



Dokumentation

Regelungen zu "Ausländischen Agenten" in der russischen Zivilgesellschaft

Auswahl von Presseartikeln und wissenschaftlichen Aufsätzen

Regelungen zu "Ausländischen Agenten" in der russischen Zivilgesellschaft
Auswahl von Presseartikeln und wissenschaftlichen Aufsätzen

Aktenzeichen: WD 1 - 3000 - 032/20
Abschluss der Arbeit: 20. Januar 2021
Fachbereich: WD 1: Geschichte, Zeitgeschichte und Politik

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Regelungen zu „Ausländischen Agenten“ in der russischen Zivilgesellschaft	4
2.	Reaktion von Vertretern der Zivilgesellschaft	5
3.	Wissenschaftliche Diskussion	6
4.	Presseartikel (siehe Anhang) und ausgewählte Literatur	8

1. Regelungen zu „Ausländischen Agenten“ in der russischen Zivilgesellschaft

Seit Herbst 2012 müssen sich Organisationen der Zivilgesellschaft in Russland als so genannte „Ausländische Agenten“ registrieren lassen, wenn sie politisch tätig sind und aus dem Ausland finanzielle oder anderweitige Unterstützung erhalten. Das Register wird beim Justizministerium geführt und betraf bislang Stiftungen oder Nichtregierungsorganisationen (NGO), die als juristische Personen auftraten.¹ Mit der Registrierung sind Auflagen verbunden, wie die regelmäßige Vorlage eines Tätigkeits- und Rechenschaftsberichts und die Kennzeichnung aller Veröffentlichungen mit der Angabe „Ausländischer Agent“.

Ende 2020 sind weitere Verschärfungen dieser Regelungen in Kraft getreten, unter anderem wurde der Kreis der Betroffenen um Einzelpersonen und alle öffentliche Vereinigungen vergrößert, die sich politisch engagieren.² Die Organisationen müssen alle drei Monate Rechenschaftsberichte über ihre Tätigkeiten und Finanzen abliefern, Einzelpersonen alle sechs Monate. Zudem dürfen letztere nicht mehr im Staatsdienst beschäftigt sein, nicht mehr in kommunalen Verwaltungen arbeiten und dürfen auch keinen Zugang zu Staatsgeheimnissen erlangen. Medien, die über die Betroffenen berichten, müssen erwähnen, dass es sich um ausländische Agenten handelt.³

Die russische Nachrichtenagentur TASS berichtete, dass die Abgeordneten zudem am 22. Dezember 2020 in erster Lesung Änderungen zu Artikel 330 Absatz 1 des Strafgesetzbuchs der Russischen Föderation berieten, der Sanktionen für „böswillige Umgehung“ der Registrierung als „Ausländischer Agent“ enthält.⁴ Der Gesetzesentwurf sehe unter anderem eine Geldstrafe von bis zu 300.000 Rubel oder eine Haftstrafe von bis zu zwei Jahren vor.

1 Vgl. Irina Scherbakowa: Memorial unter Druck : Techniken des repressiven Staates in Russland. In: Osteuropa : interdisziplinäre Monatszeitschrift zur Analyse von Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Kultur und Zeitgeschichte in Osteuropa, Ostmitteleuropa und Südosteuropa. - 70 (2020), S. 221ff.

2 Vgl. <https://www.tagesschau.de/ausland/russland-auslaendische-agenten-gesetz-101.html>

3 Die Regelungen des ursprünglichen Gesetzesentwurfes wurden laut dem Bericht der russischen Nachrichtenagentur TASS vom zuständigen Parlamentsausschuss für Sicherheit und Korruptionsbekämpfung geändert. So seien verschiedene politische Aktivitäten, für die jemand als „Ausländischer Agent“ bezeichnet werden müsse, ausgenommen worden: Dazu gehörten die Bereiche Wissenschaft, Kultur, Kunst, Gesundheitsfürsorge, Prävention und Schutz der Gesundheit der Bürger, soziale Dienste, soziale Unterstützung und Schutz der Bürger, Schutz der Mutterschaft und Kindheit. Ausgenommen seien zudem die soziale Unterstützung von Menschen mit Behinderungen, Förderung eines gesunden Lebensstils, Körperkultur und Sport, Schutz von Flora und Fauna sowie gemeinnützige Aktivitäten. Andere Änderungen sähen zudem vor, dass nur herkömmliche Medien verpflichtet seien, die Materialien „Ausländischer Agenten“ zu kennzeichnen, nicht Internetnutzer und Blogger. Vgl. <https://tass.ru/politika/10317745>

4 Ebd. Es ist zum Zeitpunkt des Abschlusses der Arbeit unklar, ob die Regelungen bereits in Kraft getreten sind.

Von 2012 bis 2018 wurden insgesamt 165 „Ausländische Agenten“ registriert.⁵ Einige schafften es, von der Liste gestrichen zu werden, andere lösten sich auf oder fanden andere Wege, die Regelungen zu umgehen. Ende 2018 befanden sich noch 71 Organisationen auf der Liste.⁶ Im Internet gibt es eine russischsprachige Internetseite des Justizministeriums, auf dem sich der aktuelle Stand nachlesen lässt.⁷

2. Reaktion von Vertretern der Zivilgesellschaft

Die betroffenen Vertreter der Zivilgesellschaft sehen die seit 2012 geltenden und danach schrittweise verschärften Regelungen als „neue Etappe der staatlichen Repression“.⁸ Sie betrachten sich als zu Unrecht diffamiert und kriminalisiert. Der Vorstand der 1988 gegründeten russischen Menschenrechtsorganisation „Memorial“ gab bereits im September 2012 eine Erklärung ab:

„Dieses Gesetz ist von Grund auf gesetzwidrig und unmoralisch. Rechtswidrig, weil es der Exekutive die Rechte von Gerichten einräumt. Und unmoralisch, weil es a priori davon ausgeht, dass Organisationen, die Mittel aus dem Ausland erhalten, im Auftrag ihrer Sponsoren handeln (...). Nach den Bestimmungen können die Behörden jederzeit von *Memorial* und jeder anderen NGO, die Spenden aus dem Ausland erhält, verlangen, dass sie sich in einem Verzeichnis von ‚Organisationen, die ausländische Agenten sind‘ und in Russland arbeiten, registrieren lassen und alle Publikationen und Internetseiten entsprechend kennzeichnen. Mit anderen Worten: Wir sollen uns selbst als eine Organisation bezeichnen, die im Interesse irgendwelcher, unbekannter ausländischer Kräfte handelt. Diese Behauptung wäre eine Lüge. (...) Es genügt, an die Jahre 1937-1938 zu erinnern, als Hunderttausende Menschen gezwungen wurden, sich als ‚ausländische Agenten‘ auszugeben; auch später wurden Regimekritiker oft als ‚Söldner des Westens‘ bezeichnet.“⁹

Dem Gesetz liege die „tief verwurzelte Überzeugung zugrunde, dass jeder, der die Regierung kritisiert, aus dem Ausland finanziert wird. Putin äußerte sich zu diesem Thema ganz unzweideutig: ‚Wer zahlt, bestimmt die Musik.‘ Das ist nicht verwunderlich, denn für Geheimdienstler ist eine derartige Wahrnehmung der Wirklichkeit typisch. Ihr Weltbild sieht so aus: Alle sind käuflich,

5 Vgl. Debra Javeline & Sarah Lindemann-Komarova: Financing Russian Civil Society, *Europe-Asia Studies*, 2020, 72:4, S. 648.

6 Ebd. Vgl. auch die vom 27.10.2016 stammende Liste aller NGOs, die als „Ausländische Agenten“ registriert und teils aufgelöst wurden: <https://www.zeitschrift-osteuropa.de/site/assets/files/10494/oe160608.pdf>

7 <http://unro.minjust.ru/NKOForeignAgent.aspx>

8 Irina Scherbakowa: Memorial unter Druck : Techniken des repressiven Staates in Russland. In: *Osteuropa : inter-disziplinäre Monatszeitschrift zur Analyse von Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Kultur und Zeitgeschichte in Ost-europa, Ostmitteleuropa und Südosteuropa*. - 70 (2020), S. 221ff.

9 Ebd., S. 222.

alle sind Agenten, und wer kein Geld von uns bekommt, erhält es von anderen, und das heißt, er ist ein fremder Agent“.¹⁰

Nach Auffassung des ehemaligen langjährigen Leiters des Moskauer Büros der Heinrich-Böll-Stiftung, Jens Siegert, bedroht die russische Gesetzgebung gegenüber unabhängigen NGOs deren Existenz. Das Gesetz diene dem russischen Staat dazu, nach und nach alle NGOs, die sich ihm nicht widerstandslos unterordnen und sich ihre Unabhängigkeit bewahren wollen, zu drangsalieren, und sie letztlich zur Aufgabe zu zwingen, zur Not mit strafrechtlichen Mitteln.¹¹

Zu diesen Disziplinierungsanstrengungen gehöre aber auch, so Siegert, dass der russische Staat seit 2007 NGOs finanziell unterstütze. Auch unabhängige NGOs hätten in den ersten Jahren Zuwendungen aus dem Förderprogramm des Präsidenten erhalten. Es heiße dann immer, seht her, es gibt „sauberes“ Geld im Land, ihr braucht nicht das „dreckige“ Geld aus dem Ausland zu nehmen. Doch erstens reiche die Menge der russischen staatlichen Zuwendungen bei weitem nicht an die Förderung aus dem Ausland, vor allem aus der EU und den USA, heran. Und zweitens gebe es viele Bereiche, für die es nicht nur kein „Präsidentengeld“ gebe, sondern auch ein faktisches, wenn freilich nirgendwo rechtlich fixiertes Verbot für andere russische Geldgeber. Das betreffe den großen Bereich Menschenrechte, erhebliche Teile der Beschäftigung mit der totalitären Vergangenheit des Landes, aber auch viele ökologische Fragen, Fragen der Geschlechtergerechtigkeit, LGBTI und viele andere. Dieses Verbot gelte überall da, wo NGO-Arbeit der staatlichen Politik kritisch gegenüber stehe.¹²

Siegert weist darauf hin, dass es „ja das Wesen einer demokratischen Zivilgesellschaft und ihrer Organisationen (ist), staatliches Handeln kritisch zu hinterfragen, Probleme, ja Verbrechen aufzuzeigen und nach Alternativen zu suchen. Das „Agentengesetz“ schränke die Möglichkeit dazu gleich mehrfach erheblich ein. Es trockne sie finanziell aus, es schüre Angst und führe zu Selbstzensur. Vor allem aber diskreditiere es NGO-Arbeit durch das „Agentenlabel“ in den Augen eines großen Teils der Bevölkerung.“¹³

3. Wissenschaftliche Diskussion

In den letzten Jahren sind einige wissenschaftliche Publikationen erschienen, die den Wandel der russischen Zivilgesellschaft und die Auswirkungen der Gesetzgebung hierzu untersucht haben.¹⁴ Auch wenn weitgehend Konsens darüber herrscht, dass die Bezeichnung als „Ausländische Agenten“ für die Organisationen stigmatisierend und ihre Arbeit in nicht unerheblicher Weise behindernd ist, so versuchen einige Autoren auch positive Aspekte zu betonen:

10 Ebd.

11 Vgl. <https://www.koerber-stiftung.de/themen/russland-in-europa/beitraege-2016/auslaendischer-agent>

12 Ebd.

13 Ebd.

14 Vgl. Kapitel 4.

Debra Javeline und Sarah Lindemann-Komarova machen in ihrem jüngst erschienenen Aufsatz darauf aufmerksam, dass angesichts einer Gesamtzahl von rund 225.000 offiziell registrierten NGOs die sich im zweistelligen Bereich befindliche Zahl der als „Ausländische Agenten“ stigmatisierten Organisationen gering sei.¹⁵ Zwar hätten die „Agenten“-Gesetze oft rechtliche, bürokratische, soziale und finanzielle Härten für die betroffenen Organisationen zur Folge, doch sie hätten „auch selten diskutierte positive Auswirkungen“ und „inspirierten zu konstruktiven Reaktionen“. Zum Beispiel seien die Organisationen nun gezwungen, sich zunehmend um mehrere inländische Geldgeber zu bemühen, was sie unabhängiger von einzelnen großen westlichen Auftraggebern mache.¹⁶ Entgegen der herkömmlichen Meinung seien die größten Hindernisse für die Entwicklung der russischen Zivilgesellschaft nicht staatliche Repression, sondern unzureichende finanzielle Mittel.

In ihrer Untersuchung stellen die Autorinnen fest, dass viele der als "Ausländische Agenten" gebrandmarkten Organisationen weiterhin tätig geblieben seien. In Interviews und Gruppendiskussionen mit Leiterinnen und Leitern von Dutzenden von Organisationen in ganz Russland habe sich gezeigt, dass die Mehrheit der russischen NGOs, ob gelistet oder nicht, unabhängige Organisationen geblieben seien und ihre Ausrichtung nicht grundlegend geändert hätten. „Wir machen alles weiter, was wir bisher gemacht haben“, so eine NGO-Leiterin, gab aber an, dass die gesetzlichen Auflagen ihre Arbeitsbelastung erheblich erhöht hätten.¹⁷

Wie sich jedoch die jüngsten Verschärfungen der Gesetzgebung und die Erweiterung auf Einzelpersonen auswirken werden, ist noch unklar. Laut einem Bericht der Süddeutschen Zeitung wurde als einer der ersten fünf Einzelpersonen der 79jährige Menschenrechtsaktivist und Mitgründer von „Memorial“, Lew Ponomarjow, registriert.¹⁸ Er habe sich geweigert, die Publikationen seiner 1997 gegründeten Organisation „Für Menschenrechte“ als „Ausländischer Agent“, zu kennzeichnen. Daraufhin wurde die Organisation 2019 gerichtlich aufgelöst. Ponomarjow bestätigt, dass er Hilfe von den Vereinten Nationen erhalten habe, aber dort sei Russland doch Mitglied.¹⁹

Vor dem Hintergrund der anstehenden Duma-Wahlen und der Rückkehr des Kreml-Kritikers Alexej Nawalny nach Moskau könne es leicht auch die Unterstützer von Nawalny treffen, so Presseberichte.²⁰ Seine Anti-Korruptions-Stiftung sei bereits als "Ausländischer Agent" registriert. Nawalyns Methode des "klugen Wählens", mit der er dazu aufrufe, für bestimmte Kandidaten zu stimmen, nur nicht für solche der Regierungspartei „Einiges Russland“, gelte als Instrument ausländischer Einmischung, ebenso seine Seminare für Wahlbeobachter. Auch jegliche kritische

15 Vgl. Debra Javeline & Sarah Lindemann-Komarova: Financing Russian Civil Society, Europe-Asia Studies, 2020, 72:4, S. 648.

16 Ebd.

17 Ebd., S. 654.

18 Vgl. <https://www.sueddeutsche.de/meinung/im-profil-lew-ponomarjow-1.5160758>

19 Ebd.

20 <https://taz.de/Repression-in-Russland/!5741775/>

Publikation über Politiker von „Einiges Russland“, selbst in sozialen Medien, werde als Agententätigkeit gewertet.

4. Presseartikel (siehe Anhang) und ausgewählte Literatur

Jo Crotty/Sergej Ljubownikow: Restrictive institutions and critical resources: non-profit organisations and volunteer resources in the Russian Federation. In: Europe-Asia studies. - 72 (2020), 1, Seite 99-116

<https://doi.org/10.1080/09668136.2019.1686462>

Davidenko, Maria: An epistemic community in abeyance: the work of Russian anti-violence organisations in a restrictive legal climate. In: Europe-Asia studies. - 72 (2020), 8, Seite 1329-1351

<https://doi.org/10.1080/09668136.2020.1817861>

Debra Javeline/Sarah Lindemann-Komarova: Financing Russian civil society. In: Europe-Asia studies. - 72 (2020), 4, Seite 644-685.

<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09668136.2019.1637399>

Irina Scherbakowa u.a.: Memorial unter Druck : Techniken des repressiven Staates in Russland. In: Osteuropa : inter-disziplinäre Monatszeitschrift zur Analyse von Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Kultur und Zeitgeschichte in Ost-europa, Ostmitteleuropa und Südosteuropa. - 70 (2020), S. 215-235.

Stuvøy, Kirsti: "The foreign within": state-civil society relations in Russia. In: Europe-Asia studies. - 72 (2020), 7, Seite 1103-1124.

<https://doi.org/10.1080/09668136.2020.1753658>

Ljubownikow, Sergej: The hybridisation of Russian non-profit organisations / Sergej Ljubownikow and Jo Crotty. In: Handbook on hybrid organisations / edited by David Billis, Colin Rochester. - Cheltenham, UK ; Northampton, MA : Edward Elgar Publishing. - (2020), Seite 332-347.

Owen, Catherine/Eleanor Bindman: Civic participation in a hybrid regime: limited pluralism in policymaking and delivery in contemporary Russia. In: Government & opposition : an international journal of comparative politics. - 54 (2019), 1, Seite 98-120.

<https://doi.org/10.1017/gov.2017.13>

Fedorenko, Irina: Embedded activism 2.0 : re-shaping the space for civil society in Russia and China / Irina Fedorenko. In: Europe-Asia studies. - 71 (2019), 8, Seite 1367-1389.

<https://doi.org/10.1080/09668136.2019.1635995>

Elena Bogdanova, Linda J. Cook/Meri Kulmala: The carrot or the stick? : constraints and opportunities of Russia's CSO policy. Europe-Asia studies. - 70 (2018), 4 - Seite 501-684.

<https://www.tandfonline.com/toc/ceas20/70/4>

Zasimova, Liudmila/Marina Kolosnitsyna: Charitable giving and the future of NGOs in Russia: what can we learn from individual data? In: Post-Soviet affairs. - 34 (2018), 6, Seite 412-429.

<https://doi.org/10.1080/1060586X.2018.1508861>

* * *