

# **Für einen Neustart der zivilgesellschaftlichen Kooperation mit Russland**

- Grundsatzpapier –

## **Zusammenfassung**

Nach einer drastischen Reduzierung der EU-Mithilfe für zivilgesellschaftliche Strukturen in Russland in den vergangenen Jahren ist es an der Zeit, die zwischengesellschaftlichen EU-Russland-Kooperationen neu aufzustellen. Mehrere Faktoren tragen dazu bei, dass es ein „Fenster der Möglichkeiten“ für einen erneuten Versuch gibt, Kooperationen mit Russland auf den Gebieten der Rechtsstaatlichkeit, der Menschenrechte und der Schaffung von Demokratie zu stärken.

Die wichtigsten Elemente für dieses günstigere politische Umfeld sind:

1. die neuen, von der „Östlichen Partnerschaft“ der EU ausgelösten Entwicklungen, die gleichgerichtete Antworten in einem neuen Partnerschafts- und Kooperationsvertrag (PKA) mit Russland verlangen
2. die politischen Folgen der Wirtschaftskrise, die die Rufe nach einer inneren Modernisierung und einem neuen Dialog zwischen Staat und Gesellschaft in den russischen Eliten verstärkt haben
3. die wiederholten Aufrufe von Präsident Medwedew zu einer Modernisierung Russlands einschließlich einer aktiven Rolle der Zivilgesellschaft
4. Erwartungen hinsichtlich eines umfassenden „Neustarts“ in den Beziehungen Russlands zum „Westen“
5. ein verbessertes Klima für bürgerschaftliches Engagement in Russland als Ergebnis des revidierten NGO-Gesetzes und der Verlautbarungen von Präsident Medwedew
6. die Kompetenz und Professionalisierung des jungen, aber belastbaren NGO- und Zivilgesellschaftssektors

In Anbetracht des günstigen Klimas für eine Stärkung einer zwischengesellschaftlichen Kooperation mit Russland ist es für diese Kooperation unerlässlich, noch einmal überdacht, neu strukturiert und effektiver gestaltet zu werden.

Entscheidend scheinen die folgenden Punkte:

1. Eine kritische Neubewertung der EU-Unterstützungs-Programme für die russische Zivilgesellschaft mit der Intention, den Wechsel von einer Unterstützer-Mentalität zu einer echten Partnerschaft zu vollziehen
2. Eine substantielle Steigerung der Förderungsmittel in den Programmen ENPI/EIDHR, die zur Entwicklung des Dritten Sektors in Russland eingesetzt werden und die der Relevanz und dem Potential der heutigen russischen Zivilgesellschaft gerecht werden
3. Die Bereitstellung schlankerere, transparenterer und durchlässigerer EU-Instrumentarien für die Akteure der russischen Zivilgesellschaft und ihre EU-Partnerorganisationen
4. Schaffung eines gemeinschaftlichen EU-Russland Zivilgesellschaftsforums ähnlich dem Zivilgesellschaftsforum der Östlichen Partnerschaft.
5. Ernsthafte Anstrengungen für einen Fahrplan hin zu einem visafreien Reiseregime zwischen der EU und Russland

### **Das Engagement in Russland aufgeben?**

Fast 20 Jahre nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion ist es an der Zeit, eine Bestandsaufnahme des EU-Engagements in Russland vorzunehmen. Viele Faktoren haben sich auf beiden Seiten verändert, während die EU-Russland-Beziehungen zunehmend strapaziert wurden. Einfach gesagt, Russland wurde reicher und stabiler, aber auch selbstbestimmter und weniger auf Kooperation mit Europa ausgerichtet. Die EU war zu langsam und unflexibel, um auf Systemänderungen in Russland zu reagieren. Enttäuscht von der begrenzten Wirkung der zivilgesellschaftlichen Kooperation mit Russland hat die EU auf Russlands zunehmend autoritären Kurs beständig mit Kürzungen seiner Hilfsprogramme reagiert, inklusive jener, die darauf ausgerichtet sind, die Entwicklung der Rechtsstaatlichkeit, der Menschenrechte und der Zivilgesellschaft im Allgemeinen zu unterstützen. Die Akteure der russischen Zivilgesellschaft haben heute signifikant weniger Möglichkeiten, innerhalb von der EU unterstützten Programme zu arbeiten oder eine gleichberechtigte Partnerschaft mit den europäischen Partnern zu entwickeln, als noch in den 1990er Jahren. Das niedrige Ausmaß der Förderung von zivilgesellschaftlichen Akteuren entspricht in keiner Weise der Bedeutung Russlands als größtem Nachbarn der EU, noch zollt es der wieder gewachsenen Bedeutung der russischen Zivilgesellschaft für die Modernisierungsagenda der derzeitigen russischen Führung Anerkennung.

### **Ein Fenster der Möglichkeiten**

In den letzten 18 Monaten traf eine Reihe von politischen Faktoren zusammen, die ein „Fenster der Möglichkeiten“ geschaffen haben, das zu erneuten Anstrengungen auffordert, die zivilgesellschaftliche Kooperation zwischen der EU und Russland zu stärken. Wichtige Veränderungen in Russland und im internationalen Umfeld bilden ein günstigeres politisches Umfeld, in der die Kooperation der EU mit Russland auf den Gebieten der Rechtsstaatlichkeit, der Menschenrechte und Demokratie eine neue Bedeutung gewinnt.

1. Die „Östliche Partnerschaft“ – eine neue treibende Kraft. Die neue „Östliche Partnerschaft“ (ÖP) der EU, insbesondere das im November 2009 ins Leben gerufene „Civil Society Forum“, schaffen eine neue Lage, die die Bedeutung des postsowjetischen Raums für die EU unterstreicht. Obwohl Russland kein Partner der ÖP ist, ist es offen dazu eingeladen, auf Projektebene mitzuwirken. Um eine steigende Asymmetrie seiner Beziehung mit Russland einerseits und seinen anderen östlichen, europäischen Nachbarstaaten andererseits zu vermeiden, sollte die EU die Verhandlungen zum Abschluss eines neuen Partnerschafts- und Kooperationsabkommens mit Russland beschleunigen, das einen ebenso starken und ausdrücklichen Schwerpunkt auf die Kooperationen der Zivilgesellschaft enthält.
2. Der politische Einfluss der globalen Wirtschaftskrise: Die Krise, die Russland schwerer getroffen hat als viele andere Länder, hat etliche wirtschaftliche und soziale Probleme hervorgebracht, die ungelöst geblieben und unter der derzeitigen „Machtvertikale“ teilweise schlimmer geworden sind (eine rückständige, auf Rohstoffen basierende Wirtschaft, eine ineffiziente, von Korruption im großen Maßstab beeinträchtigte Regierung, Demographie, Gesundheit, Armut, Infrastruktur, etc.). Dies hat eine Debatte über eine „innere Modernisierung“ Russlands ausgelöst, in der die Notwendigkeit für einen neuen Dialog zwischen Staat und Gesellschaft als ein Schlüsselfaktor angesehen wird. Diese kritische Debatte, die im Umfeld des Instituts für Moderne Entwicklung (INSOR) begann, dehnt sich allmählich zu einem erweiterten Kreis von Experten, vor allem innerhalb der jungen liberalen Wirtschaftselite, aus. Bisher ist die Unterstützung für das „Regierungstandem“ groß, aber Meinungsumfragen zeigen, dass dies auf einer allgemeinen politischen Apathie und Angst vor Instabilität basiert. Diese Apathie in bürgerschaftliches Engagement zu wandeln, ist die größte Herausforderung, vor der die derzeitige russische Führung steht. Wie klein auch immer die Zeichen für eine pluralistischere Entwicklung sind, dieses „Fenster“, das durch eine kritische

Neubewertung des politischen Systems in Russland geöffnet wurde, eröffnet neue Chancen für eine zwischengesellschaftliche Kooperation.

3. „Vorwärts Russland!“: Heute hat Russland einen Präsidenten, der beständig die Bedeutung der Zivilgesellschaft als ein notwendiges Element für die Modernisierung Russlands unterstreicht. Mit einer klaren Abkehr von den zunehmend feindseligen Untertönen gegenüber NGO-Aktivitäten in den letzten Jahren bezeichnet der Präsident nun die Zivilgesellschaft als „anderes Gesicht des Staates“ und sieht Innovationen, Unternehmertum und bürgerschaftliche Entwicklung eher mit einem individuellen Engagement als mit der Staatspolitik verbunden. In seinem dramatischen, mit „Vorwärts Russland!“ betitelten Appell hat der Präsident jüngst die russische Bevölkerung aufgefordert, seine Modernisierungsagenda durch Übernahme von persönlicher Verantwortung zu unterstützen. Die Website des Präsidenten erhielt mehr als 15.000 Meinungsäußerungen und Beiträge als Antwort auf Medwedews Artikel „Vorwärts Russland!“. Während Experten immer noch den politischen Willen des Präsidenten zur Durchsetzung dieser Agenda in Frage stellen, sollte die EU seine offiziellen Stellungnahmen beim Wort nehmen und Wege finden, auf seine wichtigste Botschaft zu reagieren – die Modernisierung Russlands durch seine eigene Bevölkerung.
  
4. Ein breiterer internationaler „Neustart“. Ein möglicher Neustart der EU-Russland-Beziehungen wird auch von den jüngsten Verbesserungen hin zu einem liberaleren politischen Klima zwischen Russland und dem „Westen“ gefördert. Auf der einen Seite hat die Wirtschaftskrise das Bewusstsein erhöht, dass Russland abhängig von Kooperationen mit der postindustriellen Wirtschaft und Investitionen aus dem Ausland bleibt. Gleichzeitig hat die versöhnliche Grundhaltung eines „Neustarts“ der Regierung Obamas die Perspektive für eine neue Erwärmung in den Beziehungen USA-Russland-eröffnet. Obwohl deutlich ist, dass Russlands Außenpolitik grundsätzlich unverändert bleibt, hat Präsident Medwedew offen zu einer „Wiederannäherung und Verflechtung“ mit Russlands internationalen Partnern aufgerufen. Das fand sein Echo in den Aufrufen von Premierminister Putin zu einem erneuten westlichen Wirtschaftsengagement in Russland. Zugleich können nach dem „Zivilgesellschaftsgipfel“ in Moskau im Juli 2009 neue, stärkere Annäherungen in US-russischen zivilgesellschaftlichen Beziehungen entstehen. Die EU muss mit diesen Entwicklungen Schritt halten und eine Führungsrolle auf diesem Gebiet behalten.

5. Überarbeitetes NGO-Gesetz: Obwohl die politischen Bedingungen für bürgerschaftliche Aktivitäten ambivalent bleiben, birgt die Serie konkreter, von Präsident Medwedew initiiertes Schritte das Potential, die Arbeit des NGO-Sektors in Russland zu stärken. Im Allgemeinen leidet das Klima für öffentliche Aktivitäten weiter an einem Klima der Angst und an der Straflosigkeit nach den spektakulären politischen Morden 2009. Auf der anderen Seite gab es mehrere ermunternde, vom russischen Präsidenten initiierte Signale, darunter die Wiedereinsetzung des „Rates für die Entwicklung der Zivilgesellschaft und der Menschenrechte“ beim Präsidenten unter Vorsitz von Ella Pamfilowa, dem viele prominente Kritiker der Regierung angehören, außerdem die Wiedereinsetzung von Wladimir Lukin als Ombudsmann für Menschenrechte und die Überarbeitung des NGO-Gesetzes. Nach der Verabschiedung eines ersten Bündels von Änderungen im NGO-Gesetz, die die beschwerliche Registrierung sowie die Berichts- und Kontrollregularien erleichtern, bereitet der „Pamfilowa-Rat“ nun einen Gesetzesentwurf zur Verbesserung der Finanzierung und Steuerregelungen für russische NGOs vor und setzt sich zum Ziel, das russische NGO-Gesetz bis Ende 2010 komplett zu reformieren – das sind neue Entwicklungen, die zu nutzen die EU vorbereitet sein muss.
  
6. Die Belastbarkeit von Russlands jungem NGO-Sektor: Nachdem er seit 2006 ein zunehmend „unzivilisiertes“ und feindseliges Klima überstand, steht Russlands junger, pulsierender Nicht-Regierungs-Sektor nun vor einer ambivalenten Situation. Einerseits sind russische NGOs heute deutlich marginalisierter als in den 1990er Jahren, obwohl weniger als 10% von ihnen westliche Hilfen beziehen. Andererseits sind sie infolge der Wirtschaftskrise und des Rückzugs vieler westlicher Geldgeber, die durch Putins Feindseligkeit gegenüber westlicher Finanzierung von 2006 bis 2008 eingeschüchtert wurden, von einer dramatischen finanziellen Kürzung bedroht. Gleichzeitig hat die Wirtschaftskrise neue Chancen für russische NGOs eröffnet, ihren „Zusatznutzen“ zu beweisen und gestärkt daraus hervorzugehen. Zusammen mit einem kleinen Umfeld von wohltätigen Stiftungen formen die 230.000 Nichtregierungsorganisationen eine kompetente „Insel“ nichtstaatlichen Aktivitäten, die die Basis für einen für Russlands Entwicklung lebensnotwendigen „Dritten Sektor“ darstellt. Die EU sollte Russland eine Partnerschaft zur Aufrechterhaltung und Entwicklung dieses wertvollen Schatzes anbieten.

## Empfehlungen

1. Neue Impulse für zivilgesellschaftliche EU-Russland-Kooperationen sollten auf einem bewussten „Politikwechsel“ bilateraler Grundhaltungen basieren. Die Logik von „Hilfe“, „Wissenstransfer“ und „Unterstützung“ der frühen 1990er Jahre sollte an die Realitäten des heutigen selbstbewussten Russlands angepasst werden. Die existierende Haltung der „Unterstützung“ sollte den Weg freimachen für eine Politik, die auf einer **gleichberechtigten Partnerschaft** basiert und auf einvernehmliche Interessen abzielt.
2. Um auf das neue „Fenster der Möglichkeiten“ für zivilgesellschaftliche Kooperationen mit Russland zu reagieren, sollte die EU die **Finanzierung** der Entwicklung des Dritten Sektors in Russland substantiell **vergrößern**. Die Fördermittel sollten zumindest wieder das Niveau der letzten Phase der TACIS-Programme erreichen. Die Programme ENPI und EIDHR sowie potentielle neue zivilgesellschaftliche Programme für Russland müssen die Bedeutung der russischen zivilgesellschaftlichen Entwicklung für die Stabilität und demokratische Entwicklung in Europa widerspiegeln. Bei der Festlegung der Jährlichen Aktionspläne für Russland innerhalb der ENPI-Programme muss die EU flexibel hinsichtlich des Spektrums der vorgeschlagenen Projekte sein, aber sich auf die Besonderheiten von NGOs als Förderempfängern einstellen.  
Noch wichtiger ist eine bessere Finanzausstattung des EIDHR, des weltweiten Programms der EU zur Unterstützung der Menschenrechte und Grundfreiheiten. 2008 wurden von der EIDHR 1,2 Millionen € für Russland bereitgestellt, die gleiche Summe wie für Kroatien und Bosnien-Herzegowina. Diese Relation entspricht nicht der Bedeutung der Menschenrechte in Russland und ihrer Relevanz für Freiheit und Sicherheit in Europa. Als ein von der Befürwortung durch die nationalen Regierungen unabhängiges Programm verfügt die EIDHR über ein großes Potential, um eine effektive Unterstützung für den Menschen- und Bürgerrechtssektor in Russland zu bieten. Im Hinblick auf die aktuellen Entwicklungen sollte Russland ein vorrangiges Ziel für die nächsten geplanten Programme innerhalb der EIDHR werden.
3. Nach Jahren der Rationalisierung ihrer finanziellen Programme in zwar größere, aber zunehmend komplexe und oft intransparente Module muss die EU dazu zurückkehren, für russische Akteure der Zivilgesellschaft **kleinere, transparentere und zugänglichere Förderungen** bereitzustellen. Die Verwaltungsregularien und die Anforderungen an die

Antragsteller sollten vereinfacht und den Bedürfnissen und Realitäten russischer (insbesondere regionaler) Akteure der Zivilgesellschaft angepasst werden. Die Ressourcen zur Betreuung in der Delegation der Europäischen Kommission in Moskau sollten entsprechend verstärkt werden. Partnerschaftsprogrammen, die zivilgesellschaftliche Netzwerke zwischen Russland und der EU stärken, sollte Priorität gegeben werden.

4. Die EU und Russland sollten sich dazu bewegen lassen, ein gemeinsames EU-Russland Zivilgesellschaftsforum (**EU-Russian Civil Society Forum**) zu schaffen. Als Russlands wichtigster Außenhandelspartner und Hauptgesprächspartner für Sicherheit braucht die EU eine Plattform, um die EU-Russland-Kooperationen auf einer breiteren, zwischengesellschaftlichen Ebene zu diskutieren und zu beobachten. Ähnliche Foren existieren nur auf bilateraler Ebene, wie der deutsch-russische „Petersburger Dialog“ oder die neu geschaffene „US-Russische Arbeitsgruppe zur Zivilgesellschaft“, die im Rahmen der Obama-Medwedew-Kommission gebildet wurde. Ein gemeinsames EU-Russland-Forum, das nichtstaatliche Akteure zusammenbringt, ist überfällig und sollte mit EU-Hilfe ein regelmäßiges Forum für den Dialog sowie einen institutionellen Rahmen zur Koordination aller oben genannten Themen bereitstellen.
5. Die Verhandlungen zu dem neuen PKA-Vertrag sollten eine klare Perspektive für Verbesserungen des **visafreien Reisens nichtstaatlicher Akteure** zwischen der EU und Russland eröffnen. Das existierende Visa-Erleichterungs-Abkommen muss angepasst werden, um die Einbindung von russischen und europäischen NGO-Vertretern zu stärken. Aktive Teilnehmer zwischengesellschaftlicher Kooperationen, von Programmleitern bis hin zu Teilnehmern von Austauschprogrammen oder jungen Freiwillige aus den zivilgesellschaftlichen Netzwerken gewährleisten letztendlich die Verständigung zwischen Russland und der EU, zu der die offizielle Politik verpflichtet ist.

## **Kontakt**

Deutsch-Russischer Austausch, Berlin ([www.austausch.org](http://www.austausch.org))

Europäischer Austausch, Berlin ([www.european-exchange.org](http://www.european-exchange.org))

Für mehr Informationen, zur Beteiligung an der Initiative oder um das Positionspapier mit zu unterzeichnen, kontaktieren Sie bitte:

Stefan Melle ([stefan.melle@austausch.org](mailto:stefan.melle@austausch.org) oder Stefanie Schiffer  
([stefanie.schiffer@european-exchange.org](mailto:stefanie.schiffer@european-exchange.org)).

**Erstunterzeichner:**

Association of Local Democracy Agencies (Antonella Valmorbida) – Brüssel  
Bertelsmann Foundation (Cornelius Ochmann) - Berlin  
Coordinator for German-Russian Inter-societal Cooperation (Andreas Schockenhoff, Foreign Office) - Berlin  
EU-Russia-Centre (Fraser Cameron) – Brüssel  
European Exchange (Stefanie Schiffer) - Berlin  
German Russian Exchange (Stefan Melle) - Berlin  
Grupa Zagranica (Wojciech Tworkowski) - Warschau  
Heinrich-Boell-Foundation (Walter Kaufmann) - Berlin  
Robert Bosch Foundation (Otilie Bälz) - Stuttgart  
Slovak Foreign Policy Association (Aleksandr Duleba) – Bratislava

***Weitere Unterzeichner (Stand 26.05.2010):***

Werner Schulz, MdEP (B90/Grüne) - Brüssel  
Markus Meckel, Außenminister a.D. - Berlin  
Memorial Deutschland e.V. (Vera Ammer) - Berlin  
Bund für Soziale Verteidigung (Björn Kunter) - Minden  
MitOst e.V. (Ria Schneider) - Berlin  
Stiftung "Erinnerung, Verantwortung, Zukunft" (Martin Salm, Günter Saathoff) - Berlin  
Stiftung Wissenschaft und Politik (Susan Stewart) - Berlin  
Marieluise Beck, MdB (B90/Grüne) - Berlin  
Aktion Sühnezeichen Friedensdienste (Ute Weinmann) - Moskau  
Diakonisches Werk Hamburg (Jürgen Hufeland) - Hamburg

Weitere Informationen sowie Versionen Englisch/Russisch vgl.

<http://www.austausch.org/aktuelle-meldungen/newsdetail/article/67/positionspap.html>