



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2008

**Der Schutz der Rechte behinderter Menschen in Russland im Spannungsfeld
zwischen weltkulturellem Druck und nationalspezifischen Hemmnissen**

Fröhlich, C

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich
ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-8560>
Conference or Workshop Item
Accepted Version

Originally published at:

Fröhlich, C (2008). Der Schutz der Rechte behinderter Menschen in Russland im Spannungsfeld zwischen weltkulturellem Druck und nationalspezifischen Hemmnissen. In: Menschenrechte in der Weltgesellschaft – Zur Entstehung, Verbreitung und Umsetzung von Menschenrechten aus globaler Perspektive, Bielefeld, Germany, 27 June 2008 - 28 June 2008, 1-13.

„Menschenrechte in der Weltgesellschaft – Zur Entstehung, Verbreitung und Umsetzung von Menschenrechten aus globaler Perspektive“
Bielefeld 27./28. Juni 2008

Christian Fröhlich

Der Schutz der Rechte behinderter Menschen in Russland im Spannungsfeld zwischen weltkulturellem Druck und nationalspezifischen Hemmnissen

1. Globale Institutionalisierung des Schutzes der Rechte behinderter Menschen

Dass der Schutz der Rechte behinderter Menschen auf gesellschaftlicher Ebene verhandelt wird – so wie erst in letzter Zeit mit Bezug auf das in Deutschland im Dezember 2006 in Kraft getretene Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz – hat erst eine kurze Geschichte. Erst die nationalen Behindertenrechtsbewegungen in England und in den USA in den 70er Jahren, aber auch in Deutschland im selben Zeitraum, legten den Grundstein für die Formierung einer allgemein anerkannten Interessensvertretung für die sozialen Lagen von durch körperliche und geistige Eigenschaften benachteiligte Menschen. Dass Vertreter der westlichen Industrienationen diese Bestrebungen auch auf überstaatlicher Ebene durchsetzten, machte erstmals das von den Vereinten Nationen weltweit ausgerufenen Jahr der Behinderten 1981 deutlich.

Spätestens seit der Verabschiedung der UN-Rahmenbestimmungen für die Herstellung der Chancengleichheit für behinderte Personen 1993 (United Nations 1993), wo der Status behinderter Menschen als gleichberechtigte Bürger mit voller Teilhabe aufgenommen wurde, hat sich dieses Verständnis weltweit institutionalisiert. Zwar werden die Prinzipien von Gleichberechtigung, Partizipation, soziale Sicherheit und Inklusion in jedem Land unterschiedlich in der Gesetzgebung und in der konkreten Ausgestaltung von Behindertenpolitiken umgesetzt, dennoch ist ein genereller Trend zu Einhaltung der genannten Prinzipien erkenn- und nachweisbar (Hausotter 2000, Maschke 2004). Die Verabschiedung der UN-Menschenrechtskonvention zum Schutz der Rechte behinderter Menschen im Dezember 2006 hat diesen Prozess der internationalen Verbindlichkeiten noch einmal stabilisiert und untermauert. Diese UN-Konvention ist die erste im neuen Jahrtausend, aber auch diejenige, die in der Rekordzeit von nur vier Jahren verabschiedet wurde und die von zwei Dritteln aller Staaten schon gleich am ersten Zeichnungstag unterschrieben wurde – ebenfalls ein Rekord in der Geschichte der UN. Bis heute haben 129 der 192 UN-Mitgliedsländer unterschrieben.¹ Der Schutz der Rechte behinderter Menschen genießt in der Weltgesellschaft also hohe Akzeptanz.

¹ UN Enable. Rights and Dignity of Persons with Disabilities:
<http://www.un.org/disabilities/countries.asp?navid=12&pid=166> (abgerufen am 24.06.2008)

Die Russische Föderation und die Länder der früheren Sowjetunion, mit Ausnahme fast aller jetzigen EU-Staaten, gehören bisher nicht zu den Unterzeichnern und somit auch nicht zu den weltgesellschaftlichen Akteuren, welche die Rechte behinderter Menschen in ihren Gesellschaften formal anerkennen und Sanktionsinstanzen für diese Rechte installieren. Dabei bildet der Bevölkerungsanteil behinderter Menschen in Russland keine Besonderheit - Schätzungen für das Jahr 2004 gehen von 11,4 Mio. Menschen, also von etwa 10 % der russischen Bevölkerung mit physischen, psychischen und intellektuellen Schädigungen und Beeinträchtigungen aus (Kuvaeva 2007). Das entspricht in etwa dem weltweiten Durchschnitt.

Die folgenden Ausführungen werden auf die gesellschaftliche Lage behinderter Menschen in Russland eingehen und versuchen darzustellen, welche institutionellen, rechtlichen und kulturellen Bedingungen deren Integration hemmen. Desweiteren soll konzeptionell aufgezeigt werden, dass sich in dieser Situation durch weltkulturellen Einfluss eine Spannung in der russische Behindertenpolitik entfaltet, welche staatliche und nichtstaatliche Akteure in gegenseitige Legitimierungsschwierigkeiten bringt.

2. Behinderte Menschen in Russland in Geschichte und Gegenwart

In der früheren Sowjetunion vertrat der fast alle gesellschaftlichen Bereiche beherrschende Staatsapparat das Bild von einer sozialistischen Gesellschaft, die frei von Problemen sei, so auch frei von Menschen mit Abnormalitäten, Beeinträchtigungen oder „Defekten“ (Kruassioukova 1996, Kikkas 2001). Das sozialistische System wurde präsentiert als eine Gesellschaft, die Wohlstand in eine vorbildhaft gesunde Gemeinschaft bringt. Die sozialpolitisch durchzusetzende Richtlinie einer solchen „Defektologija“ orientierte sich also an der Beseitigung von allen Defekten. Die „Defektologija“, deren theoretisch-holistischer Zugang schon Anfang des 20. Jahrhunderts begründet wurde, definierte Behinderung als „soziale Falschverortung“ aufgrund physischer Schädigungen und war die allgemeine, alles umfassende und von staatlicher Seite vertretene pädagogische und sozialpolitische Umgangsweise mit behinderten Menschen egal welcher Art (Gigorenko 1995: 194). Im Anschluss daran differenzierte sich ein weitreichendes Anstaltensystem für praktisch jede „Krankheit“ aus, die den Betroffenen daran hinderte, aktiv am Aufbau der kommunistischen Gesellschaft teilzunehmen. Als Bürger zweiter Klasse wurden die Betroffenen meist von Geburt an in einem Netzwerk von Spezialinstitutionen, besonders in Spezialschulen für Menschen mit Seh-, Gehör- und Bewegungsschäden und für chronische Krankheiten gehalten (Korkunov et al. 1998).

Diese fundamentale Unterscheidung in der Wertigkeit von Menschen mit und ohne Behinderungen führte zu einer starken Segregation und Isolierung, die sich im Lebenslauf eines behinderten Menschen immer weiter verfestigte: in der Kindheit getrennte Sommerferien in den Pionierlagern, verbotener Zugang zu den Hochschulen, durch staatliches Verbot durchgesetzte, getrennte Beschäftigung im Arbeitsleben. Selbst im Gulag wurden die behinderten Insassen von den übrigen getrennt (vgl. Fefelov 1985).

Eine nicht staatliche Repräsentation gab es in der früheren UdSSR seit der Auflösung der „Produktionsgenossenschaft für Behinderte mit Störungen der Fortbewegungsfunktionen“ ab 1956 nicht mehr. Neugründungen von Gesellschaften zur Lösung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Belange von Behinderten, die nicht in staatlicher Hand lagen, waren seitdem verboten (ebd.).

Im Laufe der 1990er Jahre verschlechterte sich die prekäre Situation behinderter Menschen nochmals dramatisch während der Transformation der russischen Wirtschaft zu einer Marktökonomie und trieb den Großteil der behinderten Bevölkerung in einen Überlebenskampf. Da die russischen Institutionen ihre monopolisierten, sozialen Fürsorgepflichten nicht mehr erfüllen konnten, wurde der Aufbau von Wohlfahrtsverbänden der Behindertenhilfe unterstützt, die dann starke politische Lobby-Arbeit entfalteten und selber Dienstleistungseinrichtungen betrieben. Vor allem waren das die drei Gesamtrussischen Organisationen der Blinden, der Tauben und der Behinderten. Unter der nun sich formierenden, aber staatlich initiierten Fürsorge für behinderte Menschen wurden auch neue Gesetzesvorhaben angeschoben.

Die Ausweitung der gesetzlichen Basis der Hilfe für durch Behinderung benachteiligte Menschen unter Einbezug internationaler Normen und Konzepte schreitet allerdings nur in kleinen Schritten voran und offenbart das, was die Weltkulturforscher um den amerikanischen Soziologen John W. Meyer unter dem Problem des „local de-coupling“, der Entkopplung von Programmatik und Praxis verstehen (Meyer 2005: 156).

Unter dem Konzept der sogenannten Weltkultur wird verstanden, dass gegenwärtige Gesellschaften ihre Akteure (Individuen, Organisation und Staaten) durch eine überindividuelle, an den kulturellen Prinzipien der westlichen Moderne orientierte Vorstellungswelt erzeugen (Krücken 2006: 141). Diese wird in die jeweiligen Strukturen, Institutionen und Akteure eines Landes implementiert. In der internationalen Staatengemeinschaft der Weltgesellschaft entsteht durch die Weltkultur, auch „World Polity“ genannt, eine globale Umwelt, die einen Konformitätsdruck auf Staaten, Organisationen und in ihnen handelnde Individuen ausübt. Moderne Staaten müssen demnach formale Strukturen, wie z.B. Verfassungen und spezialisierte Ministerien etablieren, individuelle Schutz- und Menschenrechte gewährleisten etc., um als legitime gesellschaftliche Akteure im System der Weltgesellschaft anerkannt zu werden (ebd.: 143f.). Allerdings bleibt dieser Ansatz gegenüber solchen Phänomenen eine Erklärung schuldig, wo Diffusionsprozesse von westlichen Kultur- und Strukturmustern in andere Kulturen konfliktreiche Vorgänge mit vielfältigen Widerständen und kontextspezifischen Übernahme- und Aneignungsmustern darstellen (vgl. Engels 2003). Um dieser Leerstelle der World-Polity-Forschung zu entkommen, die mit ihrer konzeptionellen und methodischen Makroorientierung zusammenhängt (Hasse und Krücken 1999: 38), wird in der gegenwärtigen Kritik an diesem Ansatz auf mikrosoziologische Analysen orientiert. Damit kann man den Prozessen der Übersetzung globaler Konzepte in lokale Kontexte analytisch näher kommen und so die Forschungsperspektive auf die

nationalstaatliche Kontextuierung von World-Polity-Vorgaben lenken (Campbell 2004: 89; Checkel 1998).

Das Beispiel der russischen Behindertengesetzgebung soll im Folgenden dazu dienen, diese nationalspezifische Einbettung und Verformung der Vorgaben einer „World Disability Polity“ zu demonstrieren.

3. Zwiespältige Modernisierung der russischen Behindertenpolitik

Nach dem politischen Umbruch steht Russland als nationalstaatlicher Akteur nun mehr denn je auf der Weltbühne und muss sich, wie alle anderen Akteure auch, in seiner Rolle legitimieren. Unter Bezugnahme auf die World-Polity-Forschung kann man sagen, dass Russland den Prinzipien einer „Weltkultur“ zumindest dem äußeren Anschein nach nahekommen muss, um als weltgesellschaftlicher Akteur akzeptiert zu werden.

Neben dem Wandel zu einem verfassungsrechtlich verankerten Nationalstaat tut Russland das auch im Bereich der Sozialpolitik durch die Weiterführung eines alle Bevölkerungsteile umfassenden sozialen Sicherungssystems und die formale Festschreibung von Menschen- und Bürgerrechten und Chancengleichheit für alle Gesellschaftsmitglieder. Das ist durchaus auf zwischenstaatliche Kooperationen und Beispielnahmen an westlichen Vorbildern zurückzuführen. Doch greift hier die vom Weltkulturansatz prognostizierte Entkopplung, denn die „weltkulturellen“ Prinzipien finden nur in Gesetzestexten und in Programmatiken von staatlichen Förderprogrammen Eingang, ihre praktische Durchsetzung, z.B. in durch Behindertenpolitik initiierten Integrationsprojekten, wird aber aufgrund von gegensätzlicher, institutioneller Richtlinien oder schlicht aufgrund des Widerstandes des sozialpolitischen Personals gehemmt bzw. verhindert.

Das russische Bundesgesetz Nr. 181 "Zum sozialen Schutz der Behinderten in der Russischen Föderation" war der erste sozialpolitische Schritt im neuen Russland in Richtung einer Integration und blieb bis heute die maßgebende Instanz für die Festlegung des Status von Menschen mit Behinderungen. Es wurde 1995 verabschiedet und garantiert seitdem unbegrenzten Zugang zu öffentlichen Verkehrsmitteln, staatlichen Gebäuden, Sport und freie Bildung. Das Gesetz enthält sich zwar einer konkreten Definition von Behinderung, doch herrscht in ihm eine Sichtweise vor, die Behinderung in medizinischen Kategorien wahrnimmt, wenn es heißt: „eine behinderte Person hat eine geschädigte Gesundheit mit andauernder Störung von Körperfunktionen, die durch Krankheiten, Unfallfolgen oder Defekten hervorgerufen wurde, nun zu einer Einschränkung der Lebensaktivitäten führt und sozialen Schutz notwendig macht.“ (Russian Federation 1995a)

Konsequenterweise erkennt das Gesetz auch kein persönlich einforderbares Recht auf gesellschaftliche Integration an. Anders gesagt: In der russischen Gesetzgebung ist zwar der soziale Schutz behinderter Menschen gesichert, doch fehlen Paragraphen, welche diese vor Diskriminierungen schützen würden (Zhavoronkov 2007: 369). Handlungsnormen und

Realisierungsmechanismen für staatliche Pflichten in der Rehabilitation existieren nicht und somit auch keine Klarheit zu den Fragen der Finanzierbarkeit von Integrationsprojekten (vgl. Maleva et al. 1999).

Doch wird in der Präambel festgehalten, dass die Sozialpolitik für behinderte Menschen sich zum Ziel stellt, ihnen gleiche Möglichkeiten der Realisierung von bürgerlichen, wirtschaftlichen und politischen Rechten zu sichern im Einklang mit der Verfassung der Russischen Föderation und den Prinzipien und Normen von internationalem Recht und internationalen Abkommen, die Russland unterzeichnet hat (Russian Federation 1995b). Das sind unter anderem die UN-Rahmenbestimmungen für die Herstellung der Chancengleichheit für behinderte Menschen aus dem Jahre 1993, die Russland unterzeichnet hat. Die internationale Anlehnung ist also gesetzlich eingebaut und in Perspektive genommen, doch ist Russland eben immer noch eines jener wenigen Länder, welche die UN-Menschenrechtskonvention aus dem Jahre 2006 zum Schutz behinderter Menschen noch nicht unterzeichnet haben. Das ist deswegen einigermaßen erstaunlich, da seit 2003 eine russische Delegation der staatlichen Allrussischen Organisation tauber Menschen den Entwicklungsprozess im Ad-Hoc-Komitee unterstützt hatte (Zhavoronkov 2007: 369). In der Lesart der Weltkulturtheorie stellt sich dieser Umstand als engagierte Performance russischer Regierungsbeauftragter auf Weltebene dar, die aber keine Durchschlagskraft auf innerstaatliche Institutionen hat bzw. Folgen in gesetzesändernder Richtung gar nicht intendiert waren. Auf diese Legitimierungsstrategie weltgesellschaftlicher Akteure wird im Folgenden noch einzugehen sein.

Ebenso wehren sich russische Offizielle der Sozialpolitik gegen westliche Vorbilder. Das Beispiel der Debatte um inklusive Bildung und um die Reduzierung von Spezialinstitutionen zeigt, dass die offizielle staatliche Position keine Notwendigkeit für einen Abbau der Anstalten sieht und die betroffenen Kinder weiterhin einer separaten Spezialbetreuung durch Experten der korrektivorientierten Defektologie anvertraut (Federal Scientific and Pratical Center of Medical and Social Expertise 2002, zitiert in Zhavoronkov 2007: 375).

Allerdings werden periodisch so genannte „Volksprojekte“ und föderale Zielprogramme wie die „Soziale Unterstützung der Behinderten 2006 - 2010“ angeschoben, welches nun erstmals den behinderten Menschen nicht mehr nur als Arbeitskrafteinheit, sondern als ein vollberechtigtes Mitglied der Gesellschaft betrachtet (vgl. Sobolewskaja 2005). Doch wird die Implementierung des Programmes selber und ein Vollzug der Integration fast verunmöglicht wird, da es keine getrennte Sozialgesetzgebung für durch Behinderungen beeinträchtigte Menschen gibt. In den verschiedenen Teilgesetzgebungen für Sozialhilfe, Renten oder Jugendhilfe sind nur verschiedene monetäre Nachlässe oder Zuzahlungen, gestaffelt nach Behinderungsgrad, festgelegt. Eine Kanalisation und Verteilung der Mittel ist also nur durch ein System von Leistungsbezugswege möglich. Behinderte Menschen sind somit also zuerst Konsumenten von medizinischen und sozialen Dienstleistungen, die den staatlichen Etatregelungen unterliegen (Kruassioukova 1996).

Die Art von bereitstellbaren und von Bedürftigen beanspruchbaren Rehabilitationsmaßnahmen ist zwar gesetzlich auf föderaler Ebene festgeschrieben, doch wird deren Finanzierung mit keinem Wort erwähnt, die demnach auch nicht gegenüber dem Staat einforderbar ist (Zhavoronkov 2007: 382). Die Erreichbarkeit und die Höhe der Kompensationen sind weiterdelegiert worden an die einzelnen föderalen Subjekte, die je nach eigener finanzieller Lage darüber entscheiden können (ebd.). Die dadurch entstandene geografische Disparität zwischen den russischen Regionen bzw. den föderalen Verwaltungseinheiten ist enorm.

Auf der Ebene der 85 föderalen Subjekte sind aber die Regelungen so lückenhaft und widersprüchlich, dass die Beamten der regionalen und kommunalen Sozialkomitees über einen weiten Handlungsspielraum bei der Vergabe von Subventionen für Förderungsmaßnahmen oder bei der Implementierung von Sozialfürsorgeleistungen verfügen. Die Struktur des russischen Sozialstaates ist somit nicht Ausdruck eines rechtlich geregelten Staatsaufbaus, sondern Ergebnis von Aushandlungsprozessen. Die fehlende Konsolidierung macht die russische Sozialpolitik zu einem zentralen Handlungsfeld kommunaler und regionaler Akteure (Kempe 1997: 178ff.).

Die staatlichen Akteure der sozialpolitischen Organe sind zum einen vom sowjetischen Erbe eines staatlichen Institutionenapparat mit hierarchischem, allumfassendem Entscheidungsanspruch beeinflusst (vgl. Tarasenko 2004), und zum anderen von herrschenden, aus Sowjetzeit überkommenden Einstellungen und Konzeptionen einer marginalisierten Stellung behinderter Menschen in der Gesellschaft geprägt, die nur eine basale Lebensabsicherung vorsehen, aber keine Integration und Partizipation in die Gesamtgesellschaft. Diese Faktoren be- und verhindern die Durchsetzung der zwar an westlichen Vorbildern orientierten, aber nur in Dokumenten formal festgeschriebenen Integrations- und Partizipationsziele. Gegen die Implementierung dieser formalen, programmatischen Vorgaben in den institutionellen Zusammenhängen der regionalen und kommunalen Behindertenpolitik wirken eben benannte Resistenzen gegen die „weltkulturellen“ Vorgaben in Form von Handlungsrouinen, Wissensbeständen und Bedeutungsproduktionen, die sich auf Behinderung als Problem beziehen und Menschen mit Behinderungen aufgrund ihrer Krankheit und Arbeitsunfähigkeit auszugrenzen suchen.

Dagegen formiert sich seit dem Fall der Sowjetunion eine sich zaghaft entwickelnden, zivilgesellschaftliche Interessensvertretung in Form von Selbsthilfevereinen und Wohlfahrtsorganisationen. Die meisten von ihnen haben durch das Engagement von amerikanischen und westeuropäischen Organisationen das Stadium informeller Aktivitäten überwunden. Zum einen sind dies Organisationen staatlicher Herkunft, so z.B. die deutsche GTZ und die amerikanische US-AID. Zum anderen sind sie zwischenstaatlich, so z.B. OECD und UN. Doch vor allem sind dies auch solche nichtstaatlichen Ursprunges, wie z.B. die Soros Foundation oder diverse Spendenvereine. Diese Organisationen leisten nun finanzielle Unterstützung und Strukturaufbau für nicht staatliche Vereine und Verbände in Russland. Diese transportieren nun die „Weltkultur des Umganges mit Behinderung“ in den russischen Kontext, deren Prinzipien zum einen in den Statuten und Programmatiken der neuen

Interessensvertretungen für behinderte Menschen, aber auch zum anderen in den Projektzielen und konkreten Vorhaben dieser Organisationen ihren Widerhall finden.

Allerdings führt diese Einschleusung weltkultureller Prinzipien in das Feld der russischen Behindertenhilfe nun zu Auseinandersetzungen mit staatlichen Behörden. Sie müssen sich selbst als Organisationen und die in ihren Projekten inkorporierten weltkulturellen Elemente des gesellschaftlichen Umganges mit behinderten Menschen vor den staatlichen Entscheidungsträgern legitimieren, stellen aber deren Normmuster, Deutungsroutinen und Wissensbestände in Frage. Die Programmatik der Behindertenintegration als Ballkleid für die Weltbühne wandelt sich nun schnell in einen Kampfanzug der Ausgrenzungsbestrebungen im Praxisfeld des Umganges mit behinderten Menschen. Nichtstaatliche Organisationen müssen nun ganz entgegen der in föderalen Gesetzestexten und Förderprogrammen enthaltenen Vorgaben um Anerkennung ihrer integrativen Vorhaben und um finanzielle Unterstützung kämpfen.

4. Programmatik vs. Praxis des Schutzes der Rechte behinderter Menschen in Russland

Wie kann man diese Konfliktlagen erklärend unter Bezugnahme der vorherigen Erläuterungen zur Verfasstheit der russischen Behindertenpolitik und ihrer Einbettung in globale und nationale Kontexte konzeptionalisieren? So wichtig wie die Erkenntnisse der Weltkulturforschung bezüglich der Diffusion von globalen Prinzipien, in unserem Falle die von Integration und Partizipation behinderter Menschen, auch sind, so beschreibt sie die Übernahme nur als harmonische, unhinterfragte Prozesse. Ihre konzeptionelle und methodische Makroorientierung blendet die nationalstaatliche Kontextuierung von World-Polity-Vorgaben leider weitgehend aus. Gerade weil die Organisationen und Institutionen, in unserem Falle die sozialpolitischen Organe und Einrichtungen in Russland, nicht bloße Vermittlungsinstanzen des weltgesellschaftlichen Projekts der Moderne sind, sondern aufgrund ihrer Eigenlogiken und Dynamiken die weltkulturellen Vorgaben auf spezifische Art und Weise verarbeiten (vgl. Hasse und Krücken 2004), müssen sie in mikrosoziologische Analysen miteinbezogen werden. Ich möchte dafür einen Vorschlag machen, der sich an der neueren Organisationssoziologie orientiert.

Der Schutz der Rechte behinderter Menschen hängt besonders von der Regel- und Gestaltungsmacht von Organisationen in der Behindertenpolitik ab (vgl. Waldschmidt 2006a). Dabei kann es sich prinzipiell sowohl um staatliche, sozialpolitische Institutionen, als auch um nicht staatliche, zivilgesellschaftliche Organisationen der freien Wohlfahrtspflege oder um Selbsthilfeorganisationen handeln.

In der gegenwärtigen Organisationssoziologie ist eine Perspektive einflussreich, die großen Wert auf die Bedeutung der gesellschaftlichen Einbettung von Organisationen für die Erklärung ihres Handelns legt. Im sogenannten „Neo-Institutionalismus“ (vgl. Powell und DiMaggio 1991, Powell und Jones 2004) wird deutlich gemacht, dass die Existenz und Handlungssicherheit der Organisationen von der Legitimierung durch ihre Umwelt im

organisationalen Feld abhängen (Preisendörfer 2005: 145ff.). Diese stellt Anforderungen in Form von bestimmten, normativ untermauerten Zielen und Wertevorstellungen an die Praxen der Organisation. Die Folge ist ein Prozess der Isomorphie zwischen Organisation und ihrer Umwelt (DiMaggio und Powell 1983). Allerdings wird auf der anderen Seite argumentiert, dass sich die Anpassung nur auf der Ebene der Formalstruktur ereignet und nicht bzgl. der Aktivitätsstruktur der Organisation, so dass sie nur als Fassade der Sicherung von Legitimität für ansonsten unverändertes Handeln dient (Meyer und Rowan 1977). Hier leistet diese Theorie also einen Beitrag, die Leerstelle des „local de-coupling“ in der Weltkulturtheorie – welche übrigens auch aus dem Neo-Institutionalismus entstanden ist – zu schließen.

Ein zentrales Charakteristikum moderner Gesellschaft ist es, dass die Erwartungsstrukturen gegenüber Organisationen heterogen oder gar widersprüchlich sind und Uneindeutigkeiten, Ambivalenzen und Widersprüche zwischen institutionellen Vorgaben das Handeln sozialer Akteure in Organisationen bestimmen (Hasse und Krücken 1999: 58f.). Um das sich so verschärfende Legitimationsproblem zu lösen und um politische Entscheidungen dennoch zu ermöglichen, werden Rhetorik und faktisches Handeln voneinander getrennt. Die divergierenden Umwelterwartungen werden dennoch aufgegriffen und in politische Programme transformiert. Somit wird der Handlungsdruck abgewehrt und die Legitimation von Entscheidungsträger wiederhergestellt (vgl. zu diesem Prozess allgemein Brunsson 1989). Hierbei ist aber mit Nachdruck darauf hinzuweisen, dass sich diese Entkopplung sowohl bei staatlichen, als auch bei zivilgesellschaftlichen Organisationen ereignet. Beide artikulieren sich politisch und handeln im Feld der Behindertenpolitik. Allerdings unterscheiden sie sich darin, welcher Umwelt gegenüber sie sich legitimieren müssen.

Allerdings wehren Organisationen nicht nur externe gesellschaftliche Kräfte ab, sondern inkorporieren selbst die in ihrer Umwelt wirkungsmächtigen sozialen, kulturellen und historischen Elemente (Scott 1992). Zum einen bilden kollektive Ziele und Bedeutungssysteme die Basis für die Definition des eigenen und für die Interpretation anderen Handelns im organisationalen Feld und fundieren somit die Theorien der Praxis. Zum anderen sind Organisationen aber auch gezeichnet von den gesellschaftlichen Kräften ihrer Entstehungszeit und tragen bestimmte kulturelle Charakteristika mit in die Gegenwart. In diesem Zusammenhang macht der Neo-Institutionalismus die These stark, dass rationales Kalkül in den Entscheidungen der Akteure in den Organisationen aufgrund von mangelndem Wissen über die Situationskontexte, unzureichenden Möglichkeiten, die Handlungsalternativen und ihre Folgen abschätzen zu können, und der Mehrdeutigkeit und Widersprüchlichkeit von vorgegebenen Zielen nicht möglich ist (Tacke 2006). In dieser Situation der Handlungsunsicherheit der Akteure stellen institutionelle Kontexte Handlungsregeln, Routinen und Symbole für angemessene Situationsinterpretationen und rollenbezogene Identitäten bereit (March und Olson 1989). Dabei begrenzen kognitive Paradigmen - wie unhinterfragbare Annahmen, Werte, Einstellungen und prinzipielle Glaubensinhalte der Akteure („Behinderte sind abnormal und müssen aus der Gesellschaft ausgesondert werden“) - den akzeptablen Alternativenraum institutioneller Entscheidungen (Campbell 2002).

5. Modell des Spannungsfeldes der russischen Behindertenpolitik

Daran anschließend kann man so auch die Organisationen der Behindertenpolitik in Russland und ihre Umwelt beschreiben. Letztere muss aber in eine nationale und eine globale Dimension differenziert werden. Auf der globalen Ebene ist der russische Staat gezwungen, weltkulturelle Elemente wie den Schutz der Menschenrechte und die Sicherung der Partizipation aller Bevölkerungsgruppen zu inkorporieren und durch die Verabschiedung entsprechender Gesetzesvorlagen und staatlicher Programme und die Installierung von Institutionen der Sozialfürsorge zu symbolisieren - d.h. zu zeigen, dass man sich an den Prinzipien der Weltkultur orientiert - und sich so als weltgesellschaftlichen Akteur zu legitimieren. Der Legitimierungsdruck besteht aber auch gleichzeitig von innen. Die staatlichen Institutionen müssen ebenfalls auf Forderungen aus dem nationalen Umfeld eingehen, um sich so innergesellschaftliche Handlungsmacht zu sichern. Die Institutionen der russischen Sozial- und Behindertenpolitik konnten sich aber bisher weitgehend sowohl dem globalen als auch nationalen Isomorphiedruck durch Entkopplung von formaler und Aktivitätsebene entziehen konnten. Die Abwehr der vielfältigen, oft widersprüchlichen Anforderungen an den Institutionenwandel im Transformationsprozess gelingt bisher durch das beharrliche Festhalten an kognitiven und normativen Paradigmen aus dem historischen Kontext ihrer sowjetischen Entstehungszeit.

Die russischen nichtstaatlichen Organisationen sind ebenfalls einem doppelten Zwang zur Strukturanpassung ausgesetzt. Zum einen sind sie gezwungen, staatliche Struktur- und Handlungsvorgaben zu übernehmen, um Handlungslegitimität und Ressourcenzufluss zu sichern. Zum anderen sind sie normativem und kognitivem Druck durch ihre Einbindung in Netzwerke internationaler Nichtregierungsorganisationen und den Zufluss von Ressourcen und konzeptionellen Knowhow ausgesetzt. Bezüglich der unterschiedlichen Erfolge bei der Legitimation der Aktivitäten auf Seiten der russischen NGOs wird deutlich, dass deren formale Strukturanpassung auf nationaler Ebene höchst instabil ist und das Scheitern bei der Legitimation ihrer „weltkulturellen“ Aktivitätsstruktur auch das Scheitern ihrer Integrationsbemühungen bedingt.

Dieser Aufriss des Konfliktfeldes der gegenseitigen (De-) Legitimierung in der russischen Behindertenpolitik sollte verdeutlichen, dass es vor allem die Unterschiede in der Repräsentation behinderten Menschen in den Programmatiken und in der Praxis der Integrationsmaßnahmen und Förderprojekten staatlicher und nicht staatlicher Akteure sind, welche die Integrationshemmung verschärfen.

In der Behindertenpolitik von regionalen und lokalen Akteuren werden exklusive und inklusive Praktiken gestaltet und somit Behinderung als körperliche oder geistige Andersartigkeit problematisiert (Mitchel und Snyder 1997, Waldschmidt 2006b). Die Art des institutionellen Umganges mit ihr hängt dabei ganz entscheidend von den in organisationalen Kontexten der Behindertenpolitik existierenden Deutungsrahmen, Interpretationsmuster und

normativen Regelungen ab, die dadurch zu den eigentlichen Objekten der Auseinandersetzungen zwischen staatlichen und nicht staatlichen Akteuren werden.

Sowohl Programmatiken, aber mehr noch das tatsächliche Handeln der Akteure in staatlichen Organisationen ist von Deutungsrahmen und Werthaltungen beeinflusst, die zum einen umfassenden und allgemeinen Definitions- und Regelungsanspruch auf die zahlreichen, behindernde Defekte und Krankheiten erheben. Zum anderen implizieren diese Repräsentationen von behinderten Menschen aber deren randständige Position in der Gesellschaft, die im Anspruch der staatlichen, sozialpolitischen Akteure erst und vor allem durch Rehabilitation der Arbeitskraft wieder korrigiert werden muss. Weltkulturelle Konzeptionen, Werte und Definitionen der partizipatorischen, integrierten Stellung behinderter Menschen in der Gesellschaft, welche von nichtstaatlichen Organisationen sowohl auf der formalen Ebene als auch der Handlungsebene vertreten werden, geraten damit in einen konfliktreichen Legitimierungskampf um Anspruch auf Finanzmittel und Lizenzen für Integrationsprojekte.

6. Schlussbemerkungen

Auf dieser mikrosoziologischen Analyseebene des Wissens, der Situationsdefinitionen, Einstellungen und Werte von Akteure wird es nun möglich, die Übernahmen von und Hemmungen gegen weltkulturelle Elemente des Umganges mit Behinderung im nationalspezifischen Kontext zu verfolgen und diese hinsichtlich ihrer Bedingtheiten und Freiheitsgraden zu analysieren. Der makroanalytischen Perspektive des klassischen Weltkulturansatzes geraten die Mechanismen der Programmatik-Praxis-Verknüpfung nicht zuletzt aufgrund ihres quantifizierenden Methodenansatzes systematisch aus dem Blick. Als Zugang zu den Prozessen der Konstruktion und Repräsentation von Behinderung werden in der gegenwärtigen, kulturwissenschaftlichen Forschung unter Einbezug von Wissenssoziologie und Deutungsmusteranalysen vor allem qualitative Methoden - besonders die Inhaltsanalyse und verschiedene Interviewtechniken - genutzt. Mit ihnen gerät Behinderung als Art, wie über ein abweichendes körperliches oder geistiges Phänomen in Institutionen und Organisationen durch in ihnen herrschenden Praktiken umgegangen wird, in den Blick (Whyte und Ingstad 1995: 19, Waldschmidt 2004).

Auf der Mikroebene der Situationsdefinitionen und Deutungsrahmen der Akteure in der russischen Behindertenpolitik muss also nun nach kontextspezifischen Übernahmestrukturen bzw. Resistenzen gegenüber globalen Konzepten und Definitionen im russisch-nationalen Organisationsfeld gefragt werden, um die Einflussstärke und die Richtung weltkultureller Vorgaben einer „World Disability Polity“ identifizieren zu können. Das soll Gegenstand weiterer Forschung sein.

Literatur

Brunsson, Nils, 1989: The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations. Chichester: Wiley.

Campbell, John L., 2002: Ideas, Politics, and Public Policy. Annual Review of Sociology 28: 21-38.

Checkel 1998, The Constructivist Turn in International Relations Theory. World Politics 50: 324-348.

DiMaggio, Paul J. und Walter W. Powell, 1983: The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. American Sociological Review 48: 147-160.

Engels, Anita, 2003: Die geteilte Umwelt. Ungleichheit, Konflikt und ökologische Selbstgefährdung in der Weltgesellschaft. Weilerswist: Velbrück Wissenschaft.

Fefelov, Valerij, 1985: Behinderte in der UdSSR - Ballast für die Gesellschaft: Dokumentation. Frankfurt/Main: Internationale Gesellschaft für Menschenrechte (IGFM).

Federal Scientific and Practical Center of Medical and Social Expertise, 2002: Problems of disability in Russia. The present state and perspectives.

Grigorenko, Irina L., 1998: Russian "Defectology": Anticipating Perestroika in the field. Journal of Learning Disabilities 31, 2: 193-207.

Hasse, Raimund und Georg Rücken, 1999: Neo-Institutionalismus. Bielefeld: transcript.

Hasse, Raimund und Georg Krücken, 2004: Organisationsgesellschaft und Weltgesellschaft im soziologischen Neo-Institutionalismus. S. 124-147 in: Jäger, Wieland und Uwe Schimank (Hrsg.): Organisationsgesellschaft. Facetten und Perspektiven. Wiesbaden: VS Verlag.

Hausotter, Anette, 2000: Integration und Inclusion - Europa macht sich auf den Weg. Die Entwicklung integrativer Bildung in den Mitgliedsländern der Europäischen Union. S. 43-83 in: Hans, Maren und Antje Ginnold (Hrsg.) (Hrsg.): Integration von Menschen mit Behinderung - Entwicklungen in Europa. Neuwied: Luchterhand.

Kempe, Iris, 1997: Rußland am Wendepunkt: Analyse der Sozialpolitik von 1991 bis 1996. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.

Korkunov, Vladimir V., Nigayev, Alexander S., Reynolds, Lynne D. und Janet W. Lerner, 1998: Special Education in Russia: History, Reality and Prospects. *Journal of Learning Disabilities* 31, 2: 186-192.

Kruassioukova, Olga, 1996: Russian attitudes: fear, ignorance, misunderstanding and silence. *Disability International*, spring (Zugriff am 15.02.06: www.dpa.org.sg/DPA/publication/dpipub/spring96/dpi7.htm)

Krücken, Georg, 2006: World Polity Forschung. S. 139-149 in: Senge, Konstanze und Kai-Uwe Hellmann (Hrsg.): Einführung in den Neo-Institutionalismus. Wiesbaden: VS Verlag.

Kuvaeva, Natal'ja V., 2007: Problemy professional'nogo stanovlenija molodogo invalida. [Probleme des Berufseinstieges junger behinderter Menschen.] *Sociologitscheskije Issledovanija* 273, 1: 153-154.

Maleva, T.M., C.A. Vasin, O.Ju. Golodec und S.V. Besfamil'naja, 1999: Invalidy v Rossii : pricipy i dinamika invalidnosti, protivorecija i perspektivi socialnoj politiki. [Behinderte in Russland: Prinzipien und Dynamiken von Behinderung, Widersprüche und Perspektiven von Sozialpolitik.] Moskva [Moskau]: ROSSPEN.

March, James G. und Johan P. Olson, 1989: Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics. New York: Free Press.

Maschke, Michael, 2004: Behinderung als Feld wohlfahrtsstaatlicher Politik - eine Systematisierung der Behindertenpolitik. *Berliner Journal für Soziologie* 14, 3: 399-420.

Meyer, John W., 2005: Der sich wandelnde kulturelle Gehalt des Nationalstaates. S. 133-162 in: Krücken, Georg (Hrsg.): John W. Meyer – Weltkultur. Wie die westlichen Prinzipien die Welt durchdringen. Frankfurt/Main: Suhrkamp.

Meyer, John W. und Brian Rowan, 1977: Institutionalized Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology* 83: 340-363.

Powell, Walter W. und Paul J. DiMaggio (Hrsg.), 1991: The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago: University of Chicago Press.

Powell, Walter W. und Daniel L. Jones (Hrsg.), 2004: How Institutions Change. Chicago: University of Chicago Press.

Preisendörfer, Peter, 2005: Organisationssoziologie. Grundlagen, Theorien und Problemstellungen. Wiesbaden: VS Verlag.

Russian Federation, 1995a: Federal law on social protection of persons with disabilities in the Russian Federation, Article 1, 24 November 1995, N 181-FZ.

Russian Federation, 1995b: Federal law on social protection of persons with disabilities in the Russian Federation, Preamble, 24 November 1995, N 181-FZ.

Scott, Richard W., 1992: The Organization of Environment: Network, Cultural, and Historical Elements. S. 155-175 in: Meyer, John W. and Richard W. Scott (Hrsg.): Organizational Environments. Updated Edition. London: Sage.

Sobolewskaja, Olga, 2005: Russland will die behinderten Mitbürger sozial integrieren. RIA Nowosti. (veröffentlicht auf www.russland.ru. Zugriff am: 06.12.05).

Tacke, Veronika, 2006: Rationalität im Neo-Institutionalismus. Vom exakten Kalkül zum Mythos. S. 89-101 in: Senge, Konstanze und Kai-Uwe Hellmann (Hrsg.): Einführung in den Neo-Institutionalismus. Wiesbaden: VS Verlag.

Tarasenko, Elena, 2004: Problems and Perspectives of Disability Policy in Russia: The Move from Paternalism towards Disability Rights? Institute of Sociology at Russian Academy of Sciences: Moscow.

United Nations, 1993: United Nations Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities. A/RES/48/96: angenommen am 20.12.1993.

Waldschmidt, Anne, 2004: Der Humangenetik-Diskurs der Experten. Erfahrungen mit dem Werkzeugkasten Diskursanalyse. S. 147-168 in: Keller, Reiner et al. (Hrsg.): Handbuch der Sozialwissenschaftlichen Diskursanalyse. Band 2: Forschungspraxis. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag.

Waldschmidt, Anne, 2006a: Brauchen die Disability Studies ein "kulturelles Modell" von Behinderung? S. 83-96 in: Hermes, Gisela und Eckhard Rohrmann (Hrsg.): Nichts über uns - ohne uns! Disability Studies als neuer Ansatz emanzipatorischer und interdisziplinärer Forschung über Behinderung. Neu-Ulm: leibi.

Waldschmidt, Anne, 2006b: Soziales Problem oder kulturelle Differenz. Zur Geschichte von Behinderung aus Sicht der "disability studies". *Traverse. Zeitschrift für Geschichte*. 2006/3: 31-46.

Whyte, Susan R. und Benedicte Ingstad, 1995: Disability and culture: an overview. S. 3-32 in: Ingstad, Benedicte und Susan R. Whyte (Hrsg.): Disability and Culture. Berkeley u.a.: University of California Press.

Zhavoronkov, Roman, 2007: Russian Federation. S. 359-397 in: International Disability Network: International Disability Rights Monitor 2007. Regional Report of Europe. Chicago: Center for International Rehabilitation.