

Zivilgesellschaft und Staat in Russland

Pavel Chikov, Moskau

Zusammenfassung

Die Zivilgesellschaft befindet sich heute in Russland in einem schlechten Zustand. Sie entwickelte sich Ende der 1980er Jahre und genoss bis Ende der 1990er Jahre weitgehende Freiheiten. 1999 gab es erste staatliche Eingriffe und 2004 kennzeichnete Präsident Putin aus dem Ausland finanzierte NGOs direkt als »Feinde«. In den folgenden Jahren wurde die Gesetzgebung verschärft, die Registrierung von NGOs erschwert, dennoch gab es bis zur Rückkehr Putins in das Präsidentenamt im Jahre 2012 kein ernstliches Vorgehen der Behörden gegen die NGOl. Mit der ultrakonservativen Wende des Jahres 2012 begann der Staat auch verstärkt gegen die NGOs vorzugehen. Heute, auch nach den Ereignissen in der Ukraine, ist weithin klar geworden, dass Wladimir Putin bei seiner Orientierung auf einen extremen Konservatismus auch vor Repressionen gegen Nichtregierungsorganisationen nicht zurückscheut.

Die Entstehung der Zivilgesellschaft Ende der 1980er Jahre

Der Zustand der Zivilgesellschaft in Russland lässt sich heute mit nur einem Wort charakterisieren: schlecht. Mehr noch: Er ist schlechter denn je in der neuesten Geschichte Russlands, wenn man davon ausgeht, dass es zu sowjetischer Zeit keine nennenswerte Zivilgesellschaft gegeben hat. Die vereinzelt sowjetischen Bürgerrechts- und Dissidentengruppen, deren Mitglieder von den Geheimdiensten aufs engste überwacht wurden, lassen sich nämlich nur mit größter Mühe als Zivilgesellschaft bezeichnen.

Eine legale Existenz vom Staat unabhängiger Nichtregierungsorganisationen begann in Russland ungefähr in jener Zeit, als West- und Ostdeutschland wiedervereint wurden. Ende der 1980er und in der ersten Hälfte der 1990er Jahre wurden zum einen die bereits erwähnten sowjetischen Dissidentengruppen, dann aber auch jene Initiativgruppen, die auf der Welle der Perestroika unter Gorbatschow entstanden waren und nun als Organisationen auftraten, zur Basis der künftigen Zivilgesellschaft. Diese Gruppen erreichten, dass Kuibyschew in Samara und Gorkij in Nishnij Nowgorod umbenannt wurde, und sie beteiligten sich engagiert an den Wahlen der Volksdeputierten, beseitigten verschiedenste Relikte der sowjetischen Vergangenheit, wurden zu Meinungsführern der Gesellschaft, organisierten erstmals rechtliche Hilfe für die schwächsten Bevölkerungsgruppen.

Die ersten Gesetze, die die Tätigkeit von NGOs systematisch regulierten, entstanden in den Jahren 1995 und 1996. Sie wurden auf der Höhe der allgemeinen Demokratisierung verabschiedet, schrieben die grundlegenden bürgerlichen Freiheiten fest, sahen eine Registrierung per Anmeldung, keinerlei Rechenschaftspflichten sowie die Möglichkeit vor, ohne Registrierung als juristische Person tätig sein zu können. Hierbei konnten rund zwei Dutzend verschiedener Rechtsformen genutzt werden. Eine gesellschaftliche Organisation (NGO) regis-

trieren zu lassen, bedeutete keine Mühe und die staatlichen Gebühren hierfür waren minimal. Gleichzeitig gab es jedoch keinerlei System für eine finanzielle Förderung von nichtkommerziellen Organisationen (NGOs) durch den Staat.

Erste Eingriffe des Staates

Die ersten Zeichen, die von künftigen Problemen für NGOs kündeten, erfolgten im Jahr 1999, als das Justizministerium eine Neuregistrierung aller aktiven nichtkommerziellen Organisationen (NGOs) verlangte. Damals sahen sich einige Menschenrechtsorganisationen erstaunlichen Beanstandungen durch die Behörden gegenüber. Wie sich herausstellte, sollte es nicht möglich sein, den Schutz der Menschenrechte und bürgerlichen Freiheiten zu den satzungsgemäßen Zielen zu zählen. Die Fachleute des Justizministeriums behaupteten: Da der Schutz der Menschenrechte gemäß der Verfassung die Pflicht des Staates ist, könnten NGOs diesen darin allenfalls »unterstützen«. Das ist die Erklärung dafür, dass die meisten Moskauer Organisationen bei ihren Namen und in ihren Satzungen bis heute diese Formulierung verwenden, die offensichtlich eine klare paternalistische Botschaft an die Gesellschaft darstellt. Zivilgesellschaftliche Organisationen können – so die Haltung der russischen Regierung seit 1999 und bis jetzt – nichts selber machen. Sie können lediglich den Staat unterstützen. Folglich stoßen NGOs, wenn sie sich gegen die Politik des Staates wenden, auf unweigerlichen väterlichen Zorn. Die 15 Jahre nach 1999 illustrieren diese Haltung sehr deutlich.

Nichtregierungsorganisationen als »Feinde«

2004 hat Präsident Putin in seiner jährlichen Parlamentsansprache Nichtregierungsorganisationen, die auch nur irgendwelche Gelder aus dem Ausland erhalten, direkt seine Feinde genannt. 2004/05 wurde eine spezielle staatliche Struktur, der »Föderale Dienst für Regi-

trierung« (»Rosregistracija«) geschaffen – eine Polizei für NGOs. Es wurden für NGOs Rechenschaftspflichten über ihre Tätigkeit eingeführt, die für zwei Drittel der Organisationen nicht zu stemmen waren. Von 2006 bis 2008 hat diese dem Justizministerium nachgeordnete Behörde die Auflösung Zehntausender zivilgesellschaftlicher Organisationen per Gerichtsbeschluss erwirkt. Weitere 50.000 erhielten Verwarnungen. Insgesamt befanden sich beim Amtsantritt des Zwischenpräsidenten Medwedew achtzig Prozent der in Russland existierenden Organisationen (ungefähr 150–180.000) nur einen Schritt von ihrer möglichen Auflösung (aus formalen Gründen) durch das Justizministerium entfernt. Staatsfreundliche Strukturen (wie etwa die Gesellschaftskammer) haben beharrlich die Vorstellung transportiert, dass es in Russland tatsächlich nicht mehr als 30.000 gesellschaftliche Organisationen (NGOs) gebe. Das Anhalten der repressiven Maschine gegen NGOs war eine der wenigen liberalen Zugeständnisse Dmitrij Medwedews als Präsident. »Rosregistracija« wurde 2008 selbst aufgelöst und seine Funktionen zur Kontrolle der Nichtregistrierungsorganisationen direkt dem Justizministerium übertragen. Viele ehemalige Mitarbeiter von »Rosregistracija«, einschließlich des Behördenleiters, wechselten zur Staatsanwaltschaft.

2009 und 2010 ritten die Behörden nur vereinzelte Angriffe auf Nichtregistrierungsorganisationen. Ein besonders bekannter Fall war die blitzartige staatsanwaltschaftliche Überprüfung von 40 Menschenrechtsorganisationen im September 2010, die auf Anweisung der Präsidialadministration erfolgte; diese wollte vor dem Treffen der Leiter der Kommission von Wladislaw Surkow und Michael MacFaul kompromittierende Materialien über aus dem Ausland finanzierte Organisationen präsentieren. Insgesamt aber hat bis zur Rückkehr Putins in das Präsidentenamt kein ernstliches Vorgehen der Behörden gegen die NGOlere gegeben.

Die Situation der Zivilgesellschaft nach dem Mai 2012

Die Situation änderte sich grundlegend im Mai 2012 nach der dritten Inauguration Putins, die von Massenprotesten auf dem Bolotnaja-Platz begleitet wurde, denen die bis heute andauernden sogenannten Bolotnaja-Verfahren folgten, nämlich die strafrechtliche Verfolgung und Verurteilung zu Gefängnisstrafen von Teilnehmern der regierungskritischen Demonstration vom 6. Mai 2012. Die Präsidialadministration wappnete sich mit der ultrakonservativen Politik einer demonstrativen Absage an liberale Werte; für den Präsidenten wurde das Image eines Verteidigers traditioneller Werte aufgebaut, die den Menschenrechten und bürgerlichen Freiheiten gegenübergestellt werden.

Die weitgehenden Beschränkungen der Versammlungsfreiheit, die Verfolgung von Schwulen und Lesben, die Angriffe auf die Redefreiheit im Internet, die Herstellung staatlicher Kontrolle über die Medien, die Diskreditierung des Instituts der Wahlen wurden durch eine Kampagne zur Verfolgung von Nichtregierungsorganisation ergänzt. Diese Welle wurde unter der Losung losgetreten, dem Einfluss aus dem Ausland entgegenzuwirken. Sie erfolgte durch Änderungen im Gesetz über nichtkommerzielle Organisationen (NGOs), das Änderungsgesetz wurde als »Gesetz über ausländische Agenten« bekannt. Präsident Putin persönlich ist bekanntermaßen dessen geistiger Vater. Im Verlauf des Jahres 2013 organisierte die Staatsanwaltschaft, die vom Justizministerium die Funktion der Kontrolle über Nichtregierungsorganisationen übernommen hatte, die Überprüfung von rund tausend NGOs und ließ sich dabei lediglich von einem Kriterium leiten, nämlich der Frage, ob eine Organisation in irgend einer Art Gelder aus irgendeiner Art ausländischer Quelle erhält, die Vereinten Nationen, den Europarat und private Nichtregierungsstrukturen eingeschlossen. Auch eine Reihe deutscher Stiftungen und Organisationen waren Attacken ausgesetzt, nämlich die Friedrich-Ebert-Stiftung, die Konrad-Adenauer-Stiftung und der Deutsch-Russische Austausch.

Ziel der von Generalstaatsanwalt Jurij Tschajka initiierten Kampagne war es, möglichst viele Organisationen dazu zu nötigen, sich als ausländischer Agent registrieren zu lassen. Die Reaktion der russischen Zivilgesellschaft lässt sich wohl als deutlichsten Beweis ihrer Existenz bezeichnen: Nach dieser halbjährigen Kampagne in allen Regionen des Landes hatte sich keine einzige Organisation im Verzeichnis der »ausländischen Agenten« registrieren lassen. Die Zivilgesellschaft hatte – ohne sich zu verabreden – die Anwendung dieses Gesetzes sabotiert und Dutzende Organisationen zogen mit Beschwerden gegen das Vorgehen der Staatsanwälte vor Gericht. Diese ewig langen Gerichtsprozesse dauern bis heute an. Involviert sind mittlerweile auch das Oberste Gericht, das Verfassungsgericht, der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, die Venedig-Kommission des Europarates, der Menschenrechtskommissar des Europarates und die Regierungschefs aller großen westlichen Staaten.

Heute, nach den diesjährigen Ereignissen in der Ukraine, ist weithin klar gewonnen, dass Wladimir Putin bei seiner Hingabe an extremen Konservatismus und bei seiner Attacke gegen liberale Werte, die die Grundlage der Nachkriegsordnung dargestellt haben, bei Repressionen gegen Nichtregierungsorganisationen nicht halt macht. Heute, in einer Situation, da von jenem Moment, wo im Kopf des Präsidenten oder von irgend

jemandem in dessen engster Umgebung die nächste Idee zur Beschränkung der Menschenrechte entsteht, bis zur Verabschiedung und dem Inkrafttreten eines entsprechenden Föderalen Gesetzes nur eine Woche vergehen kann, können jene, die Menschenrechtsar-

beit machen, solche Schritte der Regierung weder auszuschließen noch sie vorhersehen. Es bleibt einem nur, auf wirklich alle Szenarien gefasst zu sein, auch auf die schlimmsten.

Übersetzung: Hartmut Schröder

Über den Autor

Pawel Chikow, Vorsitzender der Interregionalen Assoziation der Bürgerrechtsorganisationen »AGORA«, Mitglied des Rats für die Entwicklung der Zivilgesellschaft und für Menschenrechte beim Präsidenten der Russischen Föderation.

ANALYSE

NGOs in Russland

Jens Siegert, Moskau

Zusammenfassung

Unabhängige russische NGOs sind seit Präsident Putins Amtsantritt Ziel staatlichen Drucks. Die Auseinandersetzung mit diesem Druck hat bei den NGOs zu einer schrittweisen und beeindruckenden Professionalisierung beigetragen, die wiederum geholfen hat, trotz dieses Drucks nicht nur zu überleben, sondern auch ihre Arbeit weiter machen zu können. Das vor knapp zwei Jahren in Kraft getretene sogenannten »NGO-Agentengesetz« stellt die NGOs vor eine neue, harte Probe. Zudem versucht der Staat erneut, NGOs auch institutionell in »gute« und »böse« einzuteilen. Dieser neue Versuch, NGOs unter direkte staatliche Kontrolle zu bringen, gefährdet die Existenz unabhängiger und staatskritischer NGOs in Russland.

Putin und die NGOs

Seit Wladimir Putin vor nun schon fast 15 Jahren russischer Präsident wurde, versucht er, sehr erfolgreich, alle autonomen politischen Subjekte in Russland der direkten Kontrolle des Staates, besser noch des Kremls zu unterwerfen. In Wirtschaft und Politik ist das weitestgehend gelungen. Bei den Massenmedien sehr weitgehend. Blieben und bleiben die NGOs. Sie haben sich als am widerständigsten erwiesen. Das hat unterschiedliche Gründe.

Erstens galten NGOs im Kreml lange nicht als sonderlich gefährliche politische Bedrohung. Das änderte sich kurzzeitig 2004/2005, als der Kreml vor allem bei der sogenannten Orangen Revolution in der Ukraine aus dem Ausland finanzierte NGOs als wichtige treibende Kraft der politischen Veränderungen betrachtete. Doch hielt diese seinerzeit stark übertriebene Angst vor der Möglichkeit ähnlich »umstürzlerischer Machenschaften« in Russland nur recht kurz an. Danach, etwa ab Ende 2006 und bis zur Protestwelle gegen Wahlfälschungen und die Wiederwahl von Wladimir Putin zum russischen Präsidenten im Winter 2011/2012 periodisch, blieben die Aufmerksamkeit den NGOs gegenüber und das Verhältnis zwischen Staat und NGOs ambivalent.

Dieses Verhältnis schwankt seit Putins Machtantritt zwischen dem Misstrauen des Staates allen autonomen, potentiell eigenständigen politischen Subjekten gegenüber (die aus seiner Sicht streng kontrolliert gehören) und der Erkenntnis, dass NGOs eine ganze Reihe wichtiger sozialer und politischer Funktionen ausfüllen, die der Staat nicht oder nicht mehr zu gewährleisten in der Lage ist. Außerdem erwiesen sich die NGOs nach weitgehender Abschaffung der Pressefreiheit und Gleichschaltung der (ohnehin schwachen und in vielen Bereichen dysfunktionalen) politischen Parteien für den Kreml als nützlicher, ja mitunter notwendiger Kommunikationskanal in die Gesellschaft.

Die Überlebensfähigkeit der russischen NGOs

Das Überleben unabhängiger NGOs wurde bis heute außerdem durch ihre große politische und institutionelle Lernfähigkeit gewährleistet. Unter dem staatlichen Druck der vergangenen 15 Jahre ist die NGO-Arbeit in Russland in fast allen Bereichen professioneller geworden. Das gilt insbesondere für die Einhaltung der in vielem widersprüchlichen, oft geänderten und über Verwaltungsakte zu wahren bürokratischen Monstern