

Knebel für Russlands Zivilgesellschaft

von Susanne Landwehr

Am 18. April 2006 trat das russische Gesetz über die Berichtspflicht von Nicht-Regierungsorganisationen in Kraft – Das neue Regelwerk bietet eine Handhabe zur völligen staatlichen Kontrolle eines wichtigen Pfeilers der Bürgergesellschaft – Russische Organisationen fürchten um ihre Unabhängigkeit.

Das umstrittene Gesetz über schärfere Kontrollen nichtstaatlicher Organisationen (NGO) in Russland ist am Tag nach Ostern in Kraft getreten. Danach müssen die betroffenen Organisationen detailliert über ihre Arbeit Rechenschaft ablegen. Bisher reichte es, wenn sie dem Justizministerium mitteilten, dass sie ihre Arbeit so weiter führen wie bisher. Zukünftig werden sie auch einem so genannten Föderalen Registrierungsdienst über ihre Tätigkeit berichten müssen, der im Justizministerium angesiedelt werden soll. Gerade hat der russische Premierminister Michail Fradkow die Durchführungsbestimmung unterzeichnet, um das neue Gesetz über gesellschaftliche Organisationen anwenden zu können.

Russische und ausländische Vertreter von Menschenrechtsgruppen, NGO aller Couleur, der Europarat, westliche Regierungen sowie das EU-Parlament hatten bereits im November und Dezember 2005 gegen die drohende Einmischung des Staates in ihre Arbeit sowie gegen die Beschränkung ihrer Unabhängigkeit protestiert. Die Eile, mit der das Gesetz durch die Duma, das russische Parlament, gepeitscht wurde, verstärkte die unguten Gefühle von russischen NGO-Vertretern noch. Eine Reihe europäischer Regierungen sowie die USA bemängelten, dass das Gesetz sich nicht vollständig im Einklang mit den „Standards einer Demokratie befindet“. Auch die parlamentarische Versammlung des Europarats hatte in einem Gutachten gerügt, zahlreiche Bestimmungen des Gesetzes widersprächen der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Russland ist Mitglied im Europarat und hat damit juristisch verbindliche Verpflichtungen übernommen.

Nach einigen Verbesserungen, die dem Entwurf nach der ersten Lesung ein wenig Schärfe nahmen, stimmten die Duma-Abgeordneten in zweiter und dritter Lesung mit großer Mehrheit für das Gesetz. Im Januar 2006 unterschrieb Präsident Wladimir Putin. Nach der vorgeschriebenen 90-Tage-Frist ist es nun in Kraft getreten.

Die russische Regierung will nach eigener Aussage mit dem neuen Gesetz Geldwäsche und Terrorismus bekämpfen und ausländische Gruppen oder Einrichtungen daran hindern, politische Aktivitäten in Russland finanziell zu unterstützen. Dahinter steht die Annahme, dass die so genannten Revolutionen in Georgien Ende 2003 und in der Ukraine Ende 2004 vor allem von aus dem westlichen Ausland finanzierten NGOs vorangetrieben worden seien. Diese Finanzströme sollen nun kontrolliert werden.

Das neue Regelwerk führt ein einheitliches Berichtsverfahren für alle nichtstaatlichen Organisationen ein. Sie müssen angeben, mit welchen Projekten sie sich beschäftigen, wann dies geschah und mit wem sie zusammen gearbeitet haben. Auch ihre Geldquellen aus dem In- und Ausland müssen sie künftig offen legen. Außerdem sind sie verpflichtet, ihre Projektarbeit in Zeitungen, auf Internetseiten oder im Rundfunk zu veröffentlichen. Wenn eine NGO die Souveränität Russlands, die Unabhängigkeit, die territoriale Integrität, die nationale Einheit und Ursprünglichkeit, das kulturelle Erbe oder die nationalen Interessen verletzt, kann ihre Tätigkeit unterbunden werden. Nötig für ein Verbot sind zwei kleinere oder ein größerer Verstoß gegen die Bestimmungen. Die Formulierungen sind allerdings sehr ungenau und im Zweifelsfall in vieler Hinsicht auslegbar sind.

Doch damit nicht genug. Denn die nichtstaatlichen Organisationen unterliegen neuerdings einer doppelten Kontrolle. Der Steuerbehörde waren sie schon immer rechenschaftspflichtig. Justizministerium und der zu gründende Registrierungsdienst kommen noch hinzu – mit wieder neuen Formularen und einer eigenen Systematik, in denen sie zusätzliche Auskünfte über die Finanzen fordern. Das bedeutet für die NGOs einen erheblichen administrativen Aufwand, möglicherweise zusätzliches Personal, das sich vor allem kleinere Organisationen zur schwer leisten können.

„Jetzt ist der wahre Hintergrund des Gesetzes deutlich geworden“, urteilt Swetlana Gannuschkina, Mitglied im Präsidentenrat zur Unterstützung von Instituten der Zivilgesellschaft, in der Moskauer Tageszeitung Kommersant. „Tonnen von Papier für den Föderalen Registrierungsdienst kann man nicht ohne Fehler ausfüllen. Und dann werden die Beamten Organisationen mit zweifelhaften politischen Überzeugungen überprüfen. Sie werden Fehler, die sie in den Papieren gefunden haben, anführen, um die NGOs per Gericht aufzulösen – und das auf einer völlig legalen Grundlage.“ Beispiele gibt es schon. Im Falle des Forschungszentrums für Menschenrechte in Moskau reichte schon die verspätete Abgabe eines Berichts, worauf hin die zuständige Behörde per Gericht die Auflösung des Zentrums forderte. Der Richter lehnte das Gesuch allerdings ab.

Russische und ausländische Vertreter von Stiftungen oder Menschenrechtsorganisationen kritisieren, dass das Gesetz sehr schwammig formuliert sei. Wichtiger fast noch als das Gesetz selbst sind im heutigen Russland die behördlichen Durchführungsbestimmungen. Mitte April legte die Regierung einen Entwurf vor. Darin regelt sie die Anwendungspraxis des Gesetzes. Für ausländische NGOs wie Stiftungen mit Vertretungen in Russland bedeutet das künftig, dass sie ihre Tätigkeits- und Finanzbereich immer zum 15. April des Folgejahres vorlegen müssen. Zudem müssen sie vierteljährlich über ihre eingehenden Geldmittel berichten. Im Oktober fordert die Behörde eine Programmplanung für das kommende Jahr. Sollten sich im Laufe eines Jahres Änderungen vom vorgelegten Programm ergeben, muss die NGOs die Registrierungsbehörde mindestens einen Monat vor Inkrafttreten einer Änderung informieren. Und auch der Beschluss einer Änderung interessiert den russischen Staat künftig. Er möchte binnen zehn Tagen darüber eine Mitteilung erhalten.

„Wie das Ganze dann angewendet werden wird, wie ausführlich und detailliert alle diese Berichte auszusehen haben, wird die Praxis zeigen“, sagte Jens Siegert, Büroleiter der Heinrich-Böll-Stiftung in Russland. „Die von der Regierung vorbereiteten Formulare lassen aber nichts Gutes ahnen. Insbesondere die Vorlage einer Planung und die Meldepflicht von Änderungen lassen vermuten, dass damit ein Instrument geschaffen wird, um ausländischen Organisationen verbieten zu können, bestimmte, von der Regierung nicht gewollte Projekte zu realisieren oder mit bestimmten Organisationen oder Einzelpersonen zusammenzuarbeiten.“

Mit dem Gesetz über die Berichtspflicht von nichtstaatlichen Organisationen hat Putin einen weiteren Schritt gemacht, um die ‚Herrschaft des Rechts‘ in Russland zu etablieren. Bevor nicht deutlich wird, wie das Gesetz angewendet wird, bleibt die Unsicherheit unter den NGOs bestehen. Von jetzt an haben sie Zeit, sich mit den neuen Formularen vertraut zu machen. In einem Jahr dann müssen sie Rechenschaft ablegen.

Susanne Landwehr studierte Slawistik und Betriebswirtschaftslehre. Sie arbeitete als Journalistin in Berlin, Moskau und Frankfurt und ist seit 2003 Mitarbeiterin der Alfred Toepfer Stiftung F.V.S.