

## Antwort

### der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Alexander Graf Lambsdorff, Renata Alt, Jens Beeck, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP  
– Drucksache 19/27534 –**

### **Auswirkungen des russischen „Gesetzes über ausländische Agenten“ auf die Zivilgesellschaft**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Seit 2012 gilt in Russland das restriktive „Gesetz über ausländische Agenten“, wonach Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die in Russland „politisch tätig“ sind und finanzielle Unterstützung aus dem Ausland erhalten, sich als „ausländische Agenten“ in ein Staatsregister registrieren lassen. Bereits durch dieses Gesetz wird die russische Zivilgesellschaft massiv unterdrückt und ihre Arbeit verhindert (<https://www.amnesty.de/2016/11/18/vier-jahre-agentengesetz-russland-den-preis-zahlt-die-gesellschaft>). Gemäß einer Gesetzesänderung können seit 2017 auch Medienorganisationen als sogenannte ausländische Agenten eingestuft werden. Diese Regelung wurde 2019 nochmal ausgeweitet, um auch Einzelpersonen, die als Medienschaffende arbeiten – darunter auch Blogger und Nutzer von sozialen Medien – zu umfassen, welches als einen „weiteren Schritt zur Einschränkung freier und unabhängiger Medien“ von Menschenrechtsorganisationen bezeichnet wurde (<https://www.dw.com/d/e/putin-versch%C3%A4rft-%C3%BCberwachung-von-journalisten-und-bloggern/a-51507824>).

Zuletzt wurden diese Gesetzgebung und das Vorgehen gegen regierungskritische Stimmen in der Gesellschaft im Dezember 2020 erneut dramatisch verstärkt: Nach den Verschärfungen des sogenannten Ausländische-Agenten-Gesetzes können auch Bürger und Bürgerinnen sowie informelle Organisationen als sogenannte ausländische Agenten registriert werden, wenn sie sich in Russland an politischen Tätigkeiten beteiligen und aus dem Ausland Unterstützung bekommen. Der Begriff „politische Tätigkeit“ ist im Gesetz sehr breit definiert und umfasst unter anderem Wahlbeobachtungen, Social-Media-Aktivitäten über russische Politik und eine Teilnahme an politischen Veranstaltungen. Unter „Unterstützung aus dem Ausland“ fällt nach der Verschärfung des Gesetzes nicht nur finanzielle Unterstützung, sondern auch „organisatorische und methodische Unterstützung“ (<https://www.tagesschau.de/ausland/russland-auslaendische-agenten-gesetz-101.html>; <https://www.zeit.de/politik/ausland/2020-12/russland-auslaendische-agenten-menschenrechte-einmischung>).

Nach Ansicht der Fragesteller werden durch die neueste Verschärfung des „Ausländische-Agenten-Gesetzes“ und durch weitere gesetzliche Maßnahmen

die Menschen- und Bürgerrechte – darunter das Recht auf freie Meinungsäußerung, Vereinigungsfreiheit, politische Teilhabe und Bildung – massiv und unverhältnismäßig eingeschränkt. Zur Achtung dieser Rechte hat sich Russland international u. a. als Vertragsstaat des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte verpflichtet. Zahlreiche Fälle der Verfolgung von Menschenrechtsorganisationen im Rahmen des Gesetzes wurden bereits dokumentiert, wie kürzlich durch die Einstufung einer NGO, die gegen häusliche Gewalt kämpft (<https://www.reuters.com/article/us-russia-politics-foreign-agents-idUSKBN2931KZ>). Darüber hinaus bergen die Maßnahmen aus Sicht der Fragesteller große Gefahren für deutsche Bürger und Bürgerinnen sowie Organisationen, die sich in Russland politisch engagieren, was nach der vagen Formulierung des Gesetzes viele Tätigkeiten umfassen könnte.

1. Welche Kenntnisse über die Anwendung der bereits geltenden Gesetzgebung zu sogenannten ausländischen Agenten hat die Bundesregierung?
  - a) Wie viele Einzelpersonen und Organisationen befinden sich nach Kenntnis der Bundesregierung derzeit im Register der sogenannten ausländischen Agenten?

Mit Stand 15. März 2021 waren nach Kenntnis der Bundesregierung im Register der sogenannten „nicht-kommerziellen Organisationen, die die Funktionen eines ausländischen Agenten ausüben“ (<http://unro.minjust.ru/NKOForeignAgent.aspx>) 76 Nichtregierungsorganisationen enthalten.

Im Register sogenannter „ausländischer Medien, die die Funktionen eines ausländischen Agenten ausüben“ (<http://minjust.gov.ru/ru/documents/7755/>) befinden sich zwölf Organisationen und fünf Einzelpersonen.

- b) Werden nach Ansicht der Bundesregierung Organisationen oder Einzelpersonen, die sich mit bestimmten Themen befassen, überproportional durch die Einstufung als „ausländische Agenten“ betroffen, bzw. werden bestimmte Arten von Organisationen durch die Auslegung und Umsetzung des Gesetzes überproportional verfolgt?

Nach dem Gutachten der Venedig-Kommission des Europarats CDL-AD-(2014)025 ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad\(2014\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad(2014)025-e)) sind überwiegend Organisationen betroffen, die in den Bereichen Menschenrechte, Demokratie und Rechtstaatlichkeit arbeiten. Diese Einschätzung hält die Bundesregierung für weiterhin zutreffend.

2. Welche Kenntnisse hat die Bundesregierung über die Verschärfung des „Ausländische-Agenten-Gesetzes“, insbesondere zu den aktuellen Bestimmungen des Gesetzes und den Folgen für Einzelpersonen und Organisationen, die sich, gemäß dem Gesetz, als „ausländische Agenten“ eintragen müssen?

Seit der erstmaligen Einführung des Begriffs „ausländischer Agent“ für Nichtregierungsorganisationen wurde die Gesetzgebung bereits mehrfach erweitert. Mit einer Registrierung als „ausländischer Agent“ gehen neben erhöhten Berichtspflichten und der Verpflichtung, in Veröffentlichungen auf die Registrierung hinzuweisen, auch gesetzliche Einschränkungen einher. So dürfen registrierte Organisationen beispielsweise nicht an der Beobachtung von Wahlen teilnehmen.

Die jüngsten Verschärfungen sind im Dezember 2020 bzw. im März 2021 in Kraft getreten. Zu den neuen Bestimmungen gehört unter anderem die mögliche Aufnahme von nicht als juristische Person registrierten Vereinigungen sowie natürlichen Personen in das Register. Die Geldbußen bei Verstößen gegen

Verpflichtungen wurden erheblich erhöht. Eine Nicht-Registrierung ist auch für Medien unter bestimmten Voraussetzungen strafbar und kann mit bis zu zwei Jahren Haft geahndet werden. Auch wird es untersagt, für die Organisation und Durchführung einer öffentlichen Veranstaltung Geld von sogenannten „ausländischen Agenten“ zu erhalten.

Zudem wurde am 16. März 2021 ein Änderungsgesetz zum russischen Bildungsgesetz angenommen, das noch nicht in Kraft getreten ist. Darin ist unter anderem festgelegt, dass jede wissenschaftliche Kooperation mit ausländischen Partnern durch eine föderale Behörde gebilligt werden muss, auch informelle Bildungstätigkeiten eine Lizenz brauchen und bei solchen Bildungsaktivitäten keine „Fake News“ oder „verfassungsfeindliche Inhalte“ verbreitet werden dürfen.

3. Wie bewertet die Bundesregierung die Erweiterung der Definition „politischer Aktivitäten“ und die Auswirkungen auf die Arbeit zivilgesellschaftlicher russischer Organisationen und Einzelpersonen?

Die Bundesregierung stellt mit Sorge fest, dass die russische Gesetzgebung entgegen den Empfehlungen im Gutachten der Venedig-Kommission des Europarats CDL-AD(2014)025 die Definition „politische Aktivitäten“ noch erweitert und insbesondere auch den Einsatz für Menschenrechte sowie für eine Änderung der Regierungspolitik mit friedlichen, legalen Mitteln nicht von der Definition und damit der Anwendung der „Ausländischen-Agenten-Gesetzgebung“ ausgenommen hat. Die Bundesregierung teilt die im Gutachten dargelegte Einschätzung, dass die Auswirkungen Einzelpersonen und Organisationen in ungleichem Maße betreffen und davon abhängen, ob diese die Regierungspolitik unterstützen oder auf eine Veränderung der geltenden Verhältnisse zielen. Diese Entwicklung sieht die Bundesregierung mit Sorge.

Ein weiteres Gutachten der Venedig-Kommission zu den Änderungen an der Gesetzgebung über sogenannte „ausländische Agenten“ steht nach Kenntnis der Bundesregierung für das Plenum der Venedig-Kommission im Juni 2021 zur Verabschiedung an.

4. Welche konkreten Auswirkungen hat nach Kenntnis der Bundesregierung die Verschärfung des „Ausländische-Agenten-Gesetzes“ auf das Klima für die russische Zivilgesellschaft und deren Handlungsspielräume, insbesondere für Verteidiger und Verteidigerinnen von Menschenrechten, Frauenrechten und LGBT-Rechten?

Eine Einstufung als „ausländische Agenten“ beschneidet die Handlungsspielräume für Nichtregierungsorganisationen (NRO) signifikant. In Einzelfällen drohen Strafverfahren gegen Aktivistinnen und Aktivisten betroffener NROs. Einzelne NROs wurden durch Behörden und Gerichte aufgelöst. In anderen Fällen wird berichtet, dass NROs auf Kooperationen mit ausländischen Organisationen oder Finanzierungen aus ausländischen Quellen verzichten, da sie die mit einer Registrierung verbundenen Nachteile vermeiden wollen.

Über die gesetzlich vorgesehenen Einschränkungen hinaus befürchtet die Bundesregierung, dass staatliche oder nicht-staatliche Einrichtungen die Zusammenarbeit mit als „ausländische Agenten“ registrierten Organisationen oder Personen bzw. mit Strukturen aus dem Ausland generell meiden könnten.

Bei Menschenrechtsorganisationen, darunter solche, die sich für Frauen- und LGBTI-Rechte einsetzen und deren Mitglieder, führt die verschärfte Gesetzge-

bung dazu, dass ihre Möglichkeiten zu effektiver Menschenrechtsarbeit geschwächt werden.

5. Wie beurteilt die Bundesregierung die Konsequenzen der erweiterten Gesetzgebung für die Medien- und Pressefreiheit in Russland, und welche Aktivitäten entfaltet die Bundesregierung zum Schutz und zur Verbesserung der Medien- und Pressefreiheit?

Medien sind unter Androhung von Geldbußen nach dem russischen Gesetz dazu verpflichtet, jegliche Äußerungen von als „ausländische Agenten“ registrierten Organisationen oder Personen zu kennzeichnen.

Zudem können ausländische Medien als Organisation und ausländische Korrespondenten als Personen als „ausländische Agenten“ registriert werden, ebenso Personen, die deren Inhalte wiedergeben, zum Beispiel in sozialen Medien. Dadurch wird die unvoreingenommene Berichterstattung freier Medien beeinträchtigt. Eine Verletzung der Pflichten gemäß der „Ausländische-Agenten-Gesetzgebung“ kann strafrechtlich geahndet werden.

Die Bundesregierung setzt sich in bilateralen Kontakten mit Vertretern der Russischen Föderation sowie in multilateralen Formaten für die Achtung der Pressefreiheit in Russland ein und fördert Projekte zur Stärkung der Medien- und Pressefreiheit.

6. Welche konkreten Initiativen ergreift die Bundesregierung zur Unterstützung und zum Schutz der russischen Zivilgesellschaft angesichts der verschärften Einschränkungen ihrer Tätigkeiten?
7. Wie beurteilt die Bundesregierung diese Regelung, und inwieweit hat die Bundesregierung diese Beurteilung gegenüber der russischen Regierung thematisiert?

Die Fragen 6 und 7 werden zusammen beantwortet.

Die Bundesregierung hat ihre Sorge über die unverhältnismäßigen Einschränkungen der russischen Zivilgesellschaft mehrfach auf verschiedenen Ebenen bilateral, im Rahmen der Europäischen Union und in multilateralen Foren gegenüber Vertreterinnen und Vertretern der Russischen Föderation thematisiert und die entsprechende Gesetzgebung kritisiert. In bilateralen Gesprächen hat sie besonders hervorgehoben, dass die Gesetze die zwischengesellschaftliche Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Russland erheblich belasten.

Die Bundesregierung wird den Ausbau und die Stärkung zivilgesellschaftlicher Kontakte sowie die Förderung der Menschenrechte und der demokratischen Entwicklung in Russland auch weiterhin unterstützen und befindet sich mit deutschen und russischen Nichtregierungsorganisationen über weitere Maßnahmen zum Schutz der Rechte von zivilgesellschaftlichen Akteuren in regelmäßigem Austausch.

8. Welche Auswirkungen erwartet die Bundesregierung durch das Gesetz für die folgenden Akteure, die in Russland tätig sind bzw. sich dort befinden:
  - a) deutsche NGOs und Menschenrechtsverteidiger und Menschenrechtsverteidigerinnen,
  - b) deutsche Medienschaffende,
  - c) deutsche Unternehmer und Unternehmerinnen,
  - d) deutsche Studierende und Wissenschaftler bzw. Wissenschaftlerinnen,
  - e) deutsche Diplomaten und Diplomatinen?
9. Welche Maßnahmen ergreift die Bundesregierung, um die in Frage 8 aufgeführten Gruppen zu beraten und zu unterstützen, wie sie mit diesem Gesetz umzugehen haben?
10. Wie beurteilt die Bundesregierung die Auswirkungen dieser Gesetzgebungen auf die Arbeitsfähigkeit der internationalen, europäischen und deutschen Organisationen und politischen Stiftungen?
11. Welche Auswirkungen erwartet die Bundesregierung durch das Gesetz für die deutschen politischen Stiftungen, die in Russland tätig sind?
  - a) Können die deutschen politischen Stiftungen nach Einschätzung der Bundesregierung unter den Anwendungsbereich des „Ausländische-Agenten-Gesetzes“ fallen?
  - b) Welche konkreten Maßnahmen ergreift die Bundesregierung, um die deutschen politischen Stiftungen im Umgang mit diesem Gesetz zu beraten?
  - c) Welche konkreten Maßnahmen ergreift die Bundesregierung, um die deutschen politischen Stiftungen vor einer möglichen Verfolgung gemäß dem „Ausländische-Agenten-Gesetz“ zu beschützen?
  - d) Welche Folgen hat nach Kenntnis der Bundesregierung die Verschärfung des „Ausländische-Agenten-Gesetzes“ für die deutschen politischen Stiftungen, insbesondere mit Blick auf deren Zusammenarbeit mit russischen NGOs und zivilgesellschaftlichen Organisationen?
  - e) Wie plant die Bundesregierung, als Zuwendungsgeber sicherzustellen, dass die politischen Stiftungen ihre Arbeit vor Ort fortsetzen können, ohne ihre Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen und Partnerorganisationen in die Gefahr zu bringen, als ausländische Agenten deklariert zu werden?

Die Fragen 8 bis 11 werden zusammen beantwortet.

Die Vorschriften für eine Registrierung als „ausländische Agenten“ richten sich vornehmlich an russische Organisationen. Dennoch können deutsche Einrichtungen mittelbar als Quelle ausländischer Finanzierung oder Unterstützung mitbetroffen sein. Es ist auf Grundlage der bisherigen Erfahrungen mit der „Ausländische-Agenten-Gesetzgebung“ damit zu rechnen, dass internationalen, europäischen oder deutschen Einrichtungen die Zusammenarbeit mit russischen Partneereinrichtungen in noch stärkerem Maße erschwert wird, weil diese etwa eine Registrierung vermeiden wollen oder angesichts unklarer Rechtsauslegung nicht einschätzen können, welche Art der Zusammenarbeit ohne unerwünschte Rechtsfolgen möglich ist. Insbesondere könnte bei Medienschaffenden die Selbstzensur zunehmen, wenn sie davon ausgehen müssen, dass staatliche russische Behörden sie als verpflichtet sehen, sich als „ausländisches Medium, das die Funktion eines ausländischen Agenten erfüllt“ zu registrieren. Zudem werden bereits bestehende Unsicherheiten über die Auswirkungen der Gesetzge-

bung auf russische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ausländischer Einrichtungen verschärft.

Die Verpflichtung für eine natürliche Person sich als „ausländischer Agent“ zu registrieren, trifft zudem neben russischen Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern auch Ausländerinnen und Ausländer, sofern diese eine „politische Tätigkeit“ im Sinne des Gesetzes ausüben.

Die Bundesregierung und insbesondere ihre Auslandsvertretungen in Russland stehen mit Vertreterinnen und Vertretern der verschiedenen Gruppen, darunter den deutschen politischen Stiftungen und deutschen Korrespondentinnen und Korrespondenten, im Austausch, um über die Auswirkungen und Anforderungen der Gesetzgebung zu beraten.

Gegenüber der russischen Regierung hat die Bundesregierung ihre Sorge über die Auswirkungen der Gesetze wiederholt deutlich zum Ausdruck gebracht.

12. Welche weiteren gesetzlichen Initiativen sind nach Kenntnis der Bundesregierung geplant, die zur Erschwerung der Arbeit der Zivilgesellschaft und politischen Opposition führen könnten, beispielsweise durch verwaltungsorganisatorische Auflagen?

Unter den Gesetzesentwürfen, die sich derzeit im parlamentarischen Verfahren befinden, beurteilt die Bundesregierung insbesondere diejenigen als problematisch, die eine verstärkte Abstimmung von Aktivitäten sogenannter „ausländischer Agenten“ mit dem Justizministerium erfordern könnten. Das gilt auch für Gesetze, die Bildungs- und Aufklärungsaktivitäten stärker kontrollieren sollen und die sogenannten „ausländischen Agenten“ im Falle einer Kandidatur bei Wahlen besondere Pflichten auferlegen würden.

13. Welche Auswirkungen werden nach Ansicht der Bundesregierung das „Ausländische-Agenten-Gesetz“ und weitere geplante gesetzliche Maßnahmen auf die für den Herbst 2021 geplanten Duma-Wahlen haben?

Als „ausländische Agenten“ registrierte Organisationen sind nach russischem Gesetz von der Wahlbeobachtung ausgeschlossen. Mit der Ausweitung der Gesetzgebung auf nichtregistrierte Netzwerke und Einzelpersonen könnte eine weitere Einschränkung der zivilgesellschaftlichen Wahlbeobachtung einhergehen. Weitere Konsequenzen sind auch denkbar für als „ausländische Agenten“ registrierte natürliche Personen, die kandidieren oder sich in anderer Weise am Wahlkampf beteiligen wollen.

Nach Ansicht der Venedig-Kommission des Europarats werden das Recht auf freie Meinungsäußerung und die Vereinigungsfreiheit als für eine funktionierende Demokratie wesentliche Rechte von der bereits im Jahr 2014 geltenden Gesetzgebung über „ausländische Agenten“ durch deren abschreckende Wirkung deutlich eingeschränkt. Dieser negative Effekt auf den demokratischen Wettbewerb droht sich durch die weiteren gesetzlichen Verschärfungen, die seit dem Gutachten in Kraft getreten sind, zu verstärken.

14. Sind nach Kenntnis der Bundesregierung international anerkannte Wahlbeobachtungen für die im Herbst 2021 geplanten Duma-Wahlen geplant, und erwartet die Bundesregierung Einschränkungen in der internationalen Wahlbeobachtung durch die aktuelle Gesetzgebung?

Eine Beobachtung der im Herbst 2021 geplanten Wahlen zur russischen Staatsduma durch die Parlamentarische Versammlung des Europarats (PVER) war

russischen Presseberichten zufolge Thema im Gespräch des Vorsitzenden Hendrik Daems mit dem Sprecher der russischen Staatsduma Wjatscheslaw Wolodin am 15. März 2021. Darüber hinaus liegen der Bundesregierung derzeit keine Erkenntnisse über geplante internationale Wahlbeobachtungen vor. Die Bundesregierung würde eine offizielle Einladung der russischen Seite an die PVER sowie das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) und die Parlamentarische Versammlung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) entsprechend den hierfür geltenden Regeln und Verpflichtungen begrüßen.

*Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.*

*Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.*