

Die Wahlen zur Staatsduma 2007 und die Präsidentschaftswahlen 2008 in Russland werfen ihre Schatten voraus. Das Gesetz vom 10. Januar 2006 zur Regulierung der Tätigkeit von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) auf russischem Boden gibt der Exekutive ein rechtliches Instrumentarium an die Hand, mit dem sie die politischen Aktivitäten zivilgesellschaftlicher Akteure aus dem In- und Ausland kontrollieren, behindern und notfalls unterbinden kann. Nicht zuletzt deshalb hat Bundeskanzlerin Merkel das „NGO-Gesetz“, wie es häufig genannt wird, bei ihrem Antrittsbesuch in Russland Anfang 2006 öffentlich kritisiert.

Anscheinend hat sich der russische Gesetzgeber von der Vorstellung leiten lassen, die „samtenen“ und „orangen“ Revolutionen in Georgien (2003), der Ukraine (2004) und Kirgisien (2005) seien auch eine Folge massiver Unterstützung durch amerikanische Geldgeber gewesen. Jedenfalls bietet das neue Gesetz genügend Handhaben, künftig gegen derlei Aktivitäten wirksamer vorzugehen als bisher.

Im Visier der russischen Exekutive stehen schon seit längerem ausländische Geldgeber oder Organisationen wie das „Open Society Institute“ des US-Milliardärs und liberalen Philanthropen George Soros oder die „Human Rights Watch“, aber auch russische Vereinigungen und Aktivisten wie die hoch angesehene Moskauer „Helsinki-Gruppe“ oder der einstige Yukos-Chef Michail Chodorkowskij, der zurzeit eine achtjährige Lagerhaft in Sibirien verbüßt. Von dessen politischen

Ambitionen war am Ende nur noch die Stiftung „Offenes Russland“ übrig geblieben – doch deren Bankkonten wurden Mitte März 2006 auf gerichtliche Anordnung beschlagnahmt.

Der ursprüngliche Entwurf des NGO-Gesetzes hatte vorgesehen, dass nicht-kommerzielle ausländische Privatorganisationen dazu gezwungen sein sollten, sich als juristische Personen russischen Rechtes registrieren zu lassen. So hätten zum Beispiel die parteinahen politischen Stiftungen aus Deutschland eigenständige Tochterorganisationen gründen müssen, die der umfassenden Kontrolle durch die russische Exekutive unterworfen gewesen wären.

Nach internationalen Protesten Ende 2005 – Bedenken äußerte unter anderem der Europarat – strich die Staatsduma die umstrittene Bestimmung aus dem Entwurf. Für diese Entscheidung fiel wohl auch ins Gewicht, dass Russland 2006 den Vorsitz der G8 innehat und seine politische Führung deshalb darauf bedacht ist, Image-Schäden in Grenzen zu halten. Gleichwohl enthält das NGO-Gesetz immer noch eine Fülle problematischer Bestimmungen, die über die nach Artikel 11 Absatz 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention zulässigen Eingriffe in die Vereinigungsfreiheit hinausgehen dürfen.

So können ausländischen NGOs bestimmte Programme und die Finanzierung bestimmter russischer Partner verboten werden. Das „Bevollmächtigte Organ“, also die Genehmigungsbehörde,

kann ihnen die Zulassung verweigern, wenn ihre Ziele „eine Bedrohung für die Souveränität, die politische Unabhängigkeit, die territoriale Integrität, die nationale Einheit, den einzigartigen Charakter, das kulturelle Erbe und die nationalen Interessen der Russländischen Föderation“ darstellen.

Überwachungsradius

Gegenüber inländischen NGOs räumt das neue Gesetz dem Staat weitreichende Überwachungsbefugnisse ein. Es erlaubt Behördenvertretern, als Beobachter an Vorstandssitzungen privater Körperschaften teilzunehmen, und es bürdet den NGOs umfangreiche Auskunftsplichten über finanzielle Interna auf. Vor allem aber gewährt es dem „Bevollmächtigten Organ“ bei der Rechtsanwendung Interpretationsspielräume, die den Geboten der Rechtssicherheit zuwiderlaufen. Hier setzt denn auch die schärfste Kritik russischer NGOs an: Sie sind mehr beunruhigt über die Frage, wie das Gesetz in der Praxis angewandt wird, als über seinen Inhalt. In der Tat scheint das neue Regelwerk auf der Linie bisheriger Bemühungen zu liegen, die „Vertikale der Macht“ nicht nur zu Lasten parlamentarischer und justizieller Kontrollinstanzen, sondern auch medialer und zivilgesellschaftlicher Wächter auszubauen.

Im Licht der Europäischen Menschenrechtskonvention ist gewiss nicht zu beanstanden, dass ein Rechtsstaat sich vorbehält, auf gesetzlicher Grundlage die Aktivitäten von Nichtregierungsorganisationen zu kontrollieren. Das deutsche Vereinsgesetz etwa regelt, unter welchen Voraussetzungen Vereine verboten werden können. Der Verfassungsschutz beobachtet sie bei Verdacht verfassungsfeindlicher Umtriebe. Die Finanzämter überprüfen, ob sie sich an die Regeln des Gemeinnützigekeitsrechtes halten. Polizei und Staatsanwaltschaft schreiten ein, wenn starke Anzeichen dafür sprechen,

dass unter dem legalen Vereinsmäntelchen organisierte Kriminalität stattfindet. Auch die ausländische Finanzierung politischer Aktivitäten in Deutschland ist nicht unbegrenzt möglich: Das deutsche Parteiengesetz verbietet – von engen Ausnahmen abgesehen – Parteispenden aus Ländern, die nicht der EU angehören.

So gesehen, klingt die amtliche Begründung für das russische NGO-Gesetz zum größten Teil unverfänglich: Es gehe darum, die Finanzierung staatsfeindlicher oder gar terroristischer Vorhaben, Geldwäsche durch so genannte Mangos (Mafia-NGOs) und die Veruntreuung von Vereinsmitteln zu unterbinden. Problematisch ist hingegen das erklärte Ziel, die ausländische Unterstützung „unzulässiger politischer Aktivitäten“ auf russischem Boden zu unterbinden. Was „unzulässig“ ist, definiert die Exekutive. Dieser unbestimmte Gesetzeszweck schießt weit über das legitime Verbot ausländischer Parteispenden hinaus.

Bei aller Skepsis wäre es freilich unangebrachter Alarmismus, Russland auf einem Kurs zu sehen, wie ihn Weißrussland unter Präsident Lukaschenko beschritten hat – auch wenn der Kreml den Diktator von Minsk gegen westliche Kritik in Schutz nimmt. Es gibt in Russland – um nur ein Beispiel zu nennen, das in der westlichen Öffentlichkeit wenig beachtet wird – eine unabhängige Wahlforschung, deren wichtigster Repräsentant der 1930 geborene Soziologe Jurij Levada ist. Das nach ihm benannte „Levada-Zentrum“ (www.levada.ru) ist eine erstrangige zivilgesellschaftliche Instanz mit wissenschaftlich approbierter Autorität. Immer wieder fördert sie Erkenntnisse zu Tage, die dem Kreml nicht ins Konzept passen – etwa die Tatsache, dass sich schon seit Jahren eine Mehrheit der russischen Befragten dafür ausspricht, den Tschetschenienkonflikt durch Verhandlungen statt auf militärischem Wege beizulegen.

Andererseits zeigen die Befunde des Lewada-Zentrums, dass das Meinungsklima in Russland weit entfernt ist von der großen Unzufriedenheit, die zum Aufbegehren des Volkes und zu den friedlichen Umbrüchen in Georgien, der Ukraine und Kirgisien geführt hat. Insofern erweisen sich die politischen Befürchtungen, die dem NGO-Gesetz allem Anschein nach zugrunde liegen, als maßlos übertrieben.

Befund der Bevölkerung

Zwar ist die Systemzufriedenheit nicht sehr hoch, aber die Stimmung bewegt sich keineswegs in Richtung einer politischen Ordnung nach westlichem Muster: Nur zwanzig Prozent der russischen Wähler votieren dafür, während 42 Prozent ein sowjetisches System, „wie wir es vor den 1990er Jahren hatten“, besser fänden und 23 Prozent den Status quo akzeptieren. 75 Prozent halten Ordnung für wichtiger als Demokratie (elf Prozent), auch wenn Ordnung „nur durch gewisse Verletzungen demokratischer Prinzipien und Einschränkungen persönlicher Freiheiten erreicht werden kann“ und Demokratie nur um den Preis zu haben ist, „dass sie destruktiven und kriminellen Elementen eine gewisse Handlungsfreiheit gibt“. Gleichzeitig meinen 52 Prozent, die Interessen des Individuums seien wichtiger als die Interessen des Staates (41 Prozent). Der Widerspruch löst sich auf, wenn man hinter beiden Befunden die Überzeugung sieht, dass Ordnung den Interessen des Individuums dient. Immerhin 53 Prozent der Befragten fühlen sich unter den gegenwärtigen politischen Bedingungen „frei“ oder „ziemlich frei“, während 41 Prozent das nicht so sehen.

Das Vertrauen der russischen Bevölkerung in Präsident Putin ist nach wie vor deutlich höher als das Vertrauen in die Staatsduma, die Regierung und das regionale Führungspersonal – und auf die

Frage, weshalb das so sei, antwortet eine relative Mehrheit von 42 Prozent: „Die Leute sehen niemand anderen, auf den sie sich verlassen können.“ Demgegenüber erklärt eine starke Minderheit von 36 Prozent diesen Befund mit der Vermutung, die Leute trauten dem Präsidenten zu, die Zukunftsprobleme Russlands zu lösen, während nur sechzehn Prozent die Ansicht äußern, Putin habe nach Ansicht der meisten Russen diese Probleme schon wirksam angepackt. Eine Mehrheit von 51 Prozent unterstellt dem Präsidenten, ihm lägen vor allem die Interessen der Sicherheitsorgane am Herzen. Es wäre indes verfehlt, dies als Misstrauensvotum zu betrachten, denn 38 Prozent finden, dass Putins „Vertikale der Macht“ dem Land eher gut tut, während nur 28 Prozent vom Gegenteil überzeugt und 34 Prozent in dieser Frage unentschieden sind.

Im Vorfeld der Wahlen zur Staatsduma 2003 hatte der Kreml versucht, die Arbeit Jurij Lewadas und seines Teams zu erschweren. Vertreter der Ministerien und der Präsidialadministration – alleamt Putin-Loyalisten – verdrängten ihn aus dem Vorstand des „Allrussischen Zentrums für Meinungsforschung“, das er in den Anfangsjahren der Perestrojka gegründet hatte. Es gelang ihm jedoch schnell, das „Lewada-Zentrum“ zu einer neuen Hochburg russischer Wahlforschung aufzubauen.

Diese Geschichte ist ein ermutigendes Zeichen dafür, dass die „Vertikale der Macht“ an Grenzen stößt. Die Kräfte der russischen Zivilgesellschaft mögen schwächer sein, als es aus westlicher Sicht zu wünschen wäre – aber sie sind stark genug, um sich immer wieder gegen die Zumutungen einer auf Kontrolle fixierten Exekutive zu behaupten. Das gibt Anlass zur Hoffnung, dass viele Befürchtungen, die sich mit dem neuen NGO-Gesetz verbinden, am Ende nicht – oder nur zu einem geringen Teil – Wirklichkeit werden.