



# „Ausländische Agenten“ im russischen Medienrecht

**IRIS *Extra***

Eine Publikation  
der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle



**IRIS Extra 2020**

**„Ausländische Agenten“ im russischen Medienrecht**

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2020

ISSN 2079-1089

**Verlagsleitung** – Susanne Nikoltchev, Geschäftsführende Direktorin

**Redaktionelle Betreuung** – Maja Cappello, Leiterin der Abteilung für juristische Informationen **Redaktionelles**

**Team** – Francisco Javier Cabrera Blázquez, Sophie Valais, Juristische Analysten

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

**Autor**

Andrei Richter

**Übersetzung**

Erwin Rohwer, Nathalie Sturlèse

**Korrektur**

Udo Lücke, Michael Finn, Philippe Chesnel

**Redaktionsassistentz** – Sabine Bouajaja

**Presse und PR** – Alison Hindhaugh, alison.hindhaugh@coe.int

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

**Herausgeber**

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

76, allée de la Robertsau, 67000 Straßburg, Frankreich

Tel.: +33 (0)3 90 21 60 00

Fax: +33 (0)3 90 21 60 19

iris.obs@coe.int

www.obs.coe.int

**Umschlaggestaltung** – ALTRAN, Frankreich

**Bitte zitieren Sie diese Publikation wie folgt:**

Richter A., „Ausländische Agenten“ im russischen Medienrecht, IRIS Extra, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, Dezember 2020.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat), Straßburg, 2020

Die in diesem Bericht enthaltenen Aussagen geben die Meinung der Verfasser wieder und stellen nicht unbedingt die Meinung der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle, ihrer Mitglieder oder des Europarats dar.

# „Ausländische Agenten“ im russischen Medienrecht

**Andrei Richter**  
**Comenius-Universität (Bratislava)**





# Vorwort

Das Föderationsgesetz Nr. 121-FZ der Russischen Föderation vom 20. Juli 2012 mit dem Titel „Über Änderungen bestimmter Rechtsakte der Russischen Föderation in Bezug auf die Regelung der Tätigkeit nichtkommerzieller Organisationen, die Funktionen eines ausländischen Agenten ausüben“ ist allgemein als Gesetz „über ausländische Agenten“ bekannt. In seiner neuesten Fassung von 2019 verpflichtet dieses Gesetz russische NGOs, sich beim Justizministerium der Russischen Föderation als „Organisationen, die Funktionen eines ausländischen Agenten ausüben“, registrieren zu lassen, wenn sie ausländische Mittel erhalten und sich an Aktivitäten beteiligen, die allgemein als „politische Aktivitäten“ bezeichnet werden. Es erlaubt dem Justizministerium, NGOs auf eigenes Betreiben als „ausländische Agenten“ zu registrieren, schreibt die Verwendung einer Kennzeichnung als „ausländischer Agent“ allen ausländischen Medien vor, die direkt oder indirekt ausländische Mittel erhalten, und schließt auch natürliche Personen wie Blogger und unabhängige Journalisten in den Status „ausländischer Agent“ ein.

Das Gesetz „über ausländische Agenten“ ist weithin kritisiert worden. Um nur einige europäische Beispiele zu nennen: Der Sprecher des Europäischen Auswärtigen Dienstes der EU (EAD) veröffentlichte am 26. November 2017 eine Erklärung<sup>1</sup>, in der er Besorgnis hinsichtlich der Auswirkungen des Gesetzes auf die Menschenrechte und die unabhängigen Medien in Russland äußert. Das Europäische Parlament verabschiedete am 19. Dezember 2019 eine Entschließung<sup>2</sup>, in der im Namen der Menschenrechte und der Meinungsfreiheit die Rücknahme des Gesetzes gefordert wird. Auch der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit<sup>3</sup> intervenierte in ähnlicher Weise.

Diese Publikation soll einen objektiven Blick auf das russische Gesetz „über ausländische Agenten“ und seine Auswirkungen auf den russischen Mediensektor bieten und damit eine frühere IRIS *Extra* zu ausländischen Medienbeteiligungen ergänzen.<sup>4</sup> Sie erläutert den Begriff des „ausländischen Agenten“ und analysiert die wichtigsten seit 2012 unternommenen rechtlichen Schritte, die eine Reihe weitreichender Beschränkungen für die ausländische Beteiligung an Medienaktivitäten in der Russischen

---

<sup>1</sup> EAD, Erklärung des Sprechers zum russischen Gesetz, das die Registrierung ausländischer Medien als „ausländische Agenten“ erlaubt, 26. November 2017, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_en/36222/Statement%20by%20the%20Spokesperson%20on%20the%20Russian%20law%20allowing%20the%20registration%20of%20foreign%20media%20as%20foreign%20agents](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/36222/Statement%20by%20the%20Spokesperson%20on%20the%20Russian%20law%20allowing%20the%20registration%20of%20foreign%20media%20as%20foreign%20agents)".

<sup>2</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 19. Dezember 2019 zu dem russischen Gesetz über ausländische Agenten (2019/2982(RSP)), [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0108\\_DE.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0108_DE.html).

<sup>3</sup> Pressemitteilung des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit, "OSCE Representative Désir concerned by enactment of law broadening "foreign agent" status to individuals in Russia" [OSZE-Beauftragter Désir besorgt über die Verabschiedung eines Gesetzes, das den Status eines „ausländischen Agenten“ auf natürliche Personen in Russland ausweitet], 3. Dezember 2019, <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/441002>.

<sup>4</sup> Golovanov D., *Der rechtliche Rahmen für ausländische Beteiligungen an russischen Medien*, IRIS *Extra*, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2018, <https://rm.coe.int/der-rechtliche-rahmen-fur-auslandische-beteiligungen-an-russischen-med/16808ee8bd>.

Föderation gebracht haben. Zudem behandelt sie weitere vergleichbare Föderationsgesetze, die darauf abzielen, die Aktivitäten ausländischer natürlicher und juristischer Personen, einschließlich ihrer Medienaktivitäten, sowie die Verbreitung von Informationen, sowohl online als auch offline, einzuschränken. Auch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zum Gesetz „über ausländische Agenten“ und zum Mediengesetz sowie die diesbezügliche Verwaltungspraxis und Rechtsprechung wird untersucht.

Straßburg, Dezember 2020

**Maja Cappello**

IRIS-Koordinatorin

Leiterin der Abteilung für juristische Informationen

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

# Inhaltsverzeichnis

---

Zusammenfassung .....	1
1. Einleitung.....	3
2. Status eines „ausländischen Agenten“ für „nichtkommerzielle Organisationen“ und deren „Informationsmaterialien“ .....	5
3. Verbot „unerwünschter“ und anderer ausländischer juristischer Personen und ihrer Medien.....	11
4. Status eines „ausländischen Agenten“ für Medien als solche .....	18
5. Status eines „ausländischen Agenten“ bei natürlichen Personen, die an medienähnlicher Tätigkeit beteiligt sind .....	22
6. Maßgebliche Aktivitäten der parlamentarischen Kommissionen .....	25
7. Überprüfung durch das Verfassungsgericht .....	28
8. Verwaltungspraxis und Rechtsprechung .....	31
9. Internationale Reaktionen .....	34





## Zusammenfassung

Diese IRIS *Extra*, die in gewisser Weise einen früheren Bericht über ausländische Medienbeteiligung ergänzt, befasst sich mit dem Status ausländischer Agenten im russischen Medienrecht. Dazu analysiert sie die wichtigsten seit 2012 unternommenen rechtlichen Schritte, die eine Reihe weitreichender Beschränkungen für die ausländische Beteiligung an Medienaktivitäten in der Russischen Föderation gebracht haben. In den meisten Fällen wurde die Einführung dieser Gesetze und Änderungen von den russischen Behörden als reine „Spiegelmaßnahmen“ gerechtfertigt, das heißt als verhältnismäßige Antworten auf Beschränkungen, die im Ausland bestanden oder damals eingeführt wurden, wie in **Kapitel 1** ausgeführt wird.

Der Begriff des „ausländischen Agenten“ wurde erstmals 2012 durch das Gesetz „über ausländische Agenten“ in das russische Recht und die russische Politik eingeführt. Dessen erklärtes Ziel war es, gebotene öffentliche Kontrolle über die Arbeit bestimmter gesellschaftlicher Vereinigungen zu errichten. Das Gesetz legt die Bedingungen, unter denen eine nichtkommerzielle Organisation (NKO) als ausländischer Agent gilt, sowie die sich aus diesem Gesetz ergebenden Verpflichtungen wie die Registrierung beim Justizministerium der Russischen Föderation oder die Verpflichtung, vor der Aufnahme politischer Tätigkeit bei den Behörden eine Genehmigung zu beantragen, fest. **Kapitel 2** erörtert die Einführung dieses Status für NKO und die sich daraus ergebenden Verpflichtungen sowie die Ausweitung bestimmter Grundsätze aus diesem Status auf Medieneinrichtungen.

Zudem wurden einige vergleichbare Föderationsgesetze umgesetzt, die darauf abzielen, die Aktivitäten ausländischer natürlicher und juristischer Personen, einschließlich ihrer Medienaktivitäten, sowie die Verbreitung von Informationen, sowohl online als auch offline, einzuschränken. Zu diesen Einschränkungen gehört es zum Beispiel, dass die Aktivitäten ausländischer oder internationaler NKO durch das Justizministerium auf unbestimmte Zeit ausgesetzt werden können oder ihnen die Verbreitung von Informationen in ganz Russland verboten wird, wenn sie nach Meinung der Behörden „unerwünschte Tätigkeiten“ ausüben. **Kapitel 3** gibt einen Überblick über die schrittweise Umsetzung dieser Einschränkungen ab dem „Dima-Jakovlev-Gesetz“ 2012 bis zum Gesetz über Gegenmaßnahmen 2018.

Im Hinblick auf Medieneinrichtungen wurde 2017 ein neues Gesetz zur Änderung des Mediengesetzes verabschiedet, das bestimmte ausländische Medien in Russland verpflichtet, sich ebenfalls als ausländische Agenten registrieren zu lassen. Durch eine Reihe von Änderungen dieses Gesetzes, das häufig als „Gesetz über ausländische Agenten-Medien“ bezeichnet wird, wurde sein Geltungsbereich in der Folge erweitert, so dass das Justizministerium einige der Bestimmungen des Gesetzes „über ausländische Agenten“ von 2012 für NKO auf die Regulierung ausländischer Medienaktivitäten

anwenden kann. Diese Erweiterung führte zu einer Reihe spezifischer Verpflichtungen, die in **Kapitel 4** vorgestellt werden, für diejenigen, die als „ausländische Agenten-Medien“ gelten. Dazu gehört zum Beispiel die Verpflichtung, in jeder Veröffentlichung Informationsmaterialien mit einem speziellen Vermerk zu kennzeichnen, der ihren Status als ausländische Agenten-Medien angibt, oder die Verpflichtung, innerhalb eines Monats ab der Einstufung als ausländische Medieneinrichtung eine russische juristische Person anzumelden.

Das jüngste Änderungspaket zum Mediengesetz ging noch weiter, indem es die Einbeziehung natürlicher Personen in den Geltungsbereich der Bestimmungen über „ausländische Agenten-Medien“ ermöglichte. Wie in **Kapitel 5** erläutert, können natürliche Personen, die an medienähnlichen Aktivitäten beteiligt sind, als „ausländische Medien, die Funktionen eines ausländischen Agenten ausüben“ eingestuft werden und somit den einschlägigen Bestimmungen des NKO-Gesetzes über ausländische Agenten unterliegen.

Zusätzlich zu diesen jüngsten rechtlichen Entwicklungen werden in **Kapitel 6** die maßgeblichen Aktivitäten der parlamentarischen Kommissionen in diesem Bereich vorgestellt. Die Aktivitäten ausländischer Medien in Russland und insbesondere negative Artikel ausländischer Medien, die sich an russisches Publikum richten, beschäftigen vor allem zwei Kommissionen: die Provisorische Kommission zur Untersuchung ausländischer Einmischung in die inneren Angelegenheiten Russlands und die Provisorische Kommission zum Schutz der staatlichen Souveränität und zur Verhinderung der Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Russischen Föderation.

**Kapitel 7** gibt einen Überblick über die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zum Gesetz „über ausländische Agenten“ und zum Mediengesetz. Die Verfassungsmäßigkeit einiger ihrer Bestimmungen wurde insbesondere mit der Begründung angefochten, der Status eines ausländischen Agenten sei negativ konnotiert und könne als Ausdruck des Misstrauens oder des Wunsches, aufgefasst werden, als solche eingestufte Einrichtungen zu diskreditieren.

Die Verwaltungspraktiken und die Rechtsprechung im Zusammenhang mit diesem Status, einschließlich Einhaltung der Anforderungen und Verpflichtungen seitens juristischer Personen, die als ausländische Agenten tätig sind, werden in **Kapitel 8** erörtert. Eine Auswahl von Fällen wird untersucht, bei denen es in erster Linie um die Verpflichtung zur Vorlage von Berichten über ausländische Finanzierung und die Pflichtvermerke zur Identifizierung als ausländischer Agent geht.

**Kapitel 9** befasst sich mit der internationalen Antwort auf Russlands Gesetz „über ausländische Agenten“ und gibt einen Überblick über die Reaktionen verschiedener NGOs in Europa und die Einführung eines ähnlichen Status eines ausländischen Agenten in einigen europäischen Ländern.

Abschließend bietet **Kapitel 10** einige Überlegungen zu den Auswirkungen der Einführung des Gesetzes „über ausländische Agenten“ auf den Wettbewerb im russischen Medienmarkt und zu den Bedenken, die es aufwirft, insbesondere im Hinblick auf die Achtung der Rechtsstaatlichkeit, der Vereinigungsfreiheit und des Rechts auf freie Meinungsäußerung.

# 1. Einleitung

Dieser Bericht, der in gewisser Weise einen früheren Beitrag über ausländische Medienbeteiligung<sup>5</sup> ergänzt, will einen analytischen Überblick über die wichtigsten seit 2012 eingeleiteten rechtlichen Schritte bieten, die eine Reihe weitreichender Beschränkungen für eine ausländische Beteiligung an Medienaktivitäten in der Russischen Föderation gebracht haben. In den meisten Fällen wurde die Einführung dieser Gesetze und Gesetzesänderungen als verhältnismäßige Reaktion auf die Beschränkungen gerechtfertigt, die im Ausland, vor allem in den Vereinigten Staaten, gegen bestimmte russische juristische oder natürliche Personen, darunter Medien wie RT und Sputnik, bestanden oder damals eingeführt wurden.

Die russischen Behörden betonten beispielsweise häufig, ihr Gesetz über ausländische Agenten<sup>6</sup> von 2012 sei dem amerikanischen *Foreign Agents Registration Act* (FARA)<sup>7</sup> von 1938 nachempfunden und alle seit 2012 eingeführten gesetzlichen Beschränkungen seien tatsächlich lediglich „Spiegelmaßnahmen“ als Antwort auf die Anwendung des FARA auf russische Medien.<sup>8</sup> Die US-Behörden und andere

---

<sup>5</sup> Dmitry Golovanov, *Der rechtliche Rahmen für ausländische Beteiligungen an russischen Medien*, IRIS Extra, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2018. <https://rm.coe.int/der-rechtliche-rahmen-fur-auslaendische-beteiligungen-an-russischen-med/16808ee8bd>.

<sup>6</sup> Föderationsgesetz Nr. 121-FZ vom 20. Juli 2012 „über Änderungen bestimmter Rechtsakte der Russischen Föderation in Bezug auf die Regelung der Tätigkeit nichtkommerzieller Organisationen, die Funktionen eines ausländischen Agenten ausüben“ (О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента), [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_132900/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_132900/).

<sup>7</sup> Foreign Agents Registration Act [Gesetz zur Registrierung ausländischer Agenten], Kap. 327, Stat. 52, Art. 631 (1938), in der geänderten Fassung.

<sup>8</sup> Begründung zum Entwurf des Föderationsgesetzes Nr. 345523-7 (Пояснительная записка к проекту федерального закона № 345523-7). <https://sozd.duma.gov.ru/bill/345523-7> ; Il'ja Kostin. „Abgeordnete der Staatsduma beraten heute in zweiter Lesung den Entwurf zum Bildungsgesetz“ (Депутаты Госдумы сегодня во втором чтении рассматривают проект закона об образовании), Nachrichtensendung *Pervyj kanal*, 18. Dezember 2012. [https://www.1tv.ru/news/2012-12-18/81810-deputaty\\_gosdumy\\_segodnya\\_vo\\_vtorom\\_chtenii\\_rassmatrivayut\\_proekt\\_zakona\\_ob\\_obrazovanii](https://www.1tv.ru/news/2012-12-18/81810-deputaty_gosdumy_segodnya_vo_vtorom_chtenii_rassmatrivayut_proekt_zakona_ob_obrazovanii); Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission). Stellungnahme zum Föderationsgesetz Nr. 121-FZ über nichtkommerzielle Organisationen („Gesetz über ausländische Agenten“), zu den Föderationsgesetzen Nr. 18-FZ und Nr. 147-FZ sowie zum Föderationsgesetz Nr. 190-FZ zur Änderung des Strafgesetzbuches („Gesetz über Landesverrat“) der Russischen Föderation. Verabschiedet von der Venedig-Kommission auf ihrer 99. Plenarsitzung (Venedig, 13.-14. Juni 2014). Straßburg, 27. Juni 2014 CDL-AD(2014)025. Stellungnahmen Nr. 716-717/2013, Ziff. 34. [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).

Interessenträger wiederum bestritten eine Parallele zwischen dem FARA und dem russischen Gesetz „über ausländische Agenten“.<sup>9</sup>

Das FARA nimmt Nachrichten- oder Pressedienste grundsätzlich von der Definition eines „Agenten eines ausländischen Auftraggebers“ aus. Diese Ausnahme gilt jedoch nur, wenn das Unternehmen zu mindestens 80 Prozent US-Staatsbürgern gehört und sich nicht im Besitz, unter der Leitung, Aufsicht, Kontrolle oder Finanzierung eines ausländischen Auftraggebers befindet und keiner seiner Grundsätze von einem ausländischen Auftraggeber bestimmt wird.<sup>10</sup> Tatsächlich intensivierte das US-Justizministerium in den letzten Jahren die Durchsetzung des FARA, unter anderem indem es russische staatliche Medienunternehmen drängte, sich nach diesem Gesetz registrieren zu lassen. Gleichzeitig erklärte das Ministerium, dass „solange die staatlich kontrollierte Medienorganisation keine Anstrengungen unternimmt, ihre Berichterstattung in den Vereinigten Staaten zu nutzen, um sich hier an ein Publikum zu wenden und dessen Wahrnehmung zu steuern oder um die US-Politik zu beeinflussen, gäbe es für sie wahrscheinlich keine Verpflichtung, sich nach dem FARA registrieren zu lassen.“<sup>11</sup>

Diese IRIS *Extra* befasst sich mit der Bewertung der Gesetze durch das russische Verfassungsgericht und die Venedig-Kommission des Europarates sowie mit der nationalen Rechtsprechung und Verwaltungspraxis. Die Grundsätze, auf die sich das russische Gesetz „über ausländische Agenten“ stützt, scheint rechtliche Aktivitäten in anderen Rechtsräumen wie Ungarn, der Ukraine, der Kirgisischen Republik und der Slowakei inspiriert zu haben, und in diesem Bericht findet sich eine Aktualisierung der relevanten Entwicklungen.

---

<sup>9</sup> Siehe Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission) und OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (OSZE/BDIMR). Entwurf einer gemeinsamen Interims-Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Änderung des Gesetzes über nichtkommerzielle Organisationen und anderer Rechtsakte der Kirgisischen Republik. Straßburg, Warschau, 7. Oktober 2013. CDL(2013)049. Stellungnahme der Venedig-Kommission Nr. 738/2013 Stellungnahme des BDIMR Nr.: FOASS-KYR/239/2013, Ziff. 34, <https://www.legislationline.org/legislation/section/legislation/country/20/topic/1>.

<sup>10</sup> Elena Postnikova. „Agent of Influence: Should Russia’s RT Register as a Foreign Agent?“ [Einflussreicher Agent: Sollte Russlands RT sich als ausländischer Agent registrieren lassen?] [https://issuu.com/atlanticcouncil/docs/rt\\_foreign\\_agent\\_web\\_0831](https://issuu.com/atlanticcouncil/docs/rt_foreign_agent_web_0831).

<sup>11</sup> „Justice Department Has Ordered Key Chinese State Media Firms to Register as Foreign Agents“, [Justizministerium weist zentrale staatliche chinesische Medienunternehmen an, sich als ausländische Agenten registrieren zu lassen], The Wall Street Journal, 18. September 2018, <https://www.wsj.com/articles/justice-department-has-ordered-key-chinese-state-media-firms-to-register-as-foreign-agents-1537296756>.

## 2. Status eines „ausländischen Agenten“ für „nichtkommerzielle Organisationen“ und deren „Informationsmaterialien“

Der Begriff des „ausländischen Agenten“ wurde erstmals 2012 in das russische Recht und die russische Politik eingeführt, als das Parlament das Rechtsinstrument verabschiedete, das als Gesetz „über ausländische Agenten“<sup>12</sup> bekannt wurde. Vom Entwurf bis zur Verabschiedung dauerte es gerade einmal zwei Wochen, ein bemerkenswertes Tempo, das auf die extreme Dringlichkeit und Bedeutung der Gesetzesvorlage für die Behörden hinweist. Sein erklärtes Ziel war die „Einrichtung gebotener öffentlicher Kontrolle“ über die Tätigkeit bestimmter gesellschaftlicher Vereinigungen.<sup>13</sup>

Das Gesetz „über ausländische Agenten“ führte zu maßgeblichen Änderungen folgender Rechtsinstrumente auf Föderationsebene:

- Föderationsgesetz „über nichtkommerzielle Organisationen“ (im Folgenden „NKO-Gesetz“),<sup>14</sup>
- Föderationsgesetz „über gesellschaftliche Vereinigungen“,<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Föderationsgesetz vom 20. Juli 2012 N 121-FZ „über Änderungen bestimmter Rechtsakte der Russischen Föderation im Hinblick auf die Regelung der Tätigkeit nichtkommerzieller Organisationen, die Funktionen eines ausländischen Agenten ausüben“ (О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента). <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?from=132900-Q&rnd=AEDC070224E6281A0DD510BB7AD0AE5B&req=doc&base=LAW&n=163972&REFDOC=132900&REFB ASE=LAW#1o0mm0hc45h>.

<sup>13</sup> Begründung zum Entwurf des Föderationsgesetzes „über Änderungen bestimmter Rechtsakte der Russischen Föderation im Hinblick auf die Regelung der Tätigkeit nichtkommerzieller Organisationen, die Funktionen ausländischer Agenten ausüben“ (Пояснительная записка «К проекту Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента»), 29. Juni 2012, <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?rnd=1D6EF5D2DB6CDB4BCC8A322603CB3F3Feq=docase=PRJ=96306EFFIELD=134EFDST=100012EFDOC=96008EFBASE=PRJtat=refcode%3D16876%3Bindex%3D16#c7rzb8e5w74>.

<sup>14</sup> Föderationsgesetz Nr. 7-FZ vom 12. Januar 1996 „über nichtkommerzielle Organisationen“ (О некоммерческих организациях), [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_8824/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/).

<sup>15</sup> Föderationsgesetz Nr. 82-FZ vom 19. Mai 1995 über gesellschaftliche Vereinigungen (Об общественных объединениях), [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_6693/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6693/).

- Föderationsgesetz „über die Bekämpfung der Legalisierung (Geldwäsche) von Erträgen aus Straftaten und der Finanzierung von Terrorismus“,<sup>16</sup>
- Strafprozessordnung der Russischen Föderation,<sup>17</sup>
- Strafgesetzbuch der Russischen Föderation.<sup>18</sup>

Das Gesetz „über ausländische Agenten“ besagt, dass eine nichtkommerzielle Organisation (NKO), die nach dem NKO-Gesetz allgemein als eine juristische Person verstanden wird, die nicht darauf ausgerichtet ist, aus ihrer Tätigkeit Gewinn zu erwirtschaften und ihn anschließend unter ihren Mitgliedern zu verteilen,<sup>19</sup> als „ausländischer Agent“ gilt, wenn die folgenden drei Bedingungen erfüllt sind:

- 1) Die Organisation ist in der Russischen Föderation als NKO registriert,
- 2) die Organisation erhält Geldmittel und/oder andere Vermögenswerte von ausländischen Staaten oder deren staatlichen Organen, von internationalen oder ausländischen Organisationen, ausländischen Staatsbürgern, Staatenlosen oder von ihnen ermächtigten Personen und/oder von russischen juristischen Personen, die Geldmittel oder andere Vermögenswerte aus den oben genannten Quellen erhalten und
- 3) die Organisation beteiligt sich an politischer Tätigkeit auf dem Gebiet der Russischen Föderation, unter anderem im Interesse ausländischer juristischer Personen.

Es ist wichtig, darauf hinzuweisen, dass der verwendete Begriff „ausländischer Agent“ im Russischen nicht neu ist und sich belegen lässt, dass er im Alltagsrussischen eine negative Konnotation hat, das heißt ein Agent (Spion), der zum Nutzen eines fremden (feindlichen) Landes handelt.<sup>20</sup>

---

<sup>16</sup> Föderationsgesetz Nr. 115-FZ vom 7. August 2001 über die Bekämpfung der Legalisierung (Geldwäsche) von Erträgen aus Straftaten und der Finanzierung von Terrorismus (О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма), [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_32834/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32834/).

<sup>17</sup> Strafprozessordnung der Russischen Föderation (Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации) vom 18. Dezember 2001, Nr. 174-FZ, [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34481/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34481/).

<sup>18</sup> Strafgesetzbuch der Russischen Föderation (Уголовный кодекс Российской Федерации) vom 13. Juni 1996, Nr. 63-FZ, [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_10699/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/).

<sup>19</sup> Artikel 2 des Föderationsgesetzes Nr. 7-FZ vom 12. Januar 1996 „über nichtkommerzielle Organisationen“ (О некоммерческих организациях), [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_8824/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/).

<sup>20</sup> Siehe den Bericht des UN-Sonderberichterstatters zum Recht auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit. A/70/266, 4. August 2015, Ziff. 71, [http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2015/09/A\\_70\\_266\\_ENG.pdf](http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2015/09/A_70_266_ENG.pdf); Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission), Stellungnahme zum Föderationsgesetz Nr. 121-FZ über nichtkommerzielle Organisationen („Gesetz über ausländische Agenten“), zu den Föderationsgesetzen Nr. 18-FZ und Nr. 147-FZ und zum Föderationsgesetz Nr. 190-FZ über die Änderung des Strafgesetzbuches („Gesetz über Landesverrat“) der Russischen Föderation. Verabschiedet von der Venedig-Kommission auf ihrer 99. Plenarsitzung (Venedig, 13.-14. Juni 2014). Straßburg, 27. Juni 2014 CDL-AD(2014)025. Stellungnahmen Nr. 716-717/2013, Ziff. 54, [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); Drittintervention durch den Menschenrechtskommissar des Europarates gemäß Art. 36 Abs. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention. Beschwerde Nr. 9988/13 *ECODEFENCE und andere gegen Russland* und 48 weitere Beschwerden, Straßburg, 5. Juli 2017, CommDH(2017)22, Ziff. 8-9, <https://rm.coe.int/third-party-intervention->

Ursprünglich wurde der Begriff „politische Tätigkeit“ im Gesetz über ausländische Agenten sehr weit gefasst, in späteren Fassungen jedoch präziser und detaillierter ausgeführt. Nach der neuesten Definition des Begriffs gilt eine NKO (mit Ausnahme politischer Parteien) für die Zwecke der Regulierung der Tätigkeit „ausländischer Agenten“ als an politischer Tätigkeit in Russland beteiligt, wenn sie unabhängig von den in ihren Gründungsdokumenten genannten Zwecken und Zielen Aktivitäten in den Bereichen „Staatsaufbau, Schutz der Grundlagen der Verfassungsordnung der Russischen Föderation und der föderalen Struktur der Russischen Föderation, Schutz der Souveränität und Gewährleistung der territorialen Integrität der Russischen Föderation, Gewährleistung der Rechtsstaatlichkeit, der öffentlichen Ordnung und der staatlichen und öffentlichen Sicherheit, Landesverteidigung, Außenpolitik, sozioökonomische und nationale Entwicklung der Russischen Föderation, Entwicklung des politischen Systems und der Tätigkeit der Staatsorgane und der Organe kommunaler Selbstverwaltung sowie gesetzgeberische Regelung der Menschen- und Bürgerrechte und -freiheiten ausübt, um die Entwicklung und Umsetzung staatlicher Politik und die Bildung staatlicher Organe und der Organe kommunaler Selbstverwaltung sowie deren Entscheidungen und Handlungen zu beeinflussen.“<sup>21</sup>

Die Regeln für die staatliche Kontrolle nichtkommerzieller Organisationen, die als „ausländische Agenten“ tätig sind, lassen sich zusätzlich zu den allgemeinen Anforderungen an alle NKO wie folgt zusammenfassen:

- „Ausländische Agenten“ müssen sich beim Justizministerium der Russischen Föderation registrieren lassen,<sup>22</sup> dem sie viermal jährlich Finanzberichte sowie alle sechs Monate zusätzliche Berichte (online zu veröffentlichen oder den Massenmedien zuzuleiten) vorlegen, in denen die Art der Tätigkeit der Organisationen beschrieben und über die Zusammensetzung ihres Managements (Leitungsorgane) informiert wird.
- Sie sind verpflichtet, die Behörden um eine Genehmigung zu bitten, bevor sie politische Aktivitäten aufnehmen.
- Neben planmäßigen Finanzaudits, die einmal im Jahr stattfinden müssen, kann ein „ausländischer Agent“ in bestimmten Fällen (die im Gesetz näher ausgeführt werden) außerplanmäßigen Stichprobenkontrollen unterzogen werden.

---

[by-the-council-of-europe-commissioner-for-hum/1680731087](https://rm.coe.int/fifth-report-on-the-russian-federation/1680934a91); ECRI-Bericht über die Russische Föderation (fünfte Prüfungsrunde): Ergebnisse und Empfehlungen. ECRI-Sekretariat, Generaldirektion II - Demokratie, Europarat, Straßburg: 2019, Ziff. 98, <https://rm.coe.int/fifth-report-on-the-russian-federation/1680934a91>.

<sup>21</sup> Art. 2 Abs. 6 des Föderationsgesetzes Nr. 7-FZ vom 12. Januar 1996 über nichtkommerzielle Organisationen (О некоммерческих организациях), [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_8824/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/).

<sup>22</sup> Angesichts einer massenhaften Weigerung der NKO, sich freiwillig registrieren zu lassen, begann die Staatsanwaltschaft im März 2013 eine beispiellose Welle von NKO-Inspektionen, um ihre „Einhaltung der Gesetze der Russischen Föderation“ zu überprüfen. Diese häufig mehrfachen und in hohem Maße störenden Inspektionen schienen darauf abzuzielen, die betroffenen Organisationen einzuschüchtern. Siehe: Saskia Brechenmacher, Carnegie Endowment for International Peace, 2017, <https://carnegieendowment.org/2017/05/18/civil-society-under-assault-repression-and-responses-in-russia-egypt-and-ethiopia-pub-69953>. 2014 gestattete dann das Parlament dem Justizministerium, „ausländische Agenten“ ohne deren Zustimmung zu registrieren.



- Für ausländische Zuwendungen, die RUB 200.000 (oder den Gegenwert in ausländischer Währung) übersteigen, sind Überprüfungen zwingend vorgeschrieben.
- Nicht zuletzt im Zusammenhang mit diesem Artikel müssen solche NKO alle von ihnen produzierten oder in beliebigen Medien, auch im Internet, verbreiteten Materialien als Produkte eines „ausländischen Agenten“ kennzeichnen.<sup>23</sup>

Weigert sich eine „ausländische Agenten-NKO“, sich an diese Regeln zu halten, drohen ihr erhebliche gesetzliche Strafen:

- Die anhaltende Weigerung, sich registrieren zu lassen und über die Tätigkeit der Organisation Bericht zu erstatten, kann eine Geldstrafe von bis zu RUB 300.000 nach sich ziehen; für natürliche Personen, wie leitende Mitarbeiter oder Manager der NKO, können die Strafen Zwangsarbeit bis zu 400 Stunden, Besserungsarbeit bis zu zwei Jahren oder Gefängnis für die gleiche Zeitdauer umfassen.
- Ihre Tätigkeit kann von einem Gericht für bis zu sechs Monate ausgesetzt werden, wobei der NKO während dieser Zeit die Durchführung öffentlicher Aktionen und Veranstaltungen untersagt und der Zugang zu ihren Bankkonten eingeschränkt wird.
- Ihre Tätigkeit fällt, zumindest in Bezug auf Letzteres, in die Zuständigkeit des Föderalen Finanzüberwachungsdienstes (Rosfinmonitoring)<sup>24</sup>, der befugt ist, die Bankkonten einer solchen NKO einzufrieren.

Das Justizministerium führt ein Register der „ausländischen Agenten“ und bietet auf seiner amtlichen Webseite die Möglichkeit zu prüfen, ob eine bestimmte NKO derartige Tätigkeiten ausübt. Es legt der Staatsduma (dem Unterhaus des Parlaments) jährliche Berichte mit Daten über die Arbeit der „ausländischen Agenten-NKOs“ vor.<sup>25</sup> Im letzten öffentlich zugänglichen Bericht des Justizministeriums heißt es, dass zum 31. Dezember 2019 im Register der „ausländischen Agenten-NKOs“ 190 Organisationen verzeichnet

---

<sup>23</sup> Die Venedig-Kommission war der Ansicht, dass die Verwendung des sehr negativen Begriffs „ausländischer Agent“ und die Verpflichtung für NKO, ihn auf all ihren Materialien zu verwenden, nicht als „in einer demokratischen Gesellschaft notwendig“ angesehen werden kann, um die finanzielle Transparenz von NKO, die ausländische Mittel erhalten, zu gewährleisten. Sie stellte fest, dass das Gesetz sich darüber ausschweigt, warum von „ausländischen Agenten“ herausgegebene oder vertriebene Materialien besondere Herkunftsangaben tragen sollten, so dass der Zusammenhang zwischen dieser Verpflichtung und dem erklärten Ziel des Gesetzes unklar bleibt. Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission), Stellungnahme zum Föderationsgesetz Nr. 121-FZ über nichtkommerzielle Organisationen („Gesetz über ausländische Agenten“), zu den Föderationsgesetzen Nr. 18-FZ und Nr. 147-FZ und zum Föderationsgesetz Nr. 190-FZ über die Änderung des Strafgesetzbuches („Gesetz über Landesverrat“) der Russischen Föderation. Verabschiedet von der Venedig-Kommission auf ihrer 99. Plenarsitzung (Venedig, 13.-14. Juni 2014). Straßburg, 27. Juni 2014 CDL-AD(2014)025. Stellungnahmen Nr. 716-717/2013, Ziff. 60 und 93, [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).

<sup>24</sup> <http://www.fedsfm.ru/en>.

<sup>25</sup> Höchstwahrscheinlich geht es in dieser Bestimmung um allgemeine Berichte über NKO-Tätigkeit, da keine spezifischen, zumindest keine öffentlichen Berichte über „ausländische Agenten-NKOs“ gefunden werden konnten. Allgemeine Jahresberichte des Justizministeriums über die Tätigkeit von NKO für 2012-2019 siehe unter <https://minjust.ru/ru/doklady-ob-osushchestvlenii-ministerstvom-yusticii-rossiyskoy-federacii-gosudarstvennogo>.



waren, von denen 74 noch tätig waren, 45 ihre entsprechende Einstufung hatten rückgängig machen lassen und 45 nicht mehr existierten (zur selben Zeit waren in Russland insgesamt 213.290 NKO registriert).<sup>26</sup>

Einige der durch das „Gesetz über ausländische Agenten“ eingeführten Grundsätze wurden auch auf Medieneinrichtungen angewandt, als das Parlament Ende 2015 einen zusätzlichen Artikel 19.2 zum Gesetz zur Regulierung der Massenmedien (nachstehend „Mediengesetz“ genannt) verabschiedete.

Laut Begründung zur Gesetzesvorlage bestand das Ziel darin, „die Überwachung der Einhaltung des Mediengesetzes zu vereinfachen“ und „das Recht der Bürger der Russischen Föderation, Informationen frei zu empfangen, in einer Situation zu gewährleisten, in der der Druck auf die russischen Medien in mehreren Ländern zugenommen hat und versucht wird, mit Hilfe von wirtschaftlichem Druck, Aktionen repressiver Behörden und sogenannten ‚Gerichtsentscheiden‘ die Arbeit der russischen Medien in diesen Ländern einzuschränken oder zu stoppen.“

In der wohl explizitesten von allen in diesem Bericht betrachteten Begründungen heißt es, dass sich die im „Gesetz über ausländische Agenten“ vorgesehenen Maßnahmen als unzureichend erwiesen hätten, da sie ein Schlupfloch für ausländische Zuschüsse an russische Medien offen gelassen hätten. „Folglich besteht derzeit eine objektive Möglichkeit, die Rechte der Bürger der Russischen Föderation auf objektive Informationen zu verletzen, indem man die Einzelheiten über ausländische Organisationen, die eine Bedrohung für die Interessen der russischen Gesellschaft darstellen, und den Staat, der die Medien finanziert, verbirgt.“<sup>27</sup>

Nach Art. 19.2 sind die Redaktionen von Medieneinrichtungen, Rundfunkveranstaltern oder Verlagen verpflichtet, Roskomnadzor, die für die Überwachung der Medien, des Kommunikationswesens und des Datenschutzes zuständige Behörde der russischen Regierung, alle drei Monate über Geldmittel zu unterrichten, die sie von einer ausländischen Regierung, einer internationalen Organisation, einer ausländischen Organisation, einer NKO, bei der davon ausgegangen wird, dass sie die Tätigkeit eines „ausländischen Agenten“ ausübt, einem ausländischen Staatsbürger oder einem Staatenlosen oder von einer russischen Organisation, deren Gesellschafter und/oder Gründer oben genannte natürliche oder juristische Personen sind, erhalten

---

<sup>26</sup> Justizministerium der Russischen Föderation, „Bericht über die Durchführung der staatlichen Kontrolle (Aufsicht) durch das Justizministerium der Russischen Föderation über die Tätigkeit nichtkommerzieller Organisationen und über die Wirksamkeit dieser Kontrolle (Aufsicht) im Jahr 2019“ (Доклад об осуществлении Министерством юстиции Российской Федерации государственного контроля (надзора) в сфере деятельности некоммерческих организаций и об эффективности такого контроля (надзора) в 2019 году), 16. März 2020, <https://minjust.ru/ru/print/448883>.

<sup>27</sup> Begründung zum Entwurf des Föderationsgesetzes „über Änderungen des Gesetzes der Russischen Föderation zur Regulierung der Massenmedien und des Ordnungswidrigkeitengesetzbuches der Russischen Föderation“ (Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»), 7. Oktober 2015, <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?rnd=1D6EF5D2DB6CDB4BCC8A322603CB3F3F&req=doc&base=PRJ&n=137044&REFFIELD=134&REFDST=1000000013&REFDOC=136733&REFBASE=PRJ&stat=refcode%3D16876%3Bindex%3D18#rur4m4aiyx>.

haben.<sup>28</sup> Ihre Berichte werden dann von Roskomnadzor in Tabellen zusammengefasst, die viermal im Jahr auf deren Webseite veröffentlicht werden.<sup>29</sup>

Der jüngste verfügbare Bericht (für das erste Quartal 2020) enthält eine Liste von 50 Organisationen, die Hunderte von Medien, darunter auch einige Mainstream-Einrichtungen betreiben. Die Nichteinhaltung der Meldepflicht führt zu Verwaltungsstrafen bis zum Vierfachen der erhaltenen Geldmittel.

---

<sup>28</sup> Föderationsgesetz Nr. 464-FZ vom 30. Dezember 2015 über Änderungen des Gesetzes der Russischen Föderation zur Regulierung der Massenmedien und des Ordnungswidrigkeitengesetzbuches der Russischen Föderation (О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях), <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?rnd=F31F8FFA34D3AF8184338082268415F0&req=doc&base=LAW&n=191539&dst=100010&fld=134&REFFIELD=134&REFDST=1000000174&REFDOC=346768&REFBASE=LAW&stat=refcode%3D19827%3Bdstident%3D100010%3Bindex%3D343#21nz0v2c5ka>.

<sup>29</sup> Roskomnadzor, „Mitteilung über den Erhalt von Geldmitteln aus ausländischen Quellen durch die Redaktion einer Medieneinrichtung, eines Rundfunkveranstalters oder eines Verlags“ (Уведомление о получении редакцией средства массовой информации, вещателем или издателем денежных средств от иностранных источников), <https://rkn.gov.ru/mass-communications/notice/>.

### 3. Verbot „unerwünschter“ und anderer ausländischer juristischer Personen und ihrer Medien

Im Zusammenhang mit den in diesem Bericht erörterten Fragen stehen mehrere Föderationsgesetze, die mit dem „Gesetz über ausländische Agenten“ vergleichbar sind und die darauf abzielen, die Tätigkeit ausländischer natürlicher und juristischer Personen einschließlich ihrer Medienaktivitäten sowie die Online- als auch Offline-Verbreitung von Informationen einzuschränken.

**Erstens** verabschiedete das russische Parlament Ende 2012 als Reaktion auf das Magnickij-Gesetz<sup>30</sup> der USA ein Gesetz, das häufig als „Dima-Jakovlev-Gesetz“<sup>31</sup> bezeichnet wird. Formell richtet es sich gegen US-Bürger, „die an Verletzungen der grundlegenden Menschenrechte und -freiheiten sowie der Rechte und Freiheiten der Bürger der Russischen Föderation beteiligt sind.“ Tatsächlich ermächtigt es das Justizministerium, die Tätigkeit von NKO, die (1) sich „auf dem Gebiet der Russischen Föderation an politischen Aktivitäten“ beteiligen und nicht rückzahlbare Geldmittel und Vermögenswerte von US-amerikanischen juristischen oder natürlichen Personen oder Personen mit doppelter amerikanisch-russischer Staatsbürgerschaft erhalten, und (2) aller anderen NKO, die an einer Tätigkeit beteiligt sind, die „eine Bedrohung für die Interessen der Russischen Föderation“ darstellt (Art. 3), auf unbestimmte Zeit auszusetzen. Insbesondere verbietet eine Bestimmung dieses Gesetzes solchen NKO, als Gründer von Massenmedien zu fungieren.

**Zweitens** wurde 2015 ein Paket zusätzlicher Bestimmungen zum Dima-Jakovlev-Gesetz sowie straf- und verwaltungsrechtlicher Sanktionen für die Nichteinhaltung seiner Bestimmungen eingeführt.<sup>32</sup> Es versah dieses Gesetz mit einer Definition für „unerwünschte Tätigkeit“ als jegliche irgendwo in der Welt von einer ausländischen oder

---

<sup>30</sup> “H.R. 6156 (112<sup>th</sup>): Russia and Moldova Jackson-Vanik Repeal and Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012”, <https://www.govtrack.us/congress/bills/112/hr6156>.

<sup>31</sup> Föderationsgesetz Nr. 272-FZ vom 28. Dezember 2012 „über Maßnahmen zur Einwirkung auf Personen, die an Verletzungen der grundlegenden Menschenrechte und -freiheiten sowie der Rechte und Freiheiten der Bürger der Russischen Föderation beteiligt sind“ (О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации), [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_139994/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139994/).

<sup>32</sup> Föderationsgesetz Nr. 129-FZ vom 23. Mai 2015 über die Änderung bestimmter Rechtsakte der Russischen Föderation (О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации), [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_179979/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_179979/).

internationalen Nichtregierungsorganisation (NGO) ausgeübte Tätigkeit, die „eine Gefahr für die Grundlagen der Verfassungsordnung der Russischen Föderation, die Verteidigungsfähigkeit des Landes oder die Staatssicherheit darstellt“ (Art. 3.1 des Gesetzes). Ausländischen oder internationalen NGOs, die nach Einschätzung des Generalstaatsanwalts oder eines seiner Stellvertreter in Abstimmung mit dem Außenministerium „unerwünschte Tätigkeiten“ ausüben, droht in ganz Russland ein Verbot. Dazu gehören insbesondere „ein Verbot der Verbreitung von Informationsmaterialien, die von einer ausländischen oder internationalen Nichtregierungsorganisation unter anderem über die Medien und/oder unter Verwendung des Internets veröffentlicht und/oder verbreitet werden, sowie ein Verbot der Herstellung oder Speicherung solcher Materialien zur Verbreitung“ (Art. 3.1 Abs. 3 Ziff. 3).

Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts waren laut der amtlichen Webseite des Justizministeriums 22 juristische Personen, zumeist (ehemalige) Geber russischer NKOs, auf die Liste solcher „unerwünschten“ Organisationen gesetzt worden.<sup>33</sup>

**Drittens** wurde ein Gesetzespaket verabschiedet, das gebündelt jegliche ausländischen kommerziellen Investitionen in russische Medien und Telekommunikation, sowohl in Infrastruktur als auch in Inhalte, unterbindet. Die Änderungen ergänzten die oben genannten Einschränkungen für die Tätigkeit von NKOs.<sup>34</sup>

2014 wurde das Mediengesetz geändert, um ausländische Beteiligung an Medien drastisch einzuschränken.<sup>35</sup> Die Änderungen standen im Einklang mit der 2008 per Gesetz eingeführten Politik, ausländische Investitionen in Unternehmen von strategischer Bedeutung für die Sicherheit des Landes einzudämmen.<sup>36</sup> Ausländischen Staaten, internationalen Organisationen oder Organisationen unter ausländischer Kontrolle, ausländischen natürlichen und juristischen Personen, russischen juristischen Personen mit ausländischer Beteiligung, Staatenlosen oder Doppelbürgern (einschließlich Personen mit russischer und ausländischer Staatsangehörigkeit) wurde untersagt, in Russland ein Medienunternehmen zu gründen, als dessen Redaktion zu fungieren oder als Rundfunkveranstalter zu agieren. Sie dürfen nicht mehr als 20 Prozent des Grundkapitals in Form von Anteilen oder Aktien an Medienunternehmen besitzen, und sie dürfen keine Medienunternehmen oder Rundfunkveranstalter kontrollieren oder leiten oder deren

---

<sup>33</sup> Justizministerium der Russischen Föderation, „Liste ausländischer und internationaler Nichtregierungsorganisationen, deren Tätigkeit auf dem Territorium der Russischen Föderation als unerwünscht anerkannt wurde“ (Перечень иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации), <https://minjust.ru/ru/activity/nko/unwanted>.

<sup>34</sup> Die Änderungsanträge wurden im Detail analysiert in: Dmitry Golovanov, *Der rechtliche Rahmen für ausländische Beteiligungen an russischen Medien*, IRIS Extra, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2018, <https://rm.coe.int/the-legal-framework-concerning-foreign-ownership-in-russian-media/16808ee8be>.

<sup>35</sup> Föderationsgesetz Nr. 305-FZ vom 14. Oktober 2014 über Änderungen des Gesetzes der Russischen Föderation zur Regulierung der Massenmedien (О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О средствах массовой информации"), <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102362850&intelsearch=14+%EE%EA%F2%FF%E1%F0%FF+2014+%E3.+N+305-%D4%C7+>.

<sup>36</sup> Siehe Budarina N., „Gesetz zur Begrenzung von ausländischem TV-Eigentum tritt in Kraft“, IRIS 2001-9:1/25, <http://merlin.obs.coe.int/article/2136>.

Politik oder Entscheidungen bestimmen. Die Änderungen erfassten alle in Russland registrierten Medien, einschließlich Online-Medien.<sup>37</sup>

Diese Beschränkungen wurden 2016 erweitert, damit sie für Begrenzungen ausländischer Beteiligung oder ausländischer Kontrolle russischer Fernsehzuschauer-Mess- und Forschungsdienste<sup>38</sup> und ebenfalls für russischsprachige Internet-Suchmaschinen sowie für Dienste, die ihre Produkte und Leistungen potenziell bei russischen Zuschauern bewerben, anwendbar sind.<sup>39</sup> Sie wurden 2017 auf ausländische Beteiligung an Online-Kinos und anderen On-Demand-Diensten mit für Zuschauer in Russland zugänglicher Werbung oder deren Kontrolle ausgedehnt.<sup>40</sup>

Etwa zur gleichen Zeit wurden Eigentümer beliebter Online-Nachrichtenaggregatoren weltweit für die „Wahrheitstreue“ der aggregierten und in beliebiger Sprache verbreiteten Inhalte haftbar gemacht, es sei denn, diese stammen aus offiziellen Quellen und von in Russland ordnungsgemäß registrierten Medien.<sup>41</sup>

2017 wurden auch inhaltliche Verantwortlichkeiten für Hosting- und Diensteanbieter elektronischer Messenger-Dienste eingeführt, insbesondere um Roskomnadzor zu ermächtigen, die Möglichkeit der Nutzer zum Austausch von Informationen, die nach dem russischen Gesetz verboten sind, zu blockieren und sogar das Angebot eines Messenger-Dienstes vollständig einzustellen.<sup>42</sup>

Um eine mögliche Umgehung dieser Gesetze zu vermeiden, wurden die Regeln für die Medienregistrierung 2017 deutlich verschärft.<sup>43</sup> Darüber hinaus wurde Roskomnadzor im selben Jahr ermächtigt, natürliche/juristische Personen in Russland, die virtuelle private Netzwerke (VPN) oder VPN-ähnliche Dienste nutzen oder Zugang zu diesen bereitstellen, rechtlich zu belangen.<sup>44</sup>

Für die Nichteinhaltung der oben genannten Regeln wurden gezielte und hohe Bußgelder von bis zu RUB 3 Millionen (etwa EUR 33 000) verhängt.

---

<sup>37</sup> Siehe Richter A., „Gesetz zur Begrenzung ausländischer Medienanteile“, IRIS 2014-10:1/31, <http://merlin.obs.coe.int/newsletter/download/200/pdf/de>.

<sup>38</sup> Siehe Richter A., „Messung der Zuschauerzahlen eingeschränkt“, IRIS 2016-8:1/29, <http://merlin.obs.coe.int/newsletter/download/218/pdf/de>.

<sup>39</sup> Siehe Richter A., „Nachrichten-Aggregatoren bei Nachrichtenauswahl eingeschränkt“, IRIS 2016-8:1/32, <http://merlin.obs.coe.int/newsletter/download/218/pdf/de>.

<sup>40</sup> Siehe Richter A., „Einschränkungen für das Online-Kino“, IRIS 2017-6:1/28, <http://merlin.obs.coe.int/newsletter/download/226/pdf/de>.

<sup>41</sup> Siehe Richter A., „Nachrichten-Aggregatoren bei Nachrichtenauswahl eingeschränkt“, IRIS 2016-8:1/32, <http://merlin.obs.coe.int/newsletter/download/218/pdf/de>.

<sup>42</sup> Siehe Richter A., „Änderungen zum IT-Gesetz“, IRIS 2017-8:1/34, <http://merlin.obs.coe.int/newsletter/download/228/pdf/de>.

<sup>43</sup> Siehe Richter A., „Geändertes Mediengesetz verschärft Registrierungsverfahren“, <http://merlin.obs.coe.int/newsletter/download/228/pdf/de>.

<sup>44</sup> Siehe Richter A., „Änderungen zum IT-Gesetz“, IRIS 2017-8:1/34, <http://merlin.obs.coe.int/newsletter/download/228/pdf/de>.

**Viertens** wurde eine Reihe von Änderungen zu Art. 15.3 des Föderationsgesetzes „über Information, Informationstechnologien und Datenschutz“ (im Folgenden IT-Gesetz)<sup>45</sup> verabschiedet. Sie ermächtigten die Behörden, Verfahren anzuwenden, die 2013 ursprünglich für allgemeinere Zwecke konzipiert und eingeführt wurden (für Fälle der Online-Verbreitung von „Informationen mit Aufrufen zu Massenunruhen, zur Ausübung extremistischer Aktivitäten und zur Teilnahme an ordnungswidrig durchgeführten (öffentlichen) Massenveranstaltungen“).<sup>46</sup> Der ursprüngliche Geltungsbereich von Art. 15.3 wurde 2017 erweitert, um „Informationsmaterial“ „unerwünschter“ internationaler oder ausländischer Organisationen und die Verbreitung von Informationen darüber, wie die festgelegten Verbote technisch umgangen werden können, einzubeziehen. 2019 wurde er zusätzlich erweitert, um die „Verbreitung wissentlich ungenauer gesellschaftlich bedeutsamer Informationen unter dem Deckmantel verlässlicher Berichterstattung“ zu erfassen.<sup>47</sup> Zusammenfassend wurden alle oben genannten Arten von Informationen in dieser Bestimmung allgemein als „Informationen, die unter Verletzung des Gesetzes verbreitet werden“, beschrieben. Das IT-Gesetz sieht ein Zwei-Wege-Verfahren zur Sperrung des Online-Zugangs zu Informationen vor.

Der erste Weg, der insbesondere mit dem Ziel eingeführt wurde, die Verbreitung von „Informationsmaterial“ „unerwünschter“ internationaler oder ausländischer Organisationen zu unterbinden, sieht folgendermaßen aus:

- 1) Als Reaktion auf eine beliebige Beschwerde und ohne richterliche Genehmigung sendet der Generalstaatsanwalt oder einer seiner (derzeit 12) Stellvertreter ein schriftliches Ersuchen an Roskomnadzor, Maßnahmen zu ergreifen, die den Zugang zu den verbotenen Informationen einschränken.
- 2) Nach Eingang des Ersuchens ergreift Roskomnadzor „unverzüglich“ folgende Maßnahmen:
  - a. weist den Anbieter des Kommunikationsdienstes über die bestehenden „Hotlines“ an, den Zugang zu den verbotenen Informationen einzuschränken, wobei die Behörde den Domain-Namen, die Netzadresse und den Verweis auf die Webseiten angibt und die unter Verstoß gegen das Gesetz verbreiteten Informationen detailliert benennt;
  - b. identifiziert den Hosting-Anbieter oder sonstige juristische Personen, die den Inhaber der Webseite mit verbotenen Informationen versorgt;
  - c. übermittelt dem unter 2b) genannten Hosting-Anbieter oder der juristischen Person eine elektronische Mitteilung in russischer und englischer Sprache

---

<sup>45</sup> Siehe Richter A., „Internetsperrung ohne Gerichtsentscheidung zulässig“, <http://merlin.obs.coe.int/newsletter/download/193/pdf/de> und „Blogger-Gesetz verabschiedet“, <http://merlin.obs.coe.int/newsletter/download/196/pdf/de>.

<sup>46</sup> Weiter siehe Richter Andrei und Richter Anya, *Regulierung von Online-Inhalten in der Russischen Föderation*, IRIS Extra, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2015, S. 16-17, <http://rm.coe.int/regulierung-von-online-inhalten-in-der-russischen-foderation/1680789612>.

<sup>47</sup> Für weitere Informationen siehe Richter A., *Desinformation in den Medien nach russischem Recht*, IRIS Extra, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2019, S. 13, <https://rm.coe.int/desinformation-in-den-medien-nach-russischem-recht/1680967368>.



über einen Verstoß gegen das Verfahren zur Verbreitung von Informationen mit Angabe des Domain-Namens und der Netzadresse, die es ermöglichen, eine Webseite zu identifizieren, die die gesetzeswidrig verbreiteten Informationen enthält, und Seitenindizes im Internet, die es ermöglichen, diese Informationen zu identifizieren, sowie die Verpflichtung, Maßnahmen zur Entfernung dieser Informationen zu ergreifen;

- d. vermerkt Datum und Uhrzeit der unter 2c) spezifizierten Maßnahme in einer speziellen elektronischen Protokolldatei.
- 3) Der Anbieter des Kommunikationsdienstes wird nach Eingang des unter 2a) spezifizierten Ersuchens unverzüglich Maßnahmen ergreifen, um den Zugang zu der Informationsressource einzuschränken, außer in Fällen, in denen ein solcher Zugang von Roskomnadzor direkt durch technische Mittel zentral unterbunden werden kann, wie es derzeit im „Gesetz über ein unabhängiges Internet“ von 2019 vorgesehen ist.<sup>48</sup>
- 4) Innerhalb von 24 Stunden nach Erhalt der elektronischen Mitteilung von Roskomnadzor in russischer und englischer Sprache informiert der Hosting-Anbieter den Inhaber der Online-Informationsressource, dass die betreffenden Informationen zu entfernen sind.
- 5) Sobald die „gesetzeswidrig verbreiteten Informationen“ entfernt wurden, sendet der Inhaber der Informationsressource (zum Beispiel der Inhaber der Webseite) einen elektronischen Bericht an Roskomnadzor.
- 6) Sobald Roskomnadzor einen solchen Bericht erhalten und dessen Richtigkeit überprüft hat, sendet die Behörde dem Anbieter des Kommunikationsdienstes über die bestehenden „Hotlines“ einen Bescheid, der die Aufhebung der früheren Zugangsbeschränkungen zu der betreffenden Webseite erlaubt. Nach Erhalt dieses Bescheides stellt der Anbieter des Kommunikationsdienstes den Zugang zu der nun von „gesetzeswidrig verbreiteten Informationen“ freien Informationsressource wieder her, außer in Fällen, in denen der Zugang zentral von Roskomnadzor direkt mit technischen Mitteln wiederhergestellt werden kann (analog zu 3).

Roskomnadzor hat allen Medieneinrichtungen eine spezielle Erläuterung zur Unzulässigkeit der Veröffentlichung von Hyperlinks zu Materialien (wie Texte, audiovisuelle Dateien und Bilder) „unerwünschter Organisationen“ zugestellt, da dies auch als Veröffentlichung gesetzeswidrig verbreiteter Informationen betrachtet würde.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Siehe Richter A., „Gesetz über ein unabhängiges Internet verabschiedet“, <http://merlin.obs.coe.int/newsletter/download/246/pdf/de>.

<sup>49</sup> Roskomnadzor, „An die Medien: Erläuterungen im Zusammenhang mit Medienveröffentlichungen über die Sperrung des Zugangs zu Internetressourcen mit Materialien von Organisationen, die in Russland als unerwünscht eingestuft sind“ (Вниманию СМИ: разъяснения в связи с публикациями СМИ об ограничении доступа к интернет-ресурсам с материалами организаций, признанных в России нежелательными), 14. Dezember 2017, <https://rkn.gov.ru/news/rsoc/news53226.htm>.

Der zweite Weg ist für den Fall „falscher Nachrichten“ in registrierten Online-Medien vorgesehen und unterscheidet sich vom ersten in einigen Punkten.<sup>50</sup>

Verwaltungsentscheidungen von Roskomnadzor können vor Gericht angefochten werden.

**Fünftens** wurde 2018 das Gesetz „über Maßnahmen zur Beeinflussung (Bekämpfung) unfreundlicher Handlungen der Vereinigten Staaten von Amerika und anderer ausländischer Staaten“ (im Folgenden „Gesetz über Gegenmaßnahmen“) verabschiedet.<sup>51</sup> Laut seiner Begründung wurde es als Reaktion auf die Sanktionen konzipiert, die in den Vereinigten Staaten gegen bestimmte russische Unternehmen und natürliche Personen eingeführt wurden.<sup>52</sup> Es überträgt dem russischen Präsidenten die Befugnis, die Regierung der Russischen Föderation per Erlass anzuweisen, Listen von natürlichen und juristischen Personen „unter der Kontrolle“ „unfreundlicher“ ausländischer Staaten zu erstellen, die besonderen Wirtschaftssanktionen der Russischen Föderation zu unterwerfen sind.

Bisher wurden mit dem einzigen vom Präsidenten gemäß dem Gesetz verabschiedeten Erlass Sanktionen gegen ukrainische natürliche und juristische Personen eingeführt.<sup>53</sup> Er wurde als Reaktion auf die Sanktionen verabschiedet, die die Ukraine gegen bestimmte russische natürliche und juristische Personen verhängt hat.<sup>54</sup> Die anfänglichen Sanktionen zielten offenbar insbesondere darauf ab, die in der Ukraine beliebten russischen sozialen Netzwerke OK.ru und VK.ru sowie die in der Ukraine noch immer über Kabel tätigen russischen Sender ohne ein Gerichtsverfahren zu sperren.

Zu den juristischen Personen, gegen die die russische Regierung Sanktionen verhängte, gehörte StarLightMedia, das größte Rundfunkunternehmen der Ukraine mit landesweiten Fernsehkanälen.<sup>55</sup>

---

<sup>50</sup> Zu Einzelheiten siehe Richter A., *Desinformation in den Medien nach russischem Recht*, IRIS Extra, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2019, S. 12-13, <https://rm.coe.int/desinformation-in-den-medien-nach-russischem-recht/1680967368>.

<sup>51</sup> Föderationsgesetz Nr. 127-FZ vom 4. Juni 2018 „über Maßnahmen zur Beeinflussung (Bekämpfung) unfreundlicher Handlungen der Vereinigten Staaten von Amerika und anderer ausländischer Staaten“ (О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств), [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_299382/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_299382/).

<sup>52</sup> Begründung zum Gesetzentwurf Nr. 441399-7 „über Maßnahmen zur Beeinflussung (Bekämpfung) unfreundlicher Handlungen der Vereinigten Staaten von Amerika und anderer ausländischer Staaten“, (О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств), <https://sozd.duma.gov.ru/bill/441399-7>.

<sup>53</sup> Erlass Nr. 592 des Präsidenten der Russischen Föderation vom 22. Oktober 2018 „über die Anwendung besonderer wirtschaftlicher Maßnahmen im Zusammenhang mit unfreundlichen Handlungen der Ukraine gegenüber Staatsbürgern und juristischen Personen der Russischen Föderation“ (О применении специальных экономических мер в связи с недружественными действиями Украины в отношении граждан и юридических лиц Российской Федерации), <http://base.garant.ru/77681287/#ixzz6KwFMwl3I>.

<sup>54</sup> siehe IRIS 2017-7:1/33 <http://merlin.obs.coe.int/newsletter/download/227/pdf/de>.

<sup>55</sup> Verordnung Nr. 1716-83 der Regierung der Russischen Föderation vom 29. Dezember 2018 „über Maßnahmen zur Umsetzung des Erlasses Nr. 592 des Präsidenten der Russischen Föderation vom 22. Oktober 2018 (О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 22 октября 2018 г. N 592), <http://base.garant.ru/72141908/#ixzz6LHStJrAF>.



Ein Gesetzentwurf zur Einführung strafrechtlicher Sanktionen für die Verbreitung von Informationen, die zu weiteren ausländischen Sanktionen gegen russische Unternehmen und natürliche Personen führen könnten, wurde 2019 von der Staatsduma geprüft, aber später zurückgezogen.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> Gesetzentwurf Nr. 710110-7 „über Änderungen des Föderationsgesetzes „über Maßnahmen zur Beeinflussung (Bekämpfung) unfreundlicher Handlungen der Vereinigten Staaten von Amerika und anderer ausländischer Staaten““ (О внесении изменений в Федеральный закон «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств»), <https://sozd.duma.gov.ru/bill/710110-7>.

## 4. Status eines „ausländischen Agenten“ für Medien als solche

Im November 2017, nur wenige Tage nachdem das US-Justizministerium RT, eine internationale Mediengruppe, die vom russischen Staat kontrolliert wird, genötigt hatte, sich als „ausländischer Agent“ in den Vereinigten Staaten registrieren zu lassen, verabschiedete das russische Parlament ein neues Gesetz, das bestimmte ausländische Medien in Russland dazu verpflichtet, sich ebenfalls als ausländischer Agent registrieren zu lassen.<sup>57</sup>

Eine Änderung des Mediengesetzes zur Erweiterung des Anwendungsbereichs seiner Bestimmungen wurde nach der ersten Lesung in einen völlig anderen Gesetzentwurf aufgenommen, wodurch dessen Anwendungsbereich erweitert wurde und der zu dieser Zeit zum häufig so genannten „Gesetz über ausländische Agenten-Medien“ wurde. Insbesondere legte sie in einem neuen Absatz zu Art. 6 des Mediengesetzes („Anwendung des Gesetzes“)<sup>58</sup> fest:

„Eine im Ausland registrierte juristische Person oder eine ausländische Struktur ohne Status einer juristischen Person, die gedruckte, Audio-, audiovisuelle und andere Nachrichten und Materialien verbreitet, die für eine unbegrenzte Anzahl an Personen bestimmt sind (ausländische Medieneinrichtung), kann unabhängig von ihrer Rechtsform als ausländischer Mediendienst, der die Funktionen eines ausländischen Agenten ausübt, eingestuft werden, wenn sie Geldmittel und/oder andere Vermögenswerte von ausländischen Staaten oder deren staatlichen Organen, von internationalen und ausländischen Organisationen, ausländischen Staatsbürgern, Staatenlosen oder von ihnen bevollmächtigten Personen und/oder von russischen juristischen Personen, die Geld und/oder andere Vermögenswerte aus diesen Quellen erhalten, erhält.“

Eine „ausländische Struktur“ im Sinne dieser Definition könnten zum Beispiel eine natürlich Person sein, die ihren eigenen Live-Stream hostet, eine Gruppe von Personen,

---

<sup>57</sup> „Russia retaliates after RT made to register as ‘foreign agent’ in US“ [Russland übt Vergeltung, nachdem RT sich als „ausländischer Agent“ in den USA registrieren lassen musste], 5. Dezember 2017, <https://rsf.org/en/news/russia-retaliates-after-rt-made-register-foreign-agent-us>.

<sup>58</sup> Föderationsgesetz Nr. 327-FZ vom 25. November 2017 „über Änderungen zu Artikel 104 und 153 des Föderationsgesetzes über Information, Informationstechnologien und Datenschutz und des Artikels 6 des Gesetzes der Russischen Föderation zur Regulierung der Massenmedien (О внесении изменений в статьи 104 и 153 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и статью 6 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации»), <http://merlin.obs.coe.int/redirect.php?id=18810>.

die an einem Online-Projekt beteiligt ist, ein Blogger oder ein öffentliches Konto in einem sozialen Netzwerk.<sup>59</sup>

Das Mediengesetz erlaubt es dem Justizministerium seither, bei der Regulierung der Tätigkeit ausländischer Medienunternehmen gegebenenfalls die im Föderationsgesetz „über nichtkommerzielle Organisationen“ enthaltenen Bestimmungen über „ausländische Agenten-NKOs“ anzuwenden. Insbesondere erlegt sie den „ausländischen Agenten-Medien“ unter anderem folgende spezifische Verpflichtungen auf:

- Kennzeichnung von Informationsmaterialien mit einem speziellen Vermerk in jeder Veröffentlichung oder jedem Post, der ihren Status als ausländische Agenten-Medien angibt (für Rundfunkveranstalter ist dies nun Teil der Lizenzbestimmungen),
- Führung einer getrennten Buchhaltung für aus ausländischen Quellen erhaltene Geldmittel und Vermögenswerte,
- Vorlage vierteljährlicher Berichte über ihre Finanzierung und Veröffentlichung halbjährlicher Tätigkeitsberichte,
- Durchführung eines jährlichen Audits und Vorlage der Ergebnisse,
- alle sechs Monate Vorlage von Berichten über die Tätigkeit und die Zusammensetzung der Exekutivorgane sowie vierteljährlich von Unterlagen über die Ausgabenzwecke.

Die einzelnen Berichte der „ausländischen Agenten-Medien“ sind dem Justizministerium vorzulegen und dann auf seiner amtlichen Webseite zu veröffentlichen.<sup>60</sup>

Das geänderte Mediengesetz verpflichtete das Justizministerium, in Abstimmung mit dem Außenministerium ein „Register ausländischer Medien, die Funktionen eines ausländischen Agenten ausüben“, zu erstellen und es ebenfalls auf seiner amtlichen Webseite zu veröffentlichen. Derzeit sind mit The Voice of America, RFE/RL (Radio Free Europe/Radio Liberty) und einigen ihrer verschiedenen regionalen Online-Dienste in russischer und einigen anderen Sprachen der Russischen Föderation elf Medienunternehmen im Register eingetragen. Die meisten von ihnen wurden am 5. Dezember 2017 in das Register eingetragen, einige am 15. November 2019 und 11. Februar 2020 hinzugefügt.<sup>61</sup> Die jüngste Ergänzung des Registers war dann die russische juristische Person, die zur Verbreitung von RFE/RL-Materialien gegründet wurde.

---

<sup>59</sup> Galina Arapova. Gesetz über „ausländische Medien“ und andere Änderungen im Bereich der Massenkommunikation (Закон об «иностранных СМИ» и другие изменения законодательства в сфере массовых коммуникаций), AIRP – Alliance of 2018, <http://inagent.tilda.ws/#rec51046847>.

<sup>60</sup> Justizministerium der Russischen Föderation. „Berichte ausländischer Massenmedien, die in das Register ausländischer Massenmedien, die Funktionen eines ausländischen Agenten ausüben, eingetragen sind“ (Отчеты иностранных средств массовой информации, включенных в реестр иностранных средств массовой информации, выполняющих функции иностранного агента), <http://unro.minjust.ru/InoSMIReports.aspx>.

<sup>61</sup> Justizministerium der Russischen Föderation, „Register der ausländischen Medien, die Funktionen eines ausländischen Agenten ausüben“ (Реестр иностранных средств массовой информации, выполняющих функции иностранного агента), <https://minjust.ru/devatelnost-v-sfere-nekommercheskih-organizacij/reestr-inostrannyh-sredstv-massovoy-informacii>.

Die Registrierung einer „ausländischen Agenten-Medieneinrichtung“ erfolgt nach einem Verfahren, das durch die am 16. April 2018 in Kraft getretene Verordnung des Justizministeriums genehmigt wurde;<sup>62</sup> „ausländische Agenten-Medien“ mussten ihre Unterlagen zur Registrierung allerdings bereits bis zum 15. April 2018 einreichen. Dies führte zu mindestens einem Verwaltungsverfahren, das ein Bußgeld für RFE/RL nach sich zog.<sup>63</sup>

Wichtig ist auch, dass zusätzlich zu den Verwaltungsstrafen seit 2012 Art. 330 Abs. 1 des Strafgesetzbuches der Russischen Föderation die böswillige Umgehung der Vorlage notwendiger Papiere zur Registrierung als ausländischer Agent durch das Justizministeriums unter Strafe stellt.<sup>64</sup> Die Höchststrafe für diese Straftat ist zwei Jahre Freiheitsentzug.

Gemäß den Anforderungen der jüngsten Änderungen des Mediengesetzes müssen alle ausländischen Medien, die Funktionen eines ausländischen Agenten ausüben, innerhalb eines Monats ab dem Datum der Einstufung als ausländische Medieneinrichtung und ausländischer Agent eine russische juristische Person anmelden.<sup>65</sup> Diese russischen juristischen Personen können ihrerseits auch als „ausländische Agenten-Medien“ eingestuft und in das oben genannte Register eingetragen werden. Die Nichteinhaltung dieser neuen Anforderungen kann zu einem Gerichtsbeschluss führen, mit dem die Informationsressourcen der betreffenden Organisation und deren Verteilung blockiert werden.

Darüber hinaus muss in den gesetzlich vorgeschriebenen Informationen über ein registriertes Medienunternehmen, das unter Beteiligung einer russischen juristischen Person gegründet wurde, die Funktionen eines ausländischen Agenten ausübt, angegeben

---

<sup>62</sup> Verordnung Nr. 58 des Justizministeriums der Russischen Föderation vom 28. März 2018 „über die Genehmigung des Verfahrens zur Anwendung auf ausländische Medien der Bestimmungen des Föderationsgesetzes Nr. 7-FZ vom 12. Januar 1996 ‚über nichtkommerzielle Organisationen‘, welche den Rechtsstatus einer nichtkommerziellen Organisation, die Funktionen eines ausländischen Agenten ausübt, regelt“ (Об утверждении порядка применения в отношении иностранных средств массовой информации, выполняющих функции иностранного агента, положений Федерального закона от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», регулирующих правовой статус некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента). Es trat am 16. April 2018 in Kraft.  
<http://base.garant.ru/71915522/>.

<sup>63</sup> „RFE/RL-Präsident Tom Kent: Russische Behörden behindern unsere Tätigkeit“ (Президент РСЕ/РС Том Кент: «Власти России препятствуют нашей деятельности»), Radio Liberty, 5. Juli 2018,  
<https://www.svoboda.org/a/29341157.html>.

<sup>64</sup> Art. 330.1 des Strafgesetzbuches der Russischen Föderation (Уголовный кодекс Российской Федерации),  
[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_10699/b858e785e1074f0000bb4a39d9ae0ec8cd65f067/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/b858e785e1074f0000bb4a39d9ae0ec8cd65f067/).

<sup>65</sup> Art. 3 Abs. 2 des Föderationsgesetzes Nr. 426-FZ vom 2. Dezember 2019 „über Änderungen des Gesetzes der Russischen Föderation zur Regulierung der Massenmedien und des Föderationsgesetzes „über Information, Informationstechnologien und Datenschutz“ (О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» и Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»),  
<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?rnd=F31F8FFA34D3AF8184338082268415F0&req=doc&base=LAW&n=339109&dst=100042&fld=134&REFFIELD=134&REFDST=1000000214&REFDOC=346768&REFBASE=LAW&stat=refcode%3D16876%3Bdstident%3D100042%3Bindex%3D448#8qbgitje1c>. Alle Medien, die vor der Einführung dieser Anforderung registriert wurden, mussten bis 1. Februar 2020 ebenfalls eine solche russische juristische Person gründen.

werden, dass das Medienunternehmen von einem ausländischen Medienunternehmen gegründet wurde, das Funktionen eines ausländischen Agenten ausübt.<sup>66</sup>

Die Verabschiedung des „Gesetzes über ausländische Agenten-Medien“ hatte Rückwirkung auf das FARA. Im Jahr 2018 wurde im US-Kongress eine Gesetzesvorlage eingebracht, um die Transparenzanforderungen für ausländische Medien, die um Einfluss in den Vereinigten Staaten kämpfen, zu erhöhen. Das Gesetz zur Bekämpfung ausländischer Propaganda von 2018 verlangt von staatlich kontrollierten ausländischen Medien mit operativem Geschäft in den USA, bei der Bundesbehörde für Kommunikation (*Federal Communications Commission* - FCC) halbjährliche Berichte einzureichen und darin unter anderem deutlich sichtbare Angaben zu machen, die amerikanische Verbraucher über die ausländische Regierung, die den Inhalt finanziert, informieren. Die Gesetzesvorlage sollte das Kommunikationsgesetz von 1934 dahingehend ändern, dass ausländische Sender verpflichtet würden, ihre Beteiligungsverhältnisse und Regierungsbeziehungen offenzulegen, und dass die FCC dem Kongress regelmäßig Berichte vorlegen müsste, in denen diese Informationen übermittelt werden. Er sollte ausländische Sender auch verpflichten, eine „deutlich sichtbare Erklärung“ einzufügen, das heißt einen Vermerk zu Sendungen, in dem dargelegt wird, dass der Inhalt im Auftrag einer ausländischen Regierung produziert wurde.<sup>67</sup> Die Gesetzesvorlage wurde nicht angenommen.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> Artikel 27 des Gesetzes der Russischen Föderation zur Regulierung der Massenmedien (О средствах массовой информации), mit Änderungen vom 2. Dezember 2019, [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_1511/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1511/).

<sup>67</sup> Bethany Allen-Ebrahimian, u.a. „New House Bills Take Aim at Foreign Propaganda: Two new measures try to provide Americans with greater disclosure about foreign influence“ [Neue Gesetzesvorlagen nehmen ausländische Propaganda ins Visier: Zwei neue Maßnahmen wollen Amerikanern mehr Auskunft über ausländischen Einfluss bieten], *Foreign Policy*, 20. März 2018, <https://foreignpolicy.com/2018/03/20/new-house-bill-takes-aim-at-foreign-propaganda-russia-today-foreign-agent-manafort-fara/>.

<sup>68</sup> H.R. 5354 (IH), Gesetz zur Bekämpfung ausländischer Propaganda von 2018, <https://www.govinfo.gov/app/details/BILLS-115hr5354ih/summary>.

## 5. Status eines „ausländischen Agenten“ bei natürlichen Personen, die an medienähnlicher Tätigkeit beteiligt sind

Das oben erwähnte jüngste Änderungspaket zum Mediengesetz erweiterte dessen Artikel 6 dahingehend, dass es die Einbeziehung natürlicher Personen in den Geltungsbereich der Bestimmungen über „ausländische Agenten-Medien“ ermöglichte.<sup>69</sup> Die Änderungsanträge wurden von einer Gruppe von Abgeordneten der Staatsduma ausgearbeitet, darunter Leonid Levin, ein Sekretär des russischen Journalistenverbandes, und Pjotr Tolstoj, ein beliebter Fernsehmoderator. Es ist darauf hinzuweisen, dass entgegen der üblichen Praxis in der Begründung zur Gesetzesvorlage nicht dargelegt wurde, warum sie ins Parlament eingebracht wurde.<sup>70</sup>

Artikel 6 gilt auch für die folgenden beiden Arten von natürlichen Personen, die als „ausländische Medien, die Funktionen eines ausländischen Agenten ausüben,“ bezeichnet werden können:

- 1) Personen, die an der Verbreitung oder Produktion von Materialien „ausländischer Agenten-Medien“ beteiligt sind.
- 2) Personen, „die gedruckte, Audio-, audiovisuelle und andere Berichte und Materialien (auch unter Nutzung des Informations- und Telekommunikationsnetzes Internet) verbreiten, die für einen unbegrenzten Personenkreis bestimmt sind“ (diese Formulierung wiederholt teilweise die rechtliche Definition einer Medieneinrichtung in Artikel 2).

---

<sup>69</sup> Föderationsgesetz Nr. 426-FZ vom 2. Dezember 2019 über Änderungen des Gesetzes der Russischen Föderation zur Regulierung der Massenmedien und des Föderationsgesetzes „über Information, Informationstechnologien und Datenschutz“ (О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» и Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»), <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201912020074>.

<sup>70</sup> Begründung zum Entwurf des Föderationsgesetzes über Änderungen des Gesetzes der Russischen Föderation zur Regulierung der Massenmedien und des Föderationsgesetzes „über Information, Informationstechnologien und Datenschutz“ (Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» и Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»), 20. Dezember 2017.

Beide Arten von natürlichen Personen kommen nur dann in Frage, wenn sie (auch) Geldmittel und/oder Vermögenswerte von ausländischen Staaten oder deren staatlichen Organen, von internationalen oder ausländischen Organisationen, ausländischen Staatsbürgern, Staatenlosen oder von ihnen bevollmächtigten Personen, „ausländischen Agenten-Medien“ und/oder russischen juristischen Personen, die von ihnen gegründet wurden, erhalten und/oder Geldmittel und/oder Vermögenswerte aus diesen Quellen erhalten. Die Zahlung muss nicht unbedingt in Verbindung mit der Verbreitung oder Herstellung der Berichte und Informationsmaterialien stehen.<sup>71</sup>

Die Änderungen ermöglichen es dem Justizministerium, auf diese natürlichen Personen die einschlägigen Bestimmungen des NKO-Gesetzes in Bezug auf ausländische Agenten anzuwenden. Insbesondere müssen diese Personen vom Justizministerium in Abstimmung mit dem Außenministerium in das Register ausländischer Medien, die Funktionen eines ausländischen Agenten ausüben, eingetragen werden. Sobald sie der Definition entsprechen, müssen sie sich selbst als Funktionen eines ausländischen Agenten ausübend deklarieren. Wie im Falle einschlägiger juristischer Personen müssen sie innerhalb eines Monats entsprechende juristische Personen russischen Rechts gründen, um ihre Materialien (auch online) öffentlich zu verbreiten, und sie ebenfalls als „ausländische Agenten-Medien“ deklarieren.

Ihre Tätigkeit ist dann gemäß den Bestimmungen des NKO-Gesetzes, die sich auf Organisationen beziehen, die Funktionen eines ausländischen Agenten ausüben, zu überwachen. Wie in anderen Föderationsgesetzen, die sich nun auf solche natürlichen Personen (und/oder juristischen Personen) beziehen, festgelegt ist, unterliegen sie als „ausländische Agenten“ einer besonderen rechtlichen Regelung bei Teilnahme an Aktivitäten im Zusammenhang mit Wahlen und politischen Parteien, der nationalen Sicherheit und nachrichtendienstlicher Tätigkeit, der öffentlichen Kontrolle staatlicher Organe und der Korruptionsbekämpfung usw. Zudem unterliegen sie strengeren Kontrollen in Bezug auf ihre Besteuerung, Wirtschaftsprüfung und Buchhaltung.

Durch zusätzliche Änderungen zum IT-Gesetz (Art. 15.3) ist es Roskomnadzor möglich, den Zugang zu Informationen, die von „ausländischen Agenten-Medien“ verbreitet werden, zu sperren, wenn dieses Material nicht ordnungsgemäß als solches gekennzeichnet ist. Das Verfahren für eine solche Sperrung muss noch von der Regierung genehmigt werden.

Ein weiteres Gesetz, das im gleichen Paket verabschiedet wurde, führte ab Februar 2020 einen neuen Artikel 19.34.1 in das Ordnungswidrigkeitengesetzbuch ein („Verstoß gegen die ordnungsgemäße Tätigkeit eines ausländischen Medienunternehmens, das als ausländischer Agent handelt, und/oder einer russischen juristischen Person, die von diesem gegründet wurde und als ausländischer Agent handelt“).<sup>72</sup> Es dehnt die

---

<sup>71</sup> Föderationsgesetz Nr. 426-FZ vom 2. Dezember 2019 über Änderungen des Gesetzes der Russischen Föderation zur Regulierung der Massenmedien und des Föderationsgesetzes „über Information, Informationstechnologien und Datenschutz“ (О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» и Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»), <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201912020074>.

<sup>72</sup> Föderationsgesetz Nr. 443-FZ vom 16. Dezember 2019 über Änderungen des Ordnungswidrigkeitengesetzbuches der Russischen Föderation (О внесении изменений в Кодекс Российской



Anwendung des Rechtsrahmens, der 2012 für NKO, die es versäumen, sich als ausländische Agenten registrieren zu lassen und den erforderlichen Vermerk zu verbreiten, geschaffen wurde, auf „ausländische Agenten-Medien“ aus. Artikel 19.34.1 bezieht sich sowohl auf „ausländische Agenten-Medien“ als auch auf natürliche Personen und besagt, dass natürliche Personen, die sich nicht an die Anforderungen aus den Vorschriften für „ausländische Agenten-Medien“ halten, mit einer Geldbuße von RUB 10.000, ihre leitenden Angestellten oder Manager von 50.000 RUB und juristische Personen von 500.000 RUB belegt werden. Ein zweiter Verstoß führt zu Geldbußen in Höhe von RUB 50.000, RUB 100.000 beziehungsweise RUB 1 Million. Er legt zudem Strafen für „grobe Verstöße“ gegen das Gesetz fest, womit drei oder mehr Verstöße in einem Jahr gemeint sind. Dabei sind Geldbußen von RUB 100.000 oder 15 Tage Verwaltungshaft für natürliche Personen, RUB 200.000 für leitende Angestellte oder Manager und RUB 5 Millionen für juristische Personen vorgesehen. Ausländische „Strukturen“, die keine juristischen Personen sind, werden in der gleichen Weise wie natürliche Personen belangt. Die Geldbußen werden von Beamten des Justizministeriums verhängt.

Zwar wurde dieses neue Gesetz noch nicht in der Praxis angewandt, und es wurden noch keine natürlichen Personen in das Register ausländischer Medien, die Funktionen eines ausländischen Agenten ausüben, aufgenommen, doch lassen Aussagen aus dem Parlament darauf schließen, dass es in Einzelfällen Anwendung finden wird. Einer der Einbringer der Gesetzesvorlage, Andrej Klimov, der Vorsitzende der Provisorischen Kommission zum Schutz der staatlichen Souveränität und zur Verhinderung von Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Russischen Föderation (siehe unten), erläuterte in einem Interview: „Wenn eine natürliche Person über ein Eishockeyspiel oder über das Fangen von Schmetterlingen berichtet, wird ihn niemand als ausländischen Agenten einstufen.“<sup>73</sup>

---

Федерации об административных правонарушениях),  
[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_340243/3d0cac60971a511280cbba229d9b6329c07731f7/#dst100011](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_340243/3d0cac60971a511280cbba229d9b6329c07731f7/#dst100011).

<sup>73</sup> Ksenia Veretennikova, Elena Rožkova, „Abgeordnete sind bereit, ausländische Agenten auszutauschen“ (Депутаты готовы к обмену иноагентами), *Kommersant*, 19. November 2019, <https://www.kommersant.ru/doc/4163652?query=%22иностранный%20агент%22%20СМИ>.



## 6. Maßgebliche Aktivitäten der parlamentarischen Kommissionen

Im Zusammenhang mit den jüngsten Gesetzesänderungen, die ausländische Medien in Russland verpflichten, sich ebenfalls als ausländische Agenten registrieren zu lassen, steht die Arbeit der provisorischen „Kommission zur Untersuchung ausländischer Einmischung in die inneren Angelegenheiten Russlands“ in der Staatsduma (im Folgenden „Kommission“), die im August 2019 eingerichtet wurde und noch immer überwiegend Untersuchungen und Anhörungen zu den Aktivitäten ausländischer Medien und sozialer Netzwerke durchführt.<sup>74</sup>

Nur wenige Wochen nach ihrer Einsetzung berief die Kommission eine Sitzung ein, um über „die Fakten einer externen Einmischung“ durch „den deutschen Auslandssender Deutsche Welle“ zu berichten.<sup>75</sup> Dessen Hauptübertretung war offenbar ein auf dem Twitter-Account des Senders geposteter Aufruf („Moskau, geh raus [auf die Straße]!“) zur Teilnahme an einer Demonstration in Moskau, die von den Behörden nicht genehmigt war.<sup>76</sup> Anzeichen von Einmischung fanden sich auch in den russischsprachigen Berichten auf der DW-Webseite zu einem Blogger, der zu Repressalien gegen Kinder von Strafverfolgungsbeamten aufgerufen hatte (er wurde gemäß Artikel 282 des Strafgesetzbuches der Russischen Föderation für den Post zu fünf Jahren Haft verurteilt). In der offiziellen Pressemitteilung zur Sitzung wird der Kommissionsvorsitzende wie folgt zitiert:

*„[W]ir werden an das russische Justizministerium Materialien mit dem Ersuchen senden, die Deutsche Welle in die Liste der Medien aufzunehmen, die Funktionen eines*

---

<sup>74</sup> Staatsduma der Russischen Föderation. “Leonid Slutskiy: we will use the parliamentary resource to resist attempts to interfere in the elections” [Leonid Sluckij: Wir werden die parlamentarischen Ressourcen nutzen, um uns Einmischungsversuchen in die Wahlen zu widersetzen], 19. August 2019, <http://duma.gov.ru/en/news/46042/>; “The State Duma has established the Commission on the Investigation of Foreign Interference in Russia’s Internal Affairs” [Staatsduma setzt Kommission zur Untersuchung ausländischer Einmischung in innere Angelegenheiten Russlands ein], 10. September 2019, <http://duma.gov.ru/en/news/46176/>. Die Kommission besteht aus Vertretern aller vier politischen Gruppen und wird vom Vorsitzenden des Ständigen Ausschusses für Sicherheit und Korruptionsbekämpfung Vasilij Piskarjov geleitet.

<sup>75</sup> Staatsduma der Russischen Föderation. “Commission on Foreign Interference in Internal Affairs has completed its investigation into the Deutsche Welle case” [Kommission für ausländische Einmischung in innere Angelegenheiten hat ihre Untersuchung des Falls Deutsche Welle abgeschlossen], 27. September 2019, <http://duma.gov.ru/en/news/46406/>.

<sup>76</sup> Nikita Prokš'in, „Staatsduma treibt Deutsche Welle“ (Госдума гонит немецкую волну), *Kommersant*, 28. September 2019, <https://www.kommersant.ru/doc/4109239?query=%22иностранн%20агент%22%20СМИ>.

*ausländischen Agenten ausüben. Wir glauben, dass diese Vorschläge gerechtfertigt und den Maßnahmen der westlichen Länder zur Unterdrückung der Rechte russischer Medien wie Russia Today und Sputnik gleichwertig sind und darauf abzielen, die nationalen Interessen der Russischen Föderation zu schützen.“<sup>77</sup>*

Dieser Vorschlag wurde zwar einstimmig unterstützt, das „Register ausländischer Medien, die Funktionen eines ausländischen Agenten ausüben“ enthält jedoch nach wie vor ausschließlich US-Medien (siehe oben).

Zuletzt arbeitete die Kommission an „Informationen über die falsche Berichterstattung über die Maßnahmen unseres Landes zur Bekämpfung der Coronavirusinfektion durch einige westliche Medien.“<sup>78</sup>

Offenbar stammen viele der Beweise in den Untersuchungen der Kommission über die Einmischung ausländischer Medien aus Berichten der russischen nationalen Presse. Bei einer weiteren Sitzung der Kommission stellte ihr Vorsitzender fest, dass „die Parlamentarier Nachrichteninhalte prüften, die zehntausend negative Beiträge ausländischer Medien in russischer Sprache erbrachten. Gleichzeitig konnte die Kommission lediglich 100 neutrale und positive Beiträge finden, das sind hundertmal weniger...“<sup>79</sup>

Kritische Beiträge ausländischer Medien, die sich an russisches Publikum richten, sind auch für eine andere parlamentarische Kommission Anlass zur Sorge: Die Provisorische Kommission zum Schutz der staatlichen Souveränität und zur Verhinderung von Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Russischen Föderation wurde im Juni 2017 im Föderationsrat, dem Oberhaus des Parlaments, eingerichtet.<sup>80</sup> Ihr letzter Jahresbericht kommt zu folgendem Schluss:

*„Die Ergebnisse des Monitoring ausländischer Medien, die während dieser Zeit auf Russisch und in den Sprachen der Völker Russlands tätig waren und zweifelsfrei Anzeichen für Propagandaaktivitäten zeigten, durch die Kommission führten zur Identifizierung von 12 Medieneinrichtungen, die sich letztlich am aktivsten in die inneren Angelegenheiten*

---

<sup>77</sup> Staatsduma der Russischen Föderation. „Commission on Foreign Interference in Internal Affairs has completed its investigation into the Deutsche Welle case“ [Kommission für ausländische Einmischung in innere Angelegenheiten hat ihre Untersuchung des Falls Deutsche Welle abgeschlossen], 27. September 2019, <http://duma.gov.ru/en/news/46406/>.

<sup>78</sup> Staatsduma der Russischen Föderation. „Commission on the Investigation of Foreign Interference is reviewing the publications of foreign media about the fight against coronavirus in Russia“ [Kommission zur Untersuchung ausländischer Einmischung überprüft die Veröffentlichungen ausländischer Medien über den Kampf gegen das Coronavirus in Russland], 5. April 2020, <http://duma.gov.ru/en/news/48227/>.

<sup>79</sup> Staatsduma der Russischen Föderation. „Russian media provided the members of the State Duma with information about the facts of foreign interference“ [Russische Medien informierten die Mitglieder der Staatsduma über die Fakten ausländischer Einmischung], 17. Oktober 2019, <http://duma.gov.ru/en/news/46661/>.

<sup>80</sup> Föderationsrat der Russischen Föderation. Amtliche Webseite der Provisorischen Kommission zum Schutz der staatlichen Souveränität und zur Verhinderung von Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Russischen Föderation (Временная комиссия Совета Федерации по защите государственного суверенитета и предотвращению вмешательства во внутренние дела Российской Федерации), [http://council.gov.ru/structure/commissions/iccf\\_def/](http://council.gov.ru/structure/commissions/iccf_def/).

*der Russischen Föderation einmischen. Elf von ihnen werden direkt aus ausländischen Staatsmitteln oder -haushalten finanziert.*<sup>81</sup>

Die zwölf in dem Bericht genannten Medieneinrichtungen sind die russischen Dienste von Voice of America, RFE/RL und ihrer Medienprojekte (die bereits in das „Register ausländischer Medien, die Funktionen eines ausländischen Agenten ausüben“ eingetragen sind) sowie jene der BBC, der Deutschen Welle und von France Médias Monde. Der Bericht stellt fest, dass sie alle direkte staatliche Mittel von NATO-Mitgliedstaaten erhalten, während eine weitere Einrichtung, Meduza, ein Nachrichtenportal in russischer Sprache, als „in Lettland (einem NATO-Mitgliedstaat) registriert“ beschrieben wird.<sup>82</sup> Der Bericht führt zudem einige der oben behandelten Gesetze als „mit der Tätigkeit der Kommission in Verbindung stehend“ an.<sup>83</sup>

---

<sup>81</sup> Jahresbericht der Provisorischen Kommission zum Schutz der staatlichen Souveränität und zur Verhinderung von Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Russischen Föderation (Ежегодный доклад Временной комиссии Совета Федерации по защите государственного суверенитета и предотвращению вмешательства во внутренние дела Российской Федерации), 30. Mai 2019, S. 19, <http://council.gov.ru/media/files/LlkqU7Df0m31nfswAg80N5d4TKFhy8UG.pdf>.

<sup>82</sup> Ebenda.

<sup>83</sup> a.a.O., S. 75-76.

## 7. Überprüfung durch das Verfassungsgericht

Im Jahr 2013 klagte eine Reihe von Antragstellern, darunter der damalige Menschenrechtsbeauftragte der Russischen Föderation, Vladimir Lukin, und der Leiter einer NKO für Medienentwicklung, gegen das „Gesetz über ausländische Agenten“ vor dem Verfassungsgericht der Russischen Föderation mit der Begründung, seine Bestimmungen entsprächen nicht Art. 13 Abs. 1 bis 4, Art. 19 Abs. 1 und 2, Art. 21 Abs. 1, Art. 29 Abs. 1 und 3, Art. 30 Abs. 1, Art. 32 Abs. 1, Art. 45, Art. 46 Abs. 1 und 2, Art. 49, Art. 51 sowie Art. 55 Abs. 3 der Verfassung.<sup>84</sup> 2014 bestätigte das Verfassungsgericht das Gesetz und stellte fest, die Bezeichnung „ausländischer Agent“ entspreche dem öffentlichen Interesse und den Interessen der staatlichen Souveränität. Es befand zudem, dass es keine verfassungsrechtlichen Gründe für die Behauptung gebe, dass der Begriff „ausländischer Agent“ negative Konnotationen aus der Sowjetära habe, und dass seine Verwendung daher „nicht darauf abzielt, [Organisationen] zu verfolgen oder zu diskreditieren“. Diese Stellungnahme stützte sich auf folgende Argumentation:

*„In Anbetracht der Tatsache, dass die Russische Föderation, wie sich unmittelbar aus der Präambel der Verfassung der Russischen Föderation<sup>85</sup> ergibt, sich nicht als außerhalb der Weltgemeinschaft stehend betrachtet, kann der Erhalt ausländischer Geldmittel durch russische gemeinnützige Organisationen, die an politischen Aktivitäten beteiligt sind, ... an sich die Loyalität solcher Organisationen gegenüber ihrem Staat nicht in Frage stellen. Alles andere wäre nicht nur unvereinbar mit der verfassungsrechtlichen Notwendigkeit, das gegenseitige Vertrauen und die Achtung der Bürger (ihrer Vereinigungen) und des Staates zu gewährleisten, sondern würde auch Art. 21 Abs. 1 der Verfassung der Russischen Föderation widersprechen, der dem Staat die Pflicht auferlegt, die Würde des Menschen zu schützen und nicht zuzulassen, dass er oder sie herabgewürdigt wird. Daher impliziert das Rechtsmodell einer nichtkommerziellen Organisation, die Funktionen eines ausländischen Agenten ausübt, keine negative Beurteilung einer solchen Organisation durch den Staat. Es ist nicht dazu gedacht, eine negative Haltung gegenüber ihrer politischen Tätigkeit zu erzeugen, und kann daher nicht als Ausdruck des Misstrauens oder*

---

<sup>84</sup> Siehe die amtlichen Übersetzungen der Verfassung ins Englische, Französische und Deutsche unter <http://www.constitution.ru/de/index.htm>.

<sup>85</sup> Ebenda.

*des Wunsches aufgefasst werden, eine solche nichtkommerzielle Organisation und/oder den Zweck ihrer Tätigkeit zu diskreditieren.“<sup>86</sup>*

In seiner abweichenden Stellungnahme widersprach Richter Vladimir Jaroslavcev der obigen Auslegung des „Gesetzes über ausländische Agenten“ und argumentierte, dass der Begriff des „ausländischen Agenten“ willkürlich und ohne objektive und angemessene Rechtfertigung sei. Er führte weiter aus, dass der Gesetzgeber in diesem Fall gegen die verfassungsmäßige Pflicht des Staates verstoßen habe, die Würde einer Person zu schützen und nicht zuzulassen, dass sie herabgewürdigt werde:

*„Wir glauben, dass das Rechtsmodell einer nichtkommerziellen Organisation, die Funktionen eines ausländischen Agenten ausübt, eine negative Bewertung einer solchen Organisation durch den Staat impliziert, darauf ausgerichtet ist, eine negative Haltung gegenüber ihrer politischen Tätigkeit zu erzeugen, und daher als Ausdruck des Misstrauens oder des Wunsches, eine solche nichtkommerzielle Organisation und/oder die Ziele ihrer Tätigkeit zu diskreditieren, aufgefasst werden kann.“<sup>87</sup>*

Das Verfassungsgericht fällte ein weiteres Urteil zur Verfassungsmäßigkeit der 2014 verabschiedeten Bestimmungen des Mediengesetzes, die ausländische Medienbeteiligung drastisch einschränkten.<sup>88</sup> Diesmal machten die Antragsteller geltend, dass Art. 19 Abs. 1 des Mediengesetzes die Anforderungen von Art. 6 Abs. 2 und 3, Art. 19 Abs. 1, Art. 28, Art. 29 Abs. 1, 3, 4 und 5, Art. 34 Abs. 1, Art. 35 Abs. 1, 2 und 3, Art. 44 Abs. 1 und 2, Art. 45, Art. 46 Abs. 1, Art. 54 Abs. 1, Art. 55 Abs. 2 und 3, Art. 56 Abs. 3 und Art. 62 Abs. 2 der

---

<sup>86</sup> Urteil Nr. 10-P des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation vom 8. April 2014 „zur Frage der Verfassungsmäßigkeit von Art. 6 Abs. 2 und Art. 32 Abs. 7 des Föderationsgesetzes über nichtkommerzielle Organisationen, Art. 29 Abs. 6 des Föderationsgesetzes über gesellschaftliche Vereinigungen und Art. 19.34 Abs. 1 des Ordnungswidrigkeitengesetzbuches der Russischen Föderation im Zusammenhang mit Beschwerden des Menschenrechtsbeauftragten in der Russischen Föderation, der Stiftung ‚Zentrum zur Unterstützung öffentlicher Initiativen Kostroma‘ und der Bürger L. G. Kuz'mina, S. M. Smirenskij und V. P. Jukečev“ (По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 2 и пункта 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», части шестой статьи 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» и части 1 статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, фонда «Костромской центр поддержки общественных инициатив», граждан Л.Г. Кузьминой, С.М. Смирнского и В.П. Юкечева), Ziff. 3.1.  
<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?rnd=8F4A0DFFBDA09E4AB89099FC2A8A7EFC&req=doc&base=LAW&n=161690&REFFIELD=134&REFDST=100015&REFDOC=157962&REFBASE=LAW&stat=refcode%3D10881%3Bindex%3D38#8d2hp14zfc>.

<sup>87</sup> Abweichende Stellungnahme des Richters des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation V. G. Jaroslavcev (Особое мнение судьи Конституционного суда Федерации В.Г. Ярославцева). А. а. О.

<sup>88</sup> Urteil Nr. 4-P des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation vom 17. Januar 2019 „zur Frage der Verfassungsmäßigkeit von Art. 19.1 des Gesetzes der Russischen Föderation zur Regulierung der Massenmedien im Zusammenhang mit einer Beschwerde des Bürgers E. G. Finkel'stejn“ (По делу о проверке конституционности статьи 19.1 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» в связи с жалобой гражданина Е.Г. Финкельштейна),  
<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&cacheid=1EE9E603DA2360118ED4348241544543&SORTTYPE=0&BASENODE=1&ts=3453341505147876147340765&base=LAW&n=316142&rnd=2AEF49DC07E7D2DF6B4DE36C5F03F1D0#26e01dfiw4g>.

Verfassung nicht erfülle.<sup>89</sup> Das Verfassungsgericht erkannte jedoch nur geringfügige Probleme mit dem geänderten Artikel, zum Beispiel die Einführung des nicht näher definierten Begriffs eines „Gesellschafters eines Massenmediums“, stimmte aber ansonsten dessen rechtlichen Bestimmungen zu. Die Richter begründeten ihre Position mit der Doktrin, dass die nationale Sicherheit heute auch die informationelle Sicherheit einschließt, und dass die informationelle Sicherheit gefährdet sein kann, wenn die Medien von ausländischen Stellen kontrolliert werden. Sie verwiesen auch auf die besondere Rolle, die die Medien bei der Bildung der öffentlichen Meinung spielen, insbesondere während des Wahlkampfes (Punkt 3 des Urteils).

In seiner [abweichenden] Stellungnahme stellte Richter Konstantin Aranovskij fest, die Staatsduma habe keine belastbaren Beweise vorgelegt, die es dem Gericht ermöglichen würden, den streitigen Beschränkungen entsprechende Bedrohungen festzustellen. Er stellte daher die verfassungsrechtlichen Gründe für Letztere in Frage. Er stellte weiter fest:

*„Es reicht nicht aus, legislative Entscheidungen, die zu Ausnahmen von den Menschenrechten führen, allein durch Ängste zu rechtfertigen. Solche Gefühle können respektiert werden, niemand ist jedoch verpflichtet, sie zu teilen und, mehr noch, seine Rechte aus solchen Gründen eingeschränkt zu sehen. Selbst wenn sie aufrichtig sind, begründen eine Phobie oder Panik, bei allem Respekt und aller Sympathie für diejenigen, die sie durchleben, an sich keine Schutzziele verfassungsmäßiger Werte in einem Ausmaß, das eine Einschränkung der Rechte und Freiheiten erlauben würde. Die Rechte und Freiheiten eines Menschen und Bürgers würden schutzlos, wenn Art. 55 Abs. 3 der Verfassung der Russischen Föderation<sup>90</sup> es uns erlauben würde, einen rein subjektiven Wunsch, der durch eine unbestimmte Vorahnung hervorgerufen wird, als ausreichendes Schutzziel zu behandeln...“<sup>91</sup>*

---

<sup>89</sup> Siehe die amtlichen Übersetzungen der Verfassung ins Englische, Französische und Deutsche unter <http://www.constitution.ru/de/index.htm>.

<sup>90</sup> „Die Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers können durch Bundesgesetz nur in dem Maße eingeschränkt werden, wie dies zum Schutz der Grundlagen der Verfassungsordnung, der Moral, der Gesundheit, der Rechte und gesetzlichen Interessen anderer sowie zur Gewährleistung der Landesverteidigung und Staatssicherheit notwendig ist.“

<sup>91</sup> Stellungnahme des Richters des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation K.V. Aranovskij „zur Frage der Verfassungsmäßigkeit von Art. 19.1 des Gesetzes der Russischen Föderation zur Regulierung der Massenmedien im Zusammenhang mit einer Beschwerde des Bürgers E. G. Finkel'stejn“ (Мнение судьи Конституционного суда Российской Федерации К.В. Арановского по делу о проверке конституционности статьи 19.1 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» в связи с жалобой гражданина Е.Г. Финкельштейна), 17 January 2019, <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&cacheid=1EE9E603DA2360118ED4348241544543&SORTTYPE=0&BASENODE=1&ts=3453341505147876147340765&base=LAW&n=316142&rnd=2AEF49DC07E7D2DF6B4DE36C5F03F1D0#26e01dfiw4g>.

## 8. Verwaltungspraxis und Rechtsprechung

Roskomnadzor gab bekannt, dass 2018 218 Berichte über ausländische Finanzierungen von Medienunternehmen eingegangen sind, darunter 44 von Rundfunkveranstaltern. In zwei Fällen verhängte die Behörde Geldbußen wegen unterlassener Berichterstattung, darunter Ende 2018 ein massives Bußgeld gegen den Verleger der Online-Zeitschrift *The New Times*<sup>92</sup> wegen nicht rechtzeitiger Vorlage von Informationen bei Roskomnadzor über seine ausländische Finanzierung. Er wurde mit RUB 22.250.000 (damals etwa EUR 300.000), der Berichten zufolge höchsten Geldbuße in der Geschichte der russischen Medien, belegt.<sup>93</sup> Gegen den Redakteur wurde ebenfalls eine Geldbuße von RUB 30.000 verhängt. Das Urteil wurde in der Berufung vor dem Bezirksgericht und vor dem Moskauer Stadtgericht bestätigt. Der Oberste Gerichtshof sah keinen Grund einzugreifen.<sup>94</sup> Eine Beschwerde im Zusammenhang mit den Gerichtsentscheidungen ist derzeit beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte anhängig.

Das Justizministerium berichtet über die Praxis der Ausstellung von Verwaltungsprotokollen bei Verstößen gegen einschlägige Anforderungen der Gesetzgebung durch „ausländische Agenten-NKO“. Beispielsweise führte 2019 das Versäumnis, „ausländische Agenten“-Vermerke in ihre Konten bei sozialen Medien und in Publikationen einzufügen, zu 49 (2018: 3) Protokollen gegen 8 NKOs (2018: 2) und 6 leitende NKO-Mitarbeiter (2018: 1). Geldbußen wegen dieses Verstoßes wurden gegen 2 NKOs (2018: 2) und 1 leitenden NKO-Mitarbeiter (2018: 1) verhängt.<sup>95</sup> Roskomnadzor bestätigt diese Zahlen und fügt hinzu, dass die Verletzer der Verpflichtung, einen Vermerk

---

<sup>92</sup> Human Rights Watch. *World Report 2020 (Events of 2019)*. 14. Januar 2020, <https://www.hrw.org/world-report/2020/country-chapters/russia>.

<sup>93</sup> Jevgenija Albac. „Der Fall der 22 Mio. Geldbuße für *The New Times*“ (Дело о 22 млн штрафа The New Times). / *New Times*, 5. November 2018, <https://newtimes.ru/articles/detail/171867>.

<sup>94</sup> Urteil des Obersten Gerichtshofs der Russischen Föderation vom 6. Mai 2019 in der Rechtssache Nr. 5-AD-19-21, <https://legalacts.ru/sud/postanovlenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-06052019-n-5-ad19-21/>.

<sup>95</sup> Justizministerium der Russischen Föderation, „Bericht über die Durchführung staatlicher Kontrolle (Aufsicht) durch das Justizministerium der Russischen Föderation über die Tätigkeit nichtkommerzieller Organisationen und über die Wirksamkeit dieser Kontrolle (Aufsicht) im Jahr 2019“ (Доклад об осуществлении Министерством юстиции Российской Федерации государственного контроля (надзора) в сфере деятельности некоммерческих организаций и об эффективности такого контроля (надзора) в 2019 году), 16. März 2020, <https://minjust.ru/ru/print/448883>.



zu veröffentlichen, 2018 mit Geldbußen von insgesamt RUB 13,1 Millionen belegt wurden (letzte verfügbare Daten). 2017 lag der Betrag bei RUB 1,8 Millionen.<sup>96</sup>

Es gibt umfangreiche Rechtsprechung zur Durchsetzung der Bestimmungen des Gesetzes über ausländische Agenten, unter anderem der Bestimmungen über Pflichtvermerke. Die Gerichte haben als Antwort auf Anträge von Roskomnadzor erklärt, dass „ausländische Agenten-NKO“ dafür haften, wenn sie keine Vermerke in Informationsmaterialien (Beiträge) über ihre Tätigkeit eingefügt haben, selbst wenn die Materialien von Dritten veröffentlicht (verbreitet) wurden. Die Gerichte bestätigten, dass alle Webseiten, die solche Materialien enthalten, und nicht nur die Haupteingangsseite der betreffenden NKO, den Vermerk „Die Organisation ist im Register der nichtkommerziellen Organisationen, die Funktionen eines ausländischen Agenten ausüben, des Justizministeriums der Russischen Föderation eingetragen“ tragen müssen. Ein solcher Vermerk ist auch im Falle der NKO-Konten bei sozialen Netzwerken wie Facebook, Twitter und Instagram verpflichtend.<sup>97</sup>

In Krasnodar wurden beispielsweise die regionale Vereinigung der Hochschulabsolventen und ihre Vorsitzende von einem Bezirksgericht zu Bußgeldern von RUB 150.000 beziehungsweise RUB 100.000 verurteilt, weil sie es versäumt hatten, den Vermerk als ausländischer Agent auf allen Webseiten ihrer offiziellen Webseite anzubringen.<sup>98</sup> Das Regionalgericht hob die Entscheidung in der Berufung auf, wobei es unter anderem argumentierte, das vorinstanzliche Gericht habe den ordnungsgemäß auf der ersten Seite der Webseite veröffentlichten Vermerk und die Tatsache, dass die Informationen aus der Zeit vor der Registrierung der NKO als ausländischer Agent stammten, nicht berücksichtigt. Es gab den Fall zur erneuten Verhandlung vor demselben Gericht zurück.<sup>99</sup> Nach Prüfung des Falles verhängte das Bezirksgericht im Juli 2016 gegen die Vorsitzende ein Bußgeld von RUB 50.000.<sup>100</sup> Diese Entscheidung wurde in der Berufung im September 2016 durch das Regionalgericht bestätigt, das darauf hinwies, dass „einige Materialien der NKO“ ohne den erforderlichen Vermerk veröffentlicht

---

<sup>96</sup> Roskomnadzor, Öffentlicher Bericht für 2018 (Публичный доклад Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций - 2018). 15. April 2019, S. 56, [https://rkn.gov.ru/docs/doc\\_2406.pdf](https://rkn.gov.ru/docs/doc_2406.pdf).

<sup>97</sup> Siehe zum Beispiel „Bußgelder für die Nichtkennzeichnung der Ressourcen von ‚Memorial‘ - 2019-2020“, eine Zusammenstellung von Bußgeldern und Gerichtsverfahren gegen eine einzige NKO, Memorial, wegen Nichteinhaltung der Verpflichtung zur Veröffentlichung eines Vermerks (Штрафы за немаркировку 'мемориальных' ресурсов. 2019-2020), <https://docs.google.com/document/d/1a3eeeyUiPMUNxZt7zZbVWTPRvOcaug1BOUULtfpzbE0/edit>. Bis zum 28. April 2020 wurde gegen diese NKO nach 26 Gerichtsverhandlungen Geldbußen von insgesamt RUB 4,7 Millionen verhängt.

<sup>98</sup> Anna Perova, „Ausländischer Agent streitet mit Roskomnadzor über den Eingangspunkt“ (Иностраный агент спорит с Роскомнадзором о точке входа). / Kommersant, 4. März 2016, <https://www.kommersant.ru/doc/2931701>.

<sup>99</sup> Territorialgericht Krasnodar, Beschluss Nr. 12-1589/2016 vom 18. Mai 2016, <https://sudact.ru/regular/doc/85KLwGqSvj/>.

<sup>100</sup> Georgij Ivanuškin, „Gericht verhängt Geldstrafe gegen Vorsitzende der regionalen gesellschaftlichen Organisation der Hochschulabsolventen Krasnodar“ (Суд оштрафовал председателя Краснодарской краевой общественной организации выпускников вузов). / Behörde für gesellschaftliche Informationen, 27. Juli 2016, <https://www.asi.org.ru/news/2016/07/27/134929/>.



wurden.<sup>101</sup> Es sei darauf hingewiesen, dass diese NKO seit 2014 gerichtlich gegen die Entscheidung des Justizministeriums, sie in das Register der ausländischen Agenten einzutragen, Berufungen eingelegt hat und im April 2016 aus dem Register gestrichen wurde, da sie „die Ausübung der Funktionen eines ausländischen Agenten eingestellt“ hatte. Seine Webseite enthält derzeit keine Materialien der NKO.

In einem jüngeren Fall verhängte das Bezirksgericht Samara gegen die NKO Park Gagarina und ihre Direktorin ein Bußgeld von RUB 500.000, da Park Gagarinas Online-Nachrichtenportal Beiträge im sozialen Netzwerk Vkontakte veröffentlicht hatte, ohne sie ordnungsgemäß als von einem „ausländischen Agenten“ bereitgestelltes Material zu kennzeichnen.<sup>102</sup>

---

<sup>101</sup> Territorialgericht Krasnodar, Beschluss Nr. 12-3732/2016 vom 21. September 2016, <https://sudact.ru/regular/doc/BxCPn6DJJRLR>.

<sup>102</sup> „NKO Park Gagarina und ihre Direktorin als ‚ausländische Agenten‘ belangt“ (АНО «Парк Гагарина» и ее директора оштрафовали как «иностранных агентов») / Park Gagarina online media, 19. Februar 2020, <https://www.parkgagarina.info/index.php/politika/30853-ano-park-gagarina-i-ee-direktora-oshtrafovali-kak-inostrannykh-agentov.html>.

## 9. Internationale Reaktionen

Nach den Worten von Amnesty International hat Russlands Gesetz über ausländische Agenten „einen Dominoeffekt in anderen Ländern im postsowjetischen Raum und darüber hinaus ausgelöst und zur Einführung neuer Gesetzgebung zur Beschränkung ausländischer Finanzierung geführt“. Als Beispiele für diesen Effekt nennt AI die in Aserbaidschan (2013), Kasachstan (2016), Tadschikistan (2015) und Belarus (2015) verabschiedeten Gesetze.<sup>103</sup>

Ungarn verabschiedete 2017 sein Gesetz zur Transparenz aus dem Ausland finanzierter Organisationen.<sup>104</sup> Es schreibt unter anderem vor, dass der Vermerk „Organisation, die ausländische Mittel erhält“ auf der Webseite und auf Veröffentlichungen solcher juristischen Personen angezeigt werden muss. Nationale NGOs kritisierten dieses Erfordernis mit der Begründung, es habe zur Folge, dass ihre Meinungen „behindert werden: sie werden immer mit der diskreditierenden Botschaft verbunden sein, dass die Quelle der geäußerten Meinungen anderen Interessen als denen der ungarischen Nation und Gesellschaft dient.“<sup>105</sup> Achtzehn NGOs reichten im Januar 2018 beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte Beschwerde gegen das Gesetz ein. Insbesondere bezogen sie sich auf die Empfehlung des Europarates in Bezug auf NGOs, in der es heißt: „Das Berichtswesen sollte der Pflicht unterliegen, die Rechte von Spendern, Begünstigten und des Personals sowie das Recht auf Schutz legitimer Geschäftsgeheimnisse zu respektieren.“<sup>106</sup>

Es gab auch eine Reihe gescheiterter Versuche, der Politik der Russischen Föderation zu folgen. 2014 wurden die Bestimmungen über „nichtstaatliche Vereinigungen, die Funktionen eines ausländischen Agenten ausüben“, die fast mit dem russischen „Gesetz über ausländische Agenten“ identisch waren, kurzzeitig in das Gesetz der Ukraine von 2013 über gesellschaftliche Vereinigungen aufgenommen. Auch wurde

---

<sup>103</sup>Amnesty International, „Laws designed to silence: The global crackdown on civil society organizations“ [Gesetze, die zum Schweigen bringen sollen: Das weltweite Vorgehen gegen Organisationen der Zivilgesellschaft], London, 2019, S. 22, [https://www.amnesty.at/media/5004/amnesty\\_laws\\_designed-to-silence\\_bericht-februar-2018.pdf](https://www.amnesty.at/media/5004/amnesty_laws_designed-to-silence_bericht-februar-2018.pdf).

<sup>104</sup> Siehe den Text des „Gesetzes LXXVI von 2017 zur Transparenz aus dem Ausland finanzierter Organisationen“, <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1700076.tv#lbj1idea8c>.

<sup>105</sup> Ungarisches Helsinki-Komitee und Ungarischer Bund für bürgerliche Freiheiten, „Kurzanalyse der vorgeschlagenen ungarischen Gesetzesvorlage zu aus dem Ausland finanzierten Nichtregierungsorganisationen“. 11. April 2017. <https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/NGO-Bill-HU-short-analysis-0411-final.pdf>.

<sup>106</sup> Empfehlung CM/Rec(2007)14 des Ministerkomitees an die Mitgliedsstaaten über den rechtlichen Status von Nichtregierungsorganisationen in Europa, die vom Ministerkomitee am 10. Oktober 2007 auf der 1006. Sitzung der Ministerdelegierten verabschiedet wurde, <https://www.coe.int/en/web/ingol/legal-standards-for-ngos>.

eine Sonderregelung zu ihrer Besteuerung in das ukrainische Steuergesetzbuch eingeführt. Beide Gesetze wurden zwei Wochen später auf Druck der Majdan-Proteste aufgehoben.<sup>107</sup>

2013 schlug der Gesetzentwurf „über Ergänzungen und Änderungen bestimmter Rechtsakte der Kirgisischen Republik“ Änderungen vor, die zusammengenommen erfordern würden, dass sich zivilgesellschaftliche Gruppen und NKO, die an nicht näher definierten „politischen“ Aktivitäten beteiligt sind, als „ausländische Agenten“ registrieren lassen und einen entsprechenden Vermerk auf allen gedruckten Materialien anbringen. Er verlangt zudem, dass das nationale Justizministerium bei jeder Gruppe, die es als „ausländischen Agenten“ einstuft, eine Reihe weitreichender Prüfungen und Kontrollen durchführt. Eine Überprüfung der Gesetzesvorlage, die gemeinsam von zwischenstaatlichen Organisationen durchgeführt wurde, ergab, dass „die Kennzeichnung einer nichtkommerziellen Organisation als ausländischer Agent und die Verpflichtung für sie, einen Hinweis auf den „ausländischen Agenten-Ursprung“ in alle Materialien aufzunehmen, die von einer solchen NKO veröffentlicht oder verbreitet werden..., zusammen mit den zusätzlichen Berichtspflichten, die sich aus dieser Kennzeichnung ergeben... zweifellos einen Eingriff in die diskriminierungsfreie Wahrnehmung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit und auf Meinungsfreiheit darstellen“.<sup>108</sup> Nach heftiger Kritik sowohl von nationalen als auch internationalen Interessenvertretern wurde die Einführung des Begriffs des „ausländischen Agenten“ in zweiter Lesung abgelehnt, während die Vorlage insgesamt 2016 in dritter Lesung nicht angenommen wurde.<sup>109</sup>

In der Slowakei debattierte das Parlament 2016 einen Änderungsantrag zum Gesetz über nichtkommerzielle Organisationen, durch die ein Begriff „ausländischer Agent“ eingeführt wurde, der NKO kennzeichnet, die Niederlassungen ausländischer natürlicher oder juristischer Personen sind und „auf Weisung, Antrag, unter Einfluss oder Kontrolle einer ausländischen natürlichen oder juristischen Person handeln“ und „von einem ausländischen Agenten finanziert werden“. Es wurde auch vorgeschlagen, dass alle Aktivitäten und Informationsmaterialien eine Kennzeichnung „Achtung! Ausländischer Agent“ in einer Schriftart so groß wie der Name der Organisation enthalten müssen. Der Änderungsantrag enthielt zudem den Vorschlag, ein Register „ausländischer Agenten“ zu schaffen und die Möglichkeit vorzusehen, dass die Gerichte „eine Organisation auflösen können, wenn sie eine Bedrohung für die verfassungsmäßige Ordnung, die Sicherheit oder

---

<sup>107</sup> Gesetz der Ukraine Nr. 721-VII vom 16. Januar 2014 über Änderungen des Gesetzes der Ukraine „über das Justizwesen und die Stellung der Richter“ und Verfahrensgesetze über zusätzliche Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit der Bürger (О внесении изменений в Закон Украины «О судостроительстве и статусе судей» и процессуальных законов о дополнительных мерах защиты безопасности граждан). Siehe den Text (auf Russisch) unter [http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=65129](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=65129).

<sup>108</sup> Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission) und OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (OSZE/BDIMR). Gemeinsame Interims-Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Änderung des Gesetzes über nichtkommerzielle Organisationen und anderer Rechtsakte der Kirgisischen Republik. Straßburg, Warschau, 7. Oktober 2013. CDL(2013)049. Stellungnahme der Venedig-Kommission Nr. 738/2013 Stellungnahme des BDIMR Nr.: FOASS-KYR/239/2013, Ziff. 47, <https://www.legislationline.org/legislation/section/legislation/country/20/topic/1>.

<sup>109</sup> „Kirgisistan verzichtet auf die Verwendung des Begriffs ‚ausländischer Agent‘ in Bezug auf NKO“ (Кыргызстан отказывается от термина «иностранный агент» в отношении НКО), Nachrichtenagentur Ferghana.Ru, 15. April 2016, <https://www.ferghananews.com/news/24663>.

die Verteidigung der Slowakischen Republik darstellt“. Der Vorschlag wurde nicht angenommen.<sup>110</sup>

---

<sup>110</sup> Elena Gallová Kriglerová, et. al., „Stand und Handlungsspielraum von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) als Beitrag zur Achtung und Förderung der Grundrechte in den EU-Mitgliedstaaten: Slowakei“. Zentrum für die Erforschung von Ethnizität und Kultur, Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), 2017, [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/slovakia-civil-space\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/slovakia-civil-space_en.pdf).

Eine Publikation  
der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle

