

## Analyse

# Potjomkinsches Parlament und Papiertiger

## Die russische Gesellschaftskammer

Elke Fein, Freiburg

### Zusammenfassung

Anfang Januar 2006 hat die Gesellschaftskammer (Obschtschestwennaja Palata) der Russischen Föderation offiziell ihre Arbeit aufgenommen. Als korporative Vertretung „der“ Zivilgesellschaft soll sie nicht nur deren Belange im politischen Prozess stark machen, sondern darüberhinaus zugleich auch die Medien und sogar die Exekutive „gesellschaftlich“ kontrollieren. Sowohl die Bildung und die personelle Zusammensetzung als auch ihre institutionelle Stellung im politischen System lassen indes Zweifel an den realen politischen Möglichkeiten und damit am Sinn und Zweck der jüngsten Putinschen Neuschöpfung aufkommen.

### Eine staatsnahe Veranstaltung – Porträt einer neuen Institution

Mit dem am 4. April 2005 verabschiedeten und am 1. Juni in Kraft getretenen Gesetz über die Gesellschaftskammer der Russischen Föderation wurde eine Konstruktion institutionelle Wirklichkeit, die noch 2001 als Karikatur bzw. „Potjomkinsche Attrappe“ belächelt worden war.

Bereits ein flüchtiger Blick auf die Prozedur der Berufung der 126 Mitglieder, die Kompetenzen und die institutionelle Stellung der Kammer im politischen System weisen sie als ein staatsnahes, eher dekoratives als ein die Zivilgesellschaft repräsentierendes, unabhängiges Gremium aus, das in der Lage wäre, die ihm gesetzlich zugewiesenen Ziele zu erfüllen.

Die Bildung der Gesellschaftskammer begann Ende September 2005 mit der Ernennung des ersten Drittels ihrer Mitglieder durch den Präsidenten der Russischen Föderation. Die den Medien zufolge „sorgfältige Auswahl“ von 42 besonders verdienten Personen, die „die Interessen praktisch aller Gesellschaftsschichten“ berücksichtigten, umfasst u. a. Vertreter (unpolitischer) gesellschaftlicher Organisationen, fast aller Religionsgemeinschaften (Ausnahme: Katholiken), Wissenschaftler, Künstler und Sportler, laut dem russischen Kommentator Michail Winogradow „ehrenwerte und der Regierung gegenüber loyale Menschen“, von denen keiner jemals als scharfer Kritiker der Regierung aufgetreten sei. Am 15. November kooptierten die ersten 42, das Präsidentendrittel, weitere 42 Personen aus einer Reihe von Kandidaten, die von russlandweit tätigen gesellschaftlichen Organisationen vorgeschlagen werden konnten. Das zweite Drittel umfaßt nach Angaben der Zeitung „Wlast“ immerhin etwas mehr Personen, „von denen die Öffentlichkeit eine gewisse Vorstellung hat“, so etwa die Schlagersängerin Alla Pugatschowa und die Schauspielerin Jelena Proklowa, die – Wlast

zufolge – in der Hoffnung berufen wurden, dass sich die öffentlichen Sympathien für die Betreffenden auf die Kammer als Ganze übertragen würden. Der so gebildete Kreis von 84 Mitgliedern wählte schließlich am 23.12.2005 noch einmal 42 Personen als Vertreter regional und lokal tätiger gesellschaftlicher Organisationen aus. Dass die Kandidatenlisten dabei der Website *Polit.ru* zufolge von Bevollmächtigten des Präsidenten aufgestellt worden waren, ebenso wie die Undurchsichtigkeit der dieser Selektion zugrundeliegenden Kriterien führte zu teilweise heftigen Protesten, in Samara sogar zu einem Rechtsstreit. Es verwundert nicht, dass das so gebildete dritte Drittel sich durch einen besonders hohen Anteil von Beamten, Lobbyisten und Wirtschaftsführern auszeichnet, darunter Sergej Abramow und Wladimir Potanin (vgl. die Liste der Mitglieder der Gesellschaftskammer S. 5–8).

Auch die Struktur der Gesellschaftskammer ist kaum geeignet, diese als unabhängigen Gegenpol zur Regierung erscheinen zu lassen. Da es sich um eine staatliche Behörde mit Dienstsiegel und -ausweis handelt (Art. 26.2–3), erfolgt ihre Finanzierung aus dem Staatshaushalt, wenngleich die Mitglieder ehrenamtlich arbeiten und lediglich eine Entschädigung für etwaige Unkosten oder Verdienstausfälle erhalten (Art. 13.2). Der Leiter des Apparates der Kammer wird von der Regierung ernannt; ihre Geschäftsordnung wird allem Anschein nach von der Präsidialadministration geschrieben (Art. 4.1 sieht lediglich ihre „Bestätigung“ durch die Kammer vor). Indem die laufende Arbeit der Gesellschaftskammer durch von ihr selbst zu bildende Organe, namentlich einen Rat, Kommissionen, und Arbeitsgruppen sowie einen Sekretär bestritten werden soll, während Plenarsitzungen nur zweimal jährlich stattfinden (Art. 9), werden Erinnerungen an den Obersten Sowjet wiederbelebt.

Somit stellt sich die von Putin gerne als „Gewissen der Nation“ bezeichnete und als dem Parlament

ebenbürtig präsentierte vorgebliche Vertretung der „wahren“ bzw. wahrhaft bedeutsamen Interessen der Bürger (Art. 1 und 2) insgesamt als ein quasi-korporatives Gremium dar, das an essentiellen, nachdrücklich artikulierten Interessen und Forderungen namhafter gesellschaftlicher Organisationen vorbei entstand, und dessen auf die Regierung hin ausgerichtete Konstruktionsprinzipien es recht eindeutig als Element der präsidialen Machtvertikale ausweisen.

### Aufgaben und Kompetenzen der Gesellschaftskammer

Dieser Eindruck wird verstärkt durch einen Blick auf die überaus widersprüchlichen Aufgaben und Kompetenzen der Kammer. Während ihr zum einen quasi-justiziale bzw. -parlamentarische Befugnisse zugeschrieben werden (neben der Begutachtung von die Zivilgesellschaft betreffenden Gesetzesprojekten etwa die „gesellschaftliche“ Kontrolle der Tätigkeit der föderalen Exekutivorgane aller Ebenen in Art. 16.5 und 18.4 und der Einhaltung der Meinungsfreiheit in den Massenmedien in Art 2.4 sowie Beschlüsse über Rechtsverletzungen der Regierung und Verletzungen der Meinungsfreiheit, Art. 16.2), die weit über die Grenzen beratender Aufgaben hinausgehen, bleiben die ihr diesbezüglich gewährten Mittel und Kompetenzen ebenso weit hinter dem hierzu eigentlich Erforderlichen zurück. Es ist völlig unklar, wie eine Kontrolle der Regierung und der Medien realisiert werden soll, wenn die Beschlüsse der Kammer keinen bindenden, sondern nur Empfehlungscharakter haben (Art. 17) und letztlich Regierung bzw. Präsident über die Modalitäten der Teilnahme von Gesellschaftskammer-Mitgliedern an Regierungssitzungen entscheiden (Art. 23.4).

Bis hierher erinnert das der Kammer zugrundeliegende Repräsentationsmodell stark an das des französischen Wirtschafts- und Sozialrats, der ebenfalls aus einem traditionell von großen kulturellen Vorbehalten gegenüber intermediären Organisationen geprägten identitären Demokratie- und Repräsentationsverständnis geboren wurde, und über den Henry Ehrmann in den 70er Jahren schrieb: „Seine Debatten waren oft interessanter als die im Parlament. Aber es ist auch eine allgemein bekannte Tatsache, dass weder die Regierung noch das Parlament den Vorschlägen und Bemühungen des Rates irgendwelche Beachtung schenken. Sein Beitrag zum politischen Prozess war minimal, wenn nicht gleich Null“.

### „Imitation“ von Zivilgesellschaft

In Putin-kritischen Kreisen wird das Gremium daher als „Imitation“ von Zivilgesellschaft, als Element

zur „Manipulation des öffentlichen Bewusstseins“ und damit als weiterer Schritt zur gelenkten Demokratie verstanden. Für diese Interpretation sprechen gewichtige Gründe. So werden der Gesellschaftskammer feierlich „Rechte“ verliehen, bei denen es sich bei Lichte besehen um selbstverständliche Funktionen einer intakten öffentlichen Meinung handelt (z.B. Stellungnahmen zu Gesetzesprojekten, Kritik an der Regierung oder ein bescheidenes Minimum von 60 min. monatlicher Sendezeit im öffentlich-rechtlichen Rundfunk und Fernsehen, Art. 27.2). Dies lässt befürchten, dass hier bestimmte bürgerliche Rechte bei einer kontrollierbaren Instanz monopolisiert und damit der „freien Zivilgesellschaft“ im selben Maße entzogen werden sollen, so dass allmählich allein die Gesellschaftskammer vom Staat und einem (unkritischen) Teil der Gesellschaft als „gesetzmäßige Vertretung der Zivilgesellschaft“ wahrgenommen würde. Diese Befürchtung wird auch durch den Auftrag der Kammer genährt, jährlich einen „amtlichen“ Bericht zum Stand der Zivilgesellschaft in Russland zu veröffentlichen (Art. 22).

Auf diese und andere Gefahren haben russische Bürgerrechtler seit geraumer Zeit aufmerksam gemacht. Bereits im Kontext des im November 2001 abgehaltenen Bürgerforums hatte die Regierungsseite den Vorschlag lanciert, zur „Herstellung“ der russischen Zivilgesellschaft bzw. zur Förderung und Verbesserung ihres Dialogs mit dem Staat eine „Zivilkammer“ als Repräsentativorgan „der Zivilgesellschaft“ zu schaffen. Schon damals wurde dieser Gedanke von den Betroffenen mit der prinzipiellen Begründung abgelehnt, keine Versammlung und keine Struktur, auf welche Weise auch immer sie zustande komme, könne im Namen aller NGOs sprechen oder gar die gesamte Zivilgesellschaft Russlands, ein ihrem Wesen nach „prinzipiell offenes, horizontales System“, legitimerweise demokratisch vertreten. Wenn der Präsident der Ansicht sei, „dass für die Einrichtung einer ständigen Rückkopplung von unten nach oben eine neue Struktur erforderlich ist, gibt er damit zu, dass alle existierenden Institute der russischen Demokratie bloße Attrappen sind“, so Andrei Stepanow damals in der Zeitung „Moskovskie Nowosti“.

Ende 2004 hat daher die gesamte Menschen- und Bürgerrechtsbewegung erklärt, sich an dem geplanten Gremium nicht beteiligen zu wollen, und es seither boykottiert.

Ein weiterer Grund, am vorgeblichen Sinn und Zweck der Gesellschaftskammer zu zweifeln, ergibt sich aus den eklatanten Widersprüchen zwischen der von Putin in diesem Kontext gepflegten zivilgesellschaftsfreundlichen Rhetorik und der unter seiner

Amtsführung insgesamt überaus zivilgesellschaftsfeindlichen Politik. In einer im Februar 2005 veröffentlichten Erklärung der Gesellschaft *Memorial* zur Gesellschaftskammer heißt es dazu: „Allumfassend und unkonkret wie sie sind stimmen die Ziele [der Kammer] kaum oder gar nicht mit den politischen Realitäten der vergangenen Jahre überein“. Diese Realitäten werden von der „freien“, ungelenkten Zivilgesellschaft eher als Abbau von Demokratie und als Rückkehr zum Einparteiensystem bei gleichzeitiger Delegitimierung und Erstickung unabhängiger NGOs wahrgenommen. So interpretiert sie etwa das unlängst im Eiltempo und trotz massiver in- und ausländischer Kritik von der Duma verabschiedete NGO-Gesetz, das Russland nach Ansicht von Boris Pustynzew, dem Direktor der NGO „Citizen Watch“, „von der demokratischen Welt isoliert“. In eine ähnliche Richtung gehen jüngste Versuche, russische Menschenrechtler als „westliche Spione“ zu kriminalisieren.

Der Versuch einer „Lenkung“ der Zivilgesellschaft erscheint somit eher als Maßnahme zu ihrer Zerstörung. Die Bürgerrechtlerin Ludmilla Aleksejewa bezeichnete 2005 daher unlängst als „ein verlorenes Jahr für die Zivilgesellschaft in Russland“, deren Kampf um Selbständigkeit gerade erst beginne. Und der renommierte Präsidentenberater Illarionow trat soeben mit der Begründung von seinem Amt zurück, es gebe in der Regierung „nichts Liberales mehr“. Tatsächlich hat sich das politische Klima in den letzten Jahren zunehmend gegen Freiheit und demokratischen Pluralismus gewendet.

### Plus ça change, plus c'est la même chose: Die faktische Bedeutung der Gesellschaftskammer

Welche Rolle die Gesellschaftskammer de facto spielen wird, muss die Praxis zeigen. Sicherlich

wird ihr tatsächlicher Einfluss stark vom konkreten Verhalten und Engagement ihrer Mitglieder abhängen. Dabei ist durchaus denkbar, dass diese eine gewisse Eigendynamik entfalten und die Kammer der ihr zugeschriebenen Rolle stärker gerecht wird, als es der Regierung lieb ist. Hierfür spricht etwa der im Dezember artikulierte Protest einiger Dutzend Gesellschaftskammer-Mitglieder gegen die Verabschiedung des NGO-Gesetzes, verbunden mit der Aufforderung an die Duma, ihre Entscheidung bis zur endgültigen Konstituierung der Kammer aufzuschieben. Anstatt jedoch die Bedenken der von höchster Stelle gekürten Gesellschaftsvertreter aufzugreifen wurde das NGO-Gesetz noch vor Amtsantritt der Kammer durchgepeitscht, in deren Kompetenzbereich es eigentlich gehört. Deutlicher hätte der Staat seine Geringschätzung des neuen Gremiums wohl kaum demonstrieren können. So mag die Gesellschaftskammer den Regierungsinstitutionen zwar bisweilen „die Zähne zeigen“. Solange dies jedoch von letzteren straflos ignoriert werden kann, bleibt sie ein Papiertiger.

Die feierliche Eröffnungssitzung der Gesellschaftskammer, die am vergangenen Sonntag im Georgssaal des Kreml stattfand, deutet darauf hin, dass das „Gesetz“ des ehemaligen Ministerpräsidenten Tschernomyrdin auch heute noch gilt: „Wir wollten 'was Besseres, aber es kam wie immer“. Die Kammer bestimmte das Akademiemitglied Welichow zu ihrem Vorsitzenden und wählte überwiegend Personen aus der „Präsidentenliste“ in ihre Organe. Präsident Putin selbst, der der Veranstaltung als Guest beiwohnte, nutzte die Gelegenheit, um seiner Hoffnung Ausdruck zu verleihen, die „Gesellschaftsvertreter“ mögen sich der unpolitischen Qualität ihres Mandats bewusst sein und alsbald die Aufgabe in Angriff nehmen, für eine „objektive Berichterstattung über das gesellschaftliche Leben des Landes in den Medien“ zu sorgen.

*Redaktion: Hans-Henning Schröder*

### Über die Autorin

Dr. Elke Fein ist Lehrbeauftragte am Lehrstuhl für Neuere und Osteuropäische Geschichte der Universität Freiburg im Brsg. <http://projekte.geschichte.uni-freiburg.de/neutatz/fein.html>

### Lesetipps:

- Das Gesellschaftskammer-Gesetz: Federalny Sakon ob Obschtschestwennoi Palaty Rossiskoi Federazii vom 04.04.2005, geändert am 27.12.2005, Nr. 195-F3.
- E. Fein: Zivilgesellschaftlicher Paradigmenwechsel oder PR-Aktion? Zum ersten allrussischen „Bürgerforum“ im Kreml, in: Osteuropa-Spezial, April 2002, S. 19–40.
- N. Bermeo/P. Nord (eds.): Civil society before democracy. Lessons from Nineteenth Century Europe, Oxford u. a.: Rowman & Littlefield 2000.