

Diskussionspapier

Forschungsgruppe Rußland/GUS
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit



Otto Luchterhandt

Auf dem Wege zur Gleichschaltung der Zivilgesellschaft:

Die Gesellschaftskammer Russlands

FG5 2006/04, Mai 2006

Diskussionspapiere sind Arbeiten im Feld der Forschungsgruppe, die nicht als SWP-Papiere herausgegeben werden. Dabei kann es sich um Vorstudien zu späteren SWP-Arbeiten handeln oder um Arbeiten, die woanders veröffentlicht werden. Kritische Kommentare sind in jedem Fall willkommen.

Auf dem Wege zur Gleichschaltung der Zivilgesellschaft: Die Gesellschaftskammer Russlands

von Prof. Dr. Otto Luchterhandt, Universität Hamburg

I. Einleitung: Die Vorgeschichte

Am 4.4.2005 unterzeichnete Russlands Präsident Putin das föderale Gesetz über die Gesellschaftskammer (obščestvennaja palata)¹. Es trat am 1.7.2005 in Kraft (Art. 29). Am 22.1.2006 konstituierte sich die Kammer und nahm förmlich ihre Arbeit auf. Damit hatte nach fünf Jahren eine Streitfrage ihre Lösung gefunden, welche als ein typisches ideologisch-politisches Produkt des Putin-Regimes und als eines seiner Symbole zugleich gelten kann. Die Gesellschaftskammer ist Präsident Putins Antwort auf die für Russland noch junge politische Herausforderung der spontanen, freien Gründung von Vereinigungen und Verbänden aller möglichen Zwecke und Interessenrichtungen kraft des Menschen- und Bürgerrechts der Vereinigungsfreiheit, kurz: der Zivilgesellschaft². Die Idee ihrer institutionellen Zusammenfassung ist nicht originell und will es wohl auch nicht sein. Jedenfalls steht sie in einer starken russisch-sowjetischen Tradition: Putins Lösung ist ihrem Geiste nach der "Gesellschaft als staatliche Veranstaltung"³ im Zarenreich, gekreuzt mit dem sowjetischen Modell gesellschaftlicher Einheitsorganisationen und Einheitsblöcke als exekutive Transmissionsriemen der Partei- und Staatsführung, näher als der Idee und Realität von Zivilgesellschaft im demokratischen Verfassungsstaat europäisch-nordamerikanischer Prägung⁴.

Mit der Frage nach der Zivilgesellschaft war Putin expressis verbis wohl erstmals von Bundeskanzler Schröder im Herbst 2000 konfrontiert worden. Wie Gernot Erler als Augenzeuge berichtet, schlug ihm Schröder damals vor, man solle etwas gemeinsam zur Förderung eines zivilgesellschaftlichen Dialogs zwischen Deutschland und Russland unternehmen. "Machen wir", soll Putin geantwortet haben⁵. Das Gespräch führte zum "Petersburger Dialog", der – jährlich alternierend in beiden Ländern – erstmals im April 2001 stattfand⁶. Der Dialog war asymmetrisch, denn die russische Seite präsentierte fast ausschließlich im staatlichen Dienst stehende Persönlichkeiten; authentische Vertreter der Zivilgesellschaft Russlands waren – bis

¹ Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj federacii (SZRF) 2005, Nr. 15, Pos. 1277.

² Eine erste, stark ins Grundsätzliche gehende Kommentierung der Institution liefert Nußberger, Angelika: Zivilgesellschaft per Dekret – zur Gründung einer „Gesellschaftskammer“ in der Russischen Föderation, in: Osteuropa-Recht 51. Jg. (2005), S. 245- 253.

³ Geyer, Dietrich: 'Gesellschaft' als staatliche Veranstaltung. Sozialgeschichtliche Aspekte des russischen Behördenstaates im 18. Jahrhundert, in: derselbe (Hg.): Wirtschaft und Gesellschaft im vorrevolutionären Russland, Köln 1975, S. 20 – 53.

⁴ Merkel, Wolfgang/Lauth, Hans-Joachim: Systemwechsel und Zivilgesellschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 1998, B 6/7, S. 3 – 12; Habermas, Jürgen: Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des Rechtsstaates, 4. Aufl., Frankfurt am Main 1994, S. 435 ff m. w. N.

⁵ Zit. nach Fein, Elke: Zivilgesellschaftlicher Paradigmenwechsel oder PR-Aktion? Zum Ersten Allrussischen "Bürgerforum" im Kreml, in: Osteuropa 52. Jg. (2002), S. 158 – 179 (158 f.).

⁶ Deutsch-Russisches Forum e. V.: Jahresbericht für 2000/2001, S. 60 ff.; Franke, Peter: Reden ist Silber – Handeln ist Gold, in: Wostok 2002, Nr. 2, S. 32 – 35.

auf die sprichwörtlichen Feigenblätter – nicht zugelassen⁷. Von hier aus kam vermutlich der politische Anstoß, in Sachen 'Zivilgesellschaft' etwas zu unternehmen. Jedenfalls versuchte nach dem Start des "Petersburger Dialogs" die Präsidialadministration Putins im Bunde mit dubiosen kremlnahen "Polittechnologien" seit dem Sommer 2001 die nach offiziellen Angaben⁸ über 170.000 zählenden gesellschaftlichen Vereinigungen Russlands auf irgendeine Weise organisatorisch zusammenzufassen, wohl auch als institutionelle Grundlage weiterer Runden im "Petersburger Dialog". Bei einem Treffen Putins mit Vertretern diverser gesellschaftlicher Organisationen am 12.6.2001, dem Nationalfeiertag Russlands, schlug der Kosmonaut Leonov eine "Kammer" (palata) der gesellschaftlichen Organisationen vor und kam damit wohl der Zielvorstellung der Präsidialadministration am nächsten. Die Idee konnte sich jedoch nicht durchsetzen. Sie stieß auf den entschiedenen Widerstand vor allem der gut organisierten, mit dem Schutz von Menschen- und Bürgerrechten befassten, weit über Russland hinaus angesehenen Organisationen. Seit Herbst 2000 im Netzwerk der "Narodnaja Assambleja" (Volksversammlung) locker verbunden, lehnten sie eine zivilgesellschaftliche Groß- und Dachorganisation strikt ab. Die vom Machtapparat gelenkten "gesellschaftlichen" Einheitsorganisationen der Sowjetsystems waren noch in allzu frischer, abschreckender Erinnerung!

In den folgenden Monaten rangen die Bürgerrechtler mit der Präsidialadministration und ihrem gesellschaftlichen Anhang um den Plan, für November 2001 ein "Bürgerforum" (graždanskij forum) einzuberufen, um dessen Profil und mögliches Mandat. Für die auf ziviler Assoziationsfreiheit, demokratischer Offenheit, Selbständigkeit und Staatsdistanz bestehenden Anhänger einer authentischen, autonomen Zivilgesellschaft konnte und durfte das "Forum" nicht mehr sein als die freie Plattform eines öffentlichen, offenen und kritischen Dialogs mit der Staatsgewalt. Jeder Form von Institutionalisierung war man abhold. Der Vorstand der Gesellschaft "Memorial" schrieb im Klartext⁹: "Wie aber soll die 'Zivilkammer' (graždanskaja palata) aussehen, falls das Forum eine solche einrichtet? Ein Beratungsorgan, das die Zivilgesellschaft beim Präsidenten 'vertritt'? Eine Ergänzung der beiden Kammern des Parlaments? Etwas in der Art eines 'Ministeriums für Zivilgesellschaftsangelegenheiten', das von dieser selbst organisiert wird? Wir lehnen dies kategorisch ab. Keine Versammlung, auf welche Weise auch immer sie zustande kommt, kann die gesamte Zivilgesellschaft des Landes legitimerweise vertreten. Und keine Struktur kann im Namen aller NGOs Russlands sprechen, sie hätte dazu keinerlei Recht. Eine Superstruktur, die sich über die Zivilgesellschaft stellen würde und sich ein derartiges Recht anmaßte, würde unweigerlich zu einem 'Potemkinschen Dorf' für die Augen des Westens und gleichzeitig zu einem Mechanismus der Kontrolle über das unabhängige gesellschaftliche Leben."

Die Bürgerrechtsorganisationen setzten sich im Ergebnis durch und bewiesen damit ihre seit den Tagen der Perestrojka entstandene, in der Jelzin-Ära gewachsene Kraft.

⁷ Das hat sich seither nicht geändert!

⁸ Siehe dazu die homepage der Gesellschaftskammer oprf.ru. Eine verbreitete Zahlenangabe ist 300000 Organisationen. Zur Problematik auch Schrader, H./ Glagow, M./ Gavra, D./ Kleineberg, M. (Hrsg): Russland auf dem Weg zur Zivilgesellschaft?. Studien zur gesellschaftlichen Selbstorganisation in St. Petersburg, Hamburg 2000.

⁹ "Informacionnoe pis'mo pravlenija obščestva 'Memorial'" v. 12.9.2001, deutsch: Osteuropa 52. Jg. (2002), S. A 4 – A 10 (A 7).

Das "Bürgerforum" fand am 21./22.11.2001 zwar im Kreml, aber nicht unter seiner Regie statt, sondern zu den Bedingungen der Bürgerrechtler. Den Vorsitz führte Ljudmila Alekseeva von der "Moskauer Helsinki-Gruppe", eine der großen alten Damen der sowjetisch-russischen Bürgerrechtsbewegung. Präsident Putin erkannte in seiner Eröffnungsrede das Beharren der Zivilgesellschaft auf Freiheit und Autonomie ausdrücklich an, warb – damit durchaus vereinbar – für einen breiten und intensiven Dialog ("Unser Staat braucht Sie."). Seine weiterreichenden Ziele verpackte er in den Wunsch, "effektive Modelle der Zusammenarbeit zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Institutionen"¹⁰ zu entwickeln. Konkreter zu werden, vermied der Präsident, aber den Beteiligten war natürlich klar, in welche Richtung seine Gedanken gingen.

Das Bürgerforum verabschiedete förmlich eine Vielzahl von Vorschlägen an die Adresse von Präsident und Regierung¹¹, in Organisationsfragen gingen sie aber nicht über die Anregung hinaus, bei Präsident, Regierung und gewissen Fachministerien zivilgesellschaftlich zusammengesetzte Beiräte zu bilden, die Arbeit der bereits vorhandenen zu intensivieren.

Versuche der Präsidialadministration in den folgenden Monaten, mit Hilfe der von ihr gesteuerten Polittechnologien (Gleb Pavlovskij u. a.), mit dem Schwung des "Forums" doch noch zur Gründung einer kremlnahen zivilgesellschaftlichen "Superstruktur" zu gelangen, blieben vergeblich.

Der schon 2001 erkennbare Kurs der Präsidialadministration, die mehr oder weniger regierungskritischen, auf Eigenständigkeit bedachten und zu ihr auch fähigen Nichtregierungsorganisationen, insbesondere aber ihre bis in die Dissidentenzeit zurück reichenden Rechtsschutzvereinigungen politisch an den Rand zu drängen, wurde nach dem Bürgerforum unvermindert fortgesetzt. Man verzichtete allerdings – jedenfalls zunächst noch – darauf, den Plan der 'Institutionalisierung' der Zivilgesellschaft, beschränkt auf ihr kremlloyales Segment, rasch zu realisieren. Über die Gründe der Zurückhaltung kann man nur Vermutungen anstellen, aber vieles spricht dafür, dass die Präsidialadministration erst die föderalen Parlaments- (Dezember 2003) und Präsidentschaftswahlen (März 2004) mit der davon zu erwartenden völligen Marginalisierung der Oppositionsparteien abwarten wollte, bevor man sich erneut und konzentriert die "Zivilgesellschaft" vornahm.

Dass es allerdings für die auf ihre Selbständigkeit pochenden NGOs enger wurde, konnte man u. a. daran ablesen, mit welcher Schärfe und Emotionalität Putin sich bei diversen Gelegenheiten gegen die Finanzierung von gesellschaftlichen Organisationen aus dem Ausland wandte, ihre Legitimität rundheraus in Frage stellte und solche Umstände in die Nähe einer Gefährdung der nationalen Sicherheit Russlands, sei es wegen Unterstützung von Extremismus, wegen Terrorismus, Geldwäsche und Korruption oder wegen Spionage, rückte.

Die Zurückhaltung in Fragen der Zivilgesellschaft beendete Putin unmittelbar nach dem Terrorangriff auf die Schule Nr. 1 in Beslan am 1. September 2004. Der Präsident nutzte keine 14 Tage später – am 13.9. – die Erschütterung, Wut und den Schockzustand der Nation

¹⁰ Text in dt. Übersetzung (mit Quellennachweis) in: Osteuropa, a. a. O., S. A 14: "Aber ich kann Ihnen versichern, dass allen, auch den Vertretern der Regierung, völlig klar ist, dass die Zivilgesellschaft nicht auf ... Initiative der Vertreter der Regierung, nach ihren Wünschen oder gar nach ihren Plänen geschaffen werden kann. Mehr noch: Ich halte es für absolut unproduktiv (!) und prinzipiell (!) unmöglich (!), ja sogar für gefährlich (!) zu versuchen, eine Zivilgesellschaft 'von oben' zu schaffen. Man kann sie überhaupt nicht per Ukaz begründen."

¹¹ A. a. O., S. A 19 ff.

dazu, ein schon seit längerer Zeit "in der Schublade liegendes" strategisches Maßnahmenpaket zum weiteren Ausbau der Übermacht der Präsidialexekutive herauszuholen und der Nation als Mittel wirksamer Terrorbekämpfung vorzustellen. So kam es, dass Putin den Vorschlag, der 2001 auf dem "Bürgerforum" durchgefallen war, aufgriff und die Errichtung einer "Gesellschaftskammer" wie eine beschlossene Sache ankündigte. Den wahren Zweck der Maßnahme, nämlich den autonomen Raum der Zivilgesellschaft unter Kontrolle zu bekommen, konnte nichts deutlicher offenbaren als die weiteren Teile des Maßnahmenpakets¹²: Ernennung der regionalen Exekutivchefs durch den föderalen Präsidenten unter Abschaffung ihrer Direktwahl; Abschaffung der Wahl von Einzelbewerbern nach dem Mehrheitsprinzip bei den Duma-Wahlen, also Einführung des reinen Verhältniswahlrechts nach Parteilisten; die Heraufsetzung der Sperrklausel auf 7 %! Unter den obwaltenden Rahmenbedingungen der föderalen und – zunehmend – auch der regionalen Wahlen zeichnete sich die Perspektive von Einpartei-Parlamenten, besetzt allein mit Abgeordneten von „Edinaja Rossija“ (Einheitliches Russland) ab.

Die Präsidialadministration erteilte dem "Institut für gesellschaftliche Projektarbeiten" (Institut obščestvennogo proektirovanija) unter seinem Direktor Valerij Fadeev¹³ den Auftrag, den Entwurf des Gesetzes über die Gesellschaftskammer auszuarbeiten. Am 8.12.2004 wurde er in die Duma eingebracht¹⁴. Wesentlich wurde er danach nicht mehr geändert¹⁵. Am 16.3.2005 passierte er die Duma, am 23.3. den Föderationsrat.

II. Ziele und Aufgaben der Gesellschaftskammer

Die Funktionen, Ziele und Aufgaben der Gesellschaftskammer definiert das Gesetz auf der von Putin nach Beslan skizzierten Linie. Hervorstechend ist, wie weitreichend, umfassend und infolgedessen verschwommen sie formuliert sind. Es ergibt sich folgendes Bild: Die Gesellschaftskammer soll – so Art. 1 des Gesetzes (künftig: GK-G) – das Zusammenwirken der Bürger der Russländischen Föderation mit ihren Organen aller Ebenen – Föderation, Regionen, örtlichen Selbstverwaltungsorganen – "gewährleisten", um folgende Ziele zu fördern:

1. Erfassung (učet) der Bedürfnisse und Interessen der Bürger,
2. Schutz ihrer Rechte und Freiheiten;
3. "Schutz der Rechte der gesellschaftlichen Vereinigungen bei der Formierung und Realisierung der Staatspolitik";

¹² Wortlaut der Rede Putins in: Nezavisimaja gazeta v. 14.9.2004, S. 3. Wörtlich sagte Putin: "Im Zusammenhang damit halte ich die Idee für wohldurchdacht, eine Gesellschaftskammer zu errichten als Raum eines breiten Dialogs, wo Bürgerinitiativen vorgestellt und ausführlich diskutiert werden könnten und, was nicht weniger wichtig ist, dass eine solche Kammer ein Ort der Durchführung einer gesellschaftlichen Begutachtung derjenigen Schlüsselentscheidungen werden sollte, vor allem der Gesetzesentwürfe, welche die Entwicklungsperspektiven des ganzen Landes betreffen, die gesamt-nationale Bedeutung haben. Faktisch geht es um die gesellschaftliche Kontrolle über die Arbeit des Staatsapparates unter Einschluss der Rechtsschutzorgane und Geheimdienste, was heute nach meiner Ansicht außerordentlich wichtig ist."

¹³ Valerij Aleksandrovič Fadeev gehört zu den vom Präsidenten ernannten Mitgliedern der Gesellschaftskammer.

¹⁴ Izvestija v. 9.12.2004, S. 3.

¹⁵ Manche damals in der Presse zu lesende Ideen und Vorschläge zum Profil der Gesellschaftskammer grenzten ans Absurde! Vgl. etwa Avdijksij, Vladimir/Lenskij, Evgenij: Kakoj byt' palate, in: Izvestija v. 18.11.2004, S. 4.

4. Gesellschaftliche Kontrolle über die Tätigkeit der Exekutivorgane aller Ebenen.

Auffällig ist, wie nachdrücklich, ja, einseitig, die Gesellschaftskammer hier als Sachwalterin von Bürgerrechten und Bürgerinteressen herausgestrichen wird. Es wird sich zeigen, dass das für die Einrichtung der Gesellschaftskammer maßgebende Kooptationsverfahren sowie die Struktur, Aufgaben und Befugnisse der Kammer in einem starken Spannungsverhältnis zu diesen vollmundig verkündeten Zielen stehen.

Die Gewährleistung des Zusammenwirkens von Bürgern bzw. Gesellschaft und Staat beschreibt das Gesetz im weiteren als Interessenabstimmung zwischen Bürgern, NGOs und Staat zur Lösung der wichtigsten Fragen aller Politikbereiche unter Einschluss des Schutzes der nationalen Sicherheit, der Verfassung, aber auch der – wörtlich – "demokratischen Prinzipien der Entwicklung einer Bürgergesellschaft". Zur Erreichung dieser Funktionen und Ziele stellt das Gesetz die Kammer vor folgende Hauptaufgaben, die im weiteren näher beleuchtet werden:

1. "die Heranziehung der Bürger und gesellschaftlichen Vereinigungen zur Realisierung der Staatspolitik",
2. "Die Ergreifung und Unterstützung bürgerlicher Initiativen mit russlandweiter Bedeutung für die Realisierung der Rechte und Interessen von Bürgern und gesellschaftlichen Vereinigungen“,
3. die Durchführung gesellschaftlicher Expertisen zu Gesetzesentwürfen sowohl der Föderation als auch der Regionen ("Subjekte der Föderation") sowie ferner zu den "Entwürfen von normativen Rechtsakten der Exekutive unter Einschluss der örtlichen Selbstverwaltung",
4. Kontrolle über die Tätigkeit der föderalen und der regionalen Exekutivorgane sowie der Organe der örtlichen Selbstverwaltung,
5. Kontrolle über die Beachtung der Meinungsfreiheit in den Medien.

a) Heranziehung zur Realisierung der Staatspolitik

Der Sinn dieser Aufgabe erschließt sich 'westlichen' Augen erst bei näherem Hinsehen. Ihre Formulierung ist jedenfalls in dreifacher Hinsicht bemerkenswert: erstens deswegen, weil sie Politik als "Staatspolitik" in den Rang einer oberhalb von Bürger- und Parteienstreit rangierenden fraglosen, (scheinbar) objektiven Größe jenseits der Kritik erhebt, bei der es nur noch um die Durchführung, eben die "Realisierung“, gehen kann. Dies prägt auch die Wortwahl, denn die "Heranziehung zur" (privlečenie k) Erfüllung einer Aufgabe impliziert die Vorstellung bzw. Existenz eines außen stehenden, übergeordneten Subjekts, das über die nötige Macht und Autorität verfügt, Bürger und gesellschaftliche Organisationen zur Erfüllung ihrer Aufgaben zu mobilisieren und einzusetzen. Die Formulierung ist verräterisch, denn in der Sowjetepoche verwendete die Partei- und Staatsführung den Begriff als feste Formel, um den Einsatz (auch) der gesellschaftlichen Organisationen für die Erfüllung der Staatsaufgaben ("Aufbau des Kommunismus") anzuordnen. Bürger und Gesellschaft wurden und werden dabei "von oben her" in den Blick genommen (top-down), zum Objekt eines fremden Willens gemacht. Dies ist das Gegenbild des demokratischen Prinzips (down-top)! Nichts könnte die tiefe mentale Verwurzelung dieses sowjetkommunistischen Stereotyps schärfer beleuchten als der Umstand, dass "die Heranziehung der Bürger und gesellschaftlichen Vereinigungen" an

erster Stelle des Aufgabenkatalogs steht und ironischerweise unmittelbar auf die Beschwörung – "der demokratischen Entwicklungsprinzipien der Zivilgesellschaft" folgt!

b) Begutachtung der Entwürfe von Gesetzen und Rechtsakten der Exekutive

Die Begutachtung der Entwürfe von Rechtsetzungsakten verschiedenster Art und Ranges soll offenkundig die Hauptaufgabe der Gesellschaftskammer sein, denn ihre Regelungen nehmen den breitesten Raum des Gesetzes ein und gehen am weitesten in die Einzelheiten¹⁶. Ihre Analyse fördert ein in politischer Hinsicht ebenso interessantes wie bezeichnendes Ergebnis zutage. In *terminologischer* Hinsicht ist vorauszuschicken, dass die Expertisekompetenz der Kammer sich auf normative Rechtsakte (normativnye pravovye akty, in deutscher Terminologie: "Gesetze im materiellen Sinne") jeden Ranges bezieht, d. h. auch auf Entwürfe „untergesetzlicher“ Akte der Exekutive (podzakonnnye akty), allerdings, wie der folgende Überblick zeigen wird, mit einer überaus bemerkenswerten Ausnahme.

Die gesellschaftliche Expertise von normativen Rechtsakten kann entweder auf Initiative des "Rates (sovet) der Gesellschaftskammer" verfasst werden oder auf Initiative der an der föderalen Gesetzgebung maßgeblich beteiligten Verfassungsorgane – Präsident, Föderationsrat, Staatsduma, "Regierung" (Ministerkabinett). Der Unterschied wirkt sich auf die sachpolitischen Maßstäbe und die Reichweite der Kritik aus, welche die Expertise üben darf. Denn **uneingeschränkt**, d. h. unter allen möglichen sachlichen Gesichtspunkten, kann die Gesellschaftskammer *kraft eigener Initiative* nur die Entwürfe von Gesetzen der *Regionalparlamente* sowie die normativen Rechtsakte der föderalen und regionalen *Exekutivorganen* und von örtlichen Selbstverwaltungsorganen prüfen. Nur solche Akte liegen voll im Scheinwerfer der Kammerkritik (Art. 18 Abs. 1, 1. Halbsatz).

Lediglich *eingeschränkt* kann die Gesellschaftskammer kraft eigener Initiative hingegen die Entwürfe von *föderalen* Parlamentsgesetzen prüfen, d. h. von 1. Gesetzen zur Änderung der Verfassung (Art. 136 Verfassung RF), 2. von Verfassungsgesetzen (Art. 108 Verfassung RF) und 3. von (einfachen) Gesetzen (Art. 105), welche *erstens* Fragen der "staatlichen Sozialpolitik und der verfassungsmäßigen Rechte auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit"¹⁷ betreffen, *zweitens* Fragen der Gewährleistung der gesellschaftlichen/öffentlichen Sicherheit und der Rechtsordnung" (Art. 18 Abs. 2 GK-G). Wohl nicht zufällig ist die erste Ausnahme etwas verschwommen formuliert, lässt sie doch, restriktiv, eine interpretatorische Begrenzung auf Fragen des Grundrechts der „sozialen Sicherheit“ (im Sinne von Art. 39 föderale Verfassung) oder aber extensiv eine Erstreckung auf alle *sozialen Grundrechte* zu (Art. 37 – 43 föderale Verfassung).

Auf Initiative der föderalen Verfassungsorgane kann die Gesellschaftskammer hingegen mit Entwürfen normativer Rechtsakte jeglicher Art und beliebigen Inhalts befasst werden (Art. 18 Abs. 1, 2. Halbsatz).

¹⁶ Vgl. Art. 2 Nr. 3, Art. 16 Abs. 3 Nr. 3, Art. 17 – 19 GK-G.

¹⁷ Das Gesetz scheint sich hier auf das Grundrecht der sozialen Sicherheit gemäß Art. 39 der föderalen Verfassung in Fällen von Alter, Krankheit, Invalidität usw. zu beziehen.

Was beim eiligen oder oberflächlichen Lesen nicht auffällt, – die Kompetenz zur Expertise unterliegt gewichtigen Einschränkungen, welche, gerade politisch gesehen, bezeichnend, ja, verräterisch sind:

Erstens bestätigt das Gesetz zwischen den Zeilen das sich von vornherein mit der Expertisekompetenz ergebende machtpolitische Spannungsverhältnis der Gesellschaftskammer zur Staatsduma. Dass dies keine abstrakte Spekulation, sondern aktuelle, konfliktrichtige Realität ist, konnte die Öffentlichkeit an der Reaktion der gerade erst ernannten Mitglieder der Gesellschaftskammer auf die im Spätherbst 2005 in der Staatsduma behandelte Novellierung der NGO-Gesetzgebung Russlands¹⁸ ablesen (dazu unten unter V. ausführlich).

Mit in der Staatsduma behandelten Gesetzesentwürfen darf sich die Gesellschaftskammer nämlich grundsätzlich nicht von sich aus beschäftigen. Die Ausnahmen von dieser Regel sind eng, selbst wenn man sie extensiv auslegt, und auch sie sprechen in politischer Hinsicht eine beredte Sprache: denn die Schlussfolgerung liegt auf der Hand, dass die Ermächtigung der Kammer, die Aktivitäten der Duma in sozialpolitischer Hinsicht kritisch zu prüfen, durch das Fiasko ausgelöst worden ist, welches die Duma 2004/2005 mit dem Gesetzespaket zur Umstellung bzw. Ersetzung sozialer Vergünstigungen von (naturalen) Sachleistungen auf Geldleistungen (Beihilfen, Zuschüsse usw.), der so genannten "Monetisierung" erlitten hatte, weil sie sich gegenüber Warnungen taub gestellt hatte¹⁹. Die dadurch ausgelöste Unruhen, die sich u. a. in Massendemonstrationen im ganzen Land ab Januar 2005 Luft gemacht hatten, hatten die Autorität des Staates im allgemeinen und die Popularität Präsident Putins im Besonderen fühlbar geschwächt²⁰.

Die zweite Ausnahme, Gewährleistung der "gesellschaftlichen/öffentlichen" Sicherheit und Rechtsordnung, lässt der Gesellschaftskammer im Ansatz einen weiten Interpretationsspielraum insbesondere zur Kontrolle polizeilicher Eingriffsbefugnisse und damit zum Schutz klassischer Freiheitsrechte der Bürger. Ob bzw. inwieweit die Kammer ihn nutzen wird, ist eine offene Frage. Da Art. 18 von "gesellschaftlicher" (Art. 72 Abs. 1 lit. b föderale Verfassung), nicht aber von "nationaler" Sicherheit spricht, wird man eher vorsichtige Erwartungen hegen müssen²¹.

Die bedeutendste Einschränkung des Mandats der Gesellschaftskammer ist aber die Ausklammerung der "Dekrete" (ukaz) des föderalen Präsidenten aus der Kompetenz zur Expertise²². Sachlich-funktional lässt sich die Ausnahme nicht begründen. Im Gegenteil, sie ist

¹⁸ Siehe weiter unten S.28.

¹⁹ "Artikel-Gesetz" v. 22.8.,2004 (SZRF 2004 Nr. 35, Pos. 3607); Wohnungsgesetzbuch vom 29.12.2004 (SZRF 2005 Nr. 1, Pos. 14); Artikel-Gesetz v. 29.12.2004 (SZRF 2005 Nr. 1, Pos. 25); Gesetz über Tarife im Kommunalwesen v. 30.12.2004 (SZRF 2005 Nr. 1, Pos. 36). Vgl. dazu die Kritik an dem Gesetzespaket, welches die Staatsduma am 2.7.2004 in erster Lesung passierte durch den prominenten Finanzexperten Michail Zadornov (Interview), in: Novaja gazeta 2004, Nr. 49 (12. – 14.7.) S. 4/5.

²⁰ Vgl. die Chroniken und Reportagen zur russlandweiten Demonstrationsbewegung nach Inkrafttreten des Gesetzespakets am 1. 1.2005 u. a. in der Novaja gazeta 2005, Nr. 2 (S. 1 – 4), Nr. 3 (S. 1 – 5), Nr. 4 (S. 8 – 10), Nr. 5 (S. 10/11) usw. sowie die weitere zentrale Presse im Januar und Februar 2005. Ein schräges Licht war allerdings auf das 'Projekt' der Gesellschaftskammer gefallen, als, beginnend mit dem Gebiet Saratov, regionale Gesellschaftskammer sich gegen die Demonstrationen wendeten!

²¹ In Art. 2 Abs. 1 GK-G ist zwar von der Gewährleistung der "nationalen" Sicherheit die Rede, aber nur als allgemeines Ziel, nicht als konkrete Aufgabe.

²² Zwar sind auch die Dekrete des Präsidenten "Normative Rechtsakte", aber nicht solche der föderalen Exekutivorgane. Denn gemäß Art. 110 Abs. 1, Art. 80 föderale Verfassung gehört der Präsident nicht zur "Exekutive"; er steht *über* ihr.

zutiefst widersprüchlich, weil sogar Gesetze des höchsten Ranges der Expertise zugänglich sind. Außerdem tragen sämtliche Gesetze die Unterschrift des Präsidenten, womit sie auch zu seinen Willensakten werden (Art. 84 lit. e) Verfassung)! Man kann die Ausnahme nur politisch erklären: Sie atmet den Geist des Präsidialregimes Putins im allgemeinen und ist Ausdruck der politischen Funktion und institutionellen Stellung der Gesellschaftskammer innerhalb dieses Regimes im besonderen sowie darüber hinaus Ausdruck eines eigenwilligen Politikverständnisses.

Der Präsident verkörpert mit seiner überwältigenden Machtfülle den Kern der Staatsgewalt Russlands. Er allein hat die politische Richtliniengewalt im Staat²³. Er steht als "Staatsoberhaupt" (Art. 80 Abs. 1 Verfassung) jenseits der drei klassischen Gewalten, repräsentiert gewissermaßen eine eigene, vierte Gewalt über ihnen. Die vom Präsidenten insbesondere in seinen jährlichen "Botschaften" zur Lage der Nation verkündeten Ziele und Aufgaben gelten daher auch nicht als Ausdruck eines partikularen politischen Parteiwillens wie im Falle einer parlamentarischen Regierung, sondern Ausdruck eben "der Innen- und Außenpolitik des *Staates*" (Art. 80 Abs. 3 föderale Verfassung), also jener "Staatspolitik", zu deren Exekutivorgan der oben kommentierte Art. 2 Nr. 1 GK-G die Gesellschaftskammer macht!

So erschließt sich die *politische* Folgerichtigkeit, aber auch die Brisanz der für die Präsidentendekrete gemachten Ausnahme vor dem Hintergrund der Hauptaufgabe der Kammer, Bürger und gesellschaftliche Vereinigungen zur Realisierung der Staatspolitik "heranzuziehen": Sie bringt indirekt zum Ausdruck, dass die Gesellschaftskammer nicht eigentlich eine Institution der Gesellschaft ist, sondern ein politisches Instrument der Präsidialexekutive Russlands, des Präsidenten und seiner Administration, einerseits zur Kontrolle der Staatsduma und der Regierung, andererseits zur Kontrolle der "Zivilgesellschaft"!

Von diesem Ansatz her wird verständlich, weswegen die Tätigkeit der Gesellschaftskammer von offizieller Seite prinzipiell als nicht "politisch", nicht als "Politik", hingestellt wird und alle gegenteiligen Einschätzungen scharf zurückgewiesen werden. Dem liegt ein spezifisches Politikverständnis zugrunde, nämlich die Gleichsetzung von Politik mit Parteipolitik. Putin hat das bei der Eröffnung der Gesellschaftskammer in den folgenden Satz gekleidet²⁴: "Die Arbeit in ihr [d. h. Gesellschaftskammer] baut sich ohne irgendeine politische Engagiertheit, ohne Parteipräferenzen auf." Das heißt: Politik ist der Staatsduma kraft der in ihr vertretenen politischen Parteien vorbehalten. Die Gesellschaftskammer steht abseits davon; sie ist der "Staatspolitik" des Präsidenten verpflichtet! Parteimitglieder müssen daher ihre Parteimitgliedschaft mit Eintritt in die Gesellschaftskammer suspendieren (Art. 11 Abs. 1 GK-G).

Dass die konzeptionelle Verengung von Politik auf Parteipolitik eine wirklichkeitsfremde, künstliche Konstruktion ist, die auch und gerade der Erfahrung mit dem Putin-Regime widerspricht und bei wissenschaftlicher Analyse wie ein Kartenhaus einstürzen müßte, ist zu offensichtlich, als dass dies einer ausführlichen Widerlegung bedürfte! Unbeeindruckt durch offizielle Verlautbarungen hat denn auch Sergej Markov, prominenter Politologe und Kammermitglied, festgestellt, die Gesellschaftskammer sei "ein politisches Institut Russ-

²³ Art. 80 Abs. 3: "Der Präsident der Russländischen Föderation ... bestimmt die Hauptrichtungen der Innen- und Außenpolitik des Staates."

²⁴ Text seiner Rede: www.oprf.ru/rus/viewstuff.

lands, ein politischer Bundesgenosse des Präsidenten", nämlich zur "Erhöhung der Effektivität des Verwaltungsapparates und zur Kontrolle über die Bürokratie"²⁵!

Gleichwohl ist die Konstruktion eine verbindliche Vorgabe für die Gesellschaftskammer: Sie steht als "unpolitische" Einrichtung mit dem Anspruch zivilgesellschaftlicher Repräsentanz neben der Staatsduma als "politische" Einrichtung, beide aber werden von der Präsidialexekutive im Namen einer ihrer Kritik entzogenen "Staatspolitik" kontrolliert und gesteuert.

Dass man die Konstruktion selbst in der Gesellschaftskammer nicht für sonderlich überzeugend hält, hat kein Geringerer als ihr Hauptrepräsentant in seiner Eröffnungsrede am 22.1.2006 zwischen den Zeilen klar gemacht. Velichov sagte²⁶:

"Mit der Staatsgewalt werden wir unbedingt streiten, und wir streiten schon, aber wir werden den Sturz der Regierung nicht zu unserer Aufgabe machen. Aber mit dem Präsidenten zu streiten, ist nach dem Gesetz über die Gesellschaftskammer nicht zulässig; die Tätigkeit des Staatsoberhauptes ist aus dem Rahmen Ihrer Kontrolle ausgeklammert. Formell ausgeklammert, doch ist es offensichtlich, dass in unseren Erklärungen auch Wertungen der Aktionen des Präsidenten und seiner Administration vorhanden sein werden. Etwas anderes ist es, dass der Präsident auf unsere Meinung nicht zu hören braucht ..."

c) Gesellschaftliche Kontrolle über die Tätigkeit der Exekutivorgane

Das Gesetz verleiht der Gesellschaftskammer ein umfassendes Mandat, die gesamte Tätigkeit sämtlicher Exekutivorgane aller staatlichen Ebenen (mit Ausnahme allein der Präsidialadministration), von der föderalen Regierung (pravitel'stvo) bis hinunter zum letzten Dorfsowjet der örtlichen Selbstverwaltung zum Objekt ihrer "gesellschaftlichen Kontrolle" zu machen. Einbezogen sind im Prinzip auch die unmittelbar den föderalen Präsidenten unterstellten Macht- bzw. Sicherheitsressorts (siloviki), hier freilich nach Maßgabe einer vom Präsidenten zu erlassenden Sonderregelung (Art. 23 Abs. 4; Art. 20 Abs. 2 GK-G).

Die Kontrollermächtigung wirft zwei kritische Fragen auf: *Erstens* ist nicht recht erkennbar, woraus der föderale Gesetzgeber die Kompetenz der Föderation herleitet, der Gesellschaftskammer als einem föderalen Organ die Kompetenz zur Kontrolle auch der regionalen Exekutivorgane sowie der Organe der örtlichen Selbstverwaltung einzuräumen. Die Pflicht der *regionalen* Staatsorgane, der föderalen Gesellschaftskammer die Entwürfe von normativen Rechtsakten und sonstige angeforderte Materialien und Informationen auszuhändigen (Art. 18 Abs. 4; Art. 24) und die Gutachten der Gesellschaftskammer zu prüfen (Art. 19 Abs. 5) und den Mitgliedern der föderalen Gesellschaftskammer bei der Erfüllung ihrer Aufgaben in jeder Weise behilflich zu sein (Art. 25), haben keine Stütze in den Kompetenzbestimmungen der föderalen Verfassung (Art. 71; 72; 77)!

Zweitens sind Ausmaß und Umfang der Kontrollkompetenz von einer Weite, die man nur als grotesk bezeichnen kann. Die Gesellschaftskammer wäre schon dann überfordert, wenn sie nur dazu ermächtigt wäre, die Entwürfe der von der Staatsduma beratenen (föderalen) Gesetze und der föderalen Regierungsverordnungen zu überprüfen. Die Erstreckung ihrer

²⁵ Nezavisimaja gazeta v. 18.1.2006, S. 1/2.

²⁶ www.oprf.ru/rus/viewpaperannounce.php.

Begutachtungskompetenz auf *sämtliche* normativen Rechtsakte, auch die der Regionen und örtlichen Selbstverwaltungsorgane, lässt jedes vernünftige Augenmaß und Sinn für Praktikabilität vermissen.

Beide Einwände lenken den Blick auf die in ca. einem Drittel der Subjekte der Föderation unter verschiedenen Bezeichnungen eingerichteten zivilgesellschaftlichen Vertretungen ("Kammern", "Räte", "Versammlungen"), ihren Status, ihre Funktionen und ihr Verhältnis zur föderalen Gesellschaftskammer²⁷. Das Gesetz über die föderale Gesellschaftskammer hat seine regionalen "Schwestern" nicht übersehen, vielmehr der föderalen Kammer die Kompetenz zugewiesen, ihnen "informativische, methodologische und sonstige Unterstützung" zu erweisen (Art. 2 Ziffer 6). Es läge in der Konsequenz des von Putin verfolgten Kurses der Zentralisierung und Unitarisierung Russlands, bei der Vertikale der staatlichen Organe nicht stehen zu bleiben, sondern auch die Gesellschaftskammern der Föderation und der Regionen in eine hierarchische Ordnung zu bringen. Tatsächlich ist es dorthin nur noch ein kleiner Schritt, denn schließlich erstreckt das Gesetz die Kompetenzen der föderalen Gesellschaftskammer bereits auf sämtliche Verwaltungsebenen des Staates, und da dürfte es nur noch eine Frage der Zeit und der juristischen Technik sein, die regionalen Gesellschaftskammern zu Befehlsempfängern ihrer "großen Schwester" zu machen. Und tatsächlich ist diese Entwicklung bereits in vollem Gange!

d) Kontrolle der Medien unter dem Gesichtspunkt der Meinungsfreiheit

Auf Initiative Präsident Putins erhielt die Gesellschaftskammer Ende 2005, also noch vor ihrer Konstituierung, die zusätzliche Kompetenz, "die Einhaltung der Meinungsfreiheit in Masseninformationsmitteln" zu kontrollieren, zu diesem Zweck Konferenzen über Maßnahmen zur Gewährleistung der Medien-, Informations- und Meinungsfreiheit mit allen Beteiligten – Bürgern, Redaktionen, Experten – zu veranstalten, Empfehlungen zu verfassen" sowie "Gutachten über Verletzungen der Meinungs- und Pressefreiheit durch einzelne Medien bzw. Sender abzugeben und sie an die Aufsichtsorgane über die Medien mit der Maßgabe zu senden, Sanktionen zu ergreifen"²⁸.

Mit Blick auf die in der Gesellschaftskammer sitzenden Medienfunktionäre äußerten namhafte demokratische Politiker starke Skepsis, dass auf diesem Gebiet 'Böcke' zu 'gärtnerischen' Funktionen taugten²⁹. Ob die weitere Kompetenz dazu genutzt wird, gegenüber den inzwischen weitgehend sowohl auf föderaler als auch auf regionaler Ebene von der Exekutive kontrollierten, gelenkten und zensurierten Medien die Meinungsfreiheit *nachhaltig* zur Geltung zu bringen, ist denn auch eher unwahrscheinlich, wesentlich wahrscheinlicher dagegen,

²⁷ "Gesellschaftliche Kammern" bestehen u. a. in den Republiken Tatarstan, Komi, Mordwinien, Udmurtien sowie im Gebiet Moskau, Rjazan'; ein "Gesellschaftlicher Rat" z. B. in der Republik Mari El, "Gesellschaftliche Versammlung" im Gebiet Samara. Sie haben meist den Status eines Organs "beim" Chef der Regionalexekutive. Besetzt werden sie in der Regel durch Ernennung mindestens eines Drittels der Mitglieder durch den regionalen Exekutivchef.

²⁸ Föderales Gesetz über die Änderung der Art. 2 und 16 des Gesetzes über die Gesellschaftskammer, Text: SZRF 2006 Nr. 1, Pos. 6. Nezavisimaja gazeta v. 13.10.2005, S. 1/2; 14.11.2005, S. 2.

²⁹ Nezavisimaja gazeta v. 13.10.2005, S. 2 (Beiträge von Nikita Belych, Oleg Kulikov, Sergej Mitrochin, Aleksej Čadaev, Michail Fedotov, Boris Nemcov).

dass die Kontrollkompetenz "auf Empfehlung" aus der Administration des Präsidenten gegen die letzten noch nicht vom Staat beherrschten Medien gerichtet wird.

e) Funktionale Nebenkompetenzen

Die aus allen Teilen des Gesetzes hervorschauende Tendenz, die Gesellschaftskammer zum beherrschenden Akteur im Raum der Zivilgesellschaft zu machen, zeigt sich auch in dem folgenden Bündel organisatorisch-informationeller Kompetenzen:

Die Gesellschaftskammer soll systematisch Informationen über zivilgesellschaftliche Initiativen im ganzen Land sammeln, diese bearbeiten und sie interessierten Bürgern zur Verfügung stellen. Sie hat ferner das Recht, "Bürgerforen" zu organisieren und Anhörungen zu öffentlichen Fragen durchzuführen (Art. 21). Jährlich gibt die Kammer einen "Bericht über den Zustand der Bürgergesellschaft in der Russländischen Föderation" heraus. Sie führt ferner ein publizistisches Organ und hat privilegierten Zugang sowohl zu einem zentralen Fernseh-, als auch zu einem entsprechenden Rundfunkkanal, der ihr monatlich mindestens eine Stunde für Sendungen nach einem bestimmten Plan der Gesellschaftskammer zur Verfügung steht (Art. 27). Darüber laufen inzwischen bereits Verhandlungen, die wohl bald zu dem Ergebnis führen werden, dass der Gesellschaftskammer feste Sendezeiten, sei es im Ersten Kanal oder im Kanal „Rossija“ eingeräumt werden³⁰. Der von verschiedenen Mitgliedern gemachte Vorschlag, auf der Grundlage und in Regie der Gesellschaftskammer einen eigenen "gesellschaftlichen Fernsehkanal" einzurichten, weil die völlig vom Staat beherrschten elektronischen Medien zu informationsschwach und zu einförmig seien, dürfte damit wohl vom Tisch sein³¹.

f) Die Gesellschaftskammer – am Geldhahn staatlicher NGO-Finanzierung ?

Zwar eine gegenüber dem Staat wahrzunehmende, letztlich aber die NGOs treffende Kompetenz ist das Recht der Gesellschaftskammer, den Staatsorganen in Fragen der "Entwicklung der Zivilgesellschaft" dazu Empfehlungen zu geben, welche Prioritäten sie bei entsprechenden Förderungsmaßnahmen setzen sollen (Art. 2 Nr. 5 GK-G). Das könnte sich auch auf die Verteilung von Finanzmitteln an die gesellschaftlichen Vereinigungen beziehen. Seitdem Präsident Putin am 20.7.2005 bei einer Begegnung mit dem "Rat für Menschenrechte" in Gegenwart prominenter Vertreter der bedeutendsten, angesehensten Menschenrechtsorganisationen Russlands mit großer Erregung sich "kategorisch gegen die Finanzierung *politischer* Tätigkeit in Russland vom Ausland her" gewandt hatte³², mussten sich viele NGOs, insbesondere aber die mit dem Schutz von Menschen- und Bürgerrechten befassten Organisationen existentiell bedroht fühlen; denn es war – und ist noch immer – eine allen wohl bekannte Tatsache, dass gerade sie vor allem von ausländischen, vor allem amerikanischen und europäischen Institutionen, Stiftungen usw. über diverse humanitäre Programme finanziert werden. Ungewöhnlich oder gar erstaunlich war das angesichts der in Russland infolge des kommunistischen Regimes völlig fehlenden Tradition eines Mäzenatentums und naturgemäß noch fehlender großer privater Vermögen keineswegs. Scheele Blicke auf die Finanzierung aus dem

³⁰ Vgl. den Bericht in *Nezavisimaja gazeta* v. 1.3.2006, S. 2.

³¹ Vgl. *Nezavisimaja gazeta* v. 16.11.2005, S. 3 (*Delovaja Rossija; Opora Rossii*).

³² *zvestija* v. 21.7.2005, S. 1/2. Anwesend waren Ljudmila Alekseeva, Aleksandr Auzan, Svetlana Gannuškina, Svjatoslav Zabelin, Sergej Karaganov, Jaroslav Kuz'minov, Ida Kuklina, Sergej Markov, Tamara Morščakova, Aleksej Podberëzkin, Vladimir Pozner, Vladimir Solov'ëv, Aleksandr Sungurov, Vitalij Tret'jakov.

einst 'feindlichen' Westen zu werfen, hatte die Präsidiālexekutive aber auch deswegen keinen Anlass, weil die große Masse aus 'westlichen' Quellen stammender Hilfsgelder – direkt oder indirekt – seit Jahren in Russlands Staatshaushalt floss.

Im Übrigen hatte der Staat selbst ganz wesentlich zu diesen Verhältnissen beigetragen. Die finanzielle Situation vieler NGOs hatte sich nämlich durch die Zerschlagung des Menatep-Jukos-Komplexes und den Angriff auf seine Spitzenmanager Chodorkovskij, Lebedev und Nevzlin erheblich verschlechtert, denn dies hatte die doppelte Wirkung, dass zum einen mit ihrer Ausschaltung bedeutende Financiers autonomer, zivilgesellschaftlicher Aktivitäten ausfielen. Zum anderen verstanden andere vermögende Geschäftsleute das rüde Vorgehen gegen Jukos – durchaus richtig – als Signal, von der Administration des Präsidenten als "oppositionell" wahrgenommene NGOs nicht zu unterstützen, und tatsächlich handelt man auch danach!

Wo die Behörden die Grenze zwischen "politisch" und "nicht politisch" ziehen und insbesondere Rechtsschutzaktivitäten und demokratische Bildungsmaßnahmen einordnen würden, ist offenkundig eine Ermessensentscheidung und daher völlig unberechenbar. Dass gerade die Rechtsschutzorganisationen Russlands besonderen Grund hatten, sich ernste Sorgen zu machen, war mit Händen zu greifen. Seit März 2005 kursierte in der Administration des Präsidenten ein Verzeichnis nichtstaatlicher Organisationen, deren Tätigkeit, gerade auch wegen ihrer Finanzierung „aus dem Westen“, als 'Untergrabung' (podryvnaja) der nationalen Sicherheit eingestuft wurde³³, an vorderster Stelle die berühmte „Moskauer Helsinkigruppe“. Die Vermutung drängt sich auf, dass die in der Präsidiālexekutive an entscheidenden Machthebeln sitzenden ehemaligen Geheimdienstler aus dem KGB die Menschenrechtsorganisationen des Landes – ungerührt durch sein neues Leben unter einer betont menschenrechtsfreundlichen Verfassung – weiterhin als Feinde wahrnehmen.

Im Ergebnis hat die Präsidiāadministration die weitere Finanzierung der in Russland tätigen Nichtregierungsorganisationen zu einer Grundsatzfrage und zugleich zu einer Staatsaufgabe gemacht. Präsident Putin brachte das bei dem erwähnten Treffen mit dem Satz auf den Punkt³⁴: "Wir verstehen, dass die Organisationen Unterstützung brauchen. Lasst uns über die Formen der Lösung dieses Problems nachdenken." Wie die Entwicklung seither zeigt, dachte er an die Alimentierung der NGOs aus dem föderalen Staatshaushalt³⁵. Dabei geht es auch um die Frage, ob der Gesellschaftskammer die Kompetenz übertragen werden wird, die für sie vorgesehenen Haushaltsmittel unter den NGOs zu verteilen. Seit ihrer Konstituierung wird darüber intensiv und kontrovers diskutiert. Nach Valerij Tiškov, Vorsitzender der Kommission der Kammer für Fragen der Toleranz und der Gewissensfreiheit, sollte die Kontrolle über die staatliche Finanzierung der gesellschaftlichen Organisationen überhaupt die wichtigste Funktion der Gesellschaftskammer sein; sie "könnte das Prestige der Kammer heben"³⁶.

Auch wenn das nicht offen von allen Seiten zugegeben wird, so ist doch jedem Beteiligten völlig klar, dass nur solche gesellschaftlichen Vereinigungen mit staatlicher Finanzierung rechnen können, die sich loyal gegenüber der "Staatspolitik" des Kreml verhalten und

³³ Soldatov, Andrej: Bulyžnik Eë Veličestva, in: Novaja gazeta 2006, Nr. 5, S. 2/3 (2).

³⁴ Izvestija vom 21.7.2005, S. 2.

³⁵ Vgl. Kommersant v. 8.2.2006, S. 4; 15.2.2006, S. 8; 20.2.2006, S. 4.

³⁶ Zitiert nach Nezavisimaja gazeta v. 3.10.2005, S. 1/3.

mit der Gesellschaftskammer "konstruktiv" zusammenarbeiten. Der Satz 'Wer zahlt, bestellt die Musik', ist eine (nicht nur) in Russland zu geläufige Redewendung, um die Öffentlichkeit ernstlich vom Gegenteil überzeugen zu können. Schließlich bildet die Sicherung ihrer Loyalität das Motiv dafür, die Gesellschaftskammer *selbst* aus dem Staatshaushalt zu finanzieren³⁷.

In der Diskussion sind verschiedene Modelle, sei es, die Mittel aus dem Titel der Präsidentialadministration zu nehmen oder einen Sonderfonds beim Präsidenten einzurichten, sei es, die NGOs über die Regierung und ein entsprechendes "Zielprogramm" zu finanzieren. Andere schlagen die Errichtung eines von Privatunternehmen und dem Staatshaushalt ko-finanzierten Fonds vor, wieder andere ein Vorgehen nach dem Modell der neuerdings eingeführten staatlichen Parteienfinanzierung³⁸. Viele plädieren dafür, die Frage wegen ihrer großen Bedeutung spezialgesetzlich zu regeln. Die Hoffnung scheint noch lebendig, man könne einen objektiven, gerechten Verteilungsmechanismus gegenüber den NGOs gleichsam "mit verbundenen Augen" erreichen.

Unterdessen ist die Duma nicht untätig geblieben: Bei Nachberatungen zum föderalen Haushalt für 2006 wurden die Finanzmittel für die Unterstützung zivilgesellschaftlicher Aktivitäten³⁹ auf 500 Millionen Rubel aufgestockt. Finanzminister Kudrin ließ anlässlich der 3. Lesung des Haushaltsgesetzentwurfes keinen Zweifel daran, dass nur solche gesellschaftliche Vereinigungen finanzielle Leistungen aus diesem Haushaltstitel erwarten dürften, welche der Staat für nützlich halte⁴⁰. Seine Stellvertreterin, Tatjana Golikova, sagte, die Bereitstellung von Geld für die Zivilgesellschaft sei ein direkter Auftrag Vladimir Putins und Teil des Einzelplans der Präsidentialadministration⁴¹.

III. Die Errichtung der Gesellschaftskammer (2005/2006)

Die Gesellschaftskammer besteht von Gesetzes wegen aus 126 Mitgliedern (Art. 6 Abs. 1 GK-G). Sie sind in drei Stufen zu je 42 Mitgliedern zu bestimmen. Die Amtszeit ist auf zwei Jahre begrenzt (Art. 8 Abs. 13). Das Gesetz regelt ausführlich die Bildung der Kammer, und zwar in der Form einer Mischung aus Ernennungs- und Kooptationsverfahren⁴².

³⁷ Art. 8 Abs. 17; Art. 28 GK-G. Dazu auch Tropkina, Ol'ga: *Biznesu ne dadut finansirovat' obščestvennuju palatu*, in: *Izvestija* v. 12.12.2005, S. 3 Der Vorsitzende des entsprechenden Duma-Ausschusses, Sergej Popov, erklärte dieser Quelle zu Folge: "Schlechter wäre die Abhängigkeit von den Oligarchen."

³⁸ Das "deutsche Modell" der Finanzierung der politischen Stiftungen aus dem Bundeshaushalt gilt wegen der völlig anders gearteten politischen Strukturen in der Staatsduma als nicht nachahmenswert, so jedenfalls Svetlana Gannuškina. A. a. O.

³⁹ Die Zweckbestimmung lautet: "Unterstützung von nichtkommerziellen Organisationen, die an der Entwicklung der Institute der Zivilgesellschaft beteiligt sind". Der Zusatz "in Russland und im Ausland" wirft ein Licht auf die Doppelzüngigkeit der Präsidentialadministration, denn wie bisher schon nimmt Russland für sich auch weiterhin das Recht in Anspruch, auch mit finanziellen Mitteln im nahen Ausland Maßnahmen nicht nur zugunsten seiner dort lebenden Landsleute, sondern auch zur Unterbindung bzw. Bekämpfung "orange-farbener Revolutionen" dort tätig zu werden.

⁴⁰ *Nezavisimaja gazeta* v. 21.11.2005, S. 1.

⁴¹ *Nezavisimaja gazeta* v. 10.11.2005, S. 2, v. 21.11.2005, S. 2.

⁴² Art. 30 für die erstmalige, Art. 8 für alle weiteren Formierungen.

Die Organisationen der Zivilgesellschaft sind daran zwar beteiligt, aber weniger Subjekt als vielmehr Objekt der "Formierung" (formirovanie)⁴³.

a) Der Start: Die Präsidialmitglieder

Innerhalb von 30 Tagen nach dem Inkrafttreten des Gesetzes, also ab dem 1.7. 2005, hatte Präsident Putin 42 Kandidaten für die Mitgliedschaft in der Kammer zu benennen. Innerhalb weiterer 30 Tage mussten sich die Aufgeforderten erklären, also ihre Kandidatur entweder ablehnen oder annehmen (Art. 8 Abs. 2 GK-G). Der Einladung zur Kandidatur hatten Konsultationen mit "Vereinigungen der nichtkommerziellen Organisationen, den Akademien der Wissenschaften Russlands und den Kulturschaffenden Berufsverbänden (tvorčeskie sojuzy)" vorauszugehen. Der Kammermitgliedschaft würdig sollen nur solche Persönlichkeiten sein, die besondere Verdienste gegenüber Staat und Gesellschaft haben⁴⁴. Der Qualifikationsvorbehalt gilt nur für die 42er Gruppe des Präsidenten. Welche Kriterien für die Auswahl der weiteren 84 Mitglieder gelten sollen, lässt das Gesetz offen, legt die Entscheidung also in das Ermessen der "Präsidialmitglieder" und der von ihr kooptierten zweiten Mitgliedergruppe aus dem Kreis der gesamtrossischen gesellschaftlichen Organisationen.

Schlüsselbedeutung für die Errichtung der Gesellschaftskammer hat also der Apparat des Präsidenten, seine „Administration“. Zuständig für die Arbeit u. a. mit den politischen Parteien, allen nichtstaatlichen Organisationen, kurz: für die „Zivilgesellschaft“, ist dort seit Jahren ihr stellvertretender Chef, Vladislav Surkov. Bei ihm laufen wie bei einem Marionettenspieler oder Strippenzieher, alle Fäden zusammen, und so war denn auch seine Hand in den folgenden Monaten, mal deutlicher, mal weniger deutlich, hinter dem Geschehen auf der „gesellschaftlichen“ Bühne zu erkennen⁴⁵.

Über die Konsultationen des Präsidenten ist – zur Frustration der Presse – nur wenig durchgesickert. Putin selbst teilte mit, bei ihm seien 300 Vorschläge eingegangen⁴⁶. Ella Pamfilova, Vorsitzende des "Rates beim Präsidenten zur Förderung der Entwicklung von Instituten der Zivilgesellschaft und der Menschenrechte", und Mitorganisatorin des Bürgerforums von 2001, hatte auf Bitte der Präsidialadministration vier, die Föderation Unabhängiger Gewerkschaften acht, die Kreml-Partei "Einheitliches Russland" ("Edinaja Rossija") 10 Vorschläge gemacht⁴⁷.

⁴³ Formirovanie ist ein in der Sowjetzeit geprägter Begriff, um die (personelle) Bildung einer Körperschaft zu bezeichnen, die durch Außensteuerung, nämlich von Seiten des Parteiapparates, erfolgte, nicht hingegen durch freie Wahl von unten unter demokratischen Bedingungen. Er findet auch auf die Bildung der Gesellschaftskammer Anwendung.

⁴⁴ Vgl. Art. 30 Abs. 1 i. V. m. Art. 8 Abs. 2 und 3 GK-G.

⁴⁵ Siehe dazu im Kontext Nezavisimaja gazeta v. 13.7. 2005, S. 1/3; v. 3.10. 2005, S. 1/3; Kommersant v. 13.1. 2006, S. 2; v. 10.2.2006, S. 3; Nezavisimaja gazeta v. 13. 2.2006, S.2; zu Surkovs polit-technologischen Vorstellungen der Gestaltung des politischen Systems Russlands siehe auch Radzichovskij, Leonid: Evropejcy sverchu, in: Nezavisimaja gazeta v. 7.3. 2006, S. 11.

⁴⁶ Nezavisimaja gazeta v. 4.8.2005, S. 2.

⁴⁷ Nezavisimaja gazeta v. 1.8.2005, S. 2. Ironischerweise fiel niemand von ihnen, streng genommen, unter die zur Konsultation vorgesehenen Subjekte. Bezüglich Pamfilova ist das evident. Gewerkschaften und politische Parteien fallen hingegen nicht unter die Regelungen der "gesellschaftlichen Vereinigungen" und "nichtkommerziellen Organisationen" (vgl. Art. 116 ff. ZGB I. Teil RF), weil für sie eigene Gesetze gelten.

Am 3.8.2005 berief Putin eine gemeinsame Sitzung der sechs „beim“ Präsidenten⁴⁸ bestehenden Konsultativräte ein, um mit ihren Mitgliedern die eingegangenen Vorschläge und die Kriterien für die Ernennung zu diskutieren. Aber dazu kam es nicht. Stattdessen gab es heiße Diskussionen über die "Prinzipien der Formierung der Kammer" (Pamfilova) – einen Monat nach Inkrafttreten der maßgebenden Regelungen! Zwar warb Ella Pamfilova beredt dafür, im Interesse einer "Atmosphäre des Vertrauens" die Wahl der ersten 42 Kammermitglieder "maximal offen" zu gestalten, "damit die Gesellschaft zusammen mit dem Präsidenten die Verantwortung für die Erstberufung (pervyj prizyv) teile"⁴⁹, aber sie handelte selbst nicht danach, indem sie sich weigerte, die Namen der von ihr vorgeschlagenen Persönlichkeiten preis zu geben⁵⁰.

Die Vorstellungen und Einschätzungen der neuen Institution waren zu dieser Zeit in der Bevölkerung im Allgemeinen, bei den zivilgesellschaftlichen Organisationen im Besonderen nur dürftig: über 70 % der Menschen hatten keine Kenntnis von der Gesellschaftskammer. Im Übrigen waren die Meinungen geteilt: 12 % billigten sie, 17 % hielten sie für überflüssig⁵¹.

Die Geheimniskrämerei der Präsidialadministration heizte die Gerüchteküche an; bald sickerten erste Namen durch: Repräsentanten der staatsnah agierenden "traditionellen" Religionsgemeinschaften – Orthodoxe, Muslime, Buddhisten, Juden, auch Protestanten, aber keine Katholiken (!), ferner kremloyale Prominente wie der Kinderarzt Leonid Rošal' die Eiskunstläuferin Irina Rodnina, der Jurist Anatolij Kučerena, der Chef des Unternehmerverbandes, Aleksandr Šochin, der Vorsitzende der Unabhängigen Gewerkschaft, Michail Šmakov, der Akademiker und Kernphysiker Evgenij Velichov.

Auffällig war, wie stark die Präsidialadministration sich darum bemühte, auch aus der jungen Generation, und zwar gezielt solche ihrer Vertreter zu Kammermitgliedern zu machen, die sich als Anhänger oder gar Propagandisten des russischen Staatsnationalismus à la Putin engagiert hatten. Allerdings hatte die Präsidialadministration dabei keine besonders glückliche Hand. Die Öffentlichkeit reagierte jedenfalls heftig und verständnislos auf den Fall der erst 19-jährigen Julia M. Gorodničeva, eine bis dahin gänzlich unbekannte, unauffällige und mittelmäßige Studentin der Staatsuniversität Tula. Ihr einziges Verdienst bestand darin, bei der Putin-Jugend "Naši" ("Die Unsrigen") aktiv zu sein, aber auch dort weit davon entfernt, zur Führung zu gehören⁵². Die Studentin hatte aus dem Kreml einen Brief folgenden Inhalts erhalten⁵³: "Sehr geehrte Julia Michajlovna! Entsprechend Art. 8 des Föderalen Gesetzes über die Gesellschaftskammer ... schlage ich Ihnen vor, in die Gesellschaftskammer einzutreten ... V. Putin."

Der Vorgang ist über den unmittelbaren Einzelfall hinaus, auch staatsrechtlich, interessant, weil er im Detail zeigt, wie der Präsident mit ihm ermächtigenden Gesetzen umgeht:

⁴⁸ Es sind dies die Räte für Förderung der Entwicklung der Institute der Zivilgesellschaft und der Menschenrechte, für Kultur und Kunst, für Wissenschaft, Technologie und Bildung, für Fragen der Vervollkommnung der Judikative, für Wechselbeziehungen mit den Religionsgemeinschaften, für Kultur und Sport.

⁴⁹ Nezavisimaja gazeta v. 4.8.2005, S. 2.

⁵⁰ Nezavisimaja gazeta v. 1.8.2005, S. 2.

⁵¹ Izvestija v. 4.8.2005, S. 3.

⁵² Einzelheiten in Izvestija v. 30.8.2005, S. 3. Der volle Name der Organisation ist "Demokratische Antifaschistische Jugendbewegung 'Naši'".

⁵³ Vgl. Izvestija v. 30.8.2005, S. 2.

Die Ermächtigung wird genutzt, aber die vom Gesetzgeber dafür genannten qualitativen Voraussetzungen ("besondere - ! - Verdienste - ! - vor Staat und Gesellschaft") ignoriert! Die öffentliche Kritik war zwar stark genug, die Ernennung der Studentin als Mitglied der ersten Gruppe zu verhindern; ungeachtet aller Kritik kam sie aber mit der zweiten Gruppe in die Gesellschaftskammer.

Ein Flop wurde die Einladung des nur wenig älteren Jaroslav Grekov ("Moska Runet"), Herausgeber des dubiosen Internetportals "Ricon.ru", der sich im Internet mit Verve für Putins Politik eingesetzt, absurde Ängste vor einem angeblichen Niedergang Russlands verbreitet und über einen möglichen Putsch gegen den Präsidenten (ausgerechnet) in der Duma (schon) für 2006 phantasiert hatte⁵⁴. Offensichtlich aus der Befürchtung, sich lächerlich zu machen, nahm man von diesem Kandidaten stillschweigend Abstand.

Mehr Glück hatte die Präsidialadministration mit dem 28-jährigen Aleksej Čadaev, politischer Redakteur der Internet-Zeitschrift "Russkij žurnal"⁵⁵. Čadaev, der seine bisherige Position als die eines radikalen Kritikers der Politik des Kreml hingestellt hatte, präsentierte sich nun als überzeugter, engagierter Anhänger, ja, sogar als ihr „Ideologe“: Er publizierte eine Schrift über die "politische Philosophie" Präsident Putins, die er mit dem Dreiklang von "Souveränität" – "Demokratie" – "Wohlstand"⁵⁶ umschrieb. Die Präsidialadministration war von ihr so angetan, dass ihr Stellvertretender Chef, Surkov, sie persönlich, zusammen mit dem Polit-Technologen Gleb Pavlovskij, der Öffentlichkeit vorstellte⁵⁷.

Wie sehr die Öffentlichkeit von Gerüchten um die Kammer beherrscht wurde, lässt sich auch daran ablesen, dass Sergej Markov, Direktor eines halbstaatlichen Instituts für Politische Studien, Mitinitiator des "Bürgerforums" und schon damals engagierter Befürworter einer Gesellschaftskammer, bereits als Vorsitzender gehandelt wurde, obwohl Putin ihn gar nicht in seine Vorschlagsliste aufgenommen hatte⁵⁸.

Die Präsidialmitglieder der Gesellschaftskammer decken mit ihrer Kompetenz die wesentlichen Felder der Regierungspolitik, wenngleich mit unterschiedlicher Intensität, ab: Soziales (4), Gesundheit (3), Bildung (3), Wissenschaft (3), Ökologie (2), Journalismus (5), Religion (5), Jugend (1), Gewerkschaften (1), Unternehmer (1), "Siloviki" (3), Politologen (3), Bürgerrechtler (2). Ganz überwiegend handelt es sich um Vorsitzende von föderalen Organisationen und Verbänden bzw. um Chefs sonstiger nichtstaatlicher Einrichtungen. Fast durchweg repräsentieren sie daher das föderale Zentrum, die Metropole 'Moskau'⁵⁹.

Durch Dekret vom 28.9.2005 bestätigte Präsident Putin die von ihm vorgeschlagenen Kammermitglieder endgültig und gab ihnen den Auftrag, die Gesellschaftskammer "zu formieren"⁶⁰. In enger Absprache mit der Präsidialadministration bildeten die Präsidialmitglieder

⁵⁴ Nezavisimaja gazeta v. 16.9.2005, S. 1/3.

⁵⁵ Nezavisimaja gazeta v. 6.9.2005, S. 1/10.

⁵⁶ Der Titel lautet: Putin. Seine Ideologie (Putin. Ego ideologija). Nezavisimaja gazeta v. 13.2. 2006, S. 2 („Očën' sovremennaja kniga“) Surkov geradezu hymnisch:“ In einer demokratischen Gesellschaft sind absolut notwendig Texte, welche die Menschen vereinigen, ihrer Art nach eine heilige Schrift der Demokratie.“

⁵⁷ Kommersant v. 10.2. 2006, S. 3. Čadaev schaffte den Sprung in die Gesellschaftskammer als "Präsidialmitglied". Er ist Mitglied der Kommission für Fragen der Regionalentwicklung und örtlichen Selbstverwaltung.

⁵⁸ Markov kam erst mit der zweiten Welle in die Gesellschaftskammer. Wahrscheinlich hatte er sich selbst geschwächt, indem er Ljudmila Alekseeva (Moskauer Helsinki-Gruppe) als prominentes mögliches Mitglied der Kammer anpries. Nezavisimaja gazeta v. 8.8.2005, S. 3.

⁵⁹ Siehe die Liste der Kammermitglieder in: www.oprf.ru/rus/users.php.

⁶⁰ SZRF 2005 Nr. 40, Pos. 4025.

kurz darauf eine "Arbeitsgruppe" aus 12 Personen mit der Aufgabe, den Aufbau der Kammer zu steuern, die vom Gesetz (Art. 4) angeordnete und in den Grundzügen von ihm bereits selbst skizzierte Geschäftsordnung (reglament) auszuarbeiten und nach außen die Interessen der Kammer zu vertreten. Ihr Vorsitzender wurde Anatolij Grigorevič Kučerena, Vorstandsmitglied zahlreicher juristischer Berufsvereinigungen, Vizepräsident des Verbandes der Rechtsanwälte Russlands und Professor für Anwalts- und Notarrecht in Moskau. Einer breiteren Öffentlichkeit war Kučerena vor allem als Vorsitzender des Zentralrates der "Gesamtrussländischen Gesellschaftlichen Organisation 'Zivilgesellschaft'" bekannt geworden⁶¹. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe besitzen das besondere Vertrauen der Präsidialadministration; sie bilden den politischen Kern der Gesellschaftskammer.

Die Arbeitsgruppe konnte sich alsbald auf den Verwaltungsapparat der Gesellschaftskammer stützen, der – vom Kammergesetz vorgesehen (Art. 26) – aufgrund einer Regierungsverordnung zu dieser Zeit aufgebaut wurde⁶². Als Sitz der Gesellschaftskammer ist das Gebäude einer einstigen Parteibildungsstätte in Moskau vorgesehen (Mijuskaja ploščad')⁶³.

b) Die Kooptation der 'föderalen' und 'regionalen' Kammermitglieder

Die aus den föderalen gesellschaftlichen Organisationen Russlands zu gewinnenden weiteren 42 Mitglieder wurden am 15.11.2005 aus zunächst 460 Vorgeschlagenen, dann 196 Kandidaten gewählt⁶⁴. Das Auswahlverfahren lag in Händen. Die Zusammensetzung war wiederum eine Mischung aus Prominenz und weniger bekannten Verbandsfunktionären bzw. gesellschaftlichen Akteuren. Zwar waren auch jetzt im Prinzip alle von der ersten Gruppe abgedeckten Politikfelder vertreten, aber mit signifikanten Unterschieden, nun zugunsten von Unternehmern und Juristen (1:5). Überdurchschnittlich kamen nun auch Politologen zum Zuge (3:5) und die Jugend (1:3). Wiederum handelte es sich fast durchweg um Spitzenfunktionäre⁶⁵.

Zu den prominentesten Persönlichkeiten zählen die beiden "Oligarchen" Vladimir Potanin (Interros; Noril'skij Nikel') und Michail Fridman ("Al'fagrup). Öffentliche Mutmaßungen, dass – keineswegs nur, vor allem aber – sie für ihre Kammermitgliedschaft einen (7-stelligen) Geldbetrag gezahlt hatten, knüpften sich besonders an ihre Namen. Dass das keineswegs aus der Luft gegriffen war, durfte man deswegen annehmen, weil Fridman als Kandidat kurioserweise der "Union der Familien von Militärangehörigen" gewählt worden war – zur Entrüstung des Verbandes der Veteranen aus Armee und Sicherheitsorganen⁶⁶. Nicht nur im Fall 'Fridman' konnten die recherchierenden Journalisten erfahren, dass das Verfahren der

⁶¹ Siehe seine Biografie auf der homepage der Gesellschaftskammer (opr.f.ru).

⁶² Verordnung über die Errichtung der föderalen staatlichen Einrichtung "Apparat der Gesellschaftskammer der Russländischen Föderation" vom 30.9.2005, Text: SZRF 2005 Nr. 40, Pos. 4042.

⁶³ Nezavisimaja gazeta v. 3.10.2005, S. 3. Provisorisch wurde die Kammer zunächst in der Straße Sofijskaja Naberežnaja untergebracht. Eigentlich hatte man sie in dem einstigen Palais der Grafen Osterman (Delegatskaja ulica) unterbringen wollen, war mit dem Plan aber am Widerspruch des Kulturministeriums gescheitert.

⁶⁴ Izvestija v. 15.11.2005, S. 1/3; Nezavisimaja gazeta v. 11.11.2005, S. ½.

⁶⁵ Aufgeschlüsselt ergibt sich folgendes Bild: Kultur (6), Journalismus (4), Gesundheit (3), Ökologie (1), Religion (1), Frauen (2), Jugendliche (3), Politologen (5), Juristen (4), Siloviki (1), nationale Minderheiten (1), Bauern (1), Sport (1), Unternehmer (7).

⁶⁶ Novaja gazeta 2005, Nr. 87 (21. – 23.11.), S. 8/9; Nr. 95 (19. – 21.12.), S. 7. Die Zeitung süffisant: "Die Sache ist geheimnisvoll, aber sonnenklar."

Kandidatenaufstellung und Wahl äußerst undurchsichtig und daher kaum nachvollziehbar war. Allerdings kam die Mitgliedschaft gerade dieser beiden "Oligarchen" keineswegs von ungefähr, waren es doch ihre Unternehmen – "Interros" und "Al'fabank" – gewesen, welche 2001 das "Bürgerforum" finanziert hatten!

Die Wahl der dritten Mitgliedergruppe erfolgte am 23. Dezember. Von Gesetzes wegen war sie aus Vertretern der interregionalen und regionalen (örtlichen) gesellschaftlichen Vereinigungen zusammzusetzen, und zwar je 6 aus den 7 föderalen Bezirken⁶⁷. Die Kandidaten waren zuvor auf Bezirksdelegiertenkonferenzen der gesellschaftlichen Organisationen aus den bezirksangehörigen (89) "Subjekten der Föderation (Gliedstaaten) Russlands" gewählt worden. Ihrerseits waren die Bezirksdelegierten (indirekt) von Delegierten der gesellschaftlichen Vereinigungen aus jedem einzelnen Gliedstaat Russlands auf Regionalversammlungen gewählt worden, zu denen die dort registrierten gesellschaftlichen Vereinigungen jeweils ca. 12 – 13 Delegierte, also insgesamt ca. 240 – 260 Delegierte, hatten entsenden dürfen⁶⁸. In jedem föderalen Bezirk mussten mindestens 10 Kandidaten, insgesamt also mindestens 70 Persönlichkeiten, für die 42 Plätze aufgestellt werden (Art. 8 Abs. 10 GK-G). Tatsächlich waren es deutlich mehr, aus denen die bereits bestimmten 84 Kammermitglieder ihre Wahl trafen. Die dritte Mitgliedergruppe kam tatsächlich überwiegend aus den Weiten des Landes; sie konnte allerdings das Übergewicht der Moskowiter nicht ernstlich gefährden.

Vom fachlich-beruflichen und vom soziologischen Standpunkt aus gab es wiederum signifikante Verschiebungen: erstmals kamen Gewerkschaftsfunktionäre stärker zum Zuge (1:5), während Unternehmer zurück traten (2); stark waren wiederum Journalisten vertreten (5), ferner Kulturfunktionäre (8), während die anderen Politikfelder mit jeweils 2 – 3 Persönlichkeiten abgedeckt waren. Insgesamt verteilen sich die 126 Mitglieder der Gesellschaftskammer in der folgenden Reihenfolge des Gewichts auf die verschiedenen Politikbereiche:

Kultur (18)	Religionen (7, davon 4 Russisch-Orthodoxe Kirche)
Medien (14)	Frauen (7)
Politologen/Politotechnologen (12)	Siloviki (6)
Unternehmer (11)	Juristen/Anwälte (6)
Soziales (7)	Gewerkschafter (6)
Gesundheit (7)	Ökologen (3)
Wissenschaft (7)	Jugend (3)
	ationale Minderheiten (2)

Der Wunsch, zu Mitgliedern und Aushängeschildern der Gesellschaftskammer auch Stars und Publikumsliebliche des Showgeschäfts vom Schlage Alla Pugačëvas und Irina Rodninas zu machen und der Kammer damit Aufmerksamkeit, Prestige und Sympathie in der

⁶⁷ Vgl. Art. 6 Abs. 1 i. V. m. Art. 8 Abs. 7 – 11 GK-G.

⁶⁸ Die Mitglieder der besagten "Arbeitsgruppe" hatten jeweils Beobachter bzw. Verantwortliche für das Auswahlverfahren in einem föderalen Bezirk übernommen, dies zusammen mit dem jeweiligen Bevollmächtigten des Präsidenten im föderalen Bezirk als verlängerten Arm der Präsidialadministration.

Bevölkerung zu verschaffen, war zwar verständlich, musste aber auf Kosten ihrer Funktionsfähigkeit gehen⁶⁹.

Vom politischen Standpunkt aus gesehen sind die Mitglieder der Gesellschaftskammer insgesamt jenem Teil der Öffentlichkeit Russlands zuzurechnen, welcher das politische Spektrum der Präsidentialadministration abdeckt: Persönlichkeiten mit ausgeprägt staatstragendem Profil. Die im Medienjargon als "obščestvenniki" titulierten Mitglieder der Gesellschaftskammer sind sowohl nach ihrem Selbstverständnis als auch in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit tatsächlich "gosudarstvenniki": präsidentenloyal, großmachtorientiert, zentralistisch, national-konservativ mit liberalem Einschlag⁷⁰.

Die Zusammensetzung der Kammer folgt damit präzise der von der Präsidentialadministration vorgegebenen Linie: Sie ist tatsächlich das "Kind" ihre stellvertretenden Chefs Surkov. Als Sprachrohr und Einflüsterer, als Strippenzieher und Organisator hat er den Auftrag des Präsidenten, die Gesellschaftskammer zu formieren, erfolgreich ausgeführt⁷¹.

Diejenigen Kandidaten, die auf den (7) föderalen Bezirksversammlungen nicht den Sprung in die Gesellschaftskammer geschafft hatten, sind nicht funktionslos auseinander gegangen; sie wurden in "gesellschaftliche Räte" eingegliedert, welche bei den an der Spitze der föderalen Bezirke stehenden Bevollmächtigten des Präsidenten bereits bestanden oder jetzt gebildet wurden. Man betrachtet sie als Reserve für die nächste Besetzung der Gesellschaftskammer in zwei Jahren⁷².

Das Kreativeverfahren der Gesellschaftskammer ist ein beinahe 'klassischer' Fall politischer Elitenkooptation. Beherrscht wurde der Prozess von dem Interesse des Präsidenten, der Präsidentialadministration, neben der Staatsduma als ihrem politischen Arm zur Durchsetzung der von der Administration approbierten Gesetzesvorhaben einen "gesellschaftlichen" Arm zu haben, um mit ihm mehrere Funktionen abzudecken: 1. den dramatischen Verlust gesellschaftlich-politischer Repräsentativität der Staatsduma in ihrer heutigen Zusammensetzung durch die Kammer zumindest etwas auszugleichen; 2. die politischen Positionen und Initiativen des Präsidenten bzw. der Präsidentialadministration über die Kammer als "Transmissionsriemen" landesweit in die breite Bevölkerung hineinzutragen; 3. kritische Stimmungen, Unzufriedenheit oder gar Protest gegen die Politik des 'Kreml' aufzufangen, ihn zu kanalisieren und ihm ein Forum zu geben, auf dessen Loyalität sich die Präsidentialadministration fest verlassen kann; 4. in Gestalt der Gesellschaftskammer über ein zusätzliches Instrument zu verfügen, um zum einen unpopuläre Projekte oder Entscheidungen der Staatsduma abzumildern oder zu korrigieren, und um zum anderen, wenn es für zweckmäßig gehalten wird, die Öffentlichkeit gegen hanebüchene Fehlleistungen und pathologische Erscheinungen der Bürokratie zu mobilisieren, welche die Bürger immer wieder in Unruhe und Wut versetzt haben und versetzen; schließlich 5. die Gesellschaftskammer zur Abdrängung und Marginalisierung jener zivilgesellschaftlichen Organisationen einzusetzen, welche sich der loyalen Zusammen-

⁶⁹ Die zentrale Presse kommentierte dies zumeist eher kritisch bis abfällig. Vgl. etwa Izvestija v. 15.11.2005, S. 3. Paradoxerweise interessierte sich die Medienöffentlichkeit fast ausschließlich für die prominenten Namen. Siehe dazu Izvestija v. 29.11.2005, S. 2.

⁷⁰ Dazu Nezavisimaja gazeta v. 26.10.2005, S. 1/3.

⁷¹ Nezavisimaja gazeta v. 3.10.2005, S. 1/3.

⁷² Nezavisimaja gazeta v. 29.11.2005, S. 2.

arbeit mit dem 'Kreml' entziehen, weil sie auf ihrem authentischen, autonomen Charakter echter zivilgesellschaftlicher Repräsentanten beharren.

c) Die Verweigerung der regimekritischen Bürgerrechtsorganisationen

Ein Dauerthema, das den gestreckten Prozess der Formierung der Gesellschaftskammer begleitete, war die Frage nach der Beteiligung der Rechtsschutzorganisationen, namentlich der noch aus der Dissidentenbewegung der Brežnev-Ära hervorgegangenen Bürgerrechtler⁷³. Im Konsultationsprozess vor der Ernennung der Präsidialmitglieder hatte sich die Administration des Präsidenten angeblich intensiv darum bemüht⁷⁴, wenigstens einige Vertreter der bekanntesten, angesehenen Menschenrechtsorganisationen Russlands u. a. von "Memorial", und namentlich Valerij Abramkin, den Direktor des Zentrums für die Reform der Strafrechtspflege, zu gewinnen. Aber sie lehnten – auf ihrer schon 2001 vertretenen Linie – eine Teilnahme ab. Ljudmila Alekseeva erklärte für die Moskauer Helsinki-Gruppe öffentlich, dass sie nicht mitwirken könne, weil ihr Kurs und Methoden und namentlich die Geheimnisräumerei der Administration des Präsidenten prinzipiell missfielen. Um die Wirkung der Verweigerungshaltung aber etwas abzuschwächen, hatte sie den Vorsitzenden der Moskauer Anwaltskammer, Genri Markovič Reznik, gebeten, die Moskauer Helsinki-Gruppe in der Gesellschaftskammer zu vertreten, und so kam es auch: Reznik, in Russland profiliert als einer der entschiedensten Verteidiger der Rechtsstaatlichkeit im Allgemeinen, der freien Advokatur im Besonderen, kam mit der zweiten Welle in die Gesellschaftskammer⁷⁵.

IV. Die Organe der Gesellschaftskammer und ihre Hauptbefugnisse. Erste Arbeitsschritte

a) Die Konstituierung der Kammer und das Problem ihres führenden Repräsentanten

Unter Anatolij Kučerenas kundiger Leitung hat die "Arbeitsgruppe" ihre Aufgaben professionell, zügig und wirkungsvoll erfüllt. Sie hat eine Geschäftsordnung aus 64 Artikeln entworfen, deren präzise und umfangreiche Regelungen die Lücken des Kammergesetzes schließen, entstandene Zweifelsfragen lösen und insgesamt eine verlässliche Arbeitsgrundlage der Ge-

⁷³ Vgl. dazu Nezavisimaja gazeta v. 11.11.2005, S. 1/2.

⁷⁴ Dies wird jedenfalls in der Presse berichtet: Vgl. Nezavisimaja gazeta v. 24.8.2005, S. 1/3.

⁷⁵ Reznik gehört der von Anatolij Kučerena geleiteten "Kommission der gesellschaftlichen Kontrolle über die Tätigkeit der Rechtsschutzorgane, Machtstrukturen und Reformierung des Gerichts- und Rechtssystems" an. Die Vorstellung fällt in der Tat schwer, dass namentlich Ljudmila Alekseeva "Seite an Seite" mit solchen Gesellschaftsvertretern wie die Präsidenten der Slavischen Stiftung (Slavjanskij fond) Russlands, Galina Bogoljubova, zusammenarbeiten könnte. Bogoljubova sagte über Alekseeva: "Um etwas zu machen, müssen die Menschen dazu fähig sein. Die Alekseeva habe ich mehrfach gesehen und von ihr nichts gehört außer, dass alles schlecht ist. Der Präsident schenkt ihr Blumen und setzt sie hierhin und dahin, sie aber ist die ganze Zeit mit allem unzufrieden. Aber was hast Du konkret dafür getan, dass es besser wird? Nichts als Geschwätz!" Zit. nach Nezavisimaja gazeta v. 18.1.2006, S. 2.

sellschaftskammer darstellen⁷⁶. Angesichts der verschwommenen oder gar abwegigen Vorstellungen, welche nicht wenige und gerade auch prominente Mitglieder von der Kammer, ihren Organen und Befugnissen hatten⁷⁷, war dies eine wichtige Leistung.

Am 22.1.2006 fand im Alexander-Saal des Kreml, eröffnet von Präsident Putin, die konstituierende Sitzung der Gesellschaftskammer statt⁷⁸. Am Vortage hatte der zehnköpfige Ältestenrat die letzten Vorbereitungen getroffen, insbesondere noch offene Personalfragen geklärt⁷⁹. Das Plenum der Kammer verabschiedete die Geschäftsordnung, wählte den Sekretär der Gesellschaftskammer und seinen Stellvertreter sowie die Vorsitzenden der Kommissionen und deren Stellvertreter und beschäftigte sich mit einem Arbeitsplan für die kommenden Monate.

b) Das Problem des Vorsitzes und der "Sekretär" der Gesellschaftskammer

Die Gesellschaftskammer hat keinen "Vorsitzenden". Der Gesetzgeber hat ihn nicht vorgesehen, sondern sich stattdessen für das Amt eines "Sekretärs" entschieden. Davon unbeeindruckt wünschten viele gleichwohl einen Vorsitzenden mit dem Profil eines "Politikers" oder einer herausragenden Persönlichkeit des öffentlichen Lebens als würdigen Repräsentanten. Damit wurde meistens der Vorschlag verbunden, der Betreffende solle bzw. müsse vom Präsidenten Russlands ernannt werden⁸⁰.

Andere vertraten demgegenüber die Ansicht, dass einzige vom Gesetz vorgesehene monokratische Organ, eben der Sekretär der Gesellschaftskammer, müsse das Profil und die Statur eines Organisators haben, befähigt, die Arbeit der Kammer nach innen und außen reibungslos zu gewährleisten und zugleich der Befürchtung den Boden zu entziehen, es gebe eine innere Hierarchie unter den Vertretern der "Zivilgesellschaft".

Die Frage eines "Vorsitzenden" ist von der Geschäftsordnung durch die Regelung beantwortet worden, dass die Plenarsitzungen der Gesellschaftskammer von einem jeweils neu zu wählenden Sitzungsvorsitzenden geleitet werden⁸¹. Sie war damit vom Tisch.

Bei der Wahl des Sekretärs fand man einen geschickten Kompromiss zwischen dem Wunsch nach einer gesellschaftlichen Berühmtheit und nach einem fähigen Organisator, indem man ein Vollmitglied der Akademie der Wissenschaften Russlands und international hoch angesehenen, vielfach ausgezeichneten Atomphysiker wählte: Evgenij Pavlovič Velichov. Als langjähriger Präsident des Kurčatov-Instituts und Sekretär der Akademie-Abteilung für Technologie und Rechensysteme verfügte er auch über die nötige organisatorische Erfahrung⁸². Ausschlaggebend war aber schließlich wohl, dass Velichov das Vertrauen der Administration des Präsidenten genießt. Dass es letztlich *darauf* ankommt, hat der prominente Politologe und Kammermitglied Sergej Markov unverblümt mit folgenden Worten ausgespro-

⁷⁶ Text: www.oprf.ru/rus/reglament/.php.

⁷⁷ Vgl. dazu etwa Nezavisimaja gazeta v. 4.8.2005, S. 2, 18.11.2005, S. 2, 30.11.2005, S. 2, 5.12.2005, S. 1/3, 18.1.2006, S. 2.

⁷⁸ Nezavisimaja gazeta v. 24.1.2006, S. 3; Kommersant v. 24.1.2006, S. 3.

⁷⁹ Der Ältestenrat ist in Art. 28 Abs. 2 der Geschäftsordnung geregelt, künftig: GO-GK. Vgl. Nezavisimaja gazeta v. 23.1.2006, S. 1/2; v. 18.1.2006, S. 1/2; Kommersant v. 20.1.2006, S. 3.

⁸⁰ Zu den Diskussionen vgl. Nezavisimaja gazeta v. 30.11.2005, S. 2; v. 18.1.2006, S. 2.

⁸¹ Art. 10 Abs. 2 i. V. m. Art. 15.

⁸² Häufig war auch Kučerena als Kandidat ins Gespräch gebracht worden, nachdem er seine Fähigkeiten als Chef der Arbeitsgruppe genügend unter Beweis gestellt hatte. Zu Velichovs Biografie siehe die homepage der Gesellschaftskammer www.oprf.ru. Velichov war 2005 70 Jahre alt geworden.

chen⁸³: "Chef der Gesellschaftskammer wird der, den die Administration des Präsidenten empfiehlt, wer mit ihr gut zusammengearbeitet hat."

Velichovs Stellvertreter wurde Sergej Nikolaevič Katyrin, Vizepräsident der Handels- und Industriekammer Russlands.

c) Die Organisationsstruktur der Gesellschaftskammer im Überblick

Die Gesellschaftskammer handelt durch ihre Plenarsitzungen, die den Charakter von Mitgliederversammlungen haben (Art. 16 Abs. 1 und 2 GK-G), sowie durch ihre Organe: den Rat (sovet), den Sekretär, die Kommissionen und die Arbeitsgruppen (Art. 9). "Ständiges Arbeitsorgan" ist der Rat. Ihm ist der Sekretär zugeordnet. Ordentliche Plenarsitzungen finden mindestens zweimal im Jahr statt, außerordentliche auf Beschluss des Rates (Art. 16 Abs. 2)⁸⁴.

Der Rat wird nicht gewählt, sondern setzt sich kraft Amtes aus den Vorsitzenden der Kommissionen (Ausschüsse), aus dem Sekretär und dessen Stellvertreter zusammen⁸⁵. Diese Konstruktion hatte sich gegenüber dem Vorschlag durchgesetzt, den Rat als eine Art Ehrenpräsidium der Kammerprominenz – von Alla Pugačëva über Irina Rodnina zu Aleksandr Šochin und Vladimir Potanin – zu behandeln⁸⁶. Sie kommt maximal der Funktion des Rates als Arbeitsorgan entgegen. Der Rat soll alle zwei Wochen zusammentreten⁸⁷, die Kommissionen tagen nach Bedarf, mindestens jedoch einmal im Monat⁸⁸.

Die Kommissionen sind ausschließlich den Kammermitgliedern vorbehalten; Mitglieder der Arbeitsgruppen können hingegen auch außen stehende Personen – Experten, Funktionäre von gesellschaftlichen Vereinigungen usw. – sein⁸⁹. Entgegen einer zunächst verbreiteten Forderung können die Kammermitglieder nur einer Kommission angehören⁹⁰. Allerdings haben sie – mit beratender Stimme – Zutritt zu den anderen Kommissionen wie auch zu den Arbeitsgruppen⁹¹. Auch diese Regelung, das liegt auf der Hand, dient der Konzentration und Professionalisierung ihrer Arbeit, folglich der Wirksamkeit und Autorität der Gesellschaftskammer insgesamt.

Die Zahl und Fachrichtungen der Kommissionen lässt das Gesetz offen. Die Geschäftsordnung sieht 17 Kommissionen vor – außer einer Kommission für Ethik und Rechtsgrundlagen der Gesellschaftskammer⁹², 16 Kommissionen für bestimmte Politikbereiche⁹³. Ihre Zusammensetzung ist auf 5 – 10 Mitglieder begrenzt⁹⁴. Ihre Vorsitzenden bestimmt das

⁸³ Nezavisimaja gazeta v. 30.11.2005, S. 2.

⁸⁴ Im einzelnen dazu Kap. 2 der Geschäftsordnung (Art. 9 – 24).

⁸⁵ Art. 25 Abs. 2 GO).

⁸⁶ Nezavisimaja gazeta v. 30.11.2005, S. 2.

⁸⁷ Art. 26 Abs. 3 GO.

⁸⁸ Art. 36 Abs. 3 GO.

⁸⁹ Art. 9 Abs. 3 GK-G i. V. m. Art. 38 GO.

⁹⁰ Art. 33 Abs. 4 GO.

⁹¹ Art. 39 Abs. 1 GO.

⁹² Die Kommission hat 5 Mitglieder und steht unter dem Vorsitz von V. I., Vorsitzender der Internationalen Gesellschaftlichen Organisation 'Föderation des Friedens und der Eintracht'.

⁹³ Art. 33 Abs. 5 GO.

⁹⁴ Art. 33 Abs. 2 GO.

Plenum der Gesellschaftskammer⁹⁵. Das ist folgerichtig, weil sie, wie bemerkt, kraft Amtes den Rat der Gesellschaftskammer bilden. Die Arbeitsschwerpunkte der Gesellschaftskammer, ihr "Mandat", lassen sich an den Bezeichnungen der Kommissionen ablesen⁹⁶. Am 22.1.2006 wurden sie eingerichtet und wie folgt besetzt:

1. Fragen der sozialen Entwicklung (9 Mitglieder; Vorsitz: A. V. Očirova);
2. Fragen der Wettbewerbsfähigkeit, wirtschaftlichen Entwicklung und des Unternehmertums (7 Mitglieder; Vorsitz: A. N. Šochin);
3. Fragen der Entwicklung der Zivilgesellschaft und der Teilnahme der Gesellschaft an der Realisierung der nationalen Projekte (7 Mitglieder; Vorsitz: M. A. Slobockaja);
4. Gesellschaftliche Kontrolle über die Tätigkeit der Rechtsschutzorgane, Machtstrukturen und Reformierung des Gerichts- und Rechtssystems (8 Mitglieder; Vorsitz: A. G. Kučerena);
5. Formierung einer gesunden Lebensweise (5 Mitglieder; Vorsitz: L. A. Bokerija);
6. Fragen der Toleranz und Gewissensfreiheit (8 Mitglieder; Vorsitz: V. A. Tiškov);
7. Internationale Zusammenarbeit und gesellschaftliche Diplomatie (5 Mitglieder; Vorsitz: V. A. Nikonov);
8. Fragen der Regionalentwicklung und örtlichen Selbstverwaltung (10 Mitglieder; Vorsitz: V. L. Glazyčev);
9. Fragen des Gesundheitswesens (6 Mitglieder; Vorsitz: L. M. Rošal');
10. Ökologische Sicherheit und Umweltschutz (6 Mitglieder; Vorsitz: V. M. Sacharov);
11. Kommunikation, Informationspolitik und Meinungsfreiheit in den Massenmedien (9 Mitglieder; Vorsitz: P. N. Gusev);
12. Fragen der Entwicklung der Kultur (8 Mitglieder; Vorsitz: A. A. Kaljagin);
13. Fragen der Entwicklung des intellektuellen Potentials der Nation (10 Mitglieder; Vorsitz: J. I. Kuz'minov);
14. Fragen der Entwicklung von Wohltätigkeit, Mildtätigkeit und ehrenamtlichem Engagement (9 Mitglieder; Vorsitz: V. O. Potanin);
15. Fragen der Erhaltung des kulturellen und geistigen Erbes (7 Mitglieder, Vorsitz: Metropolit Kliment, Chef der Wirtschaftsverwaltung des Moskauer Patriarchats);
16. Fragen des Globalismus und der nationalen Entwicklungsstrategie (5 Mitglieder; Vorsitz: A. M. Migranjan);

Die Kommissionsvorsitzenden gehören – mit der einzigen Ausnahme Migranjans – bezeichnenderweise den 42 Präsidialmitgliedern, also den besonderen Vertrauenspersonen Präsident Putins, an. Die Hauptarbeitsrichtungen der Kommissionen betreffen, jeweils im weiten Sinne, Soziales, Kultur, Bildung und zivilisiertes, harmonisches Zusammenleben. Das entspricht den vom Kammergesetz gesetzten Akzenten, aber auch dem beruflichen und organisatorischen Profil der Kammermitglieder.

⁹⁵ Art. 34 Abs. 1 GO.

⁹⁶ Vgl. Art. 33 Abs. 5 GO.

Schon am Tage ihrer Konstituierung schritten die Kommissionen auch zur Bildung von "Arbeitsgruppen".

d) Der Apparat der Gesellschaftskammer

Obwohl die Bezeichnung "Gesellschaftskammer" eigentlich die Garantie von Autonomie und Selbstverwaltung nahe legt, definiert das Gesetz den "Apparat der Gesellschaftskammer" als "staatliche Einrichtung" (gosudarstvennoe učreždenie). Er führt das Staatswappen Russlands im Siegel, und ausdrücklich wird seine Finanzierung aus dem föderalen Staatshaushalt angeordnet⁹⁷. Der Chef des Apparats wird von der föderalen "Regierung", also dem Ministerkabinett, ernannt und entlassen. Zwar ist die Gesellschaftskammer daran in Gestalt ihres Rates beteiligt, aber jeweils nur auf ein Vorschlagsrecht beschränkt, obwohl der Rat die "allgemeine Leitung der Tätigkeit des Apparats" hat⁹⁸. Zwar ermächtigt das Gesetz die Kammer, die "Arbeitsordnung" des Apparats als Teil ihrer Geschäftsordnung zu regeln (vgl. Art. 4 Nr. 7), aber bevor die Kammer dies tun konnte, hatte die Regierung ihr vorgegriffen⁹⁹: Sie setzte schon am 30.9.2005 ein "Statut" (ustav) des Apparates in Kraft, das die Rechtsstellung der "Einrichtung", ihre innere Struktur, das Wechselverhältnis zwischen den Organen der Gesellschaftskammer und dem Apparat und die Tätigkeit des Apparates im einzelnen regelt.

Der Chef des Apparates, I. N. Fedorov, hat zwei Stellvertreter. Im übrigen besteht der Apparat aus zwei "Verwaltungen" (für juristische Materialversorgung und Außenbeziehungen bzw. für Gewährleistung der Tätigkeit der Kammer), einem Informations- und Analysezentrum, einer Presseabteilung, der Geschäftsverwaltung und der Finanzabteilung. Die personelle Ausstattung des Apparates ist auf 100 Planstellen begrenzt¹⁰⁰.

Nicht die Gesellschaftskammer als solche ist eine juristische Person, sondern gemäß Art. 2 des Statuts (nur) ihr Apparat; nur er führt Bankkonten und ein Konto bei der Staatskasse, und nur er ist Träger des Vermögens der Gesellschaftskammer. Juristisch gesehen ist es Staatseigentum in Form der so genannten operativen Verwaltung¹⁰¹.

e) Erste Aktionen der Gesellschaftskammer

Die Gesellschaftskammer hat schon gleich nach ihrer Konstituierung die Öffentlichkeit durch zahlreiche Verlautbarungen und Veranstaltungen in vielen Teilen des Landes davon zu überzeugen versucht, dass sie ihre Aufgaben sehr ernst nimmt, sie entschlossen zu erfüllen gedenkt und darauf bedacht ist, gegenüber Duma, Regierung und Ministerien kritisch, mit operativen Forderungen aufzutreten¹⁰².

Ausgelöst durch den grausigen Fall des Rekruten Syčev, der in Čeljabinsk Opfer der dedovščina geworden war, gründete die von Kučerena geleitete Kommission für die Kontrolle der Rechtsschutzorgane eine Arbeitsgruppe "zur Untersuchung des Problems der statutenwidrigen Verhältnisse in den Soldateneinheiten". Sie zählt 34 Personen, von ihnen 15 Kammer-

⁹⁷ Art. 28 Abs. 2 GK-G.

⁹⁸ Art. 26 Abs. 3 und 4 GK-G.

⁹⁹ Verordnung über die Errichtung der föderalen staatlichen Einrichtung 'Apparat der Gesellschaftskammer der Russländischen Föderation' vom 30.9.2005, Text: SZRF 2005 Nr. 40, Pos. 4042.

¹⁰⁰ Punkt 3 der Verordnung v. 30.9.2005.

¹⁰¹ Vgl. dazu Art. 296 ZGB RF.

¹⁰² Kommersant v. 14.2.2006, S. 3 (Ökologische Kommission zum Baikalsee; Kommission für Globalismus im Fernen Osten wegen dort besonders virulenter demografischer Probleme).

mitglieder¹⁰³. Die Arbeitsgruppe begab sich unter Kučerenas Leitung gleich nach ihrer Konstituierung nach Čeljabinsk, um sich an Ort und Stelle in die Aufklärung des Falles 'Syčev' einzuschalten, trat danach mit einem ungeschminkten Bericht an die Öffentlichkeit und machte Vorschläge zur "gesellschaftlichen" Kontrolle der Streitkräfte. Dass die Organisation der "Soldatenmütter" ihnen nicht nur mit einer solchen Forderung, sondern auch mit ihrer äußerst engagierten Realisierung schon vor Jahren vorausgegangen war, blieb allerdings – wohl nicht zufällig – unerwähnt.

In einer Sitzung, zu welcher auch der Vorsitzende des Obersten Gerichts Russlands, V. Lebedev, erschienen war, beschäftigte sich die Kommission kritisch mit den – abnorm hohen – Zahlen der Verhängung von Untersuchungshaft pro Jahr durch die Gerichte¹⁰⁴.

Kritische Töne kamen aus der Gesellschaftskammer auch zu Repressionsmaßnahmen gegen Presseorgane in einigen Regionen (Wolgograd; Kaliningrad)¹⁰⁵. Die Medienkommission bildete vier Arbeitsgruppen: zur Mediengesetzgebung, zu Fragen des Schutzes von Journalisten in den Regionen, zur journalistischen Ethik und zu den elektronischen Medien. Damit befindet man sich in Übereinstimmung mit der Akzentuierung des Schutzes der Medienfreiheit durch die besagte Novellierung des Gesetzes über die Gesellschaftskammer. Hier tut sich ein gewaltiges Betätigungsfeld auf, aber ob die Kammer insofern zu mehr fähig ist als zu einer (selektiven) Verfolgung von Fällen nach Maßgabe politischer Opportunitätsüberlegungen der Administration des Präsidenten, ist nicht sehr wahrscheinlich.

Ihre besondere Loyalität gegenüber dem Präsidenten hat die Gesellschaftskammer schon bei ihrer Konstituierung dadurch hervorgekehrt, dass sie die Unterstützung der von Präsident Putin im Herbst 2005 verkündeten staatspolitischen "Nationalen Programme" zu einem Schwerpunkt ihrer Arbeit erhoben und versprochen hat, dafür die Bevölkerung zu mobilisieren und sie zur Verwirklichung "heranzuziehen"¹⁰⁶.

Ein ernster Test auf die Bereitschaft der Gesellschaftskammer, in ihrem ureigenen Bereich, nämlich zum Schutze unter staatlichen Repressionsdruck geratener "Nichtregierungsorganisationen" einzutreten, war von Anfang an, schon während ihres Formierungsprozesses, ihre Einstellung zu dem Gesetzespaket der Staatsduma zur Novellierung der NGO-Gesetzgebung im Herbst 2005. Noch vor ihrer Konstituierung hat die Gesellschaftskammer darauf bemerkenswert kritisch reagiert. Darauf ist zurückzukommen (vgl. V.).

Spannungsvoll hat sich die Kooperation mit der Staatsduma in Fragen der "gesellschaftlichen Begutachtung" (obščestvennaja ekspertiza) von Gesetzesentwürfen angelassen¹⁰⁷. Das Gesetz räumt den Mitgliedern der Gesellschaftskammer gegenüber dem Föderationsrat und der Staatsduma eine Reihe institutioneller Informations-, Zutritts- und Interventionsbefugnisse ein¹⁰⁸, insbesondere

- Gesetzesentwürfe und andere Materialien zur Übersendung anzufordern,

¹⁰³ Zu den 8 Mitgliedern der Kommission kommen 7 weitere Kammermitglieder mit beratender Stimme.

¹⁰⁴ Darüber kam es zu einem heftigen Streit. Kommersant v. 11.3. 2006, S. 3.

¹⁰⁵ Kommersant v. 27.1.2006, S. 3.

¹⁰⁶ Nezavisimaja gazeta v. 24.1.2006, S. 3; Kommersant v. 24.1.2006, S. 3.

¹⁰⁷ Zum folgenden vgl. Kommersant v. 2.2.2006, S. 2; 6.2.2006, S. 4; Nezavisimaja gazeta v. 21.2.2006, S. 2; Kommersant v. 22.2.2006, S. 2; Izvestija v. 16.2.2006, S. 4.

¹⁰⁸ Vgl. Art. 16, 18, 19 GK-G. Das Expertise-Verfahren innerhalb der Gesellschaftskammer regelt im Einzelnen das Kap. 9 der Geschäftsordnung (Art. 52; 53).

- Kammermitglieder in jene Parlamentsausschüsse zu entsenden, die mit den von der Gesellschaftskammer zu begutachtenden Entwürfe befasst sind,
- die beiden Parlamentskammern verbindlich mit ihren "gesellschaftlichen" Gutachten zu befassen.

Die nähere Regelung des Verfahrens und die Präzisierung der Befugnisse überlässt das Gesetz den Absprachen zwischen der Duma und der Gesellschaftskammer¹⁰⁹. Zwar hatten der Sekretär der Gesellschaftskammer, Velichov, und der Vorsitzende der Staatsduma, Gryzlov, eine Vereinbarung dahingehend getroffen, dass die entsprechenden Verfahrensregelungen in die Geschäftsordnung der Duma eingefügt würden, aber starke Kräfte standen dem eher ablehnend gegenüber und favorisierten eine vertragliche Regelung¹¹⁰. Die Gesellschaftskammer setzte sich schließlich doch durch, und es kam folgender Kompromiss zustande¹¹¹: An den Sitzungen der Duma-Ausschüsse dürfen maximal 5 Kammermitglieder mit beratender Stimme, an Plenarsitzungen der Duma 1 Mitglied teilnehmen. Ihm steht ein besonderer Platz – neben der Regierungsbank – zu, doch darf es in die Debatten nur mit Einwilligung des Plenums eingreifen.

Zum Gebäude der Duma und damit auch zu informellen Kontakten mit Abgeordneten bekommen die Mitglieder der Gesellschaftskammer freien Zutritt.

Die Anforderung von Materialien zur Vorbereitung der Begutachtung eines Gesetzesentwurfes ist förmlich vom Rat der Kammer über den Vorsitzenden der Duma zu richten. Das Begehren ist innerhalb von drei Tagen zu erfüllen. Fristen für die Abfassung der Gutachten sind nicht vorgesehen. Das Gutachten der Gesellschaftskammer ist in der Plenarsitzung vom Berichterstatter zusammen mit der Position des Fachausschusses vorzutragen.

Im Übrigen wird klargestellt, dass die Gesellschaftskammer nicht über das Recht der Gesetzesinitiative verfügt. Fedosov, der Vorsitzende der zuständigen Kommission, ließ jedoch keinen Zweifel daran, dass man Wege finden werde, ihre Gesetzesvorschläge in die Duma einzubringen. Verhalte sie sich abweisend, werde man an Präsident Putin appellieren.

Den Einstieg in die "gesellschaftliche Expertise" will die Kammer mit dem Entwurf zur Novellierung des Wassergesetzbuches Russlands machen, der seit längerem Gegenstand eines heftigen Tauziehens zwischen verschiedenen Lobbyistengruppen insbesondere um den privilegierten, vor allem industriellen Zugang zu Wassernutzungen ist. Anschließend sollen sich das Waldgesetzbuch, das Berggesetz und das Wohnungsgesetzbuch¹¹². Gefordert wird ein Stiftungsgesetz, um – steuerbegünstigt – auf breiter Grundlage insbesondere Wohltätigkeitsmaßnahmen aus privaten Mitteln finanzieren zu können¹¹³.

Mit dem Rechnungshof (sčetnaja palata) der Russländischen Föderation schloss die Gesellschaftskammer am 26.2. 2006 eine förmliche Vereinbarung über die Kooperation bei der Kontrolle über die Verwendung der staatlichen Mittel durch die föderalen und regionalen Exekutivorgane sowie die Einrichtungen der örtlichen Selbstverwaltung nach den Maßstäben

¹⁰⁹ Kritisch zu diesem Schwachpunkt des Gesetzes Nußberger, Angelika: Zivilgesellschaft per Dekret – zur Gründung einer "Gesellschaftskammer" in der Russischen Föderation, in: Osteuropa-Recht (OER) 2005, S. 245 – 253 (249).

¹¹⁰ Vgl. Kommersant v. 2.2.2006, S. 2.

¹¹¹ Kommersant v. 3.3.2006, S. 3; 11.3. 2006, S. 2.

¹¹² Kommersant v. 6.2.2006, S. 4.

¹¹³ So der Vorschlag von Vladimir Potanin, Izvestija v. 16.2.2006, S. 4.

der Richtigkeit, der Gesetzlichkeit und Effektivität bei der Ausführung ihrer Haushalte und der Verwaltung des staatlichen Eigentums ab. Die Gesellschaftskammer verpflichtet sich ausdrücklich, bei der „Schaffung eines effektiven Mechanismus der gesellschaftlichen Unterstützung der Staatspolitik, gerichtet auf die Vervollkommnung eines einheitlichen Systems der staatlichen Finanzkontrolle der Russländischen Föderation mitzuwirken“ (Art. 2). Wie der Vorsitzende des Rechnungshofes, Sergej Stepašin, erklärte, solle sich die Gesellschaftskammer vor allem auf die Haushalts-, Finanz- und Wirtschaftlichkeitskontrolle der Organe der örtlichen Selbstverwaltung konzentrieren, da sich die Kompetenz des föderalen Rechnungshofes darauf nicht erstrecke¹¹⁴. Damit hat sich die Gesellschaftskammer ein weiteres, noch weniger überschaubares Tätigkeitsfeld als die Gesetzlichkeitskontrolle der Exekutive aufgehalst!

Das mediale Interesse für die Gesellschaftskammer und ihre Aktivitäten ist in diesen ersten Monaten nach ihrer Konstituierung, bedingt durch den Neuigkeitswert, noch hoch, aber lange wird es nicht anhalten. Dafür werden auch einige in der Eigenart der neuen Institution und ihrer Funktion liegende Faktoren sorgen. An erster Stelle ist das die "Zahnlosigkeit" der Gesellschaftskammer: ihre Beschlüsse sind nur unverbindliche Empfehlungen (Art. 17 GK-G). Zweitens dürfte sich nachteilig auswirken, dass die Arbeitsschwerpunkte der Gesellschaftskammer Gesetzgebung und Verwaltungskontrolle sind. Beide sind im laufenden Betrieb stark durch technische, teilweise schwer durchschaubare, vor allem aber viele juristische Details geprägt. Das stellt hohe Anforderungen an ein nachhaltiges Interesse und Aufnahmebereitschaft der Öffentlichkeit. Daran aber fehlt es. Außerdem kann man mit guten Gründen bezweifeln, dass die Kammermitglieder, von einer Minderheit abgesehen, hinreichend qualifiziert sind, um mit den auf diesen Gebieten sie erwartenden Herausforderungen fertig zu werden.

Am schwersten aber dürfte wiegen, dass die Gesellschaftskammer nicht wirklich autonom ist und frei agieren kann, sondern von der Administration des Präsidenten – nicht anders als Staatsduma und Föderationsrat – nach ihrem politischen Interessenskalkül gesteuert wird.

Das Ansehen der Gesellschaftskammer dürfte auch dadurch negativ beeinflusst werden, dass in der ungunstigen Tradition des schablonenhaften Kampagnenstils der Sowjetära sowohl auf der föderalen als auch der regionalen Ebene gesellschaftliche Kammern, Räte, Kommissionen usw. inzwischen "bei" Parlamenten und Exekutivorganen wie Pilze aus dem Boden schießen¹¹⁵. Ihre rasante Vermehrung tut der Institution keinen guten Dienst. Ernüchtert ob ihrer absehbar schwachen Wirkung, ihrer fehlenden Unabhängigkeit und leichten Lenkbarkeit und nicht zuletzt ihres distanzierten bzw. gespannten Verhältnisses zu wirklich autonomen, authentischen zivilgesellschaftlichen Organisationen und Initiativen wird sich vermutlich schon bald Desinteresse in der Öffentlichkeit ausbreiten und der "zivilgesellschaftliche Boom" wie eine Mode abflauen.

¹¹⁴ Vgl. Nezavisimaja gazeta v. 27.2.2006, S. 2. Text der Vereinbarung: www.oprf.ru (dokumenty).

¹¹⁵ Siehe dazu die homepage der Gesellschaftskammer mit den entsprechenden Verweisen. Stolz verkündete der Föderationsrat die Bildung eines Rates der Nichtregierungsorganisationen "bei" seinem Vorsitzenden. Nezavisimaja gazeta v. 14.2.2006, S. 2. Eine politisch pluralistisch zusammengesetzte „Parlamentsversammlung der Jugend“ ist „bei“ ihm schon tätig. Dazu Izvestija v. 16. 12. 2005, S. 3.

V. Flankierender Angriff auf die Zivilgesellschaft: Novellierung der NGO-Gesetzgebung

a) Überblick

Im September 2005, just zu der Zeit, als der Formierungsprozess der Gesellschaftskammer im vollen Gange war, wurde in die Staatsduma ein Paket zur Novellierung der NGO-Gesetze eingebracht. Es verschärfte den seit dem Machtantritt Putins ständig stärker gewordenen repressiven Kurs¹¹⁶ gegenüber den Institutionen der Zivilgesellschaft in den folgenden Dimensionen: erstens Erschwerung der Zulassung von gesellschaftlichen Vereinigungen bzw. Nichtregierungsorganisationen; zweitens Erleichterung ihrer Auflösung; drittens Ausweitung und Verschärfung der staatlichen Kontrolle über die Tätigkeit der NGOs und viertens die nachhaltige Einschränkung der Aktivitäten ausländischer nichtstaatlicher Organisationen und Institutionen in Russland mit der Tendenz ihrer Unterbindung.

Das zeitliche Zusammenfallen mit der Formierung der Gesellschaftskammer legt die Schlussfolgerung nahe, dass die Verschärfung des NGO-Rechts als eine flankierende Maßnahme gedacht ist, den Widerstand aus dem Raum der Zivilgesellschaft gegen ihre Indienststellung durch die Präsidialadministration und gegen ihre schleichende Gleichschaltung zu schwächen und durch mehr oder weniger massiven Druck die bislang auf Autonomie, Staatsdistanz und zivilgesellschaftlicher Authentizität bestehenden Organisationen zur loyalen Kooperation mit der Gesellschaftskammer zu nötigen.

Dies zwang die gerade in ihr Amt gelangten Kammermitglieder und ihre noch provisorischen Arbeitsorgane auf einschneidende rechtliche Veränderungen in jenem Bereich zu reagieren, dem die Kammermitglieder selbst entstammen und der die Grundlage ihrer Organisationen bildet. Noch gar nicht konstituiert, wurde das Problem für die Kammer sogleich zu einem Test auf ihre Ernsthaftigkeit, ihr Selbstverständnis, ihre Handlungsfähigkeit und Vertrauenswürdigkeit.

Das NGO-Paket war mit der Begründung in die Duma eingebracht worden, "dass eine komplexe Korrektur der Ansatz zur rechtlichen Regelung des Verfahrens der staatlichen Registrierung erforderlich geworden sei", weil insbesondere kein Kontrollmechanismus über die nichtkommerziellen Organisationen bestanden habe. Es sei notwendig geworden, die Stabilität der Zivilgesellschaft und die Gleichheit aller Rechtssubjekte, welche zum Wohl gesellschaftlich-nützlicher Zwecke wirken, zu gewährleisten¹¹⁷.

Die Begründung ist, milde formuliert, irreführend; hart gesagt, grenzt sie an Zynismus. Sie ist in allen Punkten unrichtig. Denn erstens liegt dem Paket kein komplexer, geschlossener Neuansatz der "Registrierung", also der juristischen Anerkennung bzw. Zulassung von Nichtregierungsorganisationen zugrunde; zweitens existierten vor dem Paket bereits gesetzliche Registrier- und Kontrollbestimmungen auch für "nichtkommerzielle Organisationen"¹¹⁸; drittens vertieft das Paket die rechtliche Ungleichbehandlung gesellschaftlicher Organisatio-

¹¹⁶ Eine unrühmliche Rolle spielt dabei das föderale Justizministerium. Darüber siehe Čikov, Pavel: Minjust vs pravozaščitniki, in: www.hro.org/ngo/articles (14.3.2006).

¹¹⁷ So die offizielle Begründung des Fachausschusses der Duma.

¹¹⁸ Kommentarij k federal'nomu zakonu o nekommerčeskich organizacijach, 2-oe izd., Moskau 2004, S. 217ff.

nen; viertens setzt das Paket den unter Putin eingeschlagenen restriktiven, repressiven Kurs gegenüber der autonom neben dem Staat agierenden "Zivilgesellschaft" forciert fort, stellt sie noch weitergehend unter den Vorbehalt wohlwollender Toleranz der Staatsbürokratie. Zweck des Pakets ist schließlich, fünftens, die Einschränkung der Tätigkeit ausländischer Nichtregierungsorganisationen in Russland, insbesondere die ihrer Zusammenarbeit mit russischen Partnerorganisationen und deren vielfältige, nicht zuletzt auch finanzielle Unterstützung.

Es würde den hier gegebenen Rahmen sprengen, das "Paket" in allen Einzelheiten zu analysieren und kritisch zu würdigen. Die folgende Analyse konzentriert sich auf zwei für die freie Entfaltung zivilgesellschaftliche Aktivitäten besonders wichtige Regelungskomplexe: 1. die Gründe, mit welchen die Behörden die förmliche Anerkennung und damit Legalisierung einer Nichtregierungsorganisation ablehnen oder nachträglich wieder aufheben dürfen; 2. die Anlässe, Reichweite und Intensität behördlicher Kontrolle über die Tätigkeiten der NGOs.

b) Gründe für die Versagung der Registrierung von NGOs

Die zuständige Behörde kann einer gesellschaftlichen Vereinigungen (NGO) die Aufnahme ihrer Tätigkeit versagen, wenn¹¹⁹

1. das Statut irgendwelche "Rechtsnormen", d. h. nicht nur der Verfassung und Gesetze, sondern auch untergesetzlichen Normen der Verwaltungsbehörden widerspricht,
2. die von der Organisation eingereichten Unterlagen unvollständig sind, nicht ordnungsgemäß ausgefertigt wurden oder "unglaubliche" (nedostovernye) Angaben enthalten,
3. bereits eine Organisation gleichen Namens im gleichen territorialen Wirkungskreis registriert wurde,
4. der Name der Vereinigung die Sittlichkeit und die nationalen und religiösen Gefühle der Bürger beleidigt,

und schließlich wenn sich

5. unter den Gründern
 - zur persona non grata erklärte Ausländer oder Staatenlose,
 - wegen Geldwäsche oder Finanzierung von Terrorismus förmlich erfasste Personen,
 - wegen des Verdachts "extremistischer Tätigkeit" suspendierte gesellschaftliche Vereinigungen (juristische Personen),
 - wegen "extremistischer Tätigkeit" rechtskräftig verurteilte Personen,
 - Strafgefangene (Dies wurde von aufmerksamen Kommentatoren – zutreffend – sofort als juristisches Instrument erkannt, die diversen Wohltätigkeitseinrichtungen Michail Chodorkovskijs ["otkrytaja Rossija"] zu schließen!)

befinden.

¹¹⁹ Art. 23 Gesetz über gesellschaftliche Vereinigungen bzw. Art. 23¹ Gesetz über nichtkommerzielle Organisationen, beide i. d. F. v. 10.1.2006, Text: SZRF 2006, Nr. 3., Pos. 282),

Auch dem juristisch nicht geschulten Beobachter wird nach sorgfältiger Lektüre dieses Kataloges schnell auffallen, dass die scheinbar reputierlichen Gründe für die Versagung der Registrierung von NGOs den Behörden genügend Hebel in die Hand geben, die Tätigkeit unerwünschter NGOs zu verhindern. Die folgenden drei Versagungsgründe sind dafür besonders geeignet:

Erstens dürfte es der Behörde nicht sonderlich schwer fallen, demjenigen einen Strick daraus zu drehen, der gegen irgendeine Rechtsnorm, und sei es auch nur eine nebensächliche, von der Verwaltungsbehörde erlassene Ordnungsvorschrift, verstößt¹²⁰. *Zweitens* liefert die Möglichkeit, die Unvollständigkeit oder gar Unglaubwürdigkeit (!!) der Unterlagen zu behaupten, der Behörde leichteste Vorwände, das Zulassungsverfahren beinahe beliebig in die Länge zu ziehen, zu blockieren, mit dem Antragsteller Katz und Maus zu spielen. Denn in der Verwaltungspraxis der russischen Behörden liegt die Beweislast für die Richtigkeit der Behauptungen nicht bei der Behörde, sondern – im Widerspruch zu elementaren rechtsstaatlichen Verfahrensgrundsätzen – auf Seiten des Antragstellers bzw. Bürgers. *Drittens* werden die Gründer (Gründungsmitglieder) einer gesellschaftlichen Vereinigungen bei Strafe der Erfolglosigkeit ihres Gründungsantrages in Solidarhaft dafür genommen, dass sich in ihren Reihen keine suspekta natürliche oder juristische Person, kein "schwarzes Schaf" befindet, gleichgültig, ob der (angebliche) Makel der betreffenden Person in einer sachlichen Beziehung zu der beabsichtigten Gesellschaftsgründung steht oder nicht. Schon im Ansatz ist diese Regelung willkürlich und ebenfalls eine grobe Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. *Viertens* eröffnet die Anknüpfung an das Merkmal "extremistische Tätigkeit" den Behörden vielfältige, von außen praktisch nicht überprüfbare Hebel, denn hier handelt es sich um eine geradezu klassische "Gummiformel" des Staatsschutzrechts. Der verbotene Bereich "extremistischer Tätigkeit" ist vom Gesetzgeber nämlich sehr weit gezogen worden¹²¹. Darunter wird schon verstanden "eine Tätigkeit gesellschaftlicher Organisationen ... oder natürlicher Personen, die auf die Realisierung ... rowdyhafter Handlungen aus Motiven ideologischen, politischen ... Hasses oder Feindschaft gerichtet ist". Mit dem Verweis auf "rowdyhaftes Verhalten" (chuliganstvo) wird eine weitere Gummiformel in den Tatbestand eingebaut, der – das hat die Verwaltungs- und Strafverfolgungspraxis seit Chruschtschovs Zeiten gezeigt – beliebiges, dem Staat aus irgendeinem Grund "nicht passendes" Verhalten von Bürgern zu erfassen vermag, auch erfassen soll und kriminalisiert.

Die Registrierung und damit Legalisierung einer **ausländischen Nichtregierungsorganisation** kann darüber hinaus noch aus folgenden Gründen versagt werden:

1. ihre Ziele widersprechen der Verfassung oder der "Gesetzgebung" (zakonodatel'stvo), d. h. jeglichen Normen bis hin zu den Verwaltungsvorschriften Russlands;

¹²⁰ Diese Regelung steht in krassem Widerspruch zu Art. 55 Abs. 3 Verfassung RF, der die Einschränkung der Vereinigungsfreiheit an wesentlich strengere Voraussetzungen bindet. Insbesondere bestimmt er, dass Einschränkungen dieses Grundrechts nur im Interesse der bedeutendsten Schutzgüter von Staat und Gesellschaft erfolgen dürfen: "Grundlagen (!) der Verfassungsordnung, Sittlichkeit, Gesundheit, Rechte und gesetzliche Interessen anderer Personen, Gewährleistung der Landesverteidigung und der Staatssicherheit"; außerdem darf der Gesetzgeber die Vereinigungsfreiheit nicht mit beliebigen Mitteln einschränken, sondern die Einschränkung muss gerade im Interesse der genannten Schutzgüter erforderlich bzw. notwendig (neobchodimo) sein. Der Gesetzgeber ist also an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebunden! Gerade dieser wird durch die Novellierung der NGO-Gesetze in eklatanter Weise verletzt.

¹²¹ Vgl. Art. 1 Punkt 1 Föderales Gesetz über die Abwehr extremistischer Tätigkeit v. 25.7.2002, Text: SZRF 2002, Nr. 30, Pos. 3031.

2. ihre Ziele "stellen eine Bedrohung für die Souveränität, die politische Unabhängigkeit, die territoriale Unantastbarkeit, die nationale Einheit und die (nationale) Eigenartigkeit (samobytnost'), das kulturelle Erbe oder die nationalen Interessen der Russländischen Föderation" dar;
3. eine Filiale der ausländischen Nichtregierungsorganisation wurde bereits früher "wegen grober Verletzung" irgendwelcher Rechtsnormen der Russländischen Föderation aufgelöst.

Zwar schärft das Gesetz den Behörden ein, sie dürften die Registrierung nicht "aus Zweckmäßigkeitserwägungen" (po motivam celecoobrasnosti) versagen¹²², aber die Warnung des Gesetzgebers ist in den Wind gesprochen, denn die Unbestimmtheit, Dehnbarkeit und Auslegungsbedürftigkeit der Versagungsgründe sind so groß, dass die Begründung der Ablehnung lediglich eine Frage der Phantasiefähigkeit der Registrierbehörde ist.

Gegenüber dieser Kritik werden die Anwälte der neuen Regelungen einwenden, die enttäuschten Gründer der NGO könnten die Versagung der Registrierung entweder bei der vorgesetzten Behörde oder gleich bei Gericht anfechten. In der Tat eröffnen ihnen die Gesetze diese Wege¹²³. Die Anwälte autonomer, zivilgesellschaftlicher Organisationsbildung in und außerhalb Russlands können sich damit jedoch nicht wirklich trösten. Zwar kann man nicht ausschließen, dass Gerichte vereinzelt Bescheide der Registrierbehörde aufheben; im Regelfall aber ist das unwahrscheinlich. Denn dazu müsste das Gericht erstens das Selbstbewusstsein haben, sich überhaupt kritisch mit dem ablehnenden Bescheid einer mächtigen, dem Justizministerium Russlands unterstehenden Behörde auseinander zu setzen, zweitens den Mut besitzen, die hinter der Entscheidung der Registrierbehörde stehende, politisch (!) gesteuerte Behandlung des NGO-Gesetzes und ihre Bewertung des Einzelfalles durch eine eigene, abweichende Wertung zu ersetzen, und drittens rechtsstaatliche Erfahrung mit der (gerichtlichen) Kontrolle von Ermessensentscheidungen der Exekutive zu haben. Alle drei Voraussetzungen liegen nicht vor! Was die gerichtliche Überprüfung von Ermessensentscheidungen anbelangt, fehlen Erfahrungen gänzlich in Russland. Bis dorthin sind Gesetzgeber und Gerichte noch gar nicht, die Rechtswissenschaft erst ansatzweise vorgedrungen¹²⁴.

So klingt das Versprechen des gerichtlichen Rechtsschutzes zwar gut, praktisch aber läuft es leer.

Insgesamt ist die Schlussfolgerung unabweislich, dass die NGOs gegenüber der Exekutive nicht wirksam geschützt sind. Ihre Zulassung, ihre Fortdauer und ihre Existenz sind vollkommen vom Wohlwollen der staatlichen Bürokratie abhängig. Letztlich können sie dagegen nur auf Hilfe von politischer Seite hoffen, vielleicht, unter Umständen, aus der Präsidialadministration, am ehesten aber wohl noch aus Europa und den USA.

¹²² Vgl. Art. 23 Abs. 2 Gesetz über die gesellschaftlichen Vereinigungen bzw. Art. 23¹ Gesetz über die nichtkommerziellen Organisationen.

¹²³ Art. 23 Abs. 4 Gesetz über die gesellschaftlichen Vereinigungen; Art. 23¹ Abs. 5 Gesetz über die nichtkommerziellen Organisationen.

¹²⁴ Eine noch immer seltene Ausnahme ist Tichomirov, Ju. A.: Administrativnoe usmotrenie i pravo, in: Žurnal rossijskogo prava 2000, Nr. 4, S. 70 – 79; Gončarov, V.B./ Koževnikov, V.V.: Problema usmotrenija pravoprimenjajuščego sub-ekta pravoochranitel'noj sfere, in: Gosudarstvo i Pravo 2001, Nr. 3, S. 51-60. Für die parallele Problematik des gerichtlichen Ermessens liegen hingegen bereits Monografien vor. Vgl. Papkova, O. A.: Usmotrenie suda, Moskau 2005.

c) **Staatliche Kontrollmechanismen über die NGOs**

Die Ermächtigung der Behörden zur Kontrolle über die NGOs war schon vor Verabschiedung des NGO-Pakets reich entfaltet. Auf diesem Gebiet tätig waren und sind, um nur die wichtigsten Fachinstitutionen zu nennen,

- die Staatsanwaltschaft kraft ihrer Generalermächtigung zur Allgemeinen (Gesetzlichkeits-)Aufsicht (obščij nadzor),
- die Polizeibehörden ("Miliz"),
- der Inlandsgeheimdienst FSB,
- der Föderale Dienst für Finanzmonitoring,
- der Föderale Steuerdienst (Steuerprüfung).

Dazu tritt nun die staatliche Sonderaufsicht und Kontrolle speziell über die NGOs durch ein Spezialorgan. Dies ist der "Föderale Registrierdienst" im Geschäftsbereich des Justizministeriums Russlands. Er wurde im Zuge der Ministerialreform von 2004¹²⁵ – wie alle "Dienste" (služby) mit den Aufgaben der Aufsicht und Kontrolle geschaffen und hat sich wegen der Fülle der in ihm zusammengeführten Informationen (Daten) über alle möglichen Akteure in Wirtschaft und Gesellschaft und insbesondere wegen der Schlüsselbedeutung des Verwaltungsakts der Registrierung für die legale Tätigkeit nichtstaatlicher Akteure binnen kurzer Zeit zu einer der mächtigsten Zentralbehörden Russlands entwickelt¹²⁶. Das ist auch das Werk seines Chefs Sergej Movčan. Er gehört zur "Seilschaft" der Petersburger Juristen in der Präsidialexekutive, war während Putins Amtszeit als Stellvertretender Bürgermeister St. Petersburgs Leiter der "Registrierkammer" in der Stadtverwaltung und später in diversen Unternehmen mit Ausländerbeteiligung an leitender Stelle tätig¹²⁷. Movčan hat sich nach seiner Ernennung mit Erfolg darauf konzentriert, die regionalen und örtlichen Registrierdienste straff seinem föderalen Apparat unterzuordnen. Die Erweiterung der Kompetenzen des Dienstes wird nach Schätzungen die Aufblähung seines Personals um 1000 weitere Stellen nach sich ziehen¹²⁸.

Die fachliche Qualität des Registrierdienstes wird allerdings aus durchaus berufenem Munde, milde ausgedrückt, skeptisch beurteilt. Oleg V. Zykov, Vorsitzender des Russländischen Wohltätigkeitsfonds 'Nein zu Alkoholismus und Rauschgiftsucht' wird jedenfalls mit den Worten zitiert, der Dienst sei "nicht einfach nur unfähig, sondern tatsächlich unzurechnungsfähig"¹²⁹.

Der Registrierdienst prüft nicht nur, ob die Organisationen sich an das geltende Recht halten, sondern darüber hinaus auch noch, ob sie sich genau im Rahmen ihrer statuarischen Zwecke bewegen. Aufsichts- und Kontrollmaßnahmen der Behörde sind von begründeten An-

¹²⁵ Dekret des Präsidenten Russlands über das System und die Struktur der föderalen Organe der Exekutivgewalt vom 9.3. 2004, Text: SZRF 2004, Nr. 11, Pos. 945.

¹²⁶ Kostenko, Natal'ja: Komitet total'nogo kontrolja, in: Nezavisimaja gazeta v. 22.12.2005, S. 3.

¹²⁷ Movčan ist Absolvent der Juristischen Fakultät der Staatsuniversität Leningrad (1980), und war zeitweilig auch als Anwalt tätig.

¹²⁸ Nikitin, Leonid: Tysjača i odna popravka, in: Novaja gazeta 2005, Nr. 96 (22. – 25.12.), S. 9.

¹²⁹ Nezavisimaja gazeta v. 7.12.2005, S. 2.

lassen oder von konkreten Verdachtsfällen unabhängig; sie können nach freiem Ermessen zu beliebiger Zeit wahrgenommen werden. Konkret ist der Dienst ermächtigt,

1. vom Leitungsorgan der NGO Beschlussdokumente jeglicher Art herauszuverlangen,
2. zu den Aktionen der NGO Kontrolleure zu schicken,
3. umfassende Büroprüfungen, allerdings höchstens einmal im Jahr, durchzuführen,
4. von allen sonstigen Fachbehörden Informationen und Unterlagen über die betreffenden NGOs anzufordern und zu einem Gesamtbild zusammenzufügen¹³⁰.

Weitergehende Kontrollbefugnisse stehen der Registrierbehörde gegenüber den nichtkommerziellen Organisationen¹³¹ und noch weiterreichende Interventionsrechte gegenüber den *ausländischen* nichtkommerziellen Nichtregierungsorganisationen zu.

Stellt das Registrierorgan Verletzungen staatlichen Rechts oder der Statuten fest, kann sie die NGO verwarnen und zum ordnungsgemäßen Verhalten anhalten, widrigenfalls deren Tätigkeit suspendieren¹³² und schließlich die Auflösung bei Gericht beantragen¹³³. Zwar kann die NGO die Maßnahmen bei Gericht anfechten, aber ihre Klage hat keine aufschiebende Wirkung. Unter den obwaltenden Umständen, zumal den in aller Regel sehr prekären finanziellen Verhältnissen, würde, nach aller praktischen Erfahrung, schon die Suspendierung das Ende der NGO bedeuten.

d) Widerstand gegen das NGO-Gesetzespaket

Als Ende Oktober 2005 der Duma-Entwurf des Gesetzes zur Novellierung der NGO-Gesetzgebung bekannt wurde, löste das sofort heftige Reaktionen zivilgesellschaftlicher Organisationen nicht nur Russlands aus, sondern auch vieler ihrer ausländischen Partnerorganisationen sowie ausländische Stiftungen mit Büro in Moskau¹³⁴. Innerhalb kurzer Zeit wurden im Internet mehrere juristische Expertengutachten veröffentlicht, die den Entwurf höchst kompetent einer umfassenden Kritik unterwarfen und im einzelnen nachwiesen, dass die neuen Vorschriften nicht nur den menschenrechtlichen Verpflichtungen Russlands gegenüber dem Europarat widersprachen, sondern auch in beinahe jeder Hinsicht tragende Prinzipien und Normen, insbesondere das Menschenrecht der Vereinigungsfreiheit und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der föderalen Verfassung verletzen, deren Geist geradezu entgegengesetzt sind, nämlich die Zurückdrängung und Unterdrückung legitimer zivilgesellschaftlicher Aktivitäten von Seiten der staatlichen Behörden durch ihre Befreiung von rechtsstaatlichen Fesseln zu erleichtern¹³⁵. Nach der 1. Lesung des Entwurfs (23.11.2005) veröffentlichte auch

¹³⁰ Art. 38 des Gesetzes über die gesellschaftlichen Vereinigungen.

¹³¹ Art. 32 Abs. 3 – 15 Gesetz über die nichtkommerziellen Organisationen.

¹³² Art. 42, 43 Gesetz über die gesellschaftlichen Vereinigungen in der seit dem 25.7.2002 geltenden Fassung.

¹³³ Vgl. Art. 32 Abs. 6 ff. Gesetz über die nichtkommerziellen Organisationen.

¹³⁴ Siehe dazu die Materialien auf der Homepage des Menschenrechtsnetzwerkes www.hro.ru aus der fraglichen Zeit. Mehr als 5000 Organisationen und Einzelpersonlichkeiten unterzeichneten die Petition „Nein zur Verschärfung der Kontrolle über die Zivilgesellschaft!“

¹³⁵ L. Levinson (28.10.2005); A. Tolmasova (31.10.2005); A. Abramovskaja/Ju. Čegmareva (3.11.2005); I. Pastuchov (9.11.2005); V. Kikot' (10.11.2005); O. Zimenkova (11.11.2005). Vgl. www.hro.org.

der Europarat ein von ihm in Auftrag gegebenes Gutachten¹³⁶. In ihrer Summe waren die Stellungnahmen vernichtend.

Der Entwurf des "Pakets" war nach Weisung aus der Administration des Präsidenten (Vladislav Surkov) vom Justizministerium ausgearbeitet und – formell – mit den Unterschriften von 15 Abgeordneten (aus allen 5 Fraktionen) in die Duma eingebracht worden. Was sie von der Qualität des Dokuments hielt, brachte ausgerechnet die „bei“ Präsident Putin für Fragen der Menschenrechte und der Zivilgesellschaft zuständige Ella Pamfilova auf den folgenden Satz¹³⁷: "Dies ist einer der anrühigsten Entwürfe, teils zynisch, teils einfach dilettantisch."

Die Verantwortung für die weitere parlamentarische Behandlung übernahm neben dem Vorsitzenden des zuständigen Fachausschusses für Fragen der gesellschaftlichen Vereinigungen (Sergej A. Popov) und der ebenfalls aus der Fraktion "Edinaja Rossija" stammende Abgeordnete und Jurist Andrej M. Makarov als Hauptberichterstatter¹³⁸. Wie die folgenden Wochen zeigten, identifizierte sich Makarov politisch am stärksten mit dem Entwurf. In seinem Auftritt bei der ersten Lesung am 23.11. qualifizierte er alle Kritiker als Ignoranten ab, leugnete negative Auswirkungen der neuen Regelungen auf Russlands zivilgesellschaftliche Entwicklung und versuchte die Vorschriften als rechtsstaatliche Eindämmung einer andernfalls ungehemmten Willkür staatlicher Bürokraten hinzustellen¹³⁹. Mit den juristischen Bedenken der Kritiker setzte er sich ebenso wenig auseinander wie sein Ko-Berichterstatter Popov. Am Ende stimmten bei 18 Gegenstimmen 370 Abgeordnete (von 391 anwesenden) für den Entwurf: die überwältigende Mehrheit der Staatsduma stellte sich, sichtlich gleichgültig, gegen die breite Front ihrer zivilgesellschaftlichen Kritiker!

Das Paket wäre von der Duma höchstwahrscheinlich alsbald, allenfalls marginal verändert, verabschiedet worden, wäre der Widerstand nur von den einheimischen NGOs gekommen. Die dezidierte, bedrohliche Stoßrichtung der Novellierung (auch) gegen die Tätigkeit ausländischer NGOs in Russland führte jedoch zu Interventionen zahlreicher Parlamente und Regierungen, namentlich der USA, Großbritanniens und Deutschlands, und so wurde der Widerstand auf eine höhere und zugleich politisch brisante Ebene gehoben. Das zeigte in der Präsidialadministration Wirkung, denn nun ging es Schlag auf Schlag: 2 Tage nach der ersten Lesung schärfte Putin bei einem Treffen dem Vorsitzenden der Staatsduma, Boris Gryzlov, ein, er "erwarte, dass die Abgeordneten eine ausgewogene Entscheidung trafen"¹⁴⁰. Die für den 9. Dezember angesetzte 2. Lesung wurde auf (zunächst) unbestimmte Zeit verschoben. Stattdessen brachte eine interfraktionelle Gruppe von Abgeordneten am 2.12.2005 in der Administration des Präsidenten ausgearbeitete Änderungsvorschläge in die Duma ein, und am 3.12.2005 beschäftigte sich der um NGO-Fachleute und Außenpolitiker erweiterte Sicherheitsrat in der Präsidentenresidenz Novo Ogarevo unter Putins Leitung mit dem Vorgang¹⁴¹.

¹³⁶ Verfasst hat es Prof. Dr. Thyssen von der Plog, Amsterdam (1.12.2005). Grundlage sind die Europäische Menschenrechtskonvention und die Fundamental Principles on the Status of Non governmental Organisations in Europa. Doc.RAP-ong(2003), 4, 24.3.2003.

¹³⁷ Zit. nach Novaja gazeta 2005, Nr. 87 (21. – 23.11.), S. 8.

¹³⁸ Nezavisimaja gazeta v. 9.11.2005, S. 2.

¹³⁹ Sitzungsstenogramm der Staatsduma v. 23.11.2005, Internet; Nezavisimaja gazeta v. 24.11.2005, S. 2.

¹⁴⁰ Izvestija v. 5.12.2005, S. 1/2.

¹⁴¹ Nezavisimaja gazeta v. 5.12.2005, S. 1/3.

Unmittelbar danach kam erstmals auch die Gesellschaftskammer ins Spiel, denn am 6.12. trafen sich Anatolij Kučerena und weitere Mitglieder ihres provisorischen Arbeitsausschusses mit fachkundigen Duma-Abgeordneten zu einem "Runden Tisch"¹⁴². Bis dahin hatte eine große Mehrheit der zu diesem Zeitpunkt bereits ernannten 84 Kammermitglieder wiederholt öffentlich das 'Paket' kritisiert, seine wesentliche Überarbeitung und die Verschiebung seiner weiteren parlamentarischen Behandlung bis in die Zeit nach der Konstituierung der Gesellschaftskammer gefordert¹⁴³. Darüber kam es nun mit den Abgeordneten zu einem heftigen Streit. Als die Kammermitglieder ihren Duma-Kollegen Vorschläge für die Änderung des Gesetzesentwurf übergaben, mussten sie allerdings verblüfft feststellen, dass sie dem Duma-Ausschuss schon vorlagen: die Administration des Präsidenten hatte die Gesellschaftskammer – sicherheitshalber – als "zweiten Kanal" ihrer parlamentarischen Intervention eingesetzt, damit zugleich aber auch die Kammermitglieder de facto als präsidiale "Briefträger" und Befehlsempfänger bloßgestellt!

Durch die Initiative der Administration des Präsidenten zur Novellierung und Verschärfung der NGO-Gesetzgebung wurden die Mitglieder schon vor der Konstituierung der Gesellschaftskammer in ein ernstes Dilemmaversetzt: Hätten sie mit matter Abwehr oder gar widerspruchslos 'das Spiel' mitgemacht, hätten sie schon vor ihrem Arbeitsbeginn die Autorität der Gesellschaftskammer – jedenfalls in den Augen aller urteilsfähigen Bürger und interessierten NGOs – eingebüßt. Andererseits konnten sich die geschäftsführenden Präsidialmitglieder der Kammer wegen ihrer ausgeprägten Loyalität zur Administration des Präsidenten nicht vorbehaltlos zum Sprachrohr der Kritiker machen und versuchen, das Paket "zu kippen", etwa durch die Drohung, die Gesellschaftskammer überhaupt scheitern zu lassen. So mussten sie einen Kompromiss finden, und dieser ging dahin, zu protestieren, Verbesserungen zu fordern und anzukündigen, der Verwaltung bei der Anwendung der neuen Regelungen scharf auf die Finger zu sehen¹⁴⁴.

So führt die Analyse des Tauziehens um die Novellierung der NGO-Gesetze zu der nüchternen Feststellung, dass die Gesellschaftskammer (in statu nascendi) keinen erkennbaren Einfluss auf den Entscheidungsprozess hatte¹⁴⁵. Im Gegenteil: Es war eine herbe Niederlage, ja, ein offenes Zeichen ihrer Missachtung, dass nicht nur die Staatsduma, sondern auch Präsident Putin nicht die Hauptforderung der Kammermitglieder erfüllte, die Verabschiedung der NGO-Novelle auf die Zeit nach Konstituierung der Kammer zu verschieben.

Die Überarbeitung des NGO-Pakets demonstrierte ein weiteres Mal mit entlarvender Offensichtlichkeit die völlige politische Abhängigkeit der Staatsduma vom Staatspräsidenten und seiner Administration¹⁴⁶. In der Fassung der vom Präsidenten verfüigten Änderungen verabschiedete die Staatsduma am 21. und 30.12.2005 in der zweiten bzw. dritten Lesung mit

¹⁴² Nezavisimaja gazeta v. 7.12.2005, S. 2.

¹⁴³ Izvestija v. 5.12.2005, S. 2; Nezavisimaja gazeta v. 5.12.2005, S. 1/3.

¹⁴⁴ Novaja gazeta 2005, Nr. 87 (21. 23.11.), S. 8/9; Nezavisimaja gazeta v. 5.12.2005, S. 1/3 (Zusammenkunft der 84 ernannten Mitglieder am 3.12.2005 in Moskau); Kommersant vom 29.2.2006, S.3.

¹⁴⁵ Elena Zelinskaja, Kammermitglied und Vizepräsidentin von "Media-Sojuz", verstieg sich zu der grotesken Behauptung, "dank des Dialogs mit den Abgeordneten sei das Gesetz mehr als zur Hälfte demokratischer geworden". Vgl. Izvestija v. 20.12.2005, S. 2. Schwach war auch die Rolle, die der Menschenrechtsbeauftragte der Duma, Vladimir Lukin, spielte. Vgl. den Bericht über sein Treffen mit Präsident Putin am "Tag der Menschenrechte", Izvestija v. 12.12.2005, S. 2.

¹⁴⁶ Siehe dazu auch Nezavisimaja gazeta v. 12.12.2005, S. 1/3; 14.12.2005, S. 2.

fast denselben überwältigenden Mehrheiten wie schon in der ersten Lesung das Gesetzespaket¹⁴⁷.

Der unmittelbare politische Zusammenhang zwischen der Verabschiedung der NGO-Novellierung und der Konstituierung der Gesellschaftskammer am 10. bzw. 23.1.2006 wurde durch zwei just in dieselbe Zeit fallende Ereignisse unterstrichen, welche die übelsten Befürchtungen der Kritiker des zivilgesellschaftlichen Kurses der Präsidialexecutive bestätigten. Beide Vorgänge signalisieren, dass die in Distanz zum Kreml stehenden NGOs sich auf noch härtere Zeiten einzustellen haben, und gaben zugleich einen Vorgeschmack darauf, mit welchen Methoden man gegen sie vorgehen würde.

Am 2. Januar 2006 zeigte die Fernsehanstalt RTR den Film "Spione" von Arkadij Mamontov. Unter Berufung auf den FSB wurden darin (angebliche) Spionageaktivitäten von Mitarbeitern der Britischen Botschaft in Moskau gezeigt. Namentlich ihr Zweiter Sekretär Mark Dow habe konspirative Beziehungen zu der Moskauer Helsinki-Gruppe und zur Stiftung 'Eurasia' unterhalten und ihre Finanzierung durch den britischen Geheimdienst besorgt. 'Hauptheld' der Story war ein für elektronische Kommunikationszwecke präparierter Stein in der Nähe der Botschaft. Der Film präsentierte nur eine Nachahmung, mit der Begründung, der FSB habe ihn nicht in seinen Besitz bringen, wohl aber fotografieren können.

Der Film war voller Ungereimtheiten und wurde denn auch von der Öffentlichkeit als das erkannt, was er offenkundig war: ein dubioses Machwerk, eine Auftragsarbeit.

Erwartungsgemäß löste der Film heftige Reaktionen aus. Während die Britische Botschaft protestierte, ihre von ihr niemals geheim gehaltenen Kontakte zu russischen NGOs und die finanzielle Förderung mancher ihrer karitativen und Rechtsschutzprogramme darstellte, reichte die Vorsitzende der Moskauer Helsinki-Gruppe, Ljudmila Alekseeva, gegen die an der Sendung beteiligten Fernsehkanäle beim Wirtschaftsgericht in Moskau Klage wegen Verleumdung ein¹⁴⁸.

Das andere Ereignis ist das Vorgehen des Registrierdienstes gegenüber einer der bedeutendsten und angesehensten gesellschaftlichen Institutionen zum Schutze der Menschenrechte im heutigen Russland. Ende Januar klagte nämlich Justizministerium beim Gericht des Basmann-Stadtbezirks Moskaus auf Auflösung des Forschungszentrums für Menschenrechte, einer seit 1992 bestehenden gemeinsamen Einrichtung der wichtigsten Menschenrechtsorganisationen des Landes¹⁴⁹. Die Klage wurde damit begründet, dass das Zentrum seine Verpflichtung, jährlich einen Tätigkeitsbericht an das Justizministerium (Registrierbehörde) zu senden, in den vergangenen fünf Jahren nicht erfüllt habe. Den Bericht des Forschungszentrums für 2004 hatte das Justizministerium zurückgewiesen und die Eintragung des Zentrums in das einheitliche Staatsregister juristischer Personen wegen ungenauer Formulierungen im Protokoll ("bestätigen" statt "wählen" usw.) abgelehnt. Der Direktor des Registrierdienstes, Movčan, beharrte auf der Ansicht, dass deswegen die Leitung des Forschungszentrums nicht legal im Amt sei. Obwohl das Forschungszentrum wegen seiner Tätigkeit in den vergangenen Jahren laufend in der Öffentlichkeit hervorgetreten war, nahm der Registrierdienst das Fehlen

¹⁴⁷ 376 gegen 10 Stimmen. Izvestija v. 22.12.2005, S. 2.

¹⁴⁸ Novaja gazeta 2006, Nr. 5 (26. – 29.1.), S. 1 – 3; Kommersant v. 31.1.2006, S. 1/7.

¹⁴⁹ Vgl. Kommersant v. 28.1.2006, S. 1/4. Zu den Trägerorganisationen gehören u. a. die Moskauer Helsinki-Gruppe, die Soldatenmütter, die unabhängige psychiatrische Vereinigung Russlands. Im Beirat des Zentrums sitzen u. a. Sergej Kovalev, Anatolij Pristavkin und die Ehefrau Andrej Sacharovs, Elena Bonner.

der Tätigkeitsberichte als Beweis dafür, dass das Zentrum ineffektiv sei¹⁵⁰! Der Vorgang erscheint wie eine – ironische – Bestätigung des oben zitierten harschen Urteils über den Registrierdienst.

VI. Gesellschaftskammer und NGO-Gesetzgebung: Zusammenfassende Schlussfolgerungen

1. Putins Präsidialregime fährt gegenüber der seit der Perestrojka langsam gewachsenen, in der Jelzin-Ära erstarkten "Zivilgesellschaft" eine **Doppelstrategie**: Sie ist 'nach Beslan' (1.9.2004) und seit dem Herbst 2005 zu voller Breite entfaltet worden. Ihr Gesamtziel ist, den autonomen Bereich der Zivilgesellschaft, ihre Organisationsstrukturen, voll unter die Kontrolle der Präsidialadministration zu bringen. Die **Hauptstoßrichtung** geht dahin, die nachgiebigen, für loyal und kooperationsfähig gehaltenen NGOs politisch für die Herrschaftszwecke des Präsidialregimes in den Dienst zu stellen: dem dient die **Gesellschaftskammer** (obščestvennaja palata). Die **zweite Stoßrichtung** der Strategie geht gegen die für kooperationsunwillig gehaltenen, als oppositionell (oder Schlimmeres!) wahrgenommenen NGOs. Sie sollen unter Druck gesetzt, geschwächt, an den Rand gedrängt, unter Umständen vernichtet werden. Dem dient die NGO-Gesetzgebung seit 2002, verstärkt aber seit ihrer Novellierung durch das **NGO-Paket** vom Herbst/Winter 2005/2006.

2. Mit der **Gesellschaftskammer** hat die Präsidialexecutive ein schon für 2001 anvisiertes Ziel erreicht bzw. durchgesetzt. Sie ist die föderale Institution, dasjenige Instrument, mit dessen Hilfe der "dritte Sektor", die kraft des Menschenrechts der Vereinigungsfreiheit (Art. 30 Verfassung RF) gegründeten und tätigen gesellschaftlichen Vereinigungen (NGOs), unter die strategische Kontrolle der Präsidialexecutive gebracht werden (sollen). Es zeichnet sich die Perspektive ab, dass die zivilgesellschaftlichen Organisationen insgesamt in eine **russlandweite vertikale Struktur** gebracht werden, an deren Spitze die Gesellschaftskammer steht und nach deren Muster ihrerseits regionale und lokale Gesellschaftskammern mit exekutiver Hilfe die institutionelle Hegemonie über die gesellschaftlichen Organisationen jener nachgeordneten Ebenen erlangen (sollen). Die Bildung **regionaler Gesellschaftskammern** ist in vollem Gange.

3. Als **Faktoren**, welche den vorläufigen und vielleicht auch mittelfristigen **Erfolg der Strategie** bewirken, lassen sich vor allem folgende Punkte ausmachen:

1. die das ganze Land ohne ernste Widerstände beherrschende Präsidialexecutive;
2. die Finanzierung der kremloyalen kooperationswilligen NGOs aus Haushaltsmitteln;
3. die Abhängigkeit der NGOs von einer immer repressiver gewordenen NGO-Gesetzgebung, die den Verwaltungsbehörden immer weiter reichende Befugnisse

¹⁵⁰ Siehe dazu auch Novaja gazeta 2006, Nr. 6 (30.1. – 1.2.), S. 3.

zur Kontrolle und Unterdrückung von gesellschaftlichen Vereinigungen einräumt und die Kontrollfunktion der Gerichte de facto weitgehend ausschließt;

4. die fast völlige Abhängigkeit der kremlkritischen NGOs von ihrer Finanzierung aus dem westlichen Ausland, was sie besonders verletzlich macht;
5. das vor allem durch die Zerschlagung von Jukos und die Ausschaltung kremlunabhängiger "Oligarchen" an reiche Geschäftsleute gegebene und allzu gut angekommene Signal, die Finger von der finanziellen Unterstützung "oppositioneller" NGOs zu lassen;
6. die Marginalisierung bzw. Ausschaltung der freiheitlich orientierten, demokratisch-rechtsstaatlich profilierten und agierenden politischen Parteien aus der Staatsduma und die Reduktion der im Parlament vertretenen Parteien auf ein Spektrum undemokratisch eingestellter Fraktionen teils nationalistisch-großmachtstaatlicher Ausrichtung mit liberalen Einschlügen ("Edinaja Rossija"), teils ultranationalistisch-populistischer ("Rodina"; LDPR), teils nationalbolschewistisch-stalinistisch orientierter Parteien (KPRF). Angesichts dieser rasanten imperial-nationalistischen Verschiebung des politischen Spektrums unter Putin, weg von den Grundwerten der Freiheit, der Demokratie und des Rechtsstaates, geraten die Reste der in den 90er Jahren noch stark vertretenen Demokraten, ohne sich selbst verändert zu haben (!), zunehmend in die Gefahr, sich als "Volksfeinde" und als "Vaterlandsverräter", als "Lakaien westlicher Geheimdienste" usw. wieder zu finden.
7. die Tendenz der in den Gesellschaftskammern aller staatlicher Ebenen repräsentierten kremlloyalen gesellschaftlichen Organisationen, die auf Autonomie, Eigenständigkeit und Staatsdistanz pochenden NGOs als Konkurrenz und Gegner wahrzunehmen und von einer Solidarisierung mit ihnen abzusehen.

4. Die **Gesellschaftskammer** ist rechtlich gesehen eine **staatlich-gesellschaftliche Zwitterinstitution**: ihre 'hardware', d. h. Finanzierung, Vermögen, Personal und Verwaltung/Apparat, ist staatlich, ihre 'software', d. h. ihre 126 Kammermitglieder und ihre Organe, ist bedingt bzw. beschränkt gesellschaftlich, beschränkt deswegen, weil ihre Tätigkeit auf die Staatsorgane ausgerichtet ist und, bei Einräumung eines gewissen politischen Toleranzrahmens, aus der Administration des Präsidenten gesteuert und kontrolliert wird.

5. Die **Gesellschaftskammer** soll nach den Vorstellungen der Polittechnologen im Kreml (hauptsächlich) **erstens** die Funktion eines (angeblich) unpolitischen (d. h. in Distanz zu politischen Parteien stehenden) **Kontrollinstruments der Präsidialadministration** gegenüber der (ab 2007 allein von den Parteien besetzten, politischen) Staatsduma im Gesetzgebungsprozess erfüllen ("gesellschaftliche Expertise" von Gesetzesentwürfen), **zweitens** gesellschaftliche Organisationen und Bürger insgesamt für die Durchführung der vom Präsidenten formulierten "Staatspolitik" (Art. 80 Abs. 3 föderale Verfassung), voran Putins "nationale Projekte", mobilisieren und damit – **drittens** – im Effekt die unmittelbare, exklusive Verbindung zwischen Präsident und Volk festigen und stärken.

6. Die Gesellschaftskammer ist das jüngste Element in der politischen Konzeption des Präsidialregimes à la Putin. Die Konzeption folgt einem neuen, eigenwilligen Verständnis der Stellung des Präsidenten als Staatsoberhaupt Russlands. Sie läuft auf eine Korrektur des Prinzips der Gewaltenteilung (Art. 10, 11 föderale Verfassung) hinaus, denn der föderale Präsident verkörpert in seiner Eigenschaft als "Staatsoberhaupt Russlands" de facto eine höhere, über den drei klassischen Gewalten stehende, ihnen übergeordnete "Präsidialgewalt".

Der Präsident ist zum einen den Subjekten der Föderation übergeordnet ("föderale Vertikale"); die Präsidialexekutive beherrscht sie, seitdem die regionalen Exekutivchefs vom föderalen Präsidenten ernannt werden, vollkommen¹⁵¹. Zum anderen übt der Präsident gegenüber den anderen föderalen Verfassungsorganen, in horizontaler Richtung, – "Regierung" (Ministerkabinet), Föderationsrat, Staatsduma, Generalstaatsanwalt, Verfassungsgericht, Zentrale Wahlkommission – eine politische, strategische Hegemonie aus: mit politischer Verbindlichkeit für sie alle bestimmt der Präsident die Richtlinien (und notfalls auch Details) der "Staatspolitik" Russlands Art. 80 Abs. 3 föderale Verfassung).

Die Gesellschaftskammer bildet gleichsam den Schlussstein in der Konzeption: sie ist die Institution, das Instrument der Präsidialgewalt, um auch den nichtstaatlichen Sektor, die seit der Perestrojka entstandene, noch schwache, aber durchaus existente "Zivilgesellschaft" unter ihre Kontrolle zu bringen und sie politisch zu instrumentalisieren. Die Gesellschaftskammer sichert dem Präsidenten die Hegemonie auch über die "Zivilgesellschaft".

7. Die Gesellschaftskammer ist vom Geist des Putinschen Staats- und Gesellschaftsverständnisses. Sie gehört zum Ensemble jener Institutionen und Verfahren, welche die politische Ordnung Russlands seit 2000 wesentlich verändert haben und heute bestimmen: Rezentralisierung, Unitarisierung, Entdemokratisierung, Gleichschaltung. Sie rundet das Bild eines autoritären Präsidialregimes ab, welches nur noch Residualbereiche für die Artikulation von Opposition lässt, gewisse Freiheitsräume, die aber ständig in Gefahr und bedroht sind und deren Lebensfähigkeit daher zweifellos ist.

8. Die Gesellschaftskammer ist durch und durch ein Geschöpf des Präsidenten und seiner Administration. Der Präsident ergriff die Initiative zu ihrer Errichtung und hatte ihren Formierungsprozess unter voller Kontrolle. Die vom Präsidenten ernannten Kammermitglieder besetzen sämtliche Leitungsorgane, beherrschen dadurch die Gesellschaftskammer und garantieren ihre anhaltende politische Loyalität gegenüber dem Kreml. Am augenfälligsten zeigt sich die Unterordnung unter die Präsidialadministration darin, dass allein die Präsidentendekrete und der Präsidialapparat selbst der Kontrolle durch die Kammer entzogen sind. Die Gesellschaftskammer ist der "gesellschaftliche" Arm des Präsidenten zur Durchsetzung der von ihm bestimmten "Staatspolitik Russlands".

9. Die Gesellschaftskammer ist *politisch* ein Instrument der Präsidialadministration, sie ist *institutionell* ein staatlich-gesellschaftlicher Zwitter, und sie ist *juristisch* ein Institut

¹⁵¹ Luchterhandt, Otto: Putins Perestrojka: Unitarisches Russland statt Russländische Föderation, in: WGO. Monatshefte für Osteuropäisches Recht 47 Jg. (2005), S. 94 – 105.

des Staatsrechts, der Sache nach, auch des Verfassungsrechts, obwohl die föderale Verfassung sie nicht kennt. Auf den ersten Blick scheinen daher die Autoren des Gesetzes über die Gesellschaftskammer aus dem Institut für Gesellschaftliche Projektarbeiten (Institut obščestvennogo proektirovanija) damit Recht zu haben, dass sie die neue Institution mit einem Verweis auf den "Wirtschafts- und Sozialrat" Frankreichs rechtfertigen. Die Ähnlichkeit besteht jedoch nur oberflächlich. Denn das französische „Vorbild“ ist 1. ein Verfassungsorgan mit eigenem Titel (X.) in der Verfassung (Art. 69 – 71), und ist im Einzelnen durch ein so genanntes organisches Gesetz, d. h. ein Verfassungsgesetz geregelt. Zwar hat auch er die Funktion, zu Entwürfen von Gesetzen und Verordnungen, zu Wirtschafts- und Sozialplänen Stellung zu nehmen, aber – und dies ist ein zweiter bedeutender Unterschied – nur auf Initiative der Regierung und mit dem beschränkten Mandat für die Bereiche Wirtschaft und Soziales mit dem klaren Ziel, ergänzend Sachverstand von Seiten der primär durch die Regierungsvorhaben betroffenen Bevölkerungsgruppen zu mobilisieren. Gleiches gilt für den "Wirtschaftsrat" der spanischen Verfassung (Art. 131 Abs. 2).

Davon unterscheidet sich das russische Modell ganz wesentlich dadurch, dass das Mandat der Gesellschaftskammer *erstens* völlig konturen- und dadurch grenzenlos ist, die Gesellschaftskammer *zweitens* ihrer Zusammensetzung nach kein sachverständiges Fachorgan ist, sondern Repräsentanz der Gesellschaft *insgesamt* sein soll, im Prinzip also nicht anders als das Parlament, die Föderalversammlung, dass *drittens* die Kammer ein reines Hilfsorgan des Staatspräsidenten und sie *viertens* nicht in der Verfassung geregelt ist, obwohl die Kammer wegen ihrer förmlichen Einbeziehung in den Gesetzgebungsprozess und wegen ihres die ganze Gesellschaft umspannenden Repräsentationsanspruchs nach rechtsstaatlichem Verständnis als Institut durch die Verfassung selbst legitimiert sein müsste.

10. Die Gesellschaftskammer ist ein spezifisches, typisches Phänomen des Regimes Präsident Putins.