, die in Rußland vorzufindenden Zweifel an der Effektivität ihrer Hilfsprogramme zu beseitigen. In Gesprächen mit russischen Verwaltungsbeamten wurde allgemein eine Skepsis gegenüber internationalen Projekten zur Stützung des Dritten Sektors in ihrem Land erkennbar. Bedenken äußerte man vor allem bezüglich der wirksamen Zusammenarbeit mit russischen NGOs. Auch aus diesem Grund spielt die vermittelnde Funktion internationaler Organisationen bei der gesetzlichen Fixierung der Sozialpartnerschaft eine bedeutende Rolle. Fachleute aus Verwaltung wie auch aus gesellschaftlichen Strukturen werden durch die Ausarbeitung des *Sozial'nij zakaz* in einen permanenten Prozeß der Verständigung über gegenseitige Interessen und Ziele eingebunden. Dies trägt sowohl zur Verringerung gegenseitigen Mißtrauens als auch zur Schmälerung der Bedenken gegenüber internationalen Hilfsprogrammen bei. Unter NGO-Mitarbeitern wurden oft Zweifel an der Glaubwürdigkeit von Staat und Verwaltung in Rußland angemeldet. Ursache hierfür ist insbesondere der Verdacht, daß staatliche Zuschüsse sowie internationale Fördergelder für den Selbsterhalt des Verwaltungsapparates genutzt werden und folglich innerhalb der Verwaltungsstrukturen versickern. Durch das in dem oben erwähnten Gesetzesvorschlag vorgesehene Ausschreibungsverfahren wird automatisch ein für alle Seiten akzeptabler Verteilungsmechanismus öffentlicher Gelder vertraglich festgelegt. Hierzu müßte sichergestellt werden, daß im Rahmen von gemischten Kommissionen, bestehend aus Beamten der Fachreferate, gewählten NGO-Vertretern sowie Repräsentanten staatlicher und internationaler Fonds, über den Einsatz der zur Verfügung stehenden Finanzmittel verhandelt wird.

4. Die Konditionen internationaler Förderprogramme fordern eine zeitliche und räumliche Begrenzung der Projektarbeit. Dies hat zur Folge, daß die Aktivitäten russischer NGOs lediglich eine punktuelle Wirksamkeit erzielen können. Außerdem liefern die Geldzuwendungen eine nur befristete finanzielle Stabilität und gewährleisten somit keine kontinuierlichen Arbeitsprozesse. Geldleistungen erfolgen zumeist in dem Umfang, daß es möglich wird, Ausmaß und Professionalität der NGO-Arbeit zwar innerhalb relativ kurzer Zeit zu steigern. Jedoch sind viele Organisationen nach Ablauf der Förderperiode aufgrund mangelnder personeller und finanzieller Kapazitäten nicht in der Lage, aus eigener Kraft das erreichte Niveau ihrer Tätigkeit aufrechtzuerhalten.

Anstelle von vereinzelt Maßnahmen hoher Qualität sollte sich der Schwerpunkt internationaler Unterstützung an der Finanzierung langfristiger Projektarbeit orientieren. Dies läßt strukturelle Ansätze in der deutsch-russischen Zusammenarbeit zu, die über langfristige Beziehungen auf die Schaffung von Institutionen innerhalb des Dritten Sektors in Rußland hinauslaufen. Die Institutionalisierung der Arbeit von Dritte-Sektor-Organisationen kann prinzipiell über zwei Wege erfolgen:

Erstens wird durch die Arbeit von Serviceorganisationen systematisch ein Beitrag zur Professionalisierung von NGOs geleistet. Dies geschieht durch das Angebot regelmäßiger Fortbildungen und durch die Bereitstellung von Information, die für die Klientel relevante Bereiche abdecken. Hierzu zählen Seminare zu den Themen Finanzaquise, Recht,

Buchhaltung, Organisationsmanagement und Öffentlichkeitsarbeit<sup>44</sup>. Auf eine langfristige Betreuung der russischen NGOs, die die Möglichkeit der Vernetzung unter ihnen eröffnet, sollte Wert gelegt werden. Über die Unterstützung bei Projektkonzeption und anschließender Beantragung internationaler Förderung nehmen NGO-Support-Zentren gleichzeitig die Rolle des Vermittlers zwischen russischen NGOs und westlichen Geldgebern ein.

Zweitens sollte die Arbeit von Sozial- und Bildungseinrichtungen des Dritten Sektors durch internationale Kontakte auf fachlicher Ebene unterstützt werden. Hierbei wird an eine dauerhafte Partnerschaft zwischen deutschen und russischen Organisationen gedacht. Gegenseitige Besuche mit Studienaufenthalten sowie permanente Arbeitsbeziehungen sollen der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit einen professionellen Rahmen geben. Um die Nachhaltigkeit der Kooperation sicherzustellen, ist es ratsam, die gemeinsame Arbeit beispielsweise auf bereits existierende Städtepartnerschaften zwischen Deutschland und Rußland aufzubauen. Diese Partnerschaften umfassen mehrere Sektoren gleichzeitig - so zum Beispiel Wirtschaft, Kultur, Bildung und Soziales - und stellen somit eine institutionelle Klammer für die internationale Zusammenarbeit dar. Bisher sind ausländische Programme zur Förderung von Städtepartnerschaften - unter anderem das TACIS-*City-Twinning*-Programm der EU - ausschließlich auf die Verwaltungsebene beschränkt. Die im Prinzip sinnvolle Förderung sollte unbedingt auf andere Sektoren ausgedehnt werden. Dies hätte unter anderem zur Folge, daß die russischen Regionen international mehr beachtet und stärker unterstützt würden.

5. Neben den üblichen Quellen zur Finanzierung der Arbeit von russischen NGOs müssen neue Finanzierungsmodelle in Betracht gezogen werden. Eine Möglichkeit besteht darin, in Rußland tätige Wirtschaftsunternehmen in die Unterstützung des Dritten Sektors einzubinden. Bereits heute gibt es zahlreiche Unternehmer, die gesellschaftlichen Organisationen finanzielle Hilfestellungen leisten. Häufig geschieht dies allerdings unregelmäßig und ist nicht an spezielle Ziele gebunden. Die Schaffung eines Konsortiums, bestehend aus Spendern wie aus NGO-Vertretern, könnte einen systematischen und zielgerichteten Einsatz der Spendengelder ermöglichen. Die Verteilung der finanziellen Mittel sollte über öffentliche Ausschreibungen vonstatten gehen. Die Suche nach neuen Geldgebern sollte von regelmäßigen Kampagnen begleitet werden, die den Wirtschaftsführern die gegenseitige Bedingung von gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Stabilität vor Augen führen. Darüber hinaus könnten insbesondere zwischen Wirtschafts- und Bildungssektor kompatible Interessen dahingehend bestehen, daß Unternehmer durch die Finanzierung von Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen in die berufliche Weiterqualifizierung ihrer Mitarbeiter investieren. Auch dieser Zusammenhang sollte durch entsprechende Öffentlichkeitsarbeit bewußt gemacht werden.

---

<sup>44</sup> Auch das Angebot an veröffentlichten Ratgebern für NGOs müßte erweitert werden. Ein gutes Beispiel für eine gelungene, praxisnahe Publikation bietet Alekseeva, 1997.



## 7 Literaturverzeichnis

Agencija za Social'no Informacii (1996), Informationsdienst, Moskau.

Agencija za Social'no Informacii (1997), Informationsdienst, Moskau.

Alekseeva, Ol'ga (1997), Tretij Sektor, ili blagotvoritel'nost dlja 'čajnikov', Moskau.

Baško, Natalija; Gartenschlaeger, Uwe; Strewe, Bettina (1997), Erwachsenenbildung in Rußland - Bestandsaufnahme und Entwicklungen, in: *Osteuropa*, 4, 455-467.

Chananašvili H.L.; Sykov, O.V. et.al. (1995), Gosudarstvenny sozial'ny zakaz, Moskau.

Duda, Gerhard (1994), Politische Erwachsenenbildung in Rußland - Konzeptionelle Vorüberlegungen und konkrete Projekte, unveröffentlichter Aufsatz, St. Petersburg.

Federal'ny Zakon (1995), O vnesenii ismenenij i dopolnenij v Zakon Rossijskoj Federacii 'Ob obrazovanii', Moskau.

Gorodezkaja, I. (1996), Vozroždenije blagotvoritel'nosti v Rossii, in: *Mirovaja ekonomika i meždunarodnye otnošenija*, 12, 127-134.

Granin, Daniil (1987), O miloserdii, in: *Literaturnaja gazeta*, 19.3.1987.

Jarygina, T.V. (1997), Bednost' v Rossii: Pritčini i v ekonomike i v politike, in: Klub 'Realisti': Sozial'nye l'goty i garantii, No. 28, Moskau, 12-17.

LeGendre, Paul (1997a), Attitudes Toward Charity in Russia: The Business Community and the General Population, unveröffentlichtes Manuskript, Moskau.

LeGendre, Paul (1997b), The Non-Profit Sector in Russia, London.

Makal'skaja, M.L.; Piroškova, N.A.; Trechalina, F.V. (1997), Nekommerčeskije Organizacii v Rossii - Sozdanie, Prava, Nalogi, Učet, Moskau.

Makarenko, O.V.; Rudnik, B.L.; Šiškin, S.V.; Jakobson, L.I. (1997), Gosudarstvo i negosudarstvennye organizacii: formy podderški i sotrudničestva, Moskau.

Menumerov, A. (1997), Metodika konkursnogo rasmešenija gosudarstvennogo sozial'nogo zakaza, St. Petersburg.

Mersijanova, I.V. (1997), Učastie občestvennykh ob'edinenij graždan v mestnom samoupravlenii, Konferenzzmaterial, Novosibirsk.

Obščestvo Znanie Rossii (1995), Konceptual'nye osnovy normativno-ustavnoj bazy i rasvitija občestva 'Znanie' Rossii, Moskau.

Pčela - Ežemesjačnoe obosrenie dejatel'nosti negosudarstvennykh organizacii (1996), Hefte 1-8, St. Petersburg.

Pčela - Ežemesjačnoe obosrenie dejatel'nosti negosudarstvennykh organizacii (1997), Hefte 1-2, St. Petersburg.

Plötner, Kay (1997), Die Hilfsmaßnahmen der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege zum Aufbau eines nicht-staatlichen und nicht-kommerziellen sozialen Sektors in Rußland, Diplomarbeit, Hildesheim.

Strewe, Bettina (1994), Erwachsenenbildung in Rußland, Bonn.

Šušlov, A. (1996), 'Negosudarstvennie organizazii i sozial'noe partnerstvo', in: Jahresbericht von Nevskij Angel, 1, 129-133.

The Civic Initiatives Program (1995), A Summary Report on Attitudes Towards Russian Public Organizations, Moskau.

Tichomirov, J.A.; Medvedev, N.P.; Livščiz, R.Z et.al. (1996), Drama Rossijskogo zakona, Moskau.

Von Hauff; Werner (Hg.) (1991), Komplementarität oder Konkurrenz? - Zum Verhältnis von staatlichen und privaten Organisationen in der Entwicklungszusammenarbeit, Ludwigsburg.

Young, Lena (1993), Charities in Russia, London.

Zdravomyclova, Elena (1996), 'Učlovija i bar'erja uspešnosti dejatel'nosti nepravitel'stvennych organizazii v pravosaščitnoj, sozial'noj i ekologičeskoj sferach dejatel'nosti', unveröffentlichtes Manuskript, St. Petersburg.

