

## Der Fall Memorial: Ist das russische "Ausländische-Agenten"-Gesetz reformierbar?

Burkhardt, Fabian

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Burkhardt, F. (2021). Der Fall Memorial: Ist das russische "Ausländische-Agenten"-Gesetz reformierbar? *Russland-Analysen*, 411, 33-35. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-76378-6>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

*Lesetipps*

- Menschenrechtszentrum Memorial: Liste der politischen Gefangenen aus religiösen Gründen: <https://memohrc.org/ru/aktualnyy-spisok-presleduemyh-v-svyazi-s-realizaciy-prava-na-svobodu-veroisповedaniya>.
- Margarete Zimmermann: Die Russische Orthodoxe Kirche als Erinnerungspolitischer Akteur (1995–2009). Der Schießplatz Butovo als Fallbeispiel für die postsowjetische Gedenkkultur, in: Jörg Ganzenmüller, Raphael Utz: Sowjetische Verbrechen und russische Erinnerung. Orte – Akteure – Deutungen (Europas Osten im 20. Jahrhundert. Schriften des Imre-Kertész-Kollegs Jena, 4), de Gruyter Oldenbourg, München 2014, S. 59–90.

## Der Fall Memorial: Ist das russische »Ausländische-Agenten«-Gesetz reformierbar?

Fabian Burkhardt (Leibniz-Institut für Ost- und Südosteuropaforschung, Regensburg)

Die kurze Antwort auf die Frage, ob die seit dem Jahr 2012 immer wieder verschärfte Gesetzgebung über »ausländische Agenten« nachgebessert oder gar reformiert werden kann, ist eindeutig nein. Denn »reformierbar« wäre das Gesetz nur dann, wenn es ungewollte Mängel im Gesetzestext selbst gäbe, die es auszubessern gälte. Oder wenn die Aufsichts- und Strafbehörden bei der Anwendung des Gesetzes derart über die Stränge schlagen würden, dass auch solche Organisationen und Personen betroffen wären, für die das Gesetz gar nicht vorgesehen war.

Sowohl hinsichtlich des Textes als auch der Anwendung erfüllt das Gesetz über »ausländische Agenten« aber bisher genau den vom Inlandsgeheimdienst FSB, dem russischen Sicherheitsrat und letztendlich von Putin avisierten Zweck als repressives Instrument: Unabhängige und regimekritische NGOs, Medien und natürliche Personen sollen als »ausländische Spione« gebrandmarkt, rechtlich diskriminiert, von der Finanzierung innerhalb von Russland abgeschnitten und wie im Fall von *Memorial* zwangsliquidiert werden. So ist offensichtlich, dass der Vorwurf der Staatsanwaltschaft gegen Memorial International und das Menschenrechtszentrum Memorial, gegen die Kennzeichnungsbestimmungen des Gesetzes über »ausländische Agenten« verstoßen zu haben, im Kern nicht haltbar ist. Zudem wäre die vorgesehene Strafe der Auflösung der beiden NGOs selbst bei formalistischer Auslegung des Gesetzes äußerst unverhältnismäßig. Das Gesetz dient somit in einem politischen Prozess lediglich als Vorwand, um zwei der wichtigsten Organisationen der Gesellschaft Memorial den juristischen Garaus zu machen.

Die internationale Bewertung der Gesetzgebung über »ausländische Agenten« ist eindeutig: Die Gesetzgebung sollte am besten vollständig aufgehoben oder zumindest grundlegend revidiert werden. Zu diesem Schluss kamen im Jahr 2015 der UN-Menschenrechtsausschuss, 2014 und 2021 die Venedig-Kommission in

gleich zwei Gutachten, der Menschenrechtskommissar des Europarats in Gutachten von 2015 und 2017 oder das OSZE-Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte im Jahr 2020. In Russland selbst regte sich vor allem unter den zivilgesellschaftlichen Organisationen Widerstand, die vom russischen Staat in das Register als »ausländische Agenten« eingetragen wurden. Im Jahr 2014 bescheinigte das russische Verfassungsgericht dem Gesetz Verfassungskonformität, und so blieb den gebrandmarkten NGOs nur noch die Beschwerde beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR). Memorial spielte im innerrussischen Widerstand gegen das Gesetz in zweifacher Hinsicht eine herausragende Rolle: Zum einen legte Memorial zusammen mit 10 anderen NGOs als eine der ersten schon am 06. Februar 2013 Beschwerde beim EGMR ein und trug somit entscheidend dazu bei, mit einem möglichen Urteil des EGMR (das allerdings bis heute noch aussteht) die Grundvoraussetzung für internationalen Druck auf Russland zu schaffen, das »Ausländische-Agenten«-Gesetz rückgängig zu machen. Zweitens wurde Memorial zum Hub und übernahm Koordinationsaufgaben innerhalb der Zivilgesellschaft, um weitere Beschwerden auf den Weg zu bringen, was in der EGMR-Beschwerde *ECODEFENCE and others v. Russia and 48 other applications* resultierte. Auch vor diesem Hintergrund sind die Auflösungsanträge der Staatsanwaltschaft zu lesen, denn nichts suchen autoritäre Regime mehr zu verhindern als kollektives Handeln und Mobilisierung von staatsunabhängigen Akteuren. In Russland selbst hat OWD-Info, das international vor allem durch das Monitoring von Festnahmen bei Protestaktionen bekannt geworden ist und das Memorial als zivilgesellschaftlichem Infrastrukturanbieter viel zu verdanken hat, wenige Monate, nachdem es Ende September 2021 zum »ausländischen Agenten« deklariert wurde, bisher den ausführlichsten Bericht vorgelegt, in dem die Autor:innen überzeugend darlegen, warum die

Gesetzgebung für gelistete NGOs, Medien und natürliche Personen rechtlich diskriminierend ist und deswegen abgeschafft gehört (<https://ovdinfo.org/reports/created-and-or-distributed#1>). OWD-Info wäre aber nicht OWD-Info, wenn es neben dem nüchternen Bericht nicht auch eine Petition an das russische Parlament und die Menschenrechtsbeauftragte geschickt hätte, die die Abschaffung des »Ausländische-Agenten«-Gesetzes fordert und die inzwischen über 260.000 Personen unterzeichnet haben (<https://bit.ly/3yi4Rm5>). Gleichzeitig wurde ein eigener Gesetzesentwurf ins Parlament eingebracht (<https://ovdinfo.org/reports/poyasnitelnaya-zapiska-i-zakonoproekt#1>). Somit fordert OWD-Info nicht nur die Abschaffung des Gesetzes, sondern liefert die gesetzlichen Normen dafür gleich mit.

Auf den ersten Blick erscheint dieser Schritt naiv: Warum sollte jene Duma, die nahezu vollständig vom Kreml abhängig ist und die das Gesetz in den letzten Jahren schrittweise verschärft und ausgeweitet hat, von einem »ausländischen Agenten« wie OWD-Info Änderungsvorschläge auch nur in Betracht ziehen?

Bei genauerem Hinsehen ist es durchaus sinnvoll, gerade jetzt einen Entwurf für eine Änderung des »Ausländische Agenten«-Gesetzes in die Duma einzubringen.

Denn im vergangenen Jahr hat sich die Kritik an dem Gesetz massiv verschärft, und zwar insbesondere aus den Reihen derer, die für gewöhnlich als systemische und regimeloyale Akteure einzustufen sind. Insofern fällt die Antwort auf die Frage, ob das »Ausländische-Agenten«-Gesetz »reformierbar« ist, weniger eindeutig aus als die Kurzdarstellung oben vermuten lässt. Dass die internationale Gemeinschaft und russische unabhängige zivilgesellschaftliche Akteure die Gesetzgebung kritisieren, ist wenig überraschend. Dass nun verschiedene organisierte regimeloyale Berufsgruppen Änderungen einfordern, lässt weitreichende Rückschlüsse über die Funktionslogik staatlicher Repressionen im heutigen Russland zu.

Die Machtorgane setzen Repressionen eben nicht nur gegen »widerspenstige« NGOs wie Memorial oder die politische Opposition wie Alexej Nawalnyj ein. Repressionen sind ein Herrschaftsinstrument, das vor allem auch gegen loyale Akteure oder gar Regimestützen eingesetzt wird, etwa gegen Minister:innen, Gouverneur:innen, Bürgermeister:innen, Politiker:innen der systemischen »Opposition« der KPRF oder LDPR, Geschäftsleute und selbst Mitarbeitende von Polizei, Strafverfolgung und Sicherheitsbehörden. Ist einmal ein neues Repressionsinstrument wie das »Ausländische Agenten«-Gesetz geschaffen, so bringt dies Dynamik in die Hackordnung der Repressionen: Die bürokratische Logik der Repressionen drängt auf Expansion, auch jene Berufsgruppen und Personen geraten zunehmend in Gefahr, für die das Gesetz ursprünglich gar

nicht vorgesehen war. An drei Beispielen kann dies gut verdeutlicht werden:

**Erstens: Medien.** Aus Listen der Medienaufsichtsbehörde Roskomnadsor wird ersichtlich, dass auch staatliche und staatsnahe Medien Gelder aus dem Ausland bekommen und somit unter das »Ausländische Agenten«-Gesetz fallen würden. Hierzu gehören etwa der Propagandasender RT, die staatliche Nachrichtenagentur ITAR-TASS, das zum Gazprom-Medienimperium gehörende NTV-Plus oder auch unpolitische Glamourzeitschriften. Über das Digitalministerium versuchen diese regimeloyalen Medien nun zu erwirken, dass sich die Gesetzgebung über »ausländische Agenten« nicht auf staatlich Medien oder solche mit Staatsanteil erstrecken soll. Ein weiteres Beispiel ist das Sankt-Petersburger Onlinemedium »Rosbalt«, das im Oktober 2021 zum »ausländischen Agenten« erklärt wurde. »Rosbalt« ist durchaus noch als Nischen-Qualitätsmedium zu verbuchen, verfügt aber auch über enge Beziehungen weit in den Staat hinein. Gründerin und Direktorin von »Rosbalt« ist Natalja Tscherkesowa, die Frau von Wiktor Tscherkesow, der in den 2000er Jahren zu einem der mächtigsten Putin-vertrauten *Silowiki* gehörte und der, obwohl er im letzten Jahrzehnt in Ungnade gefallen ist, noch immer in der Elite gut vernetzt ist. Zudem gehören der börsennotierten milliardenschweren »AFK Sistema« (Wladimir Ewtuschenko) über ein Offshore Anteile an »Rosbalt«. Infolgedessen wurde im Sankt-Petersburger Regionalparlament eine Arbeitsgruppe eingerichtet, in der alle Parlamentsfraktionen (also auch Einiges Russland) sowie Medienschaffende vertreten waren, um Änderungsvorschläge für das »Agenten«-Gesetz zu erarbeiten. Wenig verwunderlich ist es deswegen, dass die sonst handzahme »Union der Journalisten Russlands« über die Duma-Fraktion von »Gerechtes Russland« im November ebenfalls einen Änderungsentwurf in die Duma einbrachte.

**Zweitens: Rechtsanwälte.** Bisher wurden seit November 2021 insgesamt fünf Jurist:innen als »ausländische Agenten« gelistet, mit Iwan Pawlow und Walerija Wetoschkina haben zwei der fünf eine Lizenz als Rechtsanwälte, Iwan Pawlow ist sogar Mitglied der Sankt-Petersburger Anwaltskammer. Zwar ist davon auszugehen, dass Iwan Pawlow als Strafverteidiger von Alexej Nawalnyj und als jemand, der sich mit heiklen Themen wie Staatsverrat befasst, die den FSB betreffen, aus politischen Gründen strafrechtlich verfolgt wird. Dennoch war die Listung von Pawlow auch ein deutliches Warnsignal an die russische Anwaltschaft als Ganzes, da die Gesetzgebung so breit gefasst ist, dass auch Rechtsanwälte, die Klienten aus dem Ausland betreuen oder aus dem Ausland Honorare beziehen, als »ausländische Agenten« eingestuft werden müssten. Die russische Anwaltschaft ist gut organisiert und zu kollektivem

Handeln fähig, sie ist insbesondere in der Föderalversammlung, also der oberen Kammer des Parlaments, gut vernetzt. Obwohl die Föderale Anwaltskammer insgesamt als loyal gilt, hat auch hier die »Agenten«-Gesetzgebung für sichtlichen Unmut gesorgt.

**Drittens: Wohltätigkeitsorganisationen.** Dass auch gemeinnützige Stiftungen als »ausländische Agenten« gelistet werden können, zeigen die Themen HIV, LGBTQ+ oder häusliche Gewalt, die in Russland politisch heikel sind. Allerdings wird aus einem Brief, den Vorsitzende von Wohltätigkeitsorganisationen Ende Oktober an Wladimir Putin richteten, ersichtlich, dass sich die Wohltätigkeitsbranche insgesamt in Gefahr wähnt. Zu den Unterzeichner:innen gehören regimeloyale und in der Moskauer Elite bestens verankerte Personen wie die Schauspielerinnen Tschulpan Chamtowa und Ksenija Rappoport oder der Leiter des Tschchow-Kunsttheaters, Konstantin Chabenskij. Es ist wohl kein Zufall, dass die Charity-Elite den offenen Brief kurz nach dem Waldaj-Forum veröffentlichte, bei dem der Friedensnobelpreisträger Dmitrij Muratow die Reformbedürftigkeit des »Ausländische-Agenten«-Gesetzes ansprach. Aus der Reaktion Putins wurde aber schnell ersichtlich, dass der russische Präsident die Gesetzgebung grundsätzlich für sinnvoll und notwendig hält, vereinzelt aber »Nachbesserungen« nicht ausschließt,

etwa um staatlich gepöppelte Wohltätigkeitsorganisationen abzusichern.

Der Antrag der Staatsanwaltschaften auf Auflösung von Memorial International und des Menschenrechtszentrums Memorial fällt also in ein Zeitfenster, in dem zahlreiche systemische Akteure versuchen, das »Ausländische Agenten«-Gesetz über Änderungen zu ihren Gunsten abzuschwächen. Denn die Gesetzgebung droht, wie ein Krebsgeschwür in das Regime hineinzustreuen. Allerdings melden sich auch die Sprachrohre der Sicherheitsorgane zu Wort: Aus dem Föderationsrat war schon zu hören, dass nicht nur eine Abschwächung, sondern auch eine Verschärfung des Gesetzes diskutiert werde. Für Memorial – für die unabhängige Zivilgesellschaft, für kritische Medien und Privatpersonen – muss das Zeitfenster also nicht unbedingt ein Hoffnungsschimmer sein. Wenn überhaupt, sind nur kosmetische Nachbesserungen zu erwarten, die auf bestimmte systemische Lobbygruppen ausgerichtet sind. Entscheidend für die russische Zivilgesellschaft wird sein, inwieweit sie sich trotz des repressiver werdenden Regimes – zur Not auch ohne juristischen Status – weiterhin horizontal vernetzen und kollektiv agieren kann. Denn früher oder später wird sich ein wirkliches Zeitfenster für Veränderungen öffnen.

*Über den Autor*

Dr. Fabian Burkhardt ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Leibniz-Institut für Ost- und Südosteuropaforschung in Regensburg und forscht zu autoritären Regimen im postsowjetischen Raum mit Schwerpunkt Russland und Belarus.

DEKODER

## Warum der Schlag gegen Memorial ein Schlag gegen Deutschland ist

Maxim Trudoljubow (Kennan-Institut und Meduza)

### Zusammenfassung von dekoder

Warum Memorial, und warum geht es gleich um die Liquidierung der Organisation? Diese Fragen beschäftigen derzeit (nicht nur) Russlands Zivilgesellschaft: Am 25. November beginnt der Prozess am Obersten Gericht gegen die unabhängige Menschenrechtsorganisation, die sich seit der Perestrojka wie keine zweite der Aufarbeitung der Stalinzeit und dem Einsatz für Menschenrechte verschrieben hat. Seit bekannt wurde, dass die russische Generalstaatsanwaltschaft den Antrag auf Liquidierung gestellt hat – offiziell wegen Nichteinhaltung der Regeln für sogenannte »ausländische Agenten« – wird diskutiert, warum es zu diesem massiven Schlag kommt, warum es in einem von heute auf morgen anberaumten Prozess darum gehen soll, die älteste russische Menschenrechtsorganisation aufzulösen.

»Das ist keine juristische, sondern eine politische Entscheidung von ganz oben«, sagt Memorial-Mitbegründerin Irina Schtscherbakowa im Podcast von Memorial Deutschland.

Spätestens seit den Solidaritätsprotesten für den Oppositionspolitiker Alexej Nawalny im Frühjahr und