

# Grigorij Ochotin

## Agentenjagd

### Die Kampagne gegen NGOs in Russland

Mitte 2012 beschloss Russlands Staatsduma das sogenannte „Agentengesetz“: NGOs, die Fördergelder von ausländischen Stiftungen erhalten, sind seither verpflichtet, sich als „ausländische Agenten“ registrieren zu lassen. Das Gesetz war eine direkte Reaktion auf die Protestbewegung von 2011–2012: Am schnellsten und nachhaltigsten geriet die Wahlbeobachtungsorganisation *Go/os* unter Druck. Die übrigen NGOs konnten die ersten Angriffe durch zivilen Widerstand und juristische Schritte abfangen. Im Frühjahr 2014 – nach der Revolution in der Ukraine – setzte aber eine zweite Welle von Überprüfungen ein, deren Folgen erheblich gravierender sind. Die meisten NGOs können inzwischen kaum mehr arbeiten, viele sind in ihrer Existenz bedroht.

Kurz nach der Wiedereinführung Vladimir Putins in das Amt des Präsidenten Russlands 2012 verabschiedete die Staatsduma Ende Juni und Mitte Juli zwei Änderungen des Vereinsgesetzes („Gesetz über nichtkommerzielle Organisationen“), die als „Agentengesetz“ bezeichnet werden. NGOs, die Fördergelder von ausländischen Stiftungen erhalten, sind seither verpflichtet, sich als „ausländische Agenten“ registrieren zu lassen. Die Maßnahmen zur Durchsetzung dieses Gesetzes sind ein Angriff auf Russlands Zivilgesellschaft, der diese in ihrer Existenz bedroht.

Die Vorgeschichte des „Agentengesetzes“ beginnt am Abend des 5. Dezember 2011, einen Tag nach den Parlamentswahlen, als eine für die damaligen politischen Verhältnisse unerwartet große Menschenmenge zu einer Protestkundgebung auf den kleinen Platz beim Griboedov-Denkmal in Moskau kam – ungefähr 10 000 Personen. Initiiert wurde die Demonstration von einigen hundert unabhängigen Wahlbeobachtern, die den Tag und die Nacht des 4. Dezember in Moskauer Wahllokalen zugebracht und über die dabei festgestellten groben Fälschungen in verschiedenen sozialen Netzwerken berichtet hatten.<sup>1</sup> Diese Kundgebung war der Anfang der russländischen Protestbewegung von 2011–2012, die unter der Losung „Für ehrliche Wahlen“ stand.

Putins erste Reaktion auf diese Massenproteste war, dass er die USA für deren Organisation verantwortlich machte. Bereits am 8. Dezember nahm er zu der Aussage der damaligen US-Außenministerin Hilary Clintons Stellung, die die russischen Wahlen zwei Tage zuvor (am 6. Dezember) beim Ministertreffen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) in Vilnius als „nicht frei und nicht fair“

---

**Grigorij Ochotin**, Journalist, Koordinator der mit der Dokumentation der staatlichen Repressionen gegen die Protestbewegung von 2011 befassten Plattform OVD-Info

<sup>1</sup> Revoljucija gorizontalii. Polit.Ru, 14.12.2011, <<http://polit.ru/article/2011/12/14/community>>.

bezeichnet hatte.<sup>2</sup> Putin entgegnete: „Sie hat einigen Akteuren bei uns im Land den Ton vorgegeben, sie hat ein Signal gegeben. Dieses Signal haben sie gehört und sind daraufhin, mit Unterstützung des US-State Department, aktiv geworden.“<sup>3</sup>

Es dauerte nicht lange, bis dieser Ansatz propagandistisch weiter ausgebaut wurde. Bereits im Januar bezeichnete die kremlfreundliche Presse das traditionelle Treffen des neuen US-Botschafters Michael McFaul mit der Opposition und NGO-Vertretern als „Erteilung von Instruktionen“.<sup>4</sup> Am 15. März strahlte der kremlnahe Fernsehkanal NTV den Film *Anatomie des Protestes* aus, der mithilfe von Montagen und Off-Kommentaren zu Videoaufnahmen den „Beweis“ zu führen versuchte, dass die Protestteilnehmer von der Opposition bezahlt würden.<sup>5</sup> Die Oppositionsführer und NGO-Vertreter, darunter die Leiterin der Wahlbeobachtervereinigung *Golos* Lilija Šibanova, stünden in ständigem Kontakt mit dem State Department und würden von ihm finanziert.

Auf dieser Behauptung baute in der Folge die gesamte kremlfreundliche Berichterstattung über die Proteste auf. Die Medienwissenschaftlerin Anna Kačkaeva stellt in ihrer Analyse der Darstellung der Protestbewegung von 2011–2012 fest, diese sei „von Vertretern des Staates in den Medien meist als Provokation seitens gewisser innerer und äußerer ‚feindlicher‘ Kräfte interpretiert“ worden.<sup>6</sup> Russländische NGOs, vor allem die erwähnte Vereinigung *Golos*, die methodische Schulungen für Wahlbeobachter durchführte, waren allerdings bereits vor dem Einsetzen der Proteste Zielscheibe der Propaganda der Kremlmedien gewesen.<sup>7</sup>

Die Kampagne gegen die Proteste vom Winter und Frühjahr 2011–2012 sorgte dafür, dass der Begriff des „ausländischen Agenten“ sich in den Medien etablierte und anschließend auch in die entsprechende Gesetzgebung Eingang fand. Die Idee selbst hatte Putin bereits in seiner ersten öffentlichen Reaktion auf die Proteste am 8. Dezember 2011 deutlich formuliert: „Wir müssen zum Schutz unserer Souveränität über eine Verbesserung der Gesetze nachdenken. Diejenigen, die im Dienste ausländischer Staaten auf unsere innenpolitischen Prozesse Einfluss nehmen, müssen stärker zur Verantwortung gezogen werden.“ Schon im Januar 2012 plädierte Veronika Krašeninnikova, Direktorin des 2011 gegründeten „Instituts für außenpolitische Untersuchungen und Initiativen“ (INVISSIN), unter Hinweis auf jenes Treffen von NGO-Vertretern mit Botschafter McFaul für ein Gesetz über „ausländische Agenten“.<sup>8</sup>

<sup>2</sup> Clinton criticizes Russia vote, Germany urges improvement. Reuters, 6.12.2011, <[www.reuters.com/article/2011/12/06/us-russia-election-usa-idUSTRE7B50IE20111206](http://www.reuters.com/article/2011/12/06/us-russia-election-usa-idUSTRE7B50IE20111206)>.

<sup>3</sup> Putin obvinjaet SŠA v provocirovanii protestov. BBC, Russkaja služba, 8.12.2011, <[www.bbc.co.uk/russian/russia/2011/12/111208\\_putin\\_opposition\\_protests.shtml](http://www.bbc.co.uk/russian/russia/2011/12/111208_putin_opposition_protests.shtml)>.

<sup>4</sup> Polučenie instrukcij v posol'stve SŠA. Vzgljad, 17.1.2012, <[www.vz.ru/politics/2012/1/17/554224.html](http://www.vz.ru/politics/2012/1/17/554224.html)>.

<sup>5</sup> Anatomija protesta, <[www.ntv.ru/video/peredacha/296996/](http://www.ntv.ru/video/peredacha/296996/)>.

<sup>6</sup> Anna Kačkaeva: Vorwort „Ot redaktora“, in: Dies. (Hg.): Smejuščaja nerevoljucija: dviženie protesta i media. Moskva 2013, <[www.liberal.ru/upload/files/Smeuschayasya\\_revolutziya.pdf](http://www.liberal.ru/upload/files/Smeuschayasya_revolutziya.pdf)>, S. 5.

<sup>7</sup> „Vy – surkovskaja propaganda“. Afiša, 29.11.2011, <<http://gorod.afisha.ru/archive/vi-surkovskaya-propaganda/>>.

<sup>8</sup> Veronika Kašeninnikova: Rossii nužen Zakon o registracii inostrannyh agentov – kak v SŠA. IA Regnum, 20.1.2012, <[#ixzz3F2L4pOU8](http://www.regnum.ru/news/polit/1490137.html)>.

## Das „Agentengesetz“

Bis zu den Präsidentenwahlen am 4. März 2012 reagierte Russlands Führung auf die Proteste einerseits mit Propaganda, andererseits indem sie bestimmten Forderungen der Opposition entgegenkam. Die erste harte Reaktion erfolgte am 6. Mai 2012, einen Tag vor Putins Amtseinführung. Die Polizei trieb einen Demonstrationszug auf dem Bolotnaja-Platz gewaltsam auseinander und nahm über 650 Personen vorübergehend fest. Bald danach wurden Verfahren gegen Teilnehmer der Proteste eröffnet.<sup>9</sup>

Nach dem Sicherheitsapparat schalteten auch die gesetzgebenden Organe auf Repression um. Dies zeigte sich zuerst in einer Novelle zum Versammlungsgesetz, die verschärfte Sanktionen gegen Teilnehmer an nicht genehmigten öffentlichen Versammlungen vorsah. Dieses Gesetz wurde trotz ungewöhnlichen Widerstandes im Parlament (infolge der Obstruktion einiger oppositioneller Abgeordneter zog sich die Abstimmung elfeinhalb Stunden lang hin) in zweiter und dritter Lesung bereits am 5. Juni 2012 angenommen.<sup>10</sup> Das Gesetz über „ausländische Agenten“ („Agentengesetz“) war das zweite in einer ganzen Serie von repressiven Gesetzen, deren extrem schnelle und zahlreiche Verabschiedung der amtierenden Staatsduma bei Journalisten den Spitznamen „durchgedrehter Drucker“ (vzbesivšijsja printer) eingebracht hat. Tatsächlich war das Tempo, in dem speziell dieses Gesetz behandelt und verabschiedet wurde, beachtlich: Am 29. Juni wurde es in die Duma eingebracht, bereits am 6. Juli wurde in erster Lesung darüber abgestimmt, und am 13. Juli wurde es in einem Durchgang in zweiter und dritter Lesung verabschiedet. Kritische Einwände von Abgeordneten waren auf eine Minute begrenzt. In ihren Plädoyers für dieses Gesetz brachten die Abgeordneten von *Edinaja Rossija* und KPRF die Tätigkeit der von westlichen Stiftungen finanzierten NGOs unmittelbar mit den angeblichen „Massenunruhen“ vom 6. Mai auf dem Bolotnaja-Platz in Zusammenhang.<sup>11</sup>

Oberflächlich betrachtet, besagt das neue Gesetz, dass Nichtregierungsorganisationen, die aus dem Ausland finanziert werden und „politisch tätig“ sind, sich von sich aus in einem speziellen Verzeichnis von Organisationen registrieren lassen müssen, welche „die Funktion ausländischer Agenten ausüben“. Die vom Initiator der neuen Regelung Aleksandr Sidjakin (*Edinaja Rossija*), Veronika Krašeninnikova und der kremlnahen „Stiftung für die Entwicklung der Zivilgesellschaft“ angestimmte propagandistische Begleitmusik zu dem Gesetzesvorhaben betonte dessen Harmlosigkeit: Eine Registrierung als „ausländischer Agent“ behindere keineswegs die Arbeit der NGOs, das Gesetz entspreche dem amerikanischen Foreign Agents Registration Act<sup>12</sup>, und der Terminus sei rein juristisch und nicht diskreditierend.<sup>13</sup>

<sup>9</sup> OVD-Info: *chronologija „Bolotnogo dela“*, <<http://ovdinfo.org/tags/bolotnoe-delo>>.

<sup>10</sup> „ER“ ne smogla obojti „ital’janskuju zabastovku“. *Polit.Ru*, 6.6.2012, <<http://polit.ru/article/2012/06/06/strike/>>.

<sup>11</sup> *Dumu piketom ne projmeš’*. *Gazeta.Ru*, 13.7.2012, <[www.gazeta.ru/politics/2012/07/13\\_a\\_4680121.shtml](http://www.gazeta.ru/politics/2012/07/13_a_4680121.shtml)>.

<sup>12</sup> Diese Gleichsetzung ist unhaltbar. Siehe dazu ausführlich Vladimir Kara-Murza: „Inostranye agenty“ v Rossii i SŠA: mify i real’nost’. *Institut Sovremennoj Rossii*, 9.5.2013, <<http://goo.gl/TIqEyQ>>.

<sup>13</sup> *Vlast’ sebja zaščiščaet*. Interview mit Aleksandr Sidjakin, *Lenta.Ru*, 9.7.2012, <<http://lenta.ru/articles/2012/07/09/sidyakin/>>.

In Wirklichkeit enthält das Gesetz jedoch einige Bestimmungen, die die Arbeit von NGOs, die ausländische Finanzierung erhalten, beträchtlich erschweren und in einigen Fällen sogar unmöglich machen. Es sieht für die betroffenen NGOs erheblich strengere und diskriminierende Berichtspflichten vor – Rechenschaftsberichte müssen sehr viel häufiger und detaillierter erfolgen. Falls eine Organisation, die sich registrieren lassen müsste, dies unterlässt, drohen Sanktionen gegen die betreffende NGO (von hohen Geldstrafen bis zur Auflösung) und deren Leiter (bis zu vier Jahre Freiheitsentzug). Darüber hinaus verlangt das Gesetz von diesen NGOs, all ihre Informationsmaterialien mit dem Label des „ausländischen Agenten“ zu versehen, und von Medien, die auf solches Informationsmaterial zurückgreifen, diesen Status jedes Mal zu erwähnen. Zusätzliche Brisanz erhält das Gesetz durch bestimmte terminologische Feinheiten: So ist der Begriff „politische Tätigkeit“ nicht nur im Gesetz selbst nicht erschöpfend definiert, sondern auch nirgendwo sonst in der russländischen Gesetzgebung. Der Begriff „ausländischer Agent“ wird in Russland eindeutig als Synonym für „Spion“ verstanden.<sup>14</sup>

## Zwischen Verabschiedung und Anwendung

Noch vor dem Inkrafttreten des „Agentengesetzes“ am 20. November 2012 und dem eigentlichen Beginn der breit angelegten Kampagne gegen die NGOs spielten sich im Herbst desselben Jahres mehrere Vorgänge gleichzeitig ab: Zum einen begann die Regierung, amerikanische Organisationen aus Russland zu verdrängen. Das Außenministerium verlangte vom State Department, alle Programme von USAID in Russland einzustellen. Im September gab die Organisation ihren Rückzug aus dem Land bekannt.<sup>15</sup> Drei Monate später erklärte eine weitere amerikanische Organisation, die aus dem Staatshaushalt finanziert wird, dass sie ihr Büro in Moskau auflöse – das Internationale Republikanische Institut (IRI).<sup>16</sup>

Im selben Zeitraum bezogen die russländischen NGOs Position zum neuen Gesetz. Am 21. September 2012 gab die Internationale Gesellschaft *Memorial* eine Erklärung ab, in der sie das Gesetz als „rechtswidrig und unmoralisch“ bezeichnete.<sup>17</sup> *Memorial* werde sich den Bestimmungen dieses Gesetzes nicht unterwerfen und sich nicht als „ausländischer Agent“ registrieren lassen. Mit ähnlichen Verlautbarungen meldeten sich auch andere führende russländische NGOs zu Wort, darunter *Golos*, die Moskauer Helsinki-Gruppe und einige weitere. Die Vertreter von Menschenrechtsorganisationen erklärten ihrerseits ihre Absicht, beim Verfassungsgericht gegen das Gesetz zu klagen.<sup>18</sup>

<sup>14</sup> Dies zeigt eine Untersuchung des Levada-Zentrums über das allgemeine Verständnis der Begriffe „ausländischer Agent“ und „politische Tätigkeit“ im Hinblick auf die Tätigkeit russländischer NGOs: <[www.levada.ru/22-10-2012/kak-ponimat-slovo-inostrannyi-agent-kommentarii-t-vorozheikinoi](http://www.levada.ru/22-10-2012/kak-ponimat-slovo-inostrannyi-agent-kommentarii-t-vorozheikinoi)>.

<sup>15</sup> USAID uchodit iz Rossii. Golos Ameriki, <[www.golos-ameriki.ru/content/russia-moscow-asks-washington-to-end-usaid-programs-in-russia/1510689.html](http://www.golos-ameriki.ru/content/russia-moscow-asks-washington-to-end-usaid-programs-in-russia/1510689.html)>, 19.9.2012.

<sup>16</sup> Amerikanskij institut IRI uchodit iz Rossii. Vedomosti, 13.12.2012, <[www.vedomosti.ru/politics/news/7136031/amerikanskij\\_institut\\_iri\\_uhodit\\_iz\\_rossii](http://www.vedomosti.ru/politics/news/7136031/amerikanskij_institut_iri_uhodit_iz_rossii)>.

<sup>17</sup> O zakone ob „inostrannych agentach“. Zajavlenie Meždunarodnogo Memoriala: <[www.memo.ru/d/129219.html](http://www.memo.ru/d/129219.html)>.

<sup>18</sup> Pravozaščitniki gotovy obžalovat' zakon „ob inostrannych agentach“. Rosbalt, 22.11.2012, <[www.rosbalt.ru/main/2012/11/22/1062161.html](http://www.rosbalt.ru/main/2012/11/22/1062161.html)>.

Am 21. November 2012, unmittelbar nach Inkrafttreten des Gesetzes, brachten Unbekannte an der Hauswand des Gebäudes von *Memorial* die Aufschriften „Ausländischer Agent“ und „I love US“ an. Im Dezember unterzeichnete US-Präsident Barack Obama das „Magnitskij-Gesetz“, das Sanktionen gegen Personen vorsieht, die an der Verfolgung und dem Tod des russländischen Juristen Sergej Magnitskij beteiligt waren. Als Reaktion darauf verabschiedete die Duma umgehend das „Dima-Jakovlev-Gesetz“, das US-Bürgern die Adoption russländischer Waisen untersagt. Neben seinen Kernbestimmungen enthält dieses Gesetz auch einen Punkt, dem zufolge US-Bürger russländische NGOs weder leiten noch ihnen als Mitglied angehören dürfen. Die Aufsichtsbehörden können danach die Tätigkeit einer NGO, die Gelder aus Amerika bekommt und „politisch tätig“ ist, auf der Stelle untersagen.

In Verbindung mit der antiamerikanischen Rhetorik des Kreml und des Außenministeriums legte diese Vorschrift zunächst die Vermutung nahe, das „Agentengesetz“ richte sich ausschließlich gegen amerikanische Finanzierung. Die weitere Entwicklung widerlegte diese Erwartung jedoch.

## Massenhafte Überprüfungen

Die offene Ablehnung des Gesetzes durch die NGOs – de facto hatten sie eine Kampagne des zivilen Ungehorsams ausgerufen –, führte im Verein mit formalen Mängeln des Gesetzestextes, die seine Anwendung erschwerten, und der passiven Haltung des Justizministeriums<sup>19</sup> dazu, dass vorläufig alles beim Alten blieb: Nach dem Inkrafttreten des Gesetzes arbeiteten die NGOs zweieinhalb Monate lang weiter wie zuvor, ohne merkliche Veränderungen. Am 6. Februar 2013 reichten elf russländische NGOs, darunter *Golos*, *Memorial* und die Moskauer Helsinki-Gruppe, Klage beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte ein.<sup>20</sup> Es bestand Hoffnung, dass das Gesetz blockiert werden könnte.

Aber bereits am 14. Februar 2013 machte Putin vor dem „Kollegium“, dem erweiterten Führungskreis des FSB, erneut seine Haltung gegenüber den NGOs deutlich:

Niemand hat ein Monopol darauf, im Namen der gesamten russländischen Gesellschaft zu sprechen, schon gar nicht Strukturen, die aus dem Ausland gelenkt und finanziert werden und somit zwangsläufig fremde Interessen bedienen. Heute ist die Tätigkeit von NGOs in Russland geregelt, das betrifft auch die Finanzierung aus dem Ausland. Diese Gesetze müssen selbstverständlich angewendet werden. Jede direkte oder indirekte Einmischung in unsere inneren Angelegenheiten, jegliche Form von Druck auf Russland, auf unsere Verbündeten und Partner ist unzulässig.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Minjust sam agentov ne raskroet. Gazeta.Ru, 16.1.2013, <[www.gazeta.ru/politics/2013/01/16\\_a\\_4928717.shtml](http://www.gazeta.ru/politics/2013/01/16_a_4928717.shtml)>.

<sup>20</sup> Der vollständige Text der Klage ist auf der Internetseite von *Memorial* veröffentlicht: <[www.memo.ru/uploads/files/950.pdf](http://www.memo.ru/uploads/files/950.pdf)>.

<sup>21</sup> Sitzung des FSB-Kollegiums am 14. Februar 2013, <[www.kremlin.ru/transcripts/17516](http://www.kremlin.ru/transcripts/17516)>.

Die Reaktion auf Putins Worte erfolgte postwendend. Von März bis Mai 2013 kam es in allen Regionen Russlands zu einer breiten Welle außerplanmäßiger Überprüfungen von NGOs. Nach Angaben des Informationszentrums *Zakrytoe obščestvo* (Geschlossene Gesellschaft), das den Druck auf zivilgesellschaftliche Organisationen protokolliert, wurden in diesen Monaten mindestens 311 NGOs von dreizehn verschiedenen Instanzen überprüft.<sup>22</sup> Die weitaus meisten Überprüfungen nahm die Staatsanwaltschaft vor, allerdings kamen in einigen Regionen zum Teil ganz überraschende Behörden dazu, darunter der FSB, das Gesundheitsamt (Hygieneüberwachung) oder der FSKN, eine Behörde, die den Drogenhandel bekämpft.

Die Aufmerksamkeit der Organe galt vor allem den Menschenrechtsorganisationen, auf die 30 Prozent der Überprüfungen entfielen (94 NGOs), und unter diesen wiederum Organisationen, die sich mit LGBT-Rechten und Wählerrechten befassen. Die Untersuchung von *Zakrytoe obščestvo*, die die betroffenen NGOs nach ihrem Tätigkeitsfeld aufschlüsselt, zeigt jedoch, dass neben Menschenrechtsthemen auch der wissenschaftliche, gemeinnützige und religiöse Bereich betroffen sind. Ins Visier der Kampagne gerieten mithin alle von der Regierung unabhängigen Organisationen, egal, wie stark sie gesellschaftlich und politisch engagiert waren.

In einem Drittel der Fälle ist bekannt, dass es nach diesen Überprüfungen zu Sanktionen seitens der Staatsanwaltschaft oder anderer Organe kam (109 Sanktionen gegen 99 NGOs wurden verzeichnet). Aber nur gegen 24 Prozent der überprüften Organisationen wurden Sanktionen nach dem „Agentengesetz“ verhängt.

Schwerwiegende Sanktionen wurden dabei eher selten, weniger schwerwiegende häufiger angewendet. In 70 Prozent der Fälle (52 NGOs) erteilte die Staatsanwaltschaft Verwarnungen mit dem Hinweis, es sei unzulässig, gegen das „Agentengesetz“ zu verstoßen. Dies hatte keinerlei Folgen, es war lediglich eine „erste Verwarnung“. Solche Bescheide erhielten z.B. das *Levada*-Zentrum und der russländische Zweig von *Transparency International*.

Das Menschenrechtszentrum *Memorial*<sup>23</sup>, die Vereinigung *Agora* und die *Moskauer Schule für politische Bildung* (Moskovskaja škola graždanskogo prosveščeniija) waren unter jenen 18 NGOs (6 Prozent), die eine Aufforderung erhielten, sich im „Verzeichnis ausländischer Agenten“ registrieren zu lassen. Diese Sanktion hatte unmittelbare Folgen: Sie zu ignorieren konnte ein Verwaltungsverfahren und den gerichtlichen Zwang zur Registrierung nach sich ziehen. Tatsächlich wurden solche Verfahren allerdings nur gegen neun NGOs eingeleitet, darunter *Golos*, das Antidiskriminierungszentrum *Memorial* sowie einige LGBT-Organisationen). Zwei NGOs mussten

<sup>22</sup> Zakon ob inostrannych agentach: rezul'taty pervogo goda proverok, <<http://closedociety.org/analytics/>>. Die Angaben von *Zakrytoe obščestvo* basieren auf offenen Quellen, d.h. Informationen aus den Massenmedien, Berichten von Menschenrechtsorganisationen und Angaben der NGOs selbst. Die Staatsanwaltschaft gab später bekannt, über 1000 NGOs überprüft zu haben, ohne jedoch eine vollständige Liste zu veröffentlichen. Da die Angaben der Initiative die vollständigsten sind, die öffentlich zugänglich und verifizierbar sind, stützt sich die Analyse von Umfang, Art und Ergebnissen der Überprüfungen darauf.

<sup>23</sup> Das Menschenrechtszentrum *Memorial* ist einer der über 60 Mitgliedsverbände der beiden *Memorial*-Dachverbände: *Memorial International* und *Memorial Russland*. Bei den meisten handelt es sich um Regionalverbände; außerdem gibt einige „thematische“ Verbände wie z.B. das Menschenrechtszentrum und Verbände, die sich Aufarbeitungsprogrammen widmen.

ihre Arbeit nach der ersten Welle der Kampagne gegen „ausländische Agenten“ auf Beschluss des Justizministeriums einstellen: die Dachorganisation von *Golos* und der regionale *Golos*-Verband in Moskau.<sup>24</sup>

Die Überprüfungen folgten dem klassischen Muster der sowjetischen Kampagne.<sup>25</sup> Im Bemühen, Putins Behauptung von dem ausgedehnten und üppig aus dem Ausland finanzierten Netz von NGOs zu belegen und seine Aussage in einem Interview mit der ARD zu bestätigen<sup>26</sup>, versuchten örtliche Behörden verzweifelt, wenigstens eine einschlägige NGO in ihrer Region ausfindig zu machen. In der Folge kam es bei den Überprüfungen zu zahlreichen Unregelmäßigkeiten<sup>27</sup> und zu absurden Ergebnissen – beispielsweise erklärte die Staatsanwaltschaft einen Park für nachhaltige Umweltgestaltung im Amur-Gebiet oder eine Organisation zur Vertretung der Samen im Gebiet Murmansk zu „ausländischen Agenten“.<sup>28</sup> Auch der Begriff der „politischen Tätigkeit“ gewann allmählich Konturen. Das Menschenrechtszentrum *Memorial* ist nach Meinung der Staatsanwaltschaft, der sich das Gericht anschloss, politisch tätig, weil die Unterlagen seiner Partnerorganisation *OVD-Info*, die vor allem Festnahmen bei Protestaktionen registriert und darüber berichtet, „keine objektiven Angaben über Festnahmen aus ‚politischen Motiven‘ enthalten. [. . .] Zudem kennt die russländische Gesetzgebung gar keine politisch motivierten Vergehen.“ Daraus zieht die Staatsanwaltschaft den Schluss, *OVD-Info* verfolge das Ziel, „Russlands Bürger aufgrund nicht objektiver Angaben über politisch motivierte Verfolgungen davon zu überzeugen, dass die Staatspolitik abzulehnen sei“. Und das sei „politische Tätigkeit“.<sup>29</sup> In ihren Aufforderungen und Verwarnungen erklärte die Staatsanwaltschaft schlechthin jede gesellschaftliche Aktivität von NGOs, die aus dem Ausland finanziert werden, für „politisch“.<sup>30</sup>

Die Reaktionen der NGOs auf die Überprüfungen waren unterschiedlich. Einige, darunter die Bewegung *Za prava čeloveka* und *Meždunarodnoe molodežnoe pravozaščitnoe dviženie* (International Youth Human Rights Movement), weigerten sich, der Staatsanwaltschaft die angeforderten Unterlagen vorzulegen, da die Überprüfung illegal sei. Die meisten NGOs brachten die Überprüfung hinter sich, um danach deren Ergebnisse und Rechtmäßigkeit gerichtlich anzufechten. Diese gerichtliche Phase der NGO-Kampagne zieht sich bis heute hin. Die Ergebnisse fielen je nach Region und je

<sup>24</sup> Die Dachorganisation – die Assoziation *Golos* – hat sich inzwischen aufgelöst; ihre Arbeit wird von der „Bewegung für Wählerrechte *Golos*“ fortgeführt.

<sup>25</sup> Jens Siegert: Putin und die Zivilgesellschaft, <<http://russland.boellblog.org/2013/06/12/putin-und-die-zivilgesellschaft/>>.

<sup>26</sup> In einem Interview mit der ARD sprach Putin am 4. April 2013 von 654 solchen Organisationen, die allein in drei Monaten etwa eine Milliarde Dollar bekommen hätten; siehe <[www.tagesschau.de/ausland/putininterview104.pdf](http://www.tagesschau.de/ausland/putininterview104.pdf)>. Belege für diese Behauptung fanden sich bisher nicht, siehe: Fond svobody informacii: Otkuda u NKO milliard dollarov? <<http://svobodainfo.org/ru/node/2693>>.

<sup>27</sup> Siehe den Bericht der Assoziation *Agora* zu den Ergebnissen der staatsanwaltlichen Überprüfungen von NGOs im Jahre 2013: <<http://goo.gl/L0B2PX>>.

<sup>28</sup> Vgl. die vollständige Datenbank überprüfter NGOs der Initiative *Zakrytoe obščestvo*: <<http://closedociety.org/en/data/>>.

<sup>29</sup> Aufforderung der Staatsanwaltschaft an das Menschenrechtszentrum *Memorial*, <<http://memo.ru/uploads/files/987.pdf>>.

<sup>30</sup> Dmitrij Kolbasin: Kak vas sdelajut „inostrannym agentom“. Slon.ru, 16.5.2013, <[http://slon.ru/russia/kak\\_vas\\_sdelayut\\_inostrannym\\_agentom-941531.xhtml](http://slon.ru/russia/kak_vas_sdelayut_inostrannym_agentom-941531.xhtml)>.

nach den konkreten NGOs unterschiedlich aus: Einige Organisationen hatten Erfolg und konnten erreichen, dass die Aufforderungen der Staatsanwaltschaft aufgehoben wurden, aber in den meisten Fällen entschied das Gericht zugunsten der Behörden. In den Gerichtsprozessen zeigte sich eine weitere Besonderheit der Kampagne gegen die NGOs<sup>31</sup>: Nicht nur die NGOs waren bemüht, die gerichtlichen Auseinandersetzungen in die Länge zu ziehen. Auch die Behörden hatten es nach der ersten Überprüfungswelle nicht eilig, eine endgültige Entscheidung über das Schicksal einer NGO herbeizuführen: Die entscheidenden Verfahren gegen große Organisationen wie *Golos*, das Menschenrechtszentrum *Memorial*; die Stiftung *Obsčestvennyj verdikt* und andere wurden unter unterschiedlichen Vorwänden ein Jahr lang hingeschleppt. Als die Gerichtsverhandlungen im Mai 2013 dann endlich stattfanden, war die Gültigkeit der staatsanwaltlichen Bescheide bereits abgelaufen.

## Die zweite Welle

Der Übergang aus der aktiven Phase der Kampagne in ein gemächliches Stadium gerichtlicher Auseinandersetzungen weckte im NGO-Umfeld die Illusion, die gesamte Kampagne richte sich in erster Linie gegen die Organisation *Golos*, denn deren Tätigkeit wurde vom Justizministerium suspendiert. Tatsächlich brachten der Boykott des Gesetzes – keine einzige NGO ließ sich freiwillig als „ausländischer Agent“ registrieren – und die variable Verteidigungsstrategie der NGOs die Kampagne zeitweilig zum Erliegen.<sup>32</sup>

Doch vor dem Hintergrund der Ereignisse in der Ukraine kam die Kampagne wieder in Fahrt. Diese neue Phase setzte ein mit Putins Kommentar vor dem FSB-Kollegium am 7. April 2014:

Die moderne russländische Gesetzgebung schafft alle Bedingungen für eine transparente, freie Tätigkeit von Nichtregierungsorganisationen. Aber wir werden niemals zulassen, dass sie in der Weise zu destruktiven Zielen benutzt werden, wie das in der Ukraine geschehen ist, wo vielfach gerade über die Kanäle von Nichtregierungsorganisationen nationalistische, neonazistische Strukturen aus dem Ausland finanziert wurden, Kämpfer, die zur wichtigsten Kraft des verfassungsfeindlichen Staatsstreichs wurden.<sup>33</sup>

<sup>31</sup> Monitoring des „Zentrums für operatives Reagieren zum Schutz der Menschenrechtler“: <<http://sos-hrd.org/court-hearings#.VC4CkfnHfO4>>.

<sup>32</sup> Lediglich die nichtkommerzielle „Partnerschaft zur Förderung des Wettbewerbs in den Staaten der GUS“ (Sodejstvija razvitiju konkurencii v stranach SNG), eine Gründung der staatlichen Antimonopol-Agentur, ließ sich freiwillig registrieren. – Zur Verteidigungsstrategie der NGOs gehörten neben den eigentlichen gerichtlichen Auseinandersetzungen auch die Klage beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, die Klage des Menschenrechtsbeauftragten Vladimir Lukin beim Verfassungsgericht und diverse Konsultationen auf der Ebene des Rats für Menschenrechte beim Präsidenten der RF.

<sup>33</sup> Vladimir Putin o kriminalne vo vlasti i ukrainskich realijach. *Golos Ameriki*, 7.4.2014, <[www.golos-ameriki.ru/content/putin-on-ukraine-and-russia/1888317.html](http://www.golos-ameriki.ru/content/putin-on-ukraine-and-russia/1888317.html)>.



Am 23. Mai 2014 nahm die Duma Korrekturen am „Agentengesetz“ vor, die das Justizministerium berechnete, eine NGO in eigener Regie, also ohne entsprechenden staatsanwaltlichen oder richterlichen Beschluss, in das Agentenregister einzutragen. Am selben Tag fand die Verhandlung über die Klage des Menschenrechtszentrums *Memorial* gegen die Staatsanwaltschaft statt, die unter dem Vorwand der Erkrankung der zuständigen Richterin ein Jahr lang verschoben worden war. Das Gericht erklärte die Aufforderung der Staatsanwaltschaft für rechtens, dass sich die Organisation als „ausländischer Agent“ registrieren lassen müsse. Im Lauf des Sommers trug das Justizministerium dreizehn NGOs in das Register ein, darunter *Golos*, das Menschenrechtszentrum *Memorial* und *Agora*.<sup>34</sup> Parallel dazu wurde im Sommer noch eine weitere Front im Kampf gegen die NGOs eröffnet: Man warf ihnen vor, Spendengelder nicht versteuert zu haben, die in den Augen der Behörden als Gewinn zu betrachten sind.<sup>35</sup>

Im Herbst 2014 gab es im Justizministerium personelle Veränderungen: Am 30. Oktober ernannte Putin einen neuen Stellvertretenden Minister, der speziell für die NGOs zuständig ist; kurz darauf wurde das Ausscheiden Tat'jana Vaginas bekannt, die direkt mit den Überprüfungen der NGOs betraut gewesen war. Gleichzeitig setzte eine neue Welle von Überprüfungen ein, in deren Folge die geprüften Organisationen rasch in das Agentenregister eingetragen wurden. Gegenwärtig sind dort bereits 39 Organisationen verzeichnet, mehr als die Hälfte davon – darunter die Vertretung von *Transparency International* in Russland, die Bewegung *Za prava čeloveka* und das *Sacharov-Zentrum* – kamen nach den Umbesetzungen im Justizministerium hinzu.

Die genannten rechtlichen und bürokratischen Konsequenzen des Agentengesetzes an sich waren jedoch nicht die einzigen Folgen für die Arbeit zivilgesellschaftlicher Organisationen in Russland. Vielleicht noch wesentlicher war, dass diese Konsequenzen die NGOs von ihrer eigentlichen Tätigkeit abhielten. Die Atmosphäre des Drucks und der Unsicherheit ließ ihren schon vor der Kampagne äußerst knapp bemessenen Planungshorizont weiter schrumpfen.<sup>36</sup> Zudem führt die Kampagne dazu, dass die NGOs in der Öffentlichkeit wesentlich vorsichtiger agieren. Es gibt weniger Runde Tische, Vorträge, Pressekonferenzen, denn gerade Äußerungen bei öffentlichen Veranstaltungen und auf den Websites der NGOs wurden von Staatsanwaltschaft und Justizministerium immer wieder als Begründung für die Einstufung einer Organisation als „ausländischer Agent“ herangezogen. Dasselbe gilt für die Veröffentlichung von Berichten: Viele NGOs haben aus Furcht vor Repressalien sogar die Berichte vergangener Jahre von ihren Internetseiten entfernt.

Einen Propaganda-Effekt erreichten die Machthaber in jedem Fall: Kremltreue Massenmedien bezeichnen missliebige NGOs nunmehr grundsätzlich als „ausländische Agenten“, auch wenn sie bislang nicht gerichtlich als solche definiert und in das Register eingetragen wurden.<sup>37</sup> Am meisten schadet dieses Etikett jenen NGOs, die eine

<sup>34</sup> Eine vollständige Liste der NGOs, die ins Register eingetragen wurden, findet sich auf der Seite des Justizministeriums: <<http://unro.minjust.ru/NKOForeignAgent.aspx>>.

<sup>35</sup> Nalogovaja služba razorjaet „inostrannyh agentov“. *Vedomosti*, 18.7.2014, <[www.vedomosti.ru/politics/news/29146021/donachislili-za-granty](http://www.vedomosti.ru/politics/news/29146021/donachislili-za-granty)>.

<sup>36</sup> Nach einer Untersuchung des Levada-Zentrums von 2011 war der Planungshorizont für eine durchschnittliche russländische NGO nicht länger als ein Jahr; siehe Denis Volkov: *Perspektivy graždanskogo obščestva v Rossii*. Levada-Centr, 2011, <[www.levada.ru/books/perspektivy-grazhdanskogo-obshchestva-v-rossii-2011](http://www.levada.ru/books/perspektivy-grazhdanskogo-obshchestva-v-rossii-2011)>.

<sup>37</sup> Aleksej Kudrin stal vol'nym istorikom. *Izvestija*, 2.10.2014, <<http://izvestia.ru/news/577462>>.

Watchdog-Funktion erfüllen und auf Zusammenarbeit mit staatlichen Organen angewiesen sind. Ein gutes Beispiel dafür ist die Presseerklärung der Zentralen Wahlkommission am Vorabend der letzten Regionalwahlen am 14. September 2014. Darin wurden die Wahlkommissionen warnend darauf hingewiesen, dass Vertretern von NGOs, die als „ausländische Agenten“ eingestuft wurden, die Teilnahme an der Wahlbeobachtung untersagt sei.<sup>38</sup> Mit ähnlichen Problemen sind auch viele andere NGOs konfrontiert, insbesondere jene, die sich mit den Rechten Wehrpflichtiger befassen und ständig mit Rekrutierungsbüros und leitenden Instanzen in der Armee zu tun haben. Das Justizministerium hat bereits eine Gesetzesinitiative vorgelegt, um die Mitwirkung von Beamten bei der Arbeit von NGOs, die als „ausländische Agenten“ eingestuft werden, gesetzlich einzuschränken.<sup>39</sup>

Allerdings haben bisher nur einige wenige NGOs erklärt, auf ausländische Finanzierung verzichten zu wollen,<sup>40</sup> und nur eine kleine Zahl von NGOs, die unter Druck gesetzt wurden, hat sich aufgelöst. Ein Beispiel hierfür ist die Menschenrechtsorganisation *JURIKS*; das Antidiskriminierungszentrum *Memorial* hatte schon zuvor die Einstellung seiner Tätigkeit bekanntgegeben, die Mitarbeiter setzen ihre Tätigkeit jedoch in anderen Rechtsformen fort.<sup>41</sup> Die Vereinigung *Golos*, die am stärksten unter Druck geraten war, arbeitet ebenfalls weiter, obwohl sie auf ausländische Finanzierung verzichtet hat und die Leiterin der Organisation, Lilija Šibanova, praktisch zur politischen Emigration gezwungen wurde.

## Ursachen und Folgen

Sowohl die Rhetorik als auch die konkreten Aktionen der Kampagne gegen die NGOs lassen sich letztlich auf die Proteste im Winter 2011–2012 und die Tätigkeit der Organisation *Golos* zurückführen, welche der unmittelbare Auslöser für die Verabschiedung des „Agentengesetzes“ waren. Der größte Erfolg der Machthaber und die fundamentale Niederlage der Zivilgesellschaft lag darin, dass das Entwicklungspotential der damaligen Situation nicht genutzt wurde: Im Zuge der Protestwelle hatte sich bei vielen Bürgern ein klares Bedürfnis nach aktiver Teilnahme an konkreten Initiativen herausgebildet, das zu diesem Zeitpunkt aber nur die bereits gut etablierten NGOs aufgreifen konnten. Die Mehrheit der Organisationen war zu unsicher und zu sehr mit ihrer eigenen Verteidigung beschäftigt, als dass sie den gesellschaftlichen Aufbruch hätten nutzen können.

<sup>38</sup> Mitteilung des Pressedienstes der Zentralen Wahlkommission Russlands, <[www.cikrf.ru/news/cec/2014/09/12/06.html](http://www.cikrf.ru/news/cec/2014/09/12/06.html)>.

<sup>39</sup> Minjust predložil zapretit' činovnikam učastie v NKO so statusom inostrannogo agenta. ITAR-TASS, 25.7.2014, <<http://itar-tass.com/politika/1340625>>.

<sup>40</sup> „Levada-centr“ otkazalsja ot zarubežnogo financirovanija. BBC, Russkaja služba, 30.5.2013, <[www.bbc.co.uk/russian/russia/2013/05/130530\\_levada\\_center\\_foreign\\_agents.shtml](http://www.bbc.co.uk/russian/russia/2013/05/130530_levada_center_foreign_agents.shtml)>.

<sup>41</sup> Antidiskriminacionnyj centr „Memorial“: My vynuždeny otkazat'sja ot juridičeskogo lica, no ne ot suti našej dejatel'nosti. Agentstvo social'noj informacii, 10.1.2014, <[www.asi.org.ru/news/antidiskriminatsionny-j-tsentr-Memorial-my-vy-nuzhdeny-otkazat-sya-ot-yuridičeskogo-litsa-no-ne-ot-suti-našej-deyatel'nosti](http://www.asi.org.ru/news/antidiskriminatsionny-j-tsentr-Memorial-my-vy-nuzhdeny-otkazat-sya-ot-yuridičeskogo-litsa-no-ne-ot-suti-našej-deyatel'nosti)>. – Žizn' s klejmom: kak vyžyvajut NKO posle vključenija v spisok „agentov“. RBK, 17.10.2014, <<http://top.rbc.ru/politics/17/10/2014/543ba9d5cbb20f6d797e67b9>>.

Nach und nach weitete die Kampagne gegen die NGOs sich jedoch erheblich aus. Um diese Entwicklung zu verstehen, muss man etwas weiter ausgreifen. Schon seit Anfang des Jahres 2000 ist das Verhältnis des Staates zur Zivilgesellschaft von dem Konzept der „Souveränität“ bestimmt. Dies ist der Schlüsselbegriff des politischen Denkens der auf Gefahren und Kontrolle fixierten Mentalität der ehemaligen Geheimagenten, die mit Putin in den Kreml gelangten.

Entscheidend ist für sie weniger, aus welchen Quellen die Finanzierung der einen oder anderen Organisation stammt, als der generelle Grad ihrer Autonomie und Unabhängigkeit vom Staat. Unterschiedliche Versuche, den zivilgesellschaftlichen Sektor unter Kontrolle zu bringen, begannen mit dem ersten Regierungsjahr Putins und dauerten bis zum Ende seiner zweiten Amtszeit an. Unmittelbar nach seiner Rückkehr in den Kreml 2012 wurden sie wieder aufgenommen.<sup>42</sup>

Es liegt auf der Hand, dass Russlands Führung die NGOs weiter unter Druck setzt und versucht, die vorhandenen zivilgesellschaftlichen Institutionen zu zerstören. Für die allernächste Zeit befürchtet man die Einführung einer Liste unerwünschter ausländischer Organisationen, auf der sämtliche internationalen karitativen Stiftungen figurieren könnten – ein entsprechendes Gesetz hat die Staatsduma in erster Lesung bereits angenommen.<sup>43</sup> Die Tatsache, dass einheimische NGOs immer öfter vom Staat finanziert werden, und die sehr spezifische Verwendung des Begriffs „Zivilgesellschaft“ in Regierungsverlautbarungen<sup>44</sup> – eben auf diese beruft sich der Kreml nämlich, um die Teilnahme russischer Bürger an Kampfhandlungen in der Ukraine zu erklären – legt zudem die Vermutung nahe, dass das durch die Kampagne gegen die NGOs entstandene Vakuum zukünftig durch GONGOs – also von der Regierung installierte „NGOs“ – ausgefüllt werden soll. Am Beispiel der Kontrollkommissionen, die die Zustände in Gefängnissen und Polizeirevieren überwachen sollen, lässt sich dies bereits beobachten: Immer seltener werden Menschenrechtler oder gesellschaftliche Aktivisten in diese Kommissionen entsandt – ihre Stelle nehmen ehemalige Mitarbeiter der Sicherheitsorgane ein. Diese Strategie erlaubt es dem Kreml nicht nur, eine von ihm kontrollierte Pseudo-„Zivilgesellschaft“ zu schaffen, sondern gibt ihm auch ein weiteres Werkzeug zur Durchsetzung seiner politischen Ziele in die Hand: Besonders unappetitliche Initiativen lassen sich nun außerhalb der offiziellen staatlichen Politik verfolgen, im Namen „gesellschaftlicher Organisationen“.<sup>45</sup>

Bei alledem hat sich die Zivilgesellschaft in den letzten drei Jahren der Kampagne gegen die NGOs als ziemlich reif und widerstandsfähig erwiesen. Deren Weigerung, sich den Vorschriften des „Agentengesetzes“ zu unterwerfen, ist dafür das beste Bei-

---

<sup>42</sup> Putins Politik gegenüber der Zivilgesellschaft von 2001 bis 2013 und die Entwicklung seiner antiwestlichen Rhetorik sind ausführlich dargelegt im Sammelband von Maria Lipman: *Osnovy tendencii političeskogo razvitiya Rossii v 2011–2013 gg.*, Fond „Liberal'naja missija“, Moskva 2014, <<http://goo.gl/xgzAln>>

<sup>43</sup> Gosduma prinjala zakonoprojekt o neželate'nych inostrannyh organizacijach v pervom čtenii. Kommersant.ru, 20.1.2015, <[www.kommersant.ru/doc/2650363](http://www.kommersant.ru/doc/2650363)>.

<sup>44</sup> Rassledovanie RBK: kak Sovet Federacii pomogaet snabžat' ukrainskich opolčencev, 12.8.2014, <<http://top.rbc.ru/politics/12/08/2014/942270.shtml>>. – Putin: dobrovol'cy v Donbasse – što ne naemniki. RIANovosti, 18.12.2014, <<http://rian.com.ua/russia/20141218/361010605.html>>.

<sup>45</sup> Ein Beispiel ist die *Liga bezopasnogo Interneta*, die das Internet überwacht und schwarze Listen politisch oder gesellschaftlich missliebiger Websites zusammenstellt.

spiel: Weder Wirtschaftskreise noch die journalistische Community in Russland haben je eine vergleichbare Solidarität und Bereitschaft gezeigt, ihre Interessen gegen staatlichen Druck zu verteidigen.

Die Zukunft der russländischen Zivilgesellschaft liegt dennoch im Nebel. Einerseits setzen die meisten russländischen NGOs trotz aller Ungewissheit ihre Arbeit fort – ungeachtet des gestiegenen Risikos, des Drucks und der bürokratischen Überlastung. Andererseits kann von einer effizienten Arbeit der NGOs unter den gegebenen Umständen kaum die Rede sein; es geht eher darum, den erreichten institutionellen Entwicklungsstand zu erhalten und die nächste politische Eiszeit mit möglichst geringen Verlusten zu überstehen. Inzwischen zeichnet sich ein belarussisches Szenario ab: Eine Reihe von NGOs verlagert den finanziellen und administrativen Teil ihrer Tätigkeit außerhalb der russländischen Rechtsprechung.

Letztlich sind die meisten russländischen NGOs in der Tat Agenten – allerdings nicht Agenten anderer Staaten, sondern Agenten im Dienst „westlicher“ Werte wie Demokratie, Menschenrechte und Partizipation am gesellschaftlichen Leben. Für eben diese Werte lässt der „russische Sonderweg“, der nach der Annexion der Krim und der jüngsten Verschärfung der Konfrontation zwischen dem Westen und dem Kreml endgültig eingeschlagen wurde, keinen Raum mehr.

Das bedeutet nicht, dass die Vertreter westlicher Werte auf Befehl des Kreml oder unter dem Einfluss der staatlichen Propaganda einfach verschwinden würden – die Frage ist nur, ob es noch möglich sein wird, öffentlich und mithilfe jener Institutionen, die die russländischen NGOs in den letzten 25 Jahren aufgebaut haben, für diese Werte einzutreten. Diese Frage aber hängt weniger von den NGOs selbst ab als davon, wie die Politiker im Westen und in Russland sich verhalten werden. Zwischen der Demontage der Zivilgesellschaft in Russland und der Dauer und Tiefe der Isolation des Landes besteht ein direkter Zusammenhang. Winterkulturen können Fröste durchaus überleben – aber keine Polarnacht.

*Aus dem Russischen von Vera Ammer, Euskirchen*