

Russland

WACHSENDES VOLUMEN AN HAUSHALTSMITTELN

Alexander Lysenko

Einleitung

Russland hat die UN-Konvention über die Behindertenrechte am 24. September 2008 unterzeichnet – anderthalb Jahre nach dem Zeitpunkt der Freigabe zur Unterzeichnung am 30. März 2007. Zum 21. Juni 2011 haben schon 101 Länder die Konvention ratifiziert, das Zusatzprotokoll haben entsprechend neunzig Länder unterzeichnet und 61 ratifiziert. Russland hat die UN-BRK bisher noch nicht ratifiziert,¹ obwohl die anfänglichen Erklärungen der Führung des Landes hinreichend optimistisch klangen. Ein solcher Zustand ruft natürlich Fragen seitens der Experten zu Behindertenproblemen der gesellschaftlichen Organisationen der Behinderten, der Zivilgesellschaft hervor. Warum ratifiziert Russland die UN-BRK nicht?

Einerseits wurden nach der Unterzeichnung der UN-BRK auf staatlicher Ebene wichtige Schritte vollzogen. Durch Erlass Nr. 1.792 von Dmitri Medwedjew vom 17. Dezember 2008 wurde der Rat für Behindertenangelegenheiten beim Präsidenten der Russischen Föderation geschaffen. Am 15. Juni 2009 wurde in der Staatsduma der Föderalen Versammlung der Russischen Föderation die fraktionsübergreifende Abgeordnetenvereinigung zu Behindertenangelegenheiten gebildet. In den Subjekten der Russischen Föderation wurden Räte für Behindertenangelegenheiten bei den Leitern der Regionen geschaffen. Das Ministerium für Gesundheitswesen und soziale Entwicklung hat eine Konzeption zur Vervollkommnung des staatlichen Systems der medizinisch-sozialen Gutachten und der Rehabilitation der Behinderten ausgearbeitet, die die Prinzipien der Internationalen Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit (ICF) berücksichtigt. Von 2006 bis 2010 wurde im Lande das Föderale Zielprogramm für Soziale Unterstützung für Behinderte 2006-2010 verwirklicht. Im Dezember 2009 wurde im Ministerium für Gesundheitswesen und soziale Entwicklung ein Departement für Behindertenangelegenheiten geschaffen. Die Regierung der Russischen Föderation

ration bestätigte 2011 das Staatliche Programm Barrierefreie Umgebung 2011-2015.

Andererseits gibt es offensichtlich Befürchtungen, dass Russland nicht in vollem Umfang bereit ist, die Bestimmungen der UN-BRK auszuführen, besonders im kostenintensiven Bereich der Schaffung einer für Behinderte zugänglichen Umgebung der Lebenstätigkeit, und in diesem Falle besteht das Risiko einer ernsthaften Kritik seitens der internationalen Gemeinschaft unterworfen zu werden.

Die Geschwindigkeit der Umgestaltungen in der wirtschaftlichen und sozialen Sphäre im Lande bleibt hinter der gewünschten zurück. Das Rohstoff-Modell der Wirtschaft und paternalistische Mechanismen der sozialen Unterstützung der Bevölkerung erwiesen sich als unwahrscheinlich lebensfähig. Die Beseitigung der Hindernisse in der Umwelt, die die Verwirklichung der Rechte der Behinderten auf der gleichen Ebene mit anderen Menschen behindern, erfolgt langsam. Um beim gegenwärtigen Tempo der Herausbildung einer zugänglichen Umgebung das westeuropäische Niveau zu erreichen, sind nicht weniger als zwanzig bis 25 Jahre erforderlich. In diesem Bericht haben wir uns bemüht, einen unabhängigen Blick auf die Lage der Behinderten in Russland vorzustellen, und die existierenden Probleme auf dem Weg der Ratifizierung der UN-BRK und der praktischen Verwirklichung ihrer Vorschriften zu analysieren.

Stand der Umsetzung

Gegenwärtig gibt es in Russland 13,3 Millionen Behinderte, darunter etwa 500.000 behinderte Kinder. Es ist anzumerken, dass die angeführten Zahlen die Anzahl derjenigen Menschen widerspiegeln, die eine Invalidenrente erhalten. Die Gesamtzahl der Menschen, die eine durch die föderalen staatlichen Einrichtungen der medizinisch-sozialen Expertise festgestellte Behinderung oder eine für Behinderte kennzeichnende Einschränkung der Lebenstätigkeit aufweisen, kann höher sein und etwa fünfzehn bis sechzehn Millionen Menschen umfassen. Das erklärt sich dadurch, dass viele Menschen, die den Kriterien der Feststellung einer Behinderung entsprechen, nicht die entsprechenden Einrichtungen der medizinisch-sozialen Expertise anrufen, oder, obwohl behindert, ihre Einkünfte auf anderer Grundlage erhalten (also nicht in Form einer sozialen oder Altersinvalidenrente).

Die Unterzeichnung der UN-BRK stimulierte die Aufmerksamkeit seitens des Staates und der Zivilgesellschaft zur Lösung der Behindertenprobleme. Die harte Kritik, der die Führung des Landes nach der Verabschiedung im Jahre 2004 des Föderalen Gesetzes vom 22. August 2004 Nr. 122² (in Kurzform bezeichnet als Gesetz über die Umwandlung in Geldleistungen) in Zusammenhang damit unterworfen wurde, weil es die Lage der Behinderten spürbar verschlechterte, trat in den Medien eine allmählich objektive Darstellung der Probleme und Schwierigkeiten ab, mit denen Behinderte und ihre Familien konfrontiert werden. Die Führung des Staates und die unterschiedlichen politischen Parteien begannen, in ihren öffentlichen Auftritten häufiger zur Schaffung von Bedingungen für die Verbesserung des Lebens der Behinderten aufzurufen. Die jährlichen Zahlungen aus dem föderalen Haushalt, die auf die Lösung verschiedener Probleme der Behinderten gerichtet sind (Medikamentenversorgung, Heilung in Sanatorien und Kurorten, Versorgung mit technischen Rehabilitationsmitteln), wurden erhöht.

Aber die allerwichtigste Frage in Zusammenhang mit der aktiveren Einbeziehung der Behinderten in unterschiedliche Lebensbereiche der Gesellschaft blieb ungelöst, einzelne positive Veränderungen sind punktueller Art. Nach wie vor wird, höflich ausgedrückt, bei der Lösung wichtiger staatlicher Fragen und der Vorbereitung von grundlegenden staatlichen Strategien und Programmen vergessen, dass die Behinderten gleichberechtigte Mitglieder der Zivilgesellschaft sind. Ein großer Teil der Haushalte, die aus Behinderten bestehen oder zu denen Behinderte gehören, gehören zur Kategorie der Armen oder Unterversorgten. Nach den Ergebnissen des jährlichen Monitorings, das von der Gesamtrussischen Gesellschaft der Behinderten³ durchgeführt wird, ist der Zugang zur kostenlosen medizinischen Hilfe, Medikamentenversorgung, Versorgung mit technischen Rehabilitationsmitteln wesentlich eingeschränkt. Das Wachstum der Arbeits- und Altersinvalidenrenten bleibt hinter dem Wachstumstempo der Tarife für Wohnraum- und kommunale Dienstleistungen und der Lebensmittelpreise zurück. Diese negativen Tendenzen zeigten sich besonders deutlich während der Wirtschaftskrise 2009 bis 2010. Die Behinderten sehen sich nach wie vor gezwungen, sich das Notwendigste zu versagen: Ihre Ernährung ist nicht ausgewogen, sie sind in ihrer Mobilität eingeschränkt, sind gezwungen, sich den Kauf von gewöhnlicher Kleidung und Schuhwerk zu versagen, den Besuch von kulturellen und Unterhaltungsveranstaltungen, viele Objekte der

sozialen, Ingenieurs- und Verkehrsinfrastruktur sind für sie einfach unzugänglich.

Wahrscheinlich sind gerade deswegen nach den Angaben einer soziologischen Studie, die unter Beteiligung des Autors dieses Berichts in den Jahren 2008 bis 2009 im Rahmen des Projekts „System der Rehabilitierungsleistungen für Menschen mit Behinderungen in der Russischen Föderation“ (EU-Russland)⁴ durchgeführt wurde, 95 Prozent der Behinderten der Meinung, dass sich der Staat wenig um sie sorgt. Dabei muss man notwendigerweise berücksichtigen, dass die Folgen des paternalistischen Modells der sozialen Unterstützung der Behinderten, das mehr als siebenzig Jahre im Lande herrschte, sich heute bei vielen Behinderten in Form von Versorgungserwartungshaltung und Passivität widerspiegelt. Offensichtlich sind im Ergebnis dessen 90 Prozent der Befragten der Ansicht, dass ihr weiteres Leben vom Staat abhängt, noch wagt kaum jemand, auf die eigenen Kräfte zu rechnen.

Zwischen 59 und 83 Prozent der Befragten (in Abhängigkeit von der Art der Behinderung: Behinderte mit Störungen des Stütz- und Bewegungsfunktionen, des Gehörs, der Sehfähigkeit) werten das existierende Niveau der staatlichen Unterstützung als unzureichend. Praktisch über die Hälfte der Befragten gibt an, dass sich nach der Verabschiedung der neuen Gesetze im Zeitraum von 2004 bis 2008 ihr Leben verschlechterte.

Die Idee der Inklusion und der Anerkennung der Behinderung als Ungerechtigkeit im gesellschaftlichen Aufbau setzt sich in der russischen Gesellschaft hinreichend schwer durch. Dieses Thema ist für Russland sehr schwer und kompliziert. Eigentlich sollte man meinen, dass ein großer Teil der Bevölkerung, der auf den Idealen des „moralischen Kodex der Erbauer des Kommunismus“ erzogen wurde, tolerant in Bezug auf die menschliche Vielfalt und aufmerksam gegenüber den Problemen, die die Behinderten haben, sein sollte. Aber die Ergebnisse der erwähnten soziologischen Studie zeigen das Gegenteil. Ein Drittel der Befragten ist der Ansicht, dass „Behinderte anders aussehen und sich anders verhalten als andere Bürger, deshalb kann man sie nicht in die Gesellschaft einfügen“, und 19,6 Prozent der Befragten meinen, dass „Behinderte eine Belastung für die Gesellschaft sind“⁵. Dabei sind die angeführten Aussagen eher für Menschen der älteren Altersgruppen kennzeichnend.

Ähnliche Ergebnisse wurden in einer soziologischen Studie über die Lage behinderter Kinder und ihrer Familien erzielt, die vom Gesamtrussischen Zentrum für die Erforschung der öffentlichen Meinung im September und Oktober 2010 im Auftrag der Stiftung zur Unterstützung von Kindern, die sich in einer schwierigen Lebenssituation befinden, durchgeführt wurde⁶. Nur die Hälfte der Befragten (49 Prozent) bewerten die russische Gesellschaft als freundlich in Bezug auf behinderte Kinder. Wenn man die Bestandteile der freundlichen Gesellschaft betrachtet, legen die Bürger Russlands in diesen Begriff in erster Linie ein mitfühlendes Verhältnis gegenüber den Behinderten (52 Prozent), sodann Gleichgültigkeit (22 Prozent) hinein.

Worin sehen die russischen Bürger die Gründe, die Freundlichkeit gegenüber behinderten Kindern verhindern? 25 Prozent der Befragten meinen, dass sich in unserem Lande eine komplizierte soziale und wirtschaftliche Situation entwickelt hat, die genügend eigene Probleme und deshalb keine Zeit haben, sich auch noch um behinderte Kinder zu sorgen. Weitere 25 Prozent der Bevölkerung sind der Ansicht, dass behinderte Kinder isoliert von der Gesellschaft leben. Man kann sie selten im Alltagsleben treffen, weshalb die Mehrzahl der Menschen nicht mit ihnen konfrontiert wird. Es ist erstaunlich, aber noch 20 Prozent der Bevölkerung haben erklärt, dass in unserem Lande die Menschen selten Freundlichkeit in Bezug auf die sie umgebenden Menschen überhaupt zeigen und dieses Problem nicht nur behinderte Kinder betrifft. Und als Ergebnis auf die Frage: „Sind Sie bereit, mit behinderten Kindern zusammenzuwirken?“ antworteten 31 Prozent der Befragten mit „nicht bereit/will nicht“.

Chancen für Inklusion

Den Einfluss der Idee der Inklusion auf die politische Elite unseres Landes sollte man wahrscheinlich nicht nur nach Auftritten und Erklärungen der Staatsführung, der regionalen und Parteiführer, der Parlamentarier und Senatoren, sondern nach ihren praktischen Taten, aber auch den ausgearbeiteten und verabschiedeten Gesetzen, Strategien und Programmen einschätzen.

Ein unbestreitbares Verdienst der russischen Führung ist die Verabschiedung des staatlichen Programms „Barrierefreie Umgebung 2011-2015“, das von den Ideen der Inklusion durchdrungen und auf die Schaffung von Bedingungen zum Einschluss der Behinderten in

das Leben von Staat und Gesellschaft gerichtet ist. Andererseits rief dieses Programm gewisse Fragen hervor, und sein weiteres Schicksal ist jetzt nicht ganz klar. Zum Zeitpunkt der Vorbereitung dieses Berichts hatte seine Verwirklichung faktisch noch nicht begonnen.

Der Programmentwurf rief eine nicht eindeutige Reaktion seitens der Gesellschaft schon auf der Etappe seiner Ausarbeitung und Abstimmung hervor. Am 17. März 2009 wurde in der *Rossiskaja gazeta*, dem offiziellen Druckerzeugnis der Regierung der Russischen Föderation, ein kritischer Artikel unter der Überschrift „Sie wollen nicht zuhause sitzen. Die Schaffung einer zugänglichen Umgebung für Behinderte kostet den Staat eine Billion Rubel“⁷, in dem der Akzent auf die Unstimmigkeiten zum Inhalt des Programms gesetzt wurde, die zwischen den Mitgliedern des Rates für Behindertenangelegenheiten beim Präsidenten der Russischen Föderation, den Mitgliedern der gesellschaftlichen Kammer der Russischen Föderation einerseits, und dem Ministerium für Gesundheitswesen und soziale Entwicklung der Russischen Föderation andererseits entstanden waren. In der endgültigen Variante des Programms wurde die Mehrzahl der Bemerkungen und Vorschläge der gesellschaftlichen Organisationen der Behinderten nicht berücksichtigt, trotz aller Beteuerungen des Ministeriums.

Besondere Besorgnis ruft das Ziel des staatlichen Programms hervor: „Schaffung bis 2015 der Bedingungen für den barrierefreien Zugang zu den prioritären Objekten und Dienstleistungen in den prioritären Bereichen der Lebenstätigkeit für die behinderten und wenig mobilen Gruppen der Bevölkerung“. Denn die UN-BRK über die Behindertenrechte erklärt zum Ziel, „den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten und die Achtung der ihnen innewohnenden Würde zu fördern“. Kann es nicht so kommen, dass die Beamten in Russland bestimmen werden, was zu den „prioritären Objekten und Dienstleistungen“ gehört, und worin die „prioritären Tätigkeitsbereiche“ für Behinderte bestehen?

Die Gründe für eine solche Skepsis bestehen in der „Vergesslichkeit“ der Macht auf dem Gebiet der Gesetzesschöpfung und der strategischen Planung. Z.B. berücksichtigt die Konzeption der langfristigen sozialwirtschaftlichen Entwicklung der Russischen Föderation im Zeitraum bis 2020⁸, die durch Verfügung der Regierung vom

17. November 2008 Nr. 1662-r bestätigt wurde (schon nach der Unterzeichnung der Konvention durch Russland), praktisch nicht ihre Empfehlungen und schlägt punktuelle Maßnahmen bei der Lösung der Behindertenprobleme an. Analoge Anmerkungen kann man in Bezug auf solche staatlichen Dokumente äußern, wie es die Strategie der Entwicklung der Informationsgesellschaft in der Russischen Föderation⁹, die Verkehrsstrategie der Russischen Föderation, im Zeitraum bis 2020 sind. Ernsthafte Bedenken gibt es auch seitens der Experten und der Vertreter der Zivilgesellschaft bezüglich des Fehlens der notwendigen Rechtsnormen, die die Prozesse der Inklusion regeln, ebenso bezüglich der Entwürfe der Föderalen Gesetze „Über die Bildung in der Russischen Föderation“ und „Über die Grundlagen des Gesundheitsschutzes der Bürger in der Russischen Föderation“.¹⁰

Nationale Gesetzgebung

Langsam vollziehen sich auch die Veränderungen in der nationalen Gesetzgebung, die durch die Unterzeichnung durch Russland und die bevorstehende Ratifizierung der UN-BRK bedingt sind. Die für das Ministerium für Gesundheitswesen und soziale Entwicklung notwendigen Materialien wurden von den Experten des Projekts „System der Rehabilitationsleistungen für Behinderte in der Russischen Föderation“ (EU-Russland) schon 2009 bereitgestellt¹¹. Dabei wurde der vom genannten Ministerium im Jahre 2010 vorbereitete Entwurf des Föderalen Gesetzes „Über Änderungen in einzelnen Gesetzesakten der Russischen Föderation zu Fragen des sozialen Schutzes von Behinderten in Zusammenhang mit der Ratifizierung der Konvention der Organisation der Vereinten Nationen über die Behindertenrechte“ bis zu diesem Zeitpunkt nicht mit den föderalen Exekutivorganen (ihrer Kompetenz entsprechend) abgestimmt und nicht in die Staatsduma eingebracht. Natürlich führt das Fehlen von gesetzgeberischen Veränderungen auf der föderalen Ebene auch zu einer Verzögerung in der Harmonisierung der regionalen Gesetzgebung der Subjekte der Russischen Föderation mit den Prinzipien der UN-BRK.

Rechtsanwendungspraxis

Die praktische Einführung der Inklusion auf staatlicher und örtlicher Ebene wird auch im Ergebnis der negativen Rechtsanwendungspraxis gebremst. Das Verfahren des staatlichen Ankaufs von technischen Rehabilitierungsmitteln und Dienstleistungen für Behinderte in Bezug

auf die Therapie in Sanatorien und Kurorten laut dem Föderalen Gesetz Nr. 94-F3 „Über die Vergabe von Bestellungen zur Lieferung von Waren, Ausführung von Arbeiten, Erstellung von Dienstleistungen für die staatlichen und örtlichen Bedürfnisse“ wird einer regelmäßigen und ernsthaften Kritik seitens der Zivilgesellschaft und der Experten unterzogen. Die hauptsächlichen Folgen der Anwendung des genannten Gesetzes für die Behinderten ist die geringe Qualität der Erzeugnisse und Dienstleistungen, die in erster Linie nach dem Preis-Kriterium (der allergeringste Preis) erfolgt, und das Fehlen der Wahlmöglichkeit der bereitgestellten technischen Rehabilitationsmittel sowie Sanatoriums- und Kurortleistungen.

Leider verbessern die Gesetzesakte und Ausführungsbestimmungen, aber auch ihre Entwürfe, die vom Ministerium für Gesundheitswesen und soziale Entwicklung vorbereitet wurden, nicht nur die Lage nicht, sondern verschärfen im Gegenteil die Situation und verschlechtern insgesamt die Lage der Behinderten. Hier geht es in erster Linie um das Föderale Gesetz vom 09. Dezember 2010 Nr. 351-F3 „Über die Änderung des Gesetzes Über die Veteranen und Artikel 11 und 11.1 des Föderalen Gesetzes Über den sozialen Schutz von Behinderten in der Russischen Föderation“ und den entsprechenden Erlass des Ministeriums. Während der Etappe der Vorbereitung dieser normativen Rechtsakte wurden die Vorschläge vieler gesellschaftlicher Organisationen der Behinderten und der behinderten Parlamentarier vom Ministerium außer Acht gelassen. Im Ergebnis führte gleich die erste Erfahrung mit ihrer Anwendung zu Massenprotestaktionen seitens der Behinderten (der Eltern von behinderten Kindern).

Ein anderes, für Russland äußerst aktuelles Problem bleibt die Bewahrung des de facto medizinischen Modells der Behinderung, obwohl de jure im Föderalen Gesetz „Über den sozialen Schutz der Behinderten in der Russischen Föderation“ in Russland ein soziales Modell der Behinderung fixiert ist. Davon zeugt z.B. die Position der Verfasser der früher erwähnten Konzeption der Vervollkommnung des staatlichen Systems der medizinisch-sozialen Expertise und der Rehabilitation der Behinderten. In diesem Dokument werden Definitionen der Begriffe „medizinisch-soziale Expertise“ (MSE) und „Rehabilitation Behinderter“ gegeben, nach denen die Gründe der Behinderungen im Menschen selbst verborgen und durch beständige Störung der Funktionen des Organismus bedingt sind, deshalb sollen alle Anstrengungen zur Rehabilitation gerichtet sein auf die „Beseitigung oder

möglichst vollkommene Kompensation der eingeschränkten Lebens-tätigkeit, die durch Gesundheitsstörungen mit beständiger Zerrüttung der Funktionen des Organismus hervorgerufen wird“.

Ein solcher vereinfachter Ansatz zur Auslegung von Behinderungen führt zu ernsthaften Fehlern in der Tätigkeit der föderalen staatlichen Organe der medizinisch-sozialen Expertise. Allerdings betrachtet die UN-BRK eine Behinderung als ein Ergebnis des Zusammenwirkens eines Menschen, der einen biologischen Defekt aufweist, und der Umwelt. In Zusammenhang damit sollte zum prinzipiell neuen Gegenstand der modernen MSE eben gerade die Untersuchung dieses Zusammenwirkens werden, die Klärung seiner Ursachen und Gesetzmäßigkeiten, die Suche nach Wegen der Wiederherstellung der gestörten oder verlorenen sozialen Beziehungen. Im gegenteiligen Fall werden die Experten, wie auch früher, die „Mängel“ des Menschen selbst bewerten und versuchen, sie „auszubessern“, ohne um ihn herum etwas zu ändern, anstelle der „Ausbesserung“ des Lebens dieses Menschen und des Beitrags zur Erhöhung seiner sozialen Rolle in der Gesellschaft.

Im modernen Russland sind die Möglichkeiten einer gleichberechtigten Beteiligung von Menschen mit Behinderungen beim Erhalt von Wissen, Einstellung an einem Arbeitsplatz, im gesellschaftlichen, kulturellen und sozialen Leben noch spürbar eingeschränkt. Faktisch überwiegt in Russland heute ein System der speziellen Bildung (spezielle korrigierende Bildung). Andererseits gewinnt die Entwicklung der inklusiven Bildung an Bedeutung.

Zwecks Erhöhung der Befriedigung der Bedürfnisse an Dienstleistungen auf dem Gebiet der Vorschulbildung wurde die Mustersatzung über die Vorschulbildungseinrichtung verabschiedet, bestätigt durch die Verfügung des Ministeriums für Bildung und Wissenschaft der Russischen Föderation vom 17. September 2010 Nr. 940, in der der prinzipielle Ansatz zur Bestimmung der Art der Vorschulbildungseinrichtungen geändert wurde. Erstmals wurde die Möglichkeit der Schaffung von Gruppen mit kombinierter Ausrichtung vorgesehen, in denen gesunde Kinder und behinderte Kinder eine Vorschulausbildung erhalten werden, auch Kinder mit Invalidität. Die Normen der maximalen Anzahl von Kindern pro Gruppe wird in Abhängigkeit von der Kategorie der Behinderungen bestimmt.

Zu Beginn des Schuljahres 2009/2010 lernten in Russland in gewöhnlichen Klassen der allgemeinbildenden Schulen 140.900 Tausend behinderte Schüler, in den Korrektionsklassen – 135.500 Tausend Kinder. Es ist die Tendenz einer Erhöhung der Anzahl und des Anteils behinderter Kinder zu beobachten, die unter den Bedingungen der allgemeinbildenden Schule lernen, was zu ihrer sozialen Rehabilitation und Adaption beiträgt. Eine einzelne Tätigkeitsrichtung ist die Entwicklung der Fernausbildung für behinderte Kinder. 2009 waren im Rahmen des prioritären nationalen Projekts „Bildung“ im föderalen Haushalt Subventionen in Höhe von einer Milliarde Rubel an die Haushalte der Subjekte der Föderation für Fernausbildung für behinderte Kinder vorgesehen.

Für die Richtung „Familien mit behinderten Kindern“ des Unterprogramms „Kinder und Familie“ im föderalen Zielprogramm „Kinder Russlands“ wurden 2009 für materiell-technische Unterstützung der Korrektioneinrichtungen, Durchführung von wissenschaftlichen Forschungsarbeiten auf dem Gebiet der Korrektionspädagogik und der Durchführung von wissenschaftlich-praktischen und Bildungsmaßnahmen mit Spezialisten, die mit behinderten Kindern arbeiten, 10,5 Millionen Rubel zur Verfügung gestellt. Es erfolgte die Lieferung von Spezialausrüstungen an spezialisierte Korrektionsbildungseinrichtungen in zehn Subjekten der Russischen Föderation. Ende 2010 waren in allen Subjekten der Russischen Föderation mehr als 15.000 behinderte Kinder von der Bildung unter Verwendung von Fernbildungstechnologien erfasst. Es erfolgte eine Umschulung von mehr als 4.000 Lehrern, und es wurden über 6.000 Eltern von behinderten Kindern geschult.

Berufsausbildung

Die Berufsausbildung von Behinderten, als Grundlage ihrer Arbeitstätigkeit, ist bislang noch unzureichend entwickelt. Das ist dadurch bedingt, dass durchaus nicht in allen Bildungseinrichtungen der mittleren Hochschulberufsausbildung die notwendigen Bedingungen für die Ausbildung von Behinderten geschaffen wurden. Im Ergebnis beträgt der Anteil der arbeitenden Behinderten im arbeitsfähigen Alter in der Russischen Föderation nach unterschiedlichen Angaben zwischen acht und 15 Prozent.

Die bis 2009 geltenden Gesetzesnormen wirkten nicht stimulierend auf die Arbeit von Behinderten, da im Ergebnis ihrer Einstellung der

„Grad der Arbeitsfähigkeit“ herabgesetzt wurde, mitunter auch die Gruppe der Invalidität, und sie einen Teil ihrer monatlichen Einkünfte aus der Invalidenrente verloren. Die Beteiligung der Behinderten am politischen Leben des Landes erweitert sich ständig, aber die quantitativen Kennziffern sind noch nicht in eine neue Qualität politischer Entscheidungen zu Gunsten der Behinderten hinübergewachsen. Einerseits werden immer mehr Menschen mit Behinderungen Mitglieder der gewählten Organe der Staatsmacht und der kommunalen Selbstverwaltung (der Staatsduma, der föderalen Versammlung der Russischen Föderation, der Legislativorgane der Subjekte der Russischen Föderation, der Gemeinden usw.), andererseits richtet der Staat immer mehr Aufmerksamkeit auf die Gewährleistung des Wahlrechts der Behinderten. Die Zentrale Wahlkommission der Russischen Föderation (ZWK Russlands) ist eines der fortschrittlichsten Machtorgane in Russland, das erfolgreich die Probleme der Behinderten löst. Die ZWK Russlands und die Wahlkommissionen in den Subjekten der Russischen Föderation helfen in verschiedenen Formen behinderten Wählern (Spezialtransport, Gebärdensprachenübersetzer, Begleitpersonen, Zugänglichkeit der Wahllokale usw.), bieten den Behinderten verschiedene Formen der Stimmenabgabe an (im Wahllokal, außerhalb des Wahllokals), führen die Information von behinderten Wählern mit Hilfe unterschiedlicher Mittel durch (Audiomaterialien, Materialien unter Verwendung großer Schrift oder der Blindenschrift, Anwendung von SMS-Mitteilungen, Internet usw.), bilden die Mitarbeiter der Wahlkommissionen in der Kommunikation mit unterschiedlichen Behindertengruppen aus usw. All diese Arbeit wird in engem Kontakt mit den gesellschaftlichen Organisationen der Behinderten durchgeführt. Gegenwärtig erfolgt in Übereinstimmung mit den Arbeitsplänen der ZWK Russlands überall die Vorbereitung auf die Wahlen zum russischen Parlament 2011 und die Wahlen des Präsidenten der Russischen Föderation 2012 hinsichtlich der Gewährleistung eines barrierefreien Zugangs von Menschen mit Behinderungen zu den Wahllokalen, in die Wahlkabinen, an die Wahlurnen, aber auch die Bereitstellung der notwendigen Bedingungen für eine freie und unabhängige Willensäußerung.

In der Russischen Föderation gibt es einige Tausend gesellschaftlicher Organisationen von Behinderten, die größten unter ihnen sind die Gesamtrussische Gesellschaft der Behinderten, die Gesamtrussische Gesellschaft der Blinden, die Gesamtrussische Gesellschaft der Tauben, die Gesamtrussische gesellschaftliche Organisation der

Invaliden des Afghanistankriegs und anderer Kriegsverletzungen „Kriegsinvaliden“, der Gesamtrussische Bund der gesellschaftlichen Vereinigungen „Bund Tschernobyl Russland“. Die gesellschaftlichen Organisationen der Behinderten in Russland vertreten, wie auch in vielen anderen Ländern, ihre Interessen und die Interessen anderer Behinderter gegen Ungerechtigkeit, organisieren Kultur- und Sportveranstaltungen, treten im Namen der Behinderten für die Anerkennung und Verwirklichung ihrer Bürgerrechte ein.

Die Rolle der gesellschaftlichen Organisationen wächst allmählich im Leben der Behinderten. Wenn 1990 und 1991 nach einer Meinungsumfrage weniger als die Hälfte der Behinderten von der Existenz gesellschaftlicher Organisationen wussten¹², so beträgt diese Zahl heute zwei Drittel¹³.

Die Unterstützung der gesellschaftlichen Organisationen der Behinderten erfolgt in unterschiedlichen Formen: Steuervergünstigungen, Vergünstigungen bei der Anmietung von Räumlichkeiten, direkte Subventionen aus dem föderalen Haushalt zur Unterstützung der gesamtrussischen gesellschaftlichen Organisationen der Behinderten usw. Die letzte der genannten Maßnahmen führt zu einer gewissen Spaltung der gesellschaftlichen Bewegung der Behinderten, da sich die großen gesamtrussischen Organisationen der Behinderten sozusagen in einer privilegierten Lage befinden. Vielleicht drücken sie gerade deswegen in der Regel ihre Position in Bezug auf die Handlungen des Staates in Vergleich zu ihren „jüngeren Brüdern“ weicher aus?

Es ist anzumerken, dass 2010 das Föderale Gesetz „Über Änderungen einzelner Gesetzesakte der Russischen Föderation zur Frage der Unterstützung sozial orientierter gemeinnütziger Organisationen“ verabschiedet wurde, das die Möglichkeiten der Organe der Staatsmacht und der kommunalen Selbstverwaltung hinsichtlich wirtschaftlicher oder anderer Unterstützung für die gesellschaftlichen Organisationen der Behinderten wesentlich erweiterte. Aber in diesem Gesetz wird eine weiche Formulierung in Bezug auf die genannte Möglichkeit verwendet: Die Organe der Staatsmacht und der kommunalen Selbstverwaltung „können“ Unterstützung leisten, und das bedeutet die völlige Abhängigkeit einer solchen Unterstützung vom Wunsch der Macht. Und bekanntlich hat die russische Macht mitunter keinen solchen Wunsch.

Das in der Russischen Föderation existierende System des sozialen Schutzes der Behinderten hat eine weitverzweigte Struktur und eine vorrangige Ausrichtung auf Kompensation. Infolgedessen erhalten behinderte Personen und ihre Familienmitglieder Unterstützung durch den Staat in Form verschiedenster Vergünstigungen (für die Benutzung der Nahverkehrsmittel, kostenlose Bereitstellung unterschiedlicher staatlicher Leistungen usw.), Präferenzen, Zahlungen, Sozialhilfe usw. Allerdings ermöglicht ihr Umfang in der Mehrzahl der Fälle nicht, die materiellen und anderen Bedürfnisse der Bürger zu decken, die aus der Behinderung entstehen. In diesem Zusammenhang kann man die Lebensqualität der Mehrzahl der Behinderten in der Russischen Föderation kaum als befriedigend anerkennen.

Zum Abschluss muss noch angemerkt werden, dass die Wendung zu einem sozialen Modell der Behinderung in Russland unumkehrbar ist. Die Anstrengungen des Staates, der Gesellschaft und der Geschäftswelt, die auf soziale Inklusion von behinderten Menschen gerichtet sind, verstärken sich. Die Position der Zivilgesellschaft, v.a. der gesellschaftlichen Organisationen der Behinderten, wird bei der politischen Entscheidungsfindung immer gewichtiger. Das alles bildet eine Grundlage für die Annahme, dass die Ratifizierung der UN-BRK durch Russland in den nächsten ein bis anderthalb Jahren erfolgt (optimistische Prognose). Die möglichen Risiken für die Nichtratifizierung der UN-BRK könnten eine Rückkehr der Wirtschaftskrise und ein unkontrollierter Machtwechsel im Lande sein.

Bewertung

Im Bericht sind Angaben über die Lage der Behinderten in Russland und Perspektiven der Ratifizierung der UN-BRK über die Behindertenrechte enthalten. In Russland werden auf staatlicher Ebene wichtige Schritte in Richtung der Implementierung der Konventionsnormen unternommen. Dennoch existiert noch eine in der sowjetischen Zeit angehäuften „Problemlast“, die eine schnelle Einführung des sozialen Modells der Behinderung behindert. Infolgedessen sind die Behinderten immer noch eine der sozial am meisten verletzlichen Bevölkerungsgruppen. Gegenwärtig bestehen die schärfsten Probleme der Behinderten in Russland in Unterversorgung und Armut, Ungleichheit und Diskriminierung, Stigmatisierung und großer sozialer Distanz zwischen Behinderten und Nichtbehinderten. Die Tätigkeit zur Liquidierung der äußeren Hindernisse der Umwelt und der Einbeziehung

der Behinderten in alle Lebensbereiche erfordert ernsthafte Investitionen.

Die möglichen Probleme, die bei der Verwirklichung der Normen der UN-BRK in Russland entstehen können, sind zum größten Teil bedingt durch die beschränkten Finanzressourcen, die notwendig sind für die Schaffung eines zugänglichen und universellen Milieus der Lebenstätigkeit, aber auch der komplexen Rehabilitierung der Behinderten. Das wachsende Volumen an Haushaltsmitteln, das auf die Überwindung der Behindertenprobleme aufgewendet wird, ruft einen gewissen Optimismus hervor. Aber er kann nur in dem Fall gerechtfertigt sein, wenn die Beamten aller Ebenen in einen Dialog mit den Behinderten und den gesellschaftlichen Organisationen der Behinderten eintreten, tiefer in das Wesen ihrer Bedürfnisse und Probleme eindringen. Die Behinderten ihrerseits sollten allmählich ihre Position in Bezug auf den Staat als einzige Stütze ändern und sich auf ihre eigenen Kräfte, Kenntnisse und Fähigkeiten verlassen.

Eine weitere notwendige Bedingung für die Verwirklichung der Konventionsprinzipien ist der Faktor der wissenschaftlichen Methode. Die wissenschaftliche Methode bei der Lösung der Probleme der Behinderten in Russland tritt ihren Platz immer mehr an Mutmaßungen und unbegründete Entscheidungen ab. Der blinde Glaube an den Status und die Autorität einer Informationsquelle, zu der immer häufiger der Beamte wird, führt zu einer Vermehrung der Fehler. Mitunter usurpieren Beamte einfach das Recht, den Standpunkt der Mehrheit herauszubilden. Es ist notwendig, solche Bedingungen zu schaffen, unter denen die wissenschaftliche Methode zur Lösung der Behindertenprobleme nicht nur in der Wissenschaft selbst arbeitet, sondern auch in Bildung, Wirtschaft, staatliche Verwaltung usw. eindringt. Eine nicht tendenziöse Sammlung von Material über die Behindertenprobleme, ihre leidenschaftslose Analyse, der wissenschaftliche Beweis der Schlussfolgerungen, die anschließende Überprüfung müssen zur Norm werden. Wenn man in der wissenschaftlichen Methode Erwägungen über Zweckmäßigkeit und Vorteile opfert, dann wird die Verwirklichung der Konvention keinen Erfolg haben.

Die Bestrebungen des Staates, der Gesellschaft und des Geschäftswelt, die auf die soziale Inklusion der Behinderten gerichtet sind, gewinnen an Gewicht. Die Position der Zivilgesellschaft, v.a. der gesellschaftlichen Organisationen der Behinderten, wird immer

wichtiger bei der Verabschiedung politischer Entscheidungen. Das alles bietet eine Grundlage für die Annahme, dass die Ratifizierung der UN-BRK durch Russland in den nächsten ein bis anderthalb Jahren erfolgt (optimistische Prognose). Die möglichen Risiken für die Nichtratifizierung der UN-BRK könnten eine Rückkehr der Wirtschaftskrise und ein unkontrollierter Machtwechsel im Lande sein.

- 1| URL: <http://www.un.org/russian/disabilities/countries.asp?navid=23&pid=612> (Zugriffsdatum: 21. Juni 2011).
- 2| Das Föderale Gesetz „Über die Änderung von Gesetzesakten der Russischen Föderation und die Anerkennung einiger Gesetzesakte der Russischen Föderation als ungültig“ in Zusammenhang mit der Verabschiedung der Föderalen Gesetze „Über Änderungen und Ergänzungen zum Föderalen Gesetz „Über die allgemeinen Organisationsprinzipien der legislativen (Repräsentativ-) und exekutiven Organe der Staatsmacht der Subjekte der Russischen Föderation“ und „Über die allgemeinen Organisationsprinzipien der kommunalen Selbstverwaltung in der Russischen Föderation“, das eigentlich gute Zwecke verfolgte, lähmte das System der Rehabilitation der Behinderten, auch hinsichtlich ihrer Versorgung mit technischen Rehabilitationsmitteln, führte Normen ein, die die Einstellung von Behinderten und ihre Weiterbeschäftigung destabilisierten, erhöhte die Belastung für den föderalen Haushalt, trug zur Verringerung der Gesamterfolge bei der sozialen Unterstützung und Rehabilitierung der Behinderten bei. Die Reform des staatlichen Dienstes der medizinisch-sozialen Expertise (MSE) und die Überführung der Einrichtungen der MSE auf föderalen Ebene führten faktisch zum Zerfall dieses Dienstes. Die Liquidierung des staatlichen Dienstes für Behindertenrehabilitierung und des entsprechenden Artikels im Föderalen Gesetz „Über den sozialen Schutz der Behinderten in der Russischen Föderation“ bremste stark die Entwicklung des Systems einer komplexen Rehabilitierung der Behinderten und stellte die Rehabilitierungseinrichtungen außerhalb des Rechtsraums.
- 3| URL: <http://www.voi.ru/info.asp?view=1972> (Zugriffsdatum: 21. Juni 2011).
- 4| URL: http://www.rehabin.ru/lib/?IBLOCK_ID=33&ELEMENT_ID=2559 (Zugriffsdatum: 21. Juni 2011).
- 5| P.Romanov, J. Jarskaja-Smirnova, S. Whitefield, S. Kelly: Soziologiechesko issledovanije problem invalidnost; reabilitazii invalidov v. Russijskoj Federazii „Analiz osnovnych rezultatov issledoranija“, Moskva, 2009, 15.
- 6| „Sozium, družhestvennij detjam sirotam i detjam s organitschennymi vozmožnostjami“, *Otchet o rezutatach issledoranija*, Moskva, 2011, 73.
- 7| In der endgültigen Variante des staatlichen Programms, nach vielen Konsultationen, wurde das Finanzierungsvolumen um mehr als 20 mal gekürzt.
- 8| Häufig als „Strategie 2020“ bezeichnet.
- 9| URL: <http://atchive.kremlin.ru/text/docs/2007/07/138695.shtml> (Zugriffsdatum: 21. Juni 2011).

- 10| *Gegenwärtig werden diese Gesetzesentwürfe in der Staatsduma der Föderalen Versammlung behandelt.*
- 11| *P.Zhavarankow 'Sravnitelno - pravavoj analiz federalnogo zakonodatelstva RF v oblasti, reabilitazij j sozialnoj zaschtschity invalidov i Konvenzii OOH o pravach invalidov', Moskva, 2009, 351.*
- 12| *T. Dobrovolkaja, N. Schabalina 'Invalidy: diskidtirujemoje menschinstwo?', Soziologitschaskije issledovanija, 5, 1991, 3-8.*
- 13| *S. Fußnote 5.*