

Westfälische Wilhelms-Universität Münster

University of Twente

Institut für Politikwissenschaft

School of Management and Governance

**1. Prüfer: Dr. Matthias Freise**

**2. Prüfer: M.A. Ann-Kristin Kölln**

Bachelorarbeit:

**Möglichkeiten und Grenzen externer Demokratieförderung  
in Russland**

Das NGO-Gesetz und seine Auswirkungen auf  
externe Demokratieförderung

Svetlana Kryuchkova

Heekweg 12, 416,

D-48161 Münster

Tel: 0049-176-82160598

E-Mail: S.Kryuchkova@gmx.de

Matrikelnummer UT 1244140

Matrikelnummer WWU 345434

## **Abkürzungsverzeichnis**

<i>AA</i>	Auswärtiges Amt
<i>AgNGO</i>	NGO, die als ausländischer Agent agiert
<i>AI</i>	Amnesty International
<i>Ausschuss</i>	Ausschuss des Föderationsrates für konstitutionelle Gesetzgebung, Rechtsprechung, Justiz und die Entwicklung der Zivilgesellschaft
<i>Duma</i>	Staatsduma der Russischen Föderation (1.Kammer des Parlamentes)
<i>ED</i>	Externe Demokratieförderung
<i>EGMR</i>	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
<i>ER</i>	Partei „Einiges Russland“
<i>EU</i>	Europäische Union
<i>FödRat</i>	Föderationsrat der Russischen Föderation (2.Kammer des Parlamentes)
<i>HRW</i>	Human Rights Watch
<i>KPdSU</i>	Kommunistische Partei der Sowjetunion
<i>NGO</i>	Nichtregierungsorganisation
<i>OGer</i>	Oberster Gerichtshof der RF
<i>PKA</i>	Partnerschafts- und Kooperationsabkommen
<i>RF</i>	Russische Föderation
<i>RoG</i>	Reporter ohne Grenzen
<i>RSFSR</i>	Die Russische Sozialistische Föderative Sowjetrepublik
<i>StGB</i>	Strafgesetzbuch
<i>StPO</i>	Strafprozessordnung
<i>TI</i>	Transparency International
<i>ZG</i>	Zivilgesellschaft

## Inhalt

1	Einleitung.....	1
2	Analyserahmen zur Beurteilung der Möglichkeiten und der Grenzen der externen Demokratieförderung mit Blick auf Russland.....	3
2.1	Begriffsdefinition: Demokratie und externe Demokratieförderung .....	3
2.2	Defekte Demokratien.....	5
2.3	Strategien, Ziele und Instrumente der externen Demokratiehilfe.....	6
2.4	Die externen Akteure und die Adressaten der Demokratieförderung .....	8
2.5	Die Zivilgesellschaft als wichtiger Garant der Demokratie .....	10
2.6	Zum forschungspraktischen Vorgehen .....	11
3	Demokratie in Russland.....	12
3.1	(Un-) demokratische Entwicklungen in Russland seit dem Ende der bipolaren Weltordnung.....	12
3.2	Demokratiedefizite aus der Sicht auswärtiger Beobachter.....	16
3.3	Demokratisierungsbereitschaft der russischen Regierung.....	18
3.4	Zivilgesellschaft als Hebel für externe Demokratieförderung in Russland.	21
4	Das „Agentengesetz“ und seine Folgen für russische NGOs und externe Demokratieförderung .....	25
4.1	Die Analyse des Gesetztextes.....	26
4.2	Die Konsequenzen aus der Sicht der betroffenen NGOs .....	30
4.3	Die Konsequenzen aus der Sicht der Förderer .....	32
4.4	Welcher Spielraum bleibt für die externe Demokratiehilfe?.....	33
5	Schlussbetrachtung .....	35
	Literaturverzeichnis.....	38
	Anhang .....	44

Russland ist keine Demokratie. Aber auch keine Diktatur. Russland fremdelt mit dem Westen. Ist aber auch nicht sein Feind. Russland war jahrhundertlang Imperium und muss nun, eher unwillig, Nationalstaat werden. Der Weg dorthin ist widersprüchlich.

(Jens Siegert, Leiter des Russland-Büros der Heinrich-Böll-Stiftung in Moskau)<sup>1</sup>

## 1 Einleitung

Russland ist in vielerlei Hinsicht ein wichtiger Handels- und strategischer Partner des Westens sowie ein zunehmend bedeutender internationaler Akteur. Russland ist für viele westliche Länder ein wichtiger Rohstofflieferant. In erster Linie Öl, Gas und Kohle aber auch Metalle, chemische Stoffe oder auch Holz werden aus Russland importiert. Laut Eurostat (2010) deckt die Europäische Union (EU) mehr als ein Drittel ihres Ölbedarfs durch Öl- und Gasimporte aus Russland. Die Russische Föderation (RF) ist wiederum ein großer Abnehmer vieler der in den europäischen und anderen westlichen Ländern produzierten Maschinen, Geräte, Autos, Produkte der chemischen Industrie etc. 2010 betrug das Handelsvolumen allein zwischen der RF und der EU 246 Milliarden Euro. (Ottens, 2011)

Jedoch überschatten die undemokratischen Entwicklungen in Russland die multi- und bilateralen Beziehungen mit den westlichen Ländern. So stoßen Ereignisse der jüngsten Vergangenheit wie beispielsweise die drastische Verschärfung des Versammlungsgesetzes, der Prozess gegen die Musikerinnen der Punk Gruppe „Pussi Riot“ oder das neue NGO-Gesetz<sup>2</sup> in westlichen Medien auf scharfe Kritik.

Seit Jahren versuchen die westlichen Länder, den Demokratisierungsprozess in Russland zu unterstützen. Jedoch weist die Demokratieunterstützung nicht die gewünschten Erfolge auf. Besorgt sehen die Förderer zu, so Spanger (2001, S.II), wie die demokratischen Freiheiten Schritt für Schritt geschwächt werden oder gar verschwinden. Da die externe Demokratiehilfe, anders als klassische technische Zusammenar-

---

<sup>1</sup>Siegert, 2012.

<sup>2</sup>Original: Федеральный закон от 20.07.2012 N 121-ФЗ „О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента“ /Deutsch: Föderales Gesetz N 121 von 20.07.2012 zur Neuregelung von einzelnen Verordnungen zur Tätigkeit der Nichtregierungsorganisationen, die als ausländische Agenten agieren. (Fortan FG121, FG, „Agentengesetz“ oder das neue NGO-Gesetz)

beit, eine Einmischung in „etablierte Herrschaftsverhältnisse darstellt“, zieht die russische Regierung die Grenzen dafür „offenkundig zunehmend enger“. (ibid.:II)

Die vorliegende Arbeit untersucht den Zusammenhang zwischen den gesetzlichen Rahmenbedingungen in einem Zielland und externer Demokratieförderung (ED) am Beispiel der NGO-Förderung in Russland. Die zentrale Forschungsfrage lautet:

**Welchen Einfluss hat das „Agentengesetz“ auf die externe Demokratieförderung in Russland?**

Ausgangspunkt der Untersuchung ist die Hypothese, dass ED von den gesetzlichen Bestimmungen im Empfängerland abhängig ist. Der gesetzliche Rahmen bzw. das konkrete Gesetz FG121 soll daher in dieser Untersuchung als erklärende Variable dienen, während die ED in Russland die zu erklärende Variable bildet.

Die Forschungsfrage soll mithilfe der Methode der qualitativen Inhaltsanalyse untersucht werden.<sup>3</sup> Analysiert werden Rechtsquellen der RF: Der Gesetzestext des FG121, die offizielle Stellungnahme des Obersten Gerichtshofes (OGer) zum Gesetzentwurf und die Begutachtung des Gesetzes durch den Ausschuss des Föderationsrates (FödRat) für konstitutionelle Gesetzgebung, Rechtsprechung, Justiz und die Entwicklung der Zivilgesellschaft (Ausschuss). Um zunächst die unterschiedlichen Ansätze der externen Demokratiehilfe, sowie ihre Ziele, Bereiche und Instrumente zu ermitteln, bedient sich die Arbeit der bereits bestehenden Fachliteratur. Der theoretische Teil der Arbeit greift auf die Leitbilder und Konzepte solcher etablierten Wissenschaftler wie O'Donnell, Carothers, Merkel oder Sandschneider. Die Indizes und Daten zum Stand der Demokratie in Russland wurden den Berichten verschiedener etablierter Stiftungen und international agierender NGOs entnommen. Die Reaktionen der betroffenen NGOs sowie der externen Demokratieförderer stammen aus verschiedenen tagesaktuellen Pressemitteilungen, Stellungnahmen und Zeitungsartikeln.

Die Arbeit gliedert sich in fünf Kapitel. Nach den einleitenden Seiten, auf denen die Fragestellung vorgestellt wurde, soll im zweiten Abschnitt eine Einführung in den Untersuchungsgegenstand erfolgen. Hierbei werden die Grundbegriffe „Demokratie“ und „externe Demokratieförderung“ eingeführt, das Konzept der defekten Demokratie geschildert, Strategien, Ziele und Instrumente sowie die wichtigsten Akteure und Adressaten der ED dargestellt. Am Ende des Kapitels erfolgt die Beschreibung des forschungspraktischen Vorgehens. Kapitel drei ist dem Status Quo der Demokratie in

---

<sup>3</sup> mehr zum methodischen Vorgehen siehe Kap. 2.7

Russland gewidmet. Am Anfang des Kapitels wird ein kurzer historischer Abriss zur Entwicklung der Demokratie in Russland seit 1991 gegeben. Dem folgt die Beurteilung der aktuellen Lage der Demokratie in der RF durch die unabhängigen auswärtigen Beobachter. Des Weiteren wird auf die Demokratisierungsbereitschaft der russischen Regierung eingegangen. Anschließend wird die russische Zivilgesellschaft (ZG) genau betrachtet. Im Fokus des vierten Kapitels steht das FG121, das in einem ersten Schritt einer detaillierten Analyse unterzogen werden soll, bevor anschließend die wahrscheinlichen Konsequenzen aus der Perspektive der NGOs und der Förderer dargestellt werden. Der letzte Abschnitt des Kapitels geht der Frage nach, welcher Spielraum den externen Förderern nach dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes voraussichtlich noch bleibt und welche alternativen Wege ggf. beschritten werden könnten. Kapitel fünf schließlich wird die Ergebnispräsentation sowie eine kritische Reflexion der vorgelegten Arbeit beinhalten.

## **2 Analyserahmen zur Beurteilung der Möglichkeiten und der Grenzen der externen Demokratieförderung mit Blick auf Russland**

### **2.1 Begriffsdefinition: Demokratie und externe Demokratieförderung**

Mit dem Thema Demokratie beschäftigten sich Philosophen, Denker und Wissenschaftler wie Aristoteles, Platon, Locke, Rousseau, de Montesquieu, de Tocqueville, Habermas und Dahl u.v.m. Allein die Aufzählung der Namen legt nahe, dass mehrere Modelle und Konzepte von Demokratie existieren. (Merkel, 2010, S.29) Das Wort *demokratia* ist griechischen Ursprungs und setzt sich aus den Begriffen *demos* (Volk) und *kratien* (herrschen) zusammen. *Demos* bedeutete „alle“ (das Volk, Volksversammlung) und gleichzeitig auch „viele“ (die breite Masse bzw. die Mehrheit). Dabei wird das Volk politisch und nicht ethnisch (*ethnos*) definiert. (ibid., S.26ff.) In der modernen politischen Wissenschaft „herrscht [bezüglich des Demokratiebegriffs, *Anm. d. Verf.*] ein legitimer Definitionspluralismus vor, der jeden Versuch der Vereinheitlichung scheitern lässt.“ (Freise, 2004, S.21f.) Trotz dieser Definitionsschwierigkeiten sei es jedoch möglich, eine Minimalkonzeption von Demokratie in den Förderprogrammen auszumachen, die sich am treffendsten mit dem Polyarchiekonzept Robert Dahls beschreiben lasse. (ibid., S.22) Dahl (1971, S.3) nennt zwei grundlegende Dimensionen der Demokratie: „public contestation and the right to participate“, also den offenen Wettbewerb um politische Ämter und das Recht aller Bürger auf politische Partizipation. Letzteres manifestiert sich in der Möglichkeit der Bür-

ger, ihre Präferenzen zu formulieren und sie gegenüber der Regierung und den anderen Bürgern durch individuelles und kollektives Handeln deutlich zu machen. Die Regierung muss diese Präferenzen unabhängig von ihrer Quelle oder ihrem Inhalt, gleich gewichten. Des Weiteren bedürfe es, so Dahl, institutioneller Garantien, die die o.g. Bedingungen absichern. Folgende acht (Minimal-) Kriterien müssten gewährleistet sein, um von einer Demokratie sprechen zu können: die Assoziations- und Koalitionsfreiheit, das Recht auf freie Meinungsäußerung, das aktive sowie das passive Wahlrecht, das Recht der Politiker, um Unterstützung und Wählerstimmen zu konkurrieren, Informationsfreiheit, freie und faire Wahlen sowie die Existenz von Institutionen, die politische Entscheidungen von den Wahlstimmen und anderen Formen der Präferenzäußerung abhängig machen. Freise (2004, S.22) merkt in Bezug auf dieses Konzept zu Recht an, dass die o.g. Kriterien nur die formalen Voraussetzungen für Demokratie darstellen, sozusagen „einen Fisch ohne Gräten“. (ibid.: 22) Um die Demokratie zu festigen und überlebensfähig zu machen, bedürfe es einer aktiven politischen ZG und einer demokratischen politischen Kultur im Land. Merkel betont darüber hinaus die Wichtigkeit der Gewaltenteilung bzw. Gewaltenteilung und beschreibt Demokratie als

„ein institutionalisiertes Regelsystem zur gesellschaftlichen Konfliktbearbeitung [...], innerhalb dessen eine einzelne Gewalt, eine einzelne Institution oder ein einzelner Akteur die politischen Entscheidungsergebnisse nicht bestimmen oder nicht kontrollieren darf“ (Merkel, 2010, S.29).

Da bereits bei dem Konzept der Demokratie keine Einigkeit herrscht, ist auch der Begriff der Demokratieförderung nicht eindeutig definierbar. Die Komplexität des Konzeptes wird an dem Achteck der Demokratieförderung von Freise deutlich (Abb. 1). Die von Sandschneider (2003, S.10) genannten sechs Aspekte (Internationale Rahmenbedingungen, Motive/Ziele, Akteure, Transformationsphase, Adressaten und Strategien/Instrumente), ergänzt Freise (2004, S.33) durch zwei weitere: politische Kultur im Empfängerland und Empfängererwartungen bzw. -interessen. Die genannten Einflussfaktoren stehen in wechselseitiger Abhängigkeit und bestimmen die externe Demokratieförderung maßgeblich.

Als Arbeitsdefinition wird im Folgenden die Definition von Sandschneider benutzt, wonach unter Demokratieförderung

„die Summe aller Versuche externer Akteure verstanden [wird], die darauf abzielen, in einem [...] Zielland Grundmuster politischer Entscheidungsfindung und Ordnung dahingehend zu verändern, dass sie mindestens den Minimal Kriterien demokratischer Ordnungen entsprechen.“ (Sandschneider, 2003, S.2)

Um Aussicht auf Erfolg zu haben, hat Demokratieförderung insbesondere solche Länder zum Ziel, die bereits den Weg der Transformation von einem autoritären zu einem demokratischen Regime eingeschlagen und zum Teil (jedoch nicht notwendigerweise) schon die Konsolidierungsphase<sup>4</sup> erreicht haben. (ibid., S.4)

## 2.2 Defekte Demokratien

Als Antwort auf das Problem der nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion in vielen Ländern des Ostblocks entstanden Systemformen, die weder als Auto- noch als Demokratie definiert werden konnten, erschien die von Merkel und Puhle entwickelte Theorie der „defekten Demokratien“. Sie sollte das bis dahin vorherrschende Analysekonzept Dahls verfeinern und als handhabbares Konzept auch für (demokratisch-autokratische) „Mischformen“ dienen. Sie basiert auf dem von Merkel und Puhle ausgearbeiteten Modell, der *embedded democracy*, zu Deutsch der „eingebetteten Demokratie“<sup>5</sup> (Abb. 2). Hinter dem Modell steht die Idee, dass ein demokratisches Wahlregime *allein* nicht ausreicht, dass also nicht nur das Prozedere demokratischer Wahlen, sondern auch die dahinterstehende Zielsetzung, „dass die gewählten Repräsentanten zwischen den Wahlen auch nach demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen regieren“ (Merkel, 2010, S.31), gewährleistet sein müsse. Eine gesunde rechtsstaatliche Demokratie umfasst somit fünf Teilregime: ein demokratisches Wahlregime, das Regime politischer Partizipationsrechte, das Teilregime bürgerlicher Freiheitsrechte; die institutionelle Sicherung der Gewaltenkontrolle sowie die Garantie, dass die „effektive Regierungsgewalt“ der demokratisch gewählten Repräsentanten *de jure* und *de facto* gesichert ist (Merkel, 2010, S.30).

Defekte Demokratien sind nun laut Merkel

„Herrschaftssysteme, die sich durch das Vorhandensein eines weitgehend funktionierenden demokratischen Wahlregimes zur Regelung des Herrschaftszugangs auszeichnen, aber durch Störungen in der Funktionslogik eines oder mehrerer der übrigen Teilregime die komplementären Stützen verlieren, die in einer funktionierenden Demokratie zur Sicherung von Freiheit, Gleichheit und Kontrolle unabdingbar sind“. (ibid., S.37)

Die Ursachen für das Entstehen solcher Demokratien sind verschieden, dabei spielen Faktoren wie z.B. der Typus des autoritären Vorgängerregimes, der Modus der Tran-

---

<sup>4</sup>Die Konsolidierungsphase ist die dritte und letzte Phase des Transformationszyklus (nach der Liberalisierung und Demokratisierung). Mehr zu den Transformationsphasen siehe: Merkel, 2010, S. 93ff, 105ff.; Sandschneider, 2003, S. 28ff; Freise, 2004. S.36.

<sup>5</sup>Dem Konzept zufolge sind „stabile rechtsstaatliche Demokratie doppelt eingebettet [...]: intern, indem die einzelnen Teilregime der Demokratie durch die jeweils spezifische Interdependenz und Independenz ihren normativen und funktionalen Bestand sichern [und] extern, indem die Teilregime der Demokratie durch Ringe ermöglichender Bedingungen der Demokratie eingebettet und gegen externe wie interne Schocks und Destabilisierungstendenzen geschützt werden“ (Merkel, 2010, S.30).

sition, das Modernisierungsniveau des Landes etc. eine Rolle.<sup>6</sup> Merkel und Puhle unterscheiden vier Typen der defekten Demokratien: die exklusive Demokratie, die Enklavendemokratie, die illiberale und die delegative Demokratie. Die Zuordnung zu einem dieser Typen ist davon abhängig, welche(s) Teilsystem(e) beschädigt ist/sind. Im Falle der exklusiven Demokratie werden Teile der erwachsenen Bürgerschaft vom Wahlrecht ausgeschlossen, es ist dadurch nicht mehr universell gültig und die Legitimität des Systems wird beeinträchtigt (Beschädigung des Wahlregimes und der politischen Teilhaberechte). Die Enklavendemokratie kommt häufig in den Ländern Lateinamerikas und Südostasiens vor und stellt ein Regime dar, dessen Legitimität von einer oder mehreren „Vetomächte“ – Militär, Miliz, Großgrundbesitzer etc. – nicht anerkannt wird, sodass es zu einer verzerrten Machtbildung kommt (Beeinträchtigung der effektiven Regierungsgewalt). Illiberale Demokratien trifft man dann an, wenn die Kontrolle von Exekutive und Legislative durch die dritte Gewalt eingeschränkt ist. Diese Form ist durch die Beschädigung der Rechtsstaatlichkeit gekennzeichnet, da die gleiche Freiheit aller Bürger nicht garantiert werden kann (Defizit: bürgerliche Freiheitsrechte). In der delegativen Demokratie wird die Exekutive nicht genügend von der Legislative und der Judikative kontrolliert: Rechtsnormen haben nur geringe Bindewirkung, die Regierungen – meist von charismatischen Präsidenten geführt – „umgehen das Parlament, wirken auf die Justiz ein, beschädigen das Prinzip der Legalität, höhlen die Gewaltenkontrolle aus und verschieben die austarierte Machtbalance einseitig hin zur (präsidentiellen) Exekutive“(Gewaltenkontrolle). (Merkel, 2010, S.38)

Der Vorteil dieses Modells ist, dass die Teildimensionen eines Herrschaftssystems differenziert betrachtet und somit als funktionierend oder beschädigt eingestuft werden können. Dies vereinfacht die Klassifizierung der heute real existierenden Staaten und ermöglicht darüber hinaus die qualitative Bewertung der Defizite eines Systems.

### **2.3 Strategien, Ziele und Instrumente der externen Demokratiehilfe**

Hinsichtlich der Hauptziele der ED, besteht unter den Trägern trotz ihrer Verschiedenheit ein weitgehender Konsens, dass die Demokratiehilfe „zu mehr politischer Partizipation, zu mehr und fairem Wettbewerb, zur Nutzung politischer Freiheiten, zum wirksamen Schutz von Menschenrechten und zur Verbesserung der Rechtsstaatlichkeit führen soll“. (Mair, 1997, S.33) Jedoch variiert die Umsetzung dieser Ziele

---

<sup>6</sup> Ausführlich dazu siehe Merkel & Puhle 2006

je nach Träger und Schwerpunktsetzung beträchtlich. Freise (2004, S.32) merkt zudem an, dass auch Geber- und Empfängerinteressen nicht immer übereinstimmen.

In Bezug auf die Strategien der Außenunterstützung unterscheidet Carothers (2009) zwischen der *entwicklungszentrierten* und *politischen* Herangehensweise. Grob verallgemeinernd gilt, dass *entwicklungszentrierte* Maßnahmen vor allem im Fokus der europäischen Demokratieförderung stehen, während US-amerikanische Akteure überwiegend *politische* Herangehensweisen bevorzugen.<sup>7</sup> Der *politischen* Strategie liegt dabei ein enger Begriff der Demokratie zugrunde, mit einem klaren Fokus auf fairen Wahlen und politischen Freiheiten. Daher werden sowohl politische Parteien, Politiker und politisch orientierte NGOs durch Training, Beratung oder Finanzierung gefördert als auch die wichtigsten Institutionen wie unabhängige Wahlkommission, Justiz und Massenmedien unterstützt. Aus *entwicklungszentrierter* Perspektive wird die Demokratisierung als ein Faktor gesehen, der zur allgemeinen Entwicklung des Landes bedeutend beiträgt. Ökonomischer und sozialer Wohlstand der Bürger werden hierbei als genauso wichtig erachtet wie ihre politischen Rechte. Demokratisierung wird als ein gradueller und nachhaltiger Prozess gesehen, der mehrere Jahrzehnte dauert und bei dem die Quantität der kleinen Erfolge in einem bestimmten Moment zu einem qualitativen Sprung (Demokratie) führt. Gefördert werden v.a. lokale Projekte, die auf die Lösung sozialer und ökonomischer Probleme gerichtet sind. (Carothers, 2009) An dem politischen Ansatz wird häufig kritisiert, dass er schnell zu einer Konfrontation mit der Regierung des Ziellandes führt. Der entwicklungspolitischen Strategie wird Ineffizienz vorgeworfen, mit dem Hinweis auf oft ausbleibende oder nur vorgetäuschte Reformen und Geldsummen, die in den Taschen der Machthabenden verschwinden. (Carothers 2009, S.6)

Im Hinblick auf die „Richtung“ der Demokratisierung des Landes wird in der Transformationsforschung (Carothers, 2000, S.157ff; Freise, 2004; S.21) zwischen den S.g. *Top-Down-* und den *Bottom-Up-Strategien* unterschieden. Bei der *Top-Down-Strategie* werden vor allem die demokratiefreundlichen Eliten gefördert, die das Land „von oben“ demokratisieren. Die externe Unterstützung kann dabei beispielsweise durch Beratung beim Aufbau eines stabilen Mehrparteiensystems, der Organisation demokratischer Wahlen oder die Stärkung der Legislative erfolgen. Hilfe im

---

<sup>7</sup>Es darf jedoch nicht vergessen werden, dass sowohl die nordamerikanische als auch europäische Demokratiehilfe ein breites Spektrum der Maßnahmen auf allen Ebenen umfasst und mit sehr unterschiedlichen Akteuren auf der Empfängerseite zusammenarbeitet. USAID, der größte nordamerikanische Förderer, hält sich eher an entwicklungszentrierte Strategie. Gleichzeitig bevorzugen manche europäische „Demokratisierer“ politische Herangehensweisen.

Verfassungsgebungsprozess und bei den Justiz- und Polizeireformen zählen ebenfalls dazu. Der *Bottom-Up-Ansatz* bezieht sich dagegen auf Maßnahmen, die auf gesellschaftlicher Ebene ansetzen. Die Demokratisierung erfolgt dabei „von unten“. Zu solchen Maßnahmen zählen beispielsweise die Arbeit im Bereich der politischen Bildung, die Förderung und Beratung der Gewerkschaften, die Stärkung der Medien oder auch die Finanzierung der NGOs. Eine gute Übersicht über Bereiche, Ziele und Instrumente der ED bietet Freise (2004, 39) in Anlehnung an Carothers (2000, S.88). (Tab. 1)

Wichtig bleibt anzumerken, dass eine universell anwendbare Strategie nicht existiert, sondern als oberstes Prinzip die Kontextangemessenheit der gewählten Maßnahme gelten muss. Das in Abhängigkeit von der Strategie gewählte Instrumentarium reicht dabei von weichen indirekten Eingriffen (klassische Diplomatie) bis hin zu harten direkten (militärische Interventionen) (Abb.3), wobei gerade die Zustimmung zu letzteren seit den problematischen Nachkriegsentwicklungen in Irak und Afghanistan abnimmt.

## **2.4 Die externen Akteure und die Adressaten der Demokratieförderung**

Im Folgenden werden in Anlehnung an Sandschneider als externe Akteure

„alle individuellen oder kollektiven Akteure aufgefasst, die auf Demokratisierungsprozesse in einem Zielland von einem außerhalb dieses Ziellandes gelegenen Entscheidungszentrum direkt oder indirekt mit Mitteln ihrer Wahl Einfluss zu nehmen versuchen, unbesehen der genauen Wirkung dieses Einflusses“ (Sandschneider, 2003, S.3).

Das breite Spektrum der Geber lässt sich anschaulich am Beispiel Russland darstellen. Auf der internationalen Ebene sind es vor allem die EU, die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, die Weltbank und der Internationale Währungsfonds, die den Demokratisierungsprozess in Russland fördern. Diese Träger unterstützen die RF durch ihre Beratungstätigkeit z. B. bei der Schaffung marktwirtschaftlicher Strukturen, dem Aufbau eines unabhängigen Zentralbanksystems oder der Reformierung des Steuerrechts sowie durch die Kreditvergabe (häufig konditioniert<sup>8</sup>) bei der Durchführung von verschiedenen Projekten oder auch durch Weiterbildungsseminare für die Führungskräfte im wirtschaftlichen Sektor. (Sandschneider, 2003, S.23ff.)

Auf der staatlichen Ebene sind üblicherweise die Ministerien wie das deutsche Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung oder das Aus-

---

<sup>8</sup> vom Fortschritt der Reformen abhängig

wärtige Amt (AA) für die Demokratieförderung in dritten Staaten zuständig. Die Beratungsmaßnahmen werden vom AA und dem Bundesministerium für Wirtschaft koordiniert. Vor Ort werden die Maßnahmen von den Auslandsvertretungen verwaltet. Die Maßnahmen reichen dabei vom Kultur- und Wissenschaftsaustausch (AA) über die Beratung beim Aufbau effektiver Verwaltungsstrukturen (Bundesministerium des Inneren) bis hin zu umfangreicher Rechtsberatung in verfassungsrechtlichen Fragen (Bundesministerium für Justiz). (Sandschneider, 2003, S.25ff)

Im nichtstaatlichen Sektor sind verschiedene NGOs und politische Stiftungen wie *Amnesty International (AI)*, *Human Rights Watch (HRW)*, das US-amerikanische *National Endowment for Democracy* oder deutsche Stiftungen wie die Friedrich-Ebert- oder die Heinrich-Böll-Stiftung die wichtigsten Förderer. Dabei verwischt häufig die Grenze zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Trägern. Entwicklungsagenturen, die formell unabhängig und privatrechtlich organisiert sind, führen faktisch staatliche Projekte durch und werden staatlich kontrolliert. (vgl. Mair, 1997, S.30; Sandschneider, 2003, S.26) NGOs haben im Vergleich zu staatlichen Akteuren den Vorteil, dass sie in Bereichen agieren können, in denen die staatliche Demokratieförderung an ihre Grenzen stößt, und dadurch die staatliche Maßnahmen sinnvoll ergänzen. Dies ist insbesondere bei der Unterstützung regierungskritischer Organisationen der Fall, denn hier besteht schnell die Gefahr diplomatischer Konflikte aufgrund des Verdachts der Einmischung in die inneren Angelegenheiten des Ziellandes (Sandschneider, 2003, S.27)

Auf der Empfängerseite ist das Spektrum von Akteuren ebenso breit wie auf der Geberseite und erstreckt sich von den Verfassungsinstitutionen über die politischen Parteien, Verbände, NGOs, Kirchen bis hin zu den Nachwuchseliten<sup>9</sup>. (Freise, 2004, S.31)

Da im Fokus der Arbeit die Förderung der ZG durch die NGOs steht, soll im nächsten Abschnitt eine genaue Definition der ZG gegeben und ihre Rolle im Transformationsprozess thematisiert werden.

---

<sup>9</sup> Gerade den Eliten wird eine besondere Bedeutung im Transformationsprozess zugeschrieben. Sie sind die Kräfte, die die Massen entweder mobilisieren oder demobilisieren. (Merkel, 2010, S.89) O'Donnell und Schmitter heben hervor, dass der Erfolg des Systemwechsels davon abhängig ist, ob ein so genannter Elitenpakt zustande kommt oder nicht. Mehr hierzu siehe O'Donnell et al.,1986, S.38ff.; Merkel, 2010, S.89.

## 2.5 Die Zivilgesellschaft als wichtiger Garant der Demokratie

Über die Tatsache, dass für eine stabile, funktionierende Demokratie eine aktive ZG unentbehrlich ist, besteht in der Wissenschaft sowie und in der politischen Praxis ein weitgehender Konsens.<sup>10</sup> Im Wesentlichen erfüllt die ZG folgende fünf wichtige Funktionen: erstens schützt sie das Individuum vor staatlicher Willkür, zum Zweiten schafft sie eine Verzahnung des politischen Systems mit der Gesellschaft, drittens trägt sie zur Verankerung demokratischer Tugenden wie Toleranz, gegenseitige Akzeptanz, Kompromissbereitschaft etc. in der Gesellschaft und somit zur „Zivilisierung“ der Konfliktaustragung bei. Viertens schafft sie Sozialkapital und fünftens agiert sie als Agenda-Setter, indem sie die Interessen u.a. von Minderheiten oder Randgruppen artikuliert und an die Öffentlichkeit trägt. (vgl. Merkel, 2010, S.36, 125f; Freise, 2004, S.47ff.)

Da ZG ein breites Konzept ist, das von unterschiedlichen Wissenschaftlern unterschiedlich gehandhabt wird, bedarf es zunächst einer genauen Definition, die eine Abgrenzung zu den anderen Konzepten erlaubt. Die vorliegende Untersuchung stützt sich auf die Definition von Thiery:

„Zivilgesellschaft bezeichnet eine Sphäre kollektiven Handelns und öffentlicher Diskurse, die zwischen Privatbereich und Staat wirksam ist. Ihren organisatorischen Kern bilden eine Vielzahl pluraler, auch konkurrierender Assoziationen, die ihre Angelegenheiten relativ autonom organisieren und ihre materiellen wie immateriellen Interessen artikulieren. Ihr Spektrum umfasst u.a. Bürgerinitiativen und Bürgerrechtsgruppen, Verbände und Interessengruppen, Kultur- und Bildungseinrichtungen, religiöse Vereinigungen, Entwicklungsorganisationen und Selbsthilfegruppen. Politische Parteien werden gewöhnlich nicht zur Zivilgesellschaft gerechnet, da sie funktional zu eng auf die Erlangung staatlicher Ämter ausgerichtet sind. Ebenso werden die auf Profit ausgerichteten Privatorganisationen des Marktes i.d.R. nicht als Akteure der Zivilgesellschaft bezeichnet“. (Thiery, 2004, S.1135)

Zweifellos gehören all diese Assoziationen zur ZG, jedoch sind nicht alle Formen des bürgerlichen Engagements für die Untersuchung der Interaktion zwischen Staat und Gesellschaft interessant. Deswegen wird es im Folgenden nur um solche Vereinigungen gehen, die zwischen dem Staat und seiner Bürgern vermitteln. Diese Funktion nehmen in Russland und in vielen westlichen Ländern die NGOs ein, indem sie die demokratischen Werte der Bürger stärken und gleichzeitig Mechanismen für Bürgerexpertisen und Bürgerkontrolle bereitstellen und einen Dialog zwischen der Gesellschaft und dem Staat über die Entwicklung des Landes ermöglichen. Auf diese

---

<sup>10</sup>Zahlreiche Philosophen und Forscher wie beispielsweise Locke, Montesquieu, de Tocqueville, Dahrendorf, Putnam oder Habermas weisen darauf hin, dass eine entwickelte ZG für eine funktionierende Demokratie notwendig ist.

Art entlasten sie den Staat und tragen zur Lösung sozialer Probleme bei (vgl. Siegert, 2010, 173, Dzhibladze, o.A.).

## 2.6 Zum forschungspraktischen Vorgehen

Die vorliegende Untersuchung geht hermeneutisch<sup>11</sup>, d.h. interpretativ vor. Der Arbeit liegt eine qualitative Inhaltsanalyse zugrunde. Die Inhaltsanalyse im Allgemeinen ist

„eine empirische Methode zur systematischen und intersubjektiv nachvollziehbaren Beschreibung inhaltlicher und formaler Merkmale von Mitteilungen, meist mit dem Ziel einer darauf gestützten interpretativen Inferenz auf mitteilungsexterne Sachverhalte“ (Früh, 2001, S.133).

„Das Ziel der Inhaltanalyse ist [folglich], anhand der Textmerkmale und eventuell zusätzlicher Information Schlussfolgerungen über den Text [...] zu formulieren“. (Diekmann, 2010, S.580) Die hier verwendete qualitative Inhaltsanalyse zeichnet sich, im Unterschied zur quantitativen Inhaltsanalyse, durch Offenheit aus, d.h. es wird

„kein vorab entwickeltes inhaltsanalytisches Schema mit Analyseeinheiten, -dimensionen und -kategorien auf die zu untersuchenden Kommunikationsinhalte angelegt [...]. Vielmehr versucht sie, den Inhalt selbst sprechen zu lassen und aus ihm heraus die Analyse zu entfalten.“ (Lamnek, 2005, S.508)

Es wird zwischen drei grundlegenden Varianten qualitativer Inhaltsanalyse unterschieden, nämlich der Zusammenfassung, der Explikation und der Strukturierung (Diekmann, 2010, S.609). Im Mittelpunkt dieser Arbeit steht die Explikation, bei der im Text nach Hinweisen gesucht wird, die zum Verständnis des zu explizierenden Textteils beitragen. Zugleich erfolgt eine weite Kontextanalyse, d.h. zusätzliches, textexternes Material, wie Informationen über die Entstehungsbedingungen des Textes u.ä., wird herangezogen (ibid., S.609)

Die Analyse des Gesetzestextes unter Einbezug seines Entstehungskontextes scheint, solange das Gesetz noch nicht in Kraft getreten ist und seine Wirkung noch nicht entfaltet hat, die einzige Methode zu sein, seine (mögliche) Bedeutung für die ED zu ermitteln. Darüber hinaus hat die Inhaltsanalyse den Vorteil, dass diese Methode nichtreaktiv ist, d.h. das Material wird nicht durch den Forscher beeinflusst. (Diekmann, 2010, S.586)

Um die bereits in der Einleitung formulierte Hypothese, dass ED von den gesetzlichen Bestimmungen im Empfängerland abhängig ist, auf ihre Richtigkeit zu überprüfen

---

<sup>11</sup> Hermeneutik ist „die Lehre vom interpretativen Vorgehen.“ (Soeffner 2000, entnommen aus Lamnek, 2005, S.220).

fen, müssen zunächst die Schlüsselbegriffe „gesetzlichen Bestimmungen“ und „externe Demokratieförderung“ operationalisiert werden. Gesetzliche Bestimmungen werden in der vorliegenden Arbeit mithilfe des „Agentengesetzes“ operationalisiert. Das „Agentengesetz“ ist für die Analyse interessant weil es a) sehr deutlich die Position der Regierung darstellt, b) sehr aktuell ist und noch nicht ausreichend untersucht werden konnte und c) (momentan) einen Höhepunkt des Meinungskonfliktes zwischen der russischen Regierung und den externen Förderern darstellt.

Die ED in Russland soll in dieser Arbeit am Beispiel des Förderinstrumentes „NGO-Förderung“ untersucht werden. Wie bereits in Abschnitt 2.1. gezeigt werden konnte, stellt die ED ein hoch komplexes Geflecht aus acht Einflussfaktoren dar, die in wechselseitiger Abhängigkeit zueinander stehen. Aufgrund des begrenzten Umfangs dieser Arbeit war es notwendig, exemplarisch ein Förderinstrument herauszugreifen. In Anbetracht des besonderen Interesses der Verfasserin dieser Arbeit für den Bereich der ZG, der neben Wahlen und Institutionen einen der drei Ansatzpunkte für ED darstellt (Tab. 1), wurde mit der NGO-Förderung ein bedeutendes Förderinstrument aus diesem Gebiet für die Untersuchung ausgewählt.

### **3 Demokratie in Russland**

#### **3.1 (Un-) demokratische Entwicklungen in Russland seit dem Ende der bipolaren Weltordnung**

Nach dem Machtantritt von Gorbatschow keimte im Westen die Hoffnung auf einen Systemwechsel in der RSFSR<sup>12</sup>. Die vom Generalsekretär der KPdSU<sup>13</sup> proklamierten Ideen der *Perestroika* und *Glasnost* weckten im Westen viele Erwartungen. Jedoch setzte Gorbatschow zu sehr auf Reformen des alten Systems und scheute den Neuanfang (Hildermeier, 2011, S.16), i.e. den Übergang zu Demokratie und Marktwirtschaft. Seine Reformversuche führten dazu, dass in den Teilrepubliken nationalistische Kräfte freigesetzt wurden, die prompt anfangen sich von Moskau zu emanzipieren. Als Jelzin auf die Direktwahl setzte, die Gorbatschow gescheut hatte, und am 12. Juni 1991 zum ersten Präsidenten der RSFSR gewählt wurde, befand sich die KPdSU bereits im Auflösungsprozess und die Union war schon von der Wirtschaftskrise betroffen. Der misslungene Versuch der alten sowjetischen Eliten am 18. August 1991, die Kontrolle über das bereits auseinanderfallende System wieder zu ge-

---

<sup>12</sup> Die Russische Sozialistische Föderative Sowjetrepublik

<sup>13</sup> Die Kommunistische Partei der Sowjetunion

winnen, beschleunigte den Niedergang der UdSSR lediglich. (vgl. Eicher et al. 2006, Hildermeier 2011, Plaggenborg 2010)

Laut Hildermeier (2011, S.17) haben „Russland und die Welt [...] [Jelzin] das Entscheidende zu verdanken [...]: den alles in allem friedlichen Übergang zu einem neuen, grundsätzlich demokratischen, durch eine geschriebene Verfassung regulierten Regime [...]“. Am 12. Dezember 1993, nach der Volksabstimmung, die auf Initiative Jelzins erfolgt war, wurde die russische Verfassung, die die RF zu einem demokratischen und föderalen Rechtsstaat erklärte, angenommen.

Allerdings liegen in Jelzins Amtszeit auch die Wurzeln vieler Fehlentwicklungen. Die neue Verfassung räumte dem Präsidenten sehr viele Kompetenzen ein.<sup>14</sup> Dem Parlament wurde von der neuen Verfassung eine vergleichsweise bescheidene Stellung eingeräumt, sodass es nicht als Kontrollinstanz über die Exekutive fungieren konnte. Außerdem hat Jelzin die Präsidentialverwaltung bald so ausgebaut, dass sie zu einer Art von Parallelregierung wurde. Jelzins politisches Wirken hat das Parlament zusätzlich auch dadurch geschwächt, dass er durch das Erlassen von zahlreichen Dekreten als Gesetzgeber agierte. Darüber hinaus setzte sich der erste Präsident häufig über die Verfassung hinweg.<sup>15</sup>

Eine weitere undemokratische Entwicklung, die aus der Ära Jelzins stammt, ist die tiefe Spaltung der Gesellschaft in Folge des unkontrollierten Übergangs zur Marktwirtschaft und zur Privatisierung. Dieser Übergang verlief so rapide (und war zudem kaum sozial abgefedert), dass er für die Bevölkerung zu einem Schock wurde. Nur einige wenige Bürger (unter ihnen nicht zufällig viele Direktoren der ehemaligen sowjetischen Betriebe und Fabriken) haben von der Privatisierung profitiert. Der Rest der Bevölkerung hat innerhalb kürzester Zeit alles verloren. Die Schere zwischen Reichen (den neuen „Oligarchen“) und Armen klaffte rasch sehr weit auseinander und die Mittelschicht verschwand nahezu vollständig. Die Tatsache, dass der amtierende Präsident nicht nur zugelassen hat, dass eine Handvoll Menschen das ganze Volksvermögen usurpierte, sondern sich auch mit ihnen zusammenschloss (nicht zuletzt weil er ihre Unterstützung bei den Wahlen 1996 brauchte), verursachte

---

<sup>14</sup>Dies ist vor allem auf die schweren (und zum Teil gewaltsam ausgetragenen) Konflikte zwischen der Exekutive und der Legislative bei der Entstehung der Verfassung sowie auf die Tatsache, dass die letzte Version der Verfassung von Jelzin selbst stammte, zurückzuführen.

<sup>15</sup>Wie etwa 1994 bei der Ernennung von Generalstaatsanwalt Iljuschenko oder der Präsidentin der Zentralbank Paramonowa ohne die in der Verfassung vorgesehene Bestätigung des Kandidaten durch den FödRat bzw. die Staatsduma (Duma). Das gleiche gilt auch für die Entlassungen mehrerer Premiers, welche 1998/99 ohne die notwendige Zustimmung der Duma erfolgten. (Eicher, 2006; Hildermeier, 2011)

eine tiefe Enttäuschung innerhalb der Bevölkerung, führte zur Abwendung vom neuen demokratischen System und erzeugte vielerorts eine Nostalgiewelle für den vergangenen Kommunismus. (Hildermeier, 2011, S.18ff.; Eicher et al., 2006, S.330ff.)

Putin, der ehemalige Chef des FSB<sup>16</sup>, wurde innerhalb kürzester Zeit, nachdem er auf der politischen Bühne erschienen war, zu Jelzins Nachfolger im Präsidentenamt. Nach wenigen Monaten seiner Amtszeit als Ministerpräsident wurde er im Dezember 1999 von Jelzin bei seinem vorzeitigen Rücktritt zum Bevollmächtigten ernannt, wodurch er „in die aussichtsreichste Position für die vorgezogenen Präsidentenwahlen im März 2000 gebracht“ wurde, die er auch gewann. (Eicher et al., 2006, S.295-365) Das der breiten Masse der Bevölkerung noch relativ unbekanntes junge und dynamische Staatsoberhaupt gewann durch seine souveräne Art und seine Wahlversprechen, Russland wieder in eine Großmacht zu verwandeln, den Ausverkauf des Staatseigentums zu stoppen und Ordnung im Land zu schaffen, schnell an Popularität. Bereits kurz nach seinem Amtsantritt leitete Putin seine Reformen ein: im August 2000 wurde die Zusammensetzung des FödRat geändert. Anstatt der Gouverneure und regionalen Parlamentspräsidenten, bildeten nun deren Delegierte, die weniger politisches Gewicht hatten, den FödRat. Zur gleichen Zeit schuf Putin den „Staatsrat“, ein außerkonstitutionelles beratendes Gremium, in dem die Gouverneure den Präsidenten über die Situation in Regionen informieren und ggf. Probleme ansprechen können. Allerdings können sie nun, anders als es im FödRat möglich war, ihre Anliegen beim Präsidenten lediglich als Bitte und nicht als Anspruch äußern. Ein Jahr später (2001) wurde ein Gesetz „über politische Parteien“ verabschiedet, wonach die Vorschriften zur Schaffung neuer Parteien verschärft wurden und dem Justizministerium das Recht eingeräumt wurde, die Liquidation von Parteien zu initiieren.<sup>17</sup> 2004 hat der Präsident die regionale Exekutive durch die Abschaffung der Direktwahl der Gouverneure weiter geschwächt. Seitdem werden Gouverneure „auf Vorschlag“ des Präsidenten von den Regionalparlamenten gewählt, was de facto einer Zentralernennung gleichkommt. Darüber hinaus gründete Putin seine eigene Partei. Aus der *Vaterlandspartei*, der Partei *Einheit* und der Partei *Ganz Russland* wurde im Dezember 2001 die *Einige Russland (ER)*. Bereits bei den Wahlen 2003 erreichte sie 37,6% der Stimmen, die Wahlen 2007 brachten der Partei schließlich 63,5% der Stimmen und die verfassungsändernde Mehrheit. Da die eigene Partei

---

<sup>16</sup>Staatssicherheitsdienst, die Nachfolgeorganisation des KGB

<sup>17</sup>Dieses Gesetz wurde 2004 im zweiten Schritt verschärft, indem die Minimalanzahl der erforderlichen Mitglieder von 10 000 auf 50 000 angehoben wurde.

stets loyal zu Putin und all seinen Vorhaben war und ist, kann man von einer vollständigen Kontrolle des Parlamentes durch den Präsidenten sprechen. (Kommersant, 2012, Eicher et al., 2006, S.318ff.; Hildermeier, 2011, S.20ff.)

Darüber hinaus ging Putin energisch gegen die „Oligarchen“ bzw. deren Einmischung in die Politik vor. Seit dem politisch motivierten (AI 2010) Prozess gegen Michail Chodorkowski, der die oppositionellen Parteien finanziell gefördert hat, sind die Reichsten des Landes nicht mehr bereit, die Opposition zu unterstützen. Ähnlich wie den Einfluss der „Oligarchen“, hat Putin die kritischen Medien ausgeschaltet, indem beispielsweise Besitzer kritischer Fernsehsender „enteignet“ wurden. Damit erreichte Putin, dass die Medien fortan wieder durch den Kreml kontrolliert wurden. Zwar existiert in Russland eine kleine Anzahl von kritischen Zeitungen, jedoch zählen sie aufgrund ihrer kleinen Auflage nicht zu den Meinungsmachern und haben nur einen kleinen Leserkreis. (Hildermeier, 2011, S.21; Siegert, 2010, S.180) Nach zwei Amtszeiten wurde Putin 2008 von Medwedew – damaliger Ministerpräsidenten und ein ehemaliger Studienkamerad Putins – als Präsident abgelöst und nahm selbst den Posten des Premiers ein. Medwedew hat insgesamt den von Putin eingeschlagenen Kurs der Zentralisierung und Stärkung der „Vertikale der Macht“ weiter verfolgt, obwohl sein Regierungsstil etwas sanfter war. Der Einfluss Putins auf die Politik blieb jedoch weiterhin sehr stark. Hildermeier (2011, S.21) spricht in diesem Zusammenhang von „einer einvernehmlichen Doppelherrschaft“. Unter Medwedew wurde die Legislaturperiode der Duma auf fünf und die Amtszeit des Präsidenten auf sechs Jahre verlängert. Das Prozedere der Wahl des Vorsitzenden des Verfassungsgerichts durch die Richter wurde durch seine Ernennung durch den Föderalrat „auf Vorschlag“ des Präsidenten ersetzt. (Kommersant, 2012) Seit Mai 2012 ist Putin erneut Präsident der RF.

Indem sie die Amtsperioden der ersten beiden russischen Präsidenten dahingehend vergleichen, inwiefern diese ausschlaggebend für die Entwicklung der Demokratie waren, merken Eicher und Beichelt (2006, S.298) an, dass „während in der Amtszeit Jelzins eine politische Öffentlichkeit existierte und die Gewaltenteilung wenigstens ansatzweise anerkannt wurde, [...] in der Ära Putin eine deutliche Beschneidung der politischen Rechte und bürgerlichen Freiheiten ins Auge [fällt]“. Kritisch wird auch die Entmachtung der Regionen betrachtet, denn Putins Zentralisierung der Macht stehe in einem Zielkonflikt, so die Argumentation weiter, mit den bürgerlichen Freiheiten und den politische Teilhaberechten. Eicher und Beichelt kommen zu dem Er-

gebnis, dass „die Rechtsstaatlichkeit [...] in Putins Modell einer „gelenkten Demokratie“ latent bedroht [ist]“. (Eicher et al., 2006, S.313)

Abschließend lässt sich sagen, dass der Demokratisierungsprozess in Russland nicht den Erfolg hatte, auf den viele westliche Partner gehofft hatten. Die russische Demokratie hatte bereits bei ihrer Entstehung schwere „Geburtsfehler“ und wurde durch Jelzin und seine Nachfolger insbesondere durch die Aushöhlung demokratischer Kontrollmechanismen weiter kontinuierlich geschwächt.

### **3.2 Demokratiedefizite aus der Sicht auswärtiger Beobachter**

Die Entwicklungen in Russland sowie der Status quo in Bezug auf Demokratie werden unterschiedlich bewertet. Während Wissenschaftler wie Merkel und Puhle Russland als defekte Demokratie bezeichnen<sup>18</sup>, argumentieren andere wie beispielsweise Carothers (2009) oder Patze (2010), dass es sich im Falle Russlands um einen semi-autoritär bzw. autoritär regierten Staat handelt. Zieht man empirische Studien zur Rate, so stellt man fest, dass abhängig von dem der Messung zugrunde liegenden Demokratiekonzept und dem Forschungsdesign unterschiedliche Ergebnisse zustande kommen. Vom Bertelsmann Transformation Index wird Russland 2012 als „stark defekte Demokratie“ eingestuft, während Polity IV das Land 2011 als „closed anocracy“ (geschlossenes System zwischen Demokratie und Autokratie), der Freedom House Index es als „not free“ und „consolidated authoritarian regime“ (konsolidiertes autoritäres System) und der Patze-Lauth-Index (2010) es als „stark autoritäres politisches System“ bezeichnet. (Kuzmits, 2012, Marshall & Jagers 2012; FH 2012b; Patze, 2010) Merkel (2010, S.23) weist darauf hin, dass „die Trennlinie zwischen hochgradig defekten Demokratien und „weichen“ autoritären Regimen [...] sehr dünn sein [kann]“.

Unabhängig davon, wie man das Land aktuell verortet, bestand zu Beginn der 1990er Jahre die Hoffnung auf eine Demokratisierung des Landes, die ausländische Geber dazu veranlasste, aktiv ED zu betreiben. Auch wenn bezüglich der Tatsache, dass Russland nicht zu den *embedded democracies* gehört und auf dem Weg zu einer konsolidierten Demokratie derzeit eher Rück- als Fortschritte zu verzeichnen sind, im Westen ein weitgehender Konsens besteht, wird die ED auch heute noch fortgeführt.

---

<sup>18</sup>Im Jahr 2002 hat Merkel das russische System als illiberale Demokratie eingestuft, vier Jahre später, 2006 als stabilisierte delegative Demokratie. Vgl. Merkel, 2004, Table 2.; Merkel et al., 2006, S.297.

Aus Sicht der meisten unabhängigen ausländischen Beobachter weist Russland mehrere gravierende Demokratiedefizite auf. Zunächst wird darauf hingewiesen, dass in der RF *de facto* keine Medienfreiheit existiert. In der Rangliste der Pressefreiheit der *RoG* (2011) nimmt Russland 2011 Platz 142 von den insgesamt 179 untersuchten Ländern ein und schneidet somit schlechter als viele afrikanische und lateinamerikanische Staaten ab.

Die nächste Hürde auf dem Weg zur funktionierenden Demokratie stellt in Russland die stark ausgeprägte Korruption in der öffentlichen Verwaltung dar. Der Korruptionswahrnehmungsindex von *TI* weist der RF Platz 143 in einer Liste von insgesamt 182 Ländern zu, was nicht zuletzt an den zu niedrigen Gehältern liegen dürfte (Eicher et al., 2006, S.311)

Schwere Verletzungen der Menschenrechte sind an der Tagesordnung und bleiben häufig ungeahndet. Der von *AI* veröffentlichte Länderbericht 2011 beschreibt die Situation in Russland in Bezug auf Menschenrechte folgendermaßen:

„Das umstrittene Ergebnis der Parlamentswahl im Dezember 2011 führte zu landesweiten Protesten, bei denen Hunderte von friedlichen Demonstrierenden festgenommen wurden. Das gesamte Jahr über wurde das Recht auf Versammlungsfreiheit bei Protesten zu politischen, ökologischen, sozialen und anderen Themen immer wieder verletzt. Die Arbeit der Medien unterlag nach wie vor sehr starken Einschränkungen. Einige Angehörige religiöser Minderheiten wurden verfolgt. Es gab weiterhin Besorgnis angesichts der willkürlichen Anwendung des Gesetzes zur Bekämpfung des Extremismus. Menschenrechtsverteidiger und Journalisten waren weiterhin starkem Druck ausgesetzt, und Ermittlungen zu früheren Übergriffen blieben zumeist ergebnislos. Trotz oberflächlicher Reformen bei der Polizei gingen weiterhin zahlreiche Berichte über Folterungen ein. Die Sicherheitslage im Nordkaukasus war noch immer instabil; sowohl bewaffnete Gruppen als auch die Sicherheitskräfte begingen gravierende Menschenrechtsverstöße.“ (*AI* 2011b)

Drüber hinaus bescheinigen die Menschenrechtler von *HRW* die gravierende Missachtung der Rechte sexueller Minderheiten. Durch die von den Mitgliedern der *ER* eingebrachten und in einigen russischen Regionen verabschiedeten Gesetze über das Verbot der „homosexuellen Propaganda“<sup>19</sup> wurden die Rechte der Minderheiten erheblich verletzt.

In Bezug auf die faire Behandlung der Parteien stellt *HRW* (sowie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)) fest, dass die 7%-Schwelle für den Einzug in die Duma für neugegründete Parteien zu hoch ist. Alle unabhängigen Parteien, die 2010 gegründet wurden (*Parnas, Anderes Russland, RotFront* etc.), wurden nicht zur Registrierung zugelassen. Trotz der in Juni 2011 beschlossenen Senkung der Schwel-

---

<sup>19</sup> Auf föderalem Niveau existiert noch kein Gesetz solcher Art.

le von 7% auf 5% ab 2016, profitierten bei den Wahlen 2011, so wie bei den Wahlen zuvor, die Pro-Regierungsparteien vom besseren Zugang zu Medien und administrativen Ressourcen. (*HRW* 2012)

Patze, der die Lage der Demokratie in Russland eingehend untersucht hat, kommt zum Ergebnis, dass es sich im Falle Russland um eine stark gefährdete Rechtsstaatlichkeit handelt:

„Das Maß an Respekt vor der Würde des Rechts und die Autorität des vor Recht und Gerechtigkeit bestehenden richterlichen Erkenntnisurteils ist in Russland insgesamt schwach ausgeprägt. In beachtlichem Umfang beeinflussen außerrechtliche Gesichtspunkte die Prozessverläufe und Urteilssprüche der Gerichtsbarkeiten“. (Patze, 2011, S.241)

Außerdem weist er auf die mangelnde Rechtsbeständigkeit in der RF hin:

„Viele Gesetzestexte wurden häufig und in schneller Abfolge geändert. Der Gesetzgeber und das Verfassungsgericht haben wiederkehrend Rechtsnormen erlassen, die die anerkannten Freiheiten des Menschen und Bürgers schmälern bzw. aufkündigen. (Patze, 2011, S.233)

Dies werde vor allem dadurch möglich, führt er aus, dass „die Bestellung der Verfassungsrichter [...] faktisch dem Verantwortungsbereich der Exekutive [unterliegt].“ (Patze, 2011, S.252)

In Bezug auf die Kooperation mit dem EGMR betont *HRW* (2012), dass obwohl Russland die vom EGMR festgelegte Schadensersatzsummen an die Opfer der Menschenrechtsverstöße strikt zahlt, Gerichtsentscheidungen in ihrem Kern nicht umgesetzt werden. Zur Arbeit der Menschenrechtler merkt *HRW* an, dass sie nach wie vor in Russland bedroht werden und dass das Klima für die Tätigkeit der NGO-Aktivisten feindlich bleibt.

### **3.3 Demokratisierungsbereitschaft der russischen Regierung**

Der Rahmen, den Russland für die ED setzt, kann am Beispiel der Beziehung zur EU anschaulich skizziert werden, für die das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) als Rechtgrundlage dient. 1997 in Kraft getreten, lief es 2007 aus, wird jedoch seitdem automatisch um ein weiteres Jahr verlängert, sofern es nicht von einer der beiden Seiten aufgekündigt wird. Es bildet die Grundlage für die Zusammenarbeit in den Bereichen Gesetzgebung, Wirtschaft, Soziales, Finanzen, zivile Wissenschaft und Technik und Kultur. (Europa, 2010) Bereits 2006 haben beide Seiten angekündigt, ihre Beziehungen auf ein neues höheres Niveau bringen zu wollen, näm-

lich auf das Niveau der „Strategischen Partnerschaft“. (Spanger, 2006, S.1) Bis jetzt ist ein neuer Rahmenvertrag jedoch noch nicht zustande gekommen.<sup>20</sup>

Das PKA stuft die RF als Transformationsland ein und hat das Ziel, neben der Schaffung eines verträglichen Rahmens für den politischen Dialog, die demokratische und wirtschaftliche Entwicklung Russlands zu unterstützen und das Land auf seinem Weg zur Marktwirtschaft zu begleiten. Da es die graduelle Anpassung Russlands an die demokratischen Normen und Werte der EU einschließt, stellt es ein asymmetrisches Abkommen dar. (Fischer, 2010, S.232) Ursprünglich wurde der Vertrag von der RF in dieser Form akzeptiert. Dies ist zum einen mit der pro-westlichen Orientierung der damaligen politischen Elite und zum anderen mit der Abhängigkeit Russlands von der europäischen Unterstützung zu erklären. Bereits in der ersten Amtsperiode von Putin wurde jedoch deutlich, dass die neue Führung es für nicht notwendig hält, sich an die EU anzupassen und zunehmend Wert auf Eigenständigkeit und Souveränität legt. Die Verhandlung über die „Vier Gemeinsamen Räume“<sup>21</sup> ist ein gutes Beispiel dafür, dass Russland sich immer mehr von der EU emanzipiert und sich auch durchzusetzen weiß. Vor allem die den Verträgen zugrunde liegenden Werte wurden zum Stein des Anstoßes, da Russland nicht länger bereit war, sich den von der EU diktierten Normen und Regeln anzupassen. Letzten Endes wurden die in dem PKA festgelegten Werte wie Demokratie, Menschenrechtsschutz und Rechtsstaatlichkeit bei den „Wegekarten“ durch Freiheit, Justiz und Sicherheit abgelöst. (Fischer, 2010, S.234)

Seit Jahrtausendwende versucht die russische Regierung sich der Konditionalität der europäischen Förderung zu entziehen. Das wird auch bei der Kooperation im Bereich der technischen Zusammenarbeit im Rahmen von TACIS und ENPI ersichtlich<sup>22</sup>. In den 1990er Jahren war Russland der größte pro-Kopf-Empfänger der EU-

---

<sup>20</sup>Zwischen Herbst 2006 und Frühjahr 2008 blockierte Polen mit seinem Veto (aufgrund eines bilateralen Konflikts mit Russland) die Einleitung der Verhandlungen. Nach dem russisch-georgischen Krieg im August 2008 traf der Europarat die Entscheidung, die Verhandlungen auszusetzen und zunächst die Beziehungen zur RF einer Revision zu unterziehen, die im November 2008 jedoch aufgehoben wurde. (Fischer, 2010, S.245)

<sup>21</sup>Im Rahmen des PKA wurden die s.g. „Vier Gemeinsamen Räume“ anhand von „Wegekarten“ („Road Maps“) zwischen der EU und der RF festgelegt: gemeinsamer Wirtschaftsraum, Freiheit, Sicherheit und Justiz, Externe Sicherheit und Forschung, Bildung und Kultur.

<sup>22</sup>TACIS: Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States. Das Programm mit dem Ziel der finanziellen Unterstützung der wirtschaftlichen und politischen Transformation in den ehemaligen sowjetischen Ländern wurde 1991 gestartet. Es sah die Anpassung der jeweiligen Länder an die Regeln und die Normen der EU. Nach der Einführung der „Europäischen Nachbarschaftspolitik“ (ENP) trat 2007 das s.g. ENP-Instrument an die Stelle der TACIS. Obwohl Russland nicht zu den ENP-Staaten gehört, wird die technische Zusammenarbeit zwischen der EU und der RF seitdem über ENPI abgewickelt. (Fischer, 2010, S.246)

Fördermittel für die ehemalige Sowjetunion. Im Fokus des Programms lag die Entwicklung des wirtschaftlichen und administrativen Bereichs. In der ersten Amtsperiode von Putin konzentrierte sich die Unterstützung der EU vor allem auf weitere Demokratisierungsmaßnahmen und die Förderung der Regierungskapazitäten. Jedoch wurden bald Ent-Demokratisierungstendenzen wie die Re-Zentralisierung des föderalen Systems, das Verschwinden der Pressefreiheit oder die Einschüchterung der zivilgesellschaftlichen Organisationen deutlich. Die Fördermittel von TACIS, die an politischen Bedingungen geknüpft sind, wurden entsprechend kontinuierlich gekürzt, von mehr als 200 Millionen Euro im Jahr 1991 auf 60 Millionen 2006. Die Konditionalitätspolitik der EU zeigte jedoch wenig Wirkung, nicht zuletzt deshalb, weil zugleich die Einnahmen der RF aufgrund der steigenden Ölpreise in die Höhe schnellten. Dies ermöglichte der Regierung, ihre Schulden bei den internationalen Gebern zu begleichen und die weiteren Reformen zum größten Teil selbst zu finanzieren. Allmählich änderte sich so auch die Selbstwahrnehmung Russlands: Die RF sah sich zunehmend als wichtigen politischen Akteur und aufsteigende Großmacht und war nicht mehr bereit die Rolle des „Juniorpartners“ zu spielen. Dies äußerte sich insbesondere in gehäufte Kritik der russischen Regierung an der Ungleichheit der Kooperation. Die Einmischung der europäischen Demokratieförderer in innere Angelegenheiten wurde zunehmend als unberechtigt empfunden. (Fischer, 2010)

Derzeit wird das neue Abkommen über die „Strategische Partnerschaft“ verhandelt. Die Verhandlungen sind langwierig, was im Lichte der Meinungsverschiedenheiten verständlich erscheint. Viel diskutiert sind besonders Themen wie die Energiesicherheit, sicherheitspolitische Aspekte und die Entstehung einer gleichberechtigten Partnerschaft. Dabei steht die EU vor einem Dilemma: Einerseits ist die RF ein wichtiger Handelspartner und Lieferant von Energie, auf die man zumindest mittelfristig noch angewiesen ist, „andererseits scheinen die Differenzen in den Wertvorstellungen zuweilen unüberbrückbar.“ (Spanger, 2006, S.1)

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Russland nach wie vor an der Zusammenarbeit mit der EU interessiert ist, da sie für das Land weiterhin ein wichtiger Handels- und Modernisierungspartner ist. Jedoch zeigt sich Russland nicht länger bereit, dem europäischen Demokratisierungskurs zu folgen und betrachtet die Versuche externer Akteure, den Demokratisierungsprozess im Land zu forcieren als illegitime Einmischung in die Innenpolitik. Dementsprechend versucht die Regierung sich von sol-

chen fremden Einflüssen zu schützen, indem sie die Grenzen für die externe Demokratieförderung immer enger setzt.

### **3.4 Zivilgesellschaft als Hebel für externe Demokratieförderung in Russland**

Nach dem politischen Umbruch Anfang der 1990er Jahre waren die Hoffnungen zunächst groß, dass in Russland eine breite Mittelschicht (mit demokratiefreundlichen Einstellungen) entstehen würde, die den Politikern gegenüber die Interessen der Gesellschaft artikuliert und damit zum Motor der ZG würde. Diese Erwartungen sind nicht eingetroffen, denn wie bereits erwähnt, hat die Privatisierung die russische Gesellschaft stark polarisiert. Der Staatsdefault Ende 1990er Jahre hat sich dann zusätzlich negativ auf das Entstehen einer Mittelschicht ausgewirkt. Bis heute gilt die Gesellschaft Russlands als sozioökonomisch sehr gespalten. Die Mittelschicht ist immer noch vergleichsweise schwach ausgeprägt. (Eicher et al., 2006, S.330) Darauf deuten auch die Werte des Gini-Koeffizienten hin, mit dessen Hilfe soziale Ungleichheit gemessen wird. 2009 lag dieser Wert bei 40,11%, was Russland eine ziemlich hohe gesellschaftliche Ungleichheit bescheinigt (Tab.2). Gleichzeitig lebten 13,1% der Bevölkerung unter der Armutsgrenze. (CIA, 2012)

Trotz der ungünstigen Bedingungen hat sich im neuen Russland ein Teil der Bürger in verschiedenen NGOs selbst organisiert, um die Existenz und die Entwicklung der jungen Demokratie abzusichern. Diese Selbstorganisation wurde erst mit dem sowjetischen Versammlungsgesetz vom 9. Oktober 1990 überhaupt ermöglicht. Zuvor war jede bürgerliche Aktivität, die nicht von der KPdSU gestattet wurde, untersagt. Als das alte System ins Wanken geriet, ergriffen viele neugegründeten NGOs Partei und unterstützten Jelzin gegen die alte sowjetische Elite, um die Gefahr eines Rückfalls ins autoritäre System zu verhindern. Jedoch distanzieren sich die NGOs von dem neuen Präsidenten, als er 1994 den ersten Tschetschenienkrieg begann. Trotz dieser Entfremdung unterstützte die ZG Jelzin bei den Wahlen 1996 erneut, vor allem um sicherzustellen, dass nicht der kommunistische Kandidat Sjuganow an die Macht kommt. Die 90er Jahre sind für die NGOs durch einen Spagat zwischen ihrem moralischen Anspruch und den realpolitischen Kompromissen, die sie teilweise eingehen mussten, gekennzeichnet. (Siegert, 2010) Insgesamt kann man die bürgerlichen Aktivitäten in dieser Zeit als eher schwach im Vergleich zu den etablierten Demokratien bezeichnen. Siegert nennt hierfür drei Gründe: Erstens das kontinuierliche Sinken des Bruttoinlandsproduktes Russlands bis Ende der 90er Jahre, zweitens eine allgemeine Passivität der Menschen, die er auf die Erfahrung aus sowjetischer Zeit zu-

rückführt, dass „mobilisierende“ Formen von Beteiligung keinerlei Wirkung zeigen. Drittens existierten in Russland noch viele aus der sowjetischen Zeit stammende Netzwerke sowie die Tradition der gegenseitigen Hilfe, sodass viele Bürger die Gründung formeller Organisationen für überflüssig hielten.<sup>23</sup> (ibid., 179)

Konnten die NGOs in der Ära Jelzin noch weitestgehend unabhängig vom Staat agieren, änderte sich dies mit Putins Amtsantritt schnell. Der neue Präsident versuchte konsequent zuerst den Einfluss der freien Medien und der „Oligarchen“ und später die Einwirkung der NGOs auf die Staatsführung zu reduzieren. Auf seine ersten Versuche, NGOs in die „gelenkte Demokratie“ einzufügen, reagierten Letztere mit der Schließung von NGO-Koalitionen, um ihre Autonomie und Handlungsfreiheit zu erhalten. Die bekannteste Koalition ist *Narodnaja Assambleja* (Volksversammlung), in der etablierte NGOs wie *Memorial*, die *Moskauer Helsinki Gruppe*, die *Stiftung zur Verteidigung von Glasnost* oder die *Sozialökonomische Union* vertreten sind. Der 2002 in Kraft getretene, viel umstrittene Steuerkodex, der die Besteuerung von NGOs vorsieht, hat viele NGOs an den Rand des Ruins getrieben. Die Verhaftung von Chodorkowskij im Herbst 2003 verschärfte die Lage vieler NGOs erneut. Der Prozess gegen den ehemaligen „Oligarchen“, der neben der Unterstützung der Opposition auch die NGOs gefördert und eine eigene Stiftung für diese Zwecke gegründet hatte, nahm den Aktivisten die Hoffnung auf nachhaltige Finanzierung durch die russischen Unternehmer. Der zur gleichen Zeit stattgefundenen Machtwechsel in Georgien (bekannt als die „Rosenrevolution“), an dem laut Putin die vom Ausland finanzierten NGOs „Schuld“ hatten, hat darüber hinaus dazu geführt, dass die Spannungen zwischen dem Kreml und den bürgerlichen Organisationen zunahm. Aufgrund der Rahmenbedingungen, unter denen die NGOs agierten (steigende Kontrolle der Medien durch die Regierung und das Verschwinden des freien öffentlichen Raums), haben viele von ihnen Formen angenommen, die im Westen eher unbekannt sind. Die russischen NGOs, so Siegert, wurden von der Regierung in die Rolle von politischen Ersatzparteien gedrängt, die Funktionen der Opposition, des Informationskanals zwischen politischer Elite und Gesellschaft sowie der Interessensvertretung übernahmen. (Siegert, 2010)

---

<sup>23</sup>Howard, der die ZG im postkommunistischen Europa untersucht hat, formuliert die Gründe für die Unwilligkeit der Menschen in postkommunistischen Ländern, Organisationen beizutreten, folgendermaßen: a) Misstrauen gegenüber kommunistischen Organisationen, b) das Fortdauern der privaten Netzwerke und c) die Enttäuschung über den Postkommunismus. (vgl. Howard, 2003, S.122).

2006, ein Jahr nach dem Machtwechsel in der Ukraine, wurde in Russland eine vom Staat kontrollierte s.g. „Gesellschaftskammer“ ins Leben gerufen, die formell die Mitwirkung der ZG beim Gesetzgebungsverfahren und die Kontrolle der Exekutive zum Ziel hatte. Allerdings ließ die Zusammensetzung der Kammer in den Augen der meisten NGOs zu wünschen übrig, da sie für die ZG nicht repräsentativ war. Viele NGOs beteiligten sich deswegen aus Protest nicht daran. Kurz danach, im April 2006, trat das neue NGO-Gesetz in Kraft. Es räumte dem Staat weitreichende Möglichkeiten ein, NGOs zu kontrollieren und falls notwendig Sanktionen zu verhängen. Die ausländischen NGOs mussten sich bis Mitte Oktober 2006 neu registrieren lassen und seitdem nicht nur regelmäßig Finanz- und Sachberichte bei der dem Justizministerium unterstellten Behörde, *Rosregistracija*, vorlegen, sondern auch Jahrespläne genehmigen lassen. Das Gesetz sollte laut der Begründung der Staatsbeamten der besseren Kontrolle der vor allem aus dem Ausland finanzierten NGOs dienen. Außerdem hätten, so die Erklärung, die russischen Geheimdienste konkrete Hinweise auf die Finanzierung terroristischer Organisationen über die NGOs. Darüber hinaus – dieser Punkt wird immer wieder von Putin betont – sollte die Einmischung der ausländischen Regierungen in die russische Politik verhindert werden. Seit dem Inkrafttreten des Gesetzes gerieten die NGOs ins Visier der Behörden, indem sie verstärkt auf die Einhaltung von Bestimmungen wie etwa des Arbeitsrechts, des Steuerrechts, Brandschutzes überprüft wurden. Die Folge davon war ein erheblicher administrativer Mehraufwand sowie ein teilweise rechtswidriges Vorgehen seitens der Behörden, deren Angestellte auch private Interessen verfolgten. (Siegert, 2010, S.184ff.)

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass zivilgesellschaftliches Engagement in der RF kein großes Ansehen genießt. Viele Menschen sind den NGOs gegenüber immer noch misstrauisch, nicht nur aufgrund der sowjetischen Vergangenheit, sondern auch in Folge der ständigen scharfen Kritik seitens der Regierung. Inzwischen wächst jedoch in der Bevölkerung die Unzufriedenheit mit der aktuellen Situation, mit den unterbleibenden Reformen, der florierenden Korruption, den immer tieferen Einschnitten in die bürgerlichen Freiheiten und der Willkür der Behörden. Die überwiegend friedlichen Demonstrationen und Proteste mit Zehntausenden von Teilnehmern, die in Moskau, Sankt Petersburg, Jekaterinburg und vielen anderen Städten Russlands seit Ende 2011 immer häufiger stattfinden, zeigen deutlich, dass die Russen zunehmend politisch aktiv werden und sich durchaus mobilisieren lassen. Gleichzeitig entstehen in Russland, so Siegert, in großer Zahl neue Formen des bürgerlichen Han-

delns: Initiativen gegen die Willkür der Verkehrspolizei oder Aktionen und Unterschriftsammelkampagnen gegen die immer dichtere Bebauung der ohnehin schon überfüllten Städte. Immer häufiger schließen sich Bürger zusammen, um sich gegen unzulässige Übergriffe der Behörden in ihre Rechte zu wehren. Solche Entwicklungen, argumentiert Siegert, ähneln stark den westlichen Neuen Sozialen Bewegungen der 1950er und 1960er Jahre. Auch wenn bei den bisherigen Protestaktionen wenig mit den etablierten NGOs zusammengearbeitet wurde, könnte in der Verknüpfung von Erfahrung und Expertise der etablierten NGOs mit der Legitimität und dem Energiepotential der kleinen Bürgerinitiativen eine Chance für die russischen ZG liegen. (Siegert, 2010, S.187) Die ZG scheint in Russland momentan der einzige Ansatzpunkt für eine mögliche Demokratisierung zu sein.

**Zwischenfazit:** Zurzeit stellen fast alle auswärtigen Beobachter im Vergleich zu den 1990er Jahren Rückschritte in der demokratischen Entwicklung Russlands fest. Es besteht kein Konsens hinsichtlich der Frage, wie die RF aktuell zu verorten ist. Unabhängig davon, wie man Russland einstuft, besteht kein Zweifel daran, dass es sich nicht um eine funktionierende rechtsstaatliche Demokratie handelt. Wenn man das politische System der RF mit dem Modell der *embedded democracy* vergleicht, stellt man fest, dass gleichzeitig mehrere Teilregime beschädigt sind<sup>24</sup> und Russland Merkmale der illiberalen, der delegativen und auch teilweise der exklusiven Demokratie aufweist. Nicht nur die Regeln eines offenen und fairen Wahlkampfes werden (z.B. durch den ungleichen Zugang zu den Medien oder die Einführung der 7%-Hürde für den Duma-Einzug<sup>25</sup>) verletzt, sondern auch wichtige Rechte wie die Versammlungs-, die Informations- oder auch die Meinungsfreiheit werden beeinträchtigt. Der Herrschaftsanspruch der Exekutive ist sehr weitreichend. In Russland betrifft dies insbesondere die Machtfülle des Präsidenten (Stichwort „Superpräsidentialismus“), der nur unzureichend von Legislative und Judikative kontrolliert werden kann. Die aktuellen Entwicklungen deuten vielmehr darauf hin, dass der Präsident in der Lage ist, die anderen beiden Gewalten in seinem Sinne zu steuern und zu missbrauchen: Politisch motivierte Verhaftungen und Verurteilungen zeichnen diesbezüglich ein deutliches Bild und zeigen, dass der Rechtsschutz des Individuums zunehmend gefährdet ist. Die horizontale Gewaltenkontrolle scheint somit ein großes

---

<sup>24</sup>Betroffen sind, wenn auch in unterschiedlichem Maße, das Wahlregime sowie die Teilregime der bürgerlichen Freiheitsrechte, der politischen Partizipationsrechte und der horizontalen Verantwortlichkeit.

<sup>25</sup>2011 wurde diese Grenze erneut auf 5% gesenkt.

Manko des russischen politischen Systems darzustellen. Die Wurzeln dieser Fehlentwicklung liegen bereits in Jelzins Präsidentschaft. Die Ent-Demokratisierung des Systems in der Ära Putins geht hauptsächlich auf seine Strategie der Stärkung der „Machtvertikale“<sup>26</sup> zurück. Aus der Sicht der russischen Regierung ist Russland eine „gelenkte Demokratie“<sup>27</sup>. Die Regierung versucht alle „störenden Faktoren“ auszuschalten und lässt den externen Demokratieförderern immer weniger Spielraum. Gleichzeitig zeigt sich die russische ZG gespalten: Ein immer noch bedeutender Teil der Bevölkerung will einen starken Präsidenten. Nach den Unsicherheiten und Krisen der 90er Jahre nehmen viele Russen Putin, trotz undemokratischen Entwicklungen, immer noch als einen Garanten für Stabilität, Sicherheit und wirtschaftliches Wachstum wahr. Die Meinung, dass Russland als Vielvölkerstaat (mit Sezessionsbewegungen), als Nuklearmacht und als territorial sehr großes Land nicht leicht zu steuern ist und deswegen einer starken Hand bedarf, ist nach wie vor verbreitet. Es wächst jedoch auch der Unmut in der Bevölkerung: zunehmend wenige sind mit Putins Kurs einverstanden. Dies äußert sich vor allem darin, dass die Menschen politisch aktiv werden und trotz des Risikos verhaftet zu werden häufiger auf die Straßen gehen, um gegen die Regierung zu demonstrieren. Zugleich versuchen immer mehr Bürger, sich im Rahmen von kleinen Initiativen zusammenzuschließen und lokale Probleme durch demokratische Mittel wie etwa friedliche Demonstrationen oder Petitionen zu lösen. Der Wunsch nach Verbesserung der aktuellen Situation und nach mehr Demokratie ist vorhanden – und im Grunde auch das Potential hierfür.

#### **4 Das „Agentengesetz“ und seine Folgen für russische NGOs und externe Demokratieförderung**

Das neue russische NGO-Gesetz, das im Schnellverfahren von der Duma angenommen, vom FödRat gebilligt und von Präsident Putin am 20.07.2012 unterzeichnet wurde, stieß im Westen auf scharfe Kritik. In der westlichen Presse wurde es sofort als „Agentengesetz“ abgestempelt und füllte wochenlang die Schlagzeilen der Zeitungen. Jedoch wird das neue Gesetz in den Medien subjektiv und reduziert dargestellt. Im Folgenden findet eine detaillierte Analyse des Gesetzestextes statt, mit dem Ziel, zunächst festzustellen, was das Gesetz besagt und wie es zu interpretieren ist.

---

<sup>26</sup>Die Machtkonzentration bei der Exekutive

<sup>27</sup>W. Surkow nutzte die Bezeichnung „gelenkte Demokratie“ erstmals in seinem Vortrag vor Mitgliedern der Partei *Einiges Russland* am 19.02.2002. Damit wollte er die von vielen geteilte Überzeugung ausdrücken, dass die russische Demokratie eine „Steuerung“ brauche.

#### 4.1 Die Analyse des Gesetztextes

Das FG121 beinhaltet sechs Artikel. Laut der Gesetzesbegründung ist es darauf gerichtet, Offenheit und Transparenz in der Tätigkeit solcher NGOs zu schaffen, die als ausländische Agenten agieren, sowie eine entsprechende gesellschaftliche Kontrolle über solche Organisationen zu etablieren.<sup>28</sup> Das FG121 sieht die Änderungen der folgenden gesetzlichen Bestimmungen vor: des FG82 „über die gesellschaftlichen Vereinigungen“, des FG7 „über die Nichtregierungsorganisationen“, des FG115 „über die Bekämpfung der Legalisierung von Erträgen aus Straftaten und der Finanzierung des Terrorismus“, des Strafgesetzbuches (StGB) sowie der Strafprozessordnung (StPO) der RF. (Ausschuss, 2012, S.1) Das FG121 führt eine neue Kategorie der NGOs ein: NGOs, die als ausländische Agenten agieren (fortan AgNGO). Gemäß dem Gesetzestext wird

unter einer AgNGO eine solche russische NGO verstanden, die Geld und andere Vermögensgegenstände von auswärtigen Staaten, deren Staatsorganen, internationalen und ausländischen Organisationen, ausländischen Staatsbürgern, Staatenlosen oder deren Bevollmächtigten und/oder von den russischen juristischen Personen, die Geld und andere Vermögensgegenstände aus den o. g. Quellen erhalten, bekommt (ausgenommen sind offene Aktiengesellschaften mit staatlicher Beteiligung und deren Tochtergesellschaften) und die an den politischen Aktivitäten der RF, u.a. im Interesse der ausländischen Geber, beteiligt ist.<sup>29</sup> (Art.2§2)

Dabei wird eine NGO als politisch handelnd angesehen

wenn sie, unabhängig von den in ihrer Satzung festgelegten Zielen und Funktionen, an der Organisation (u.a. durch Finanzierung) und der Durchführung politischer Aktionen, die durch Einflussnahme auf die Entscheidungen der Staatsorgane, die Änderung der betriebenen staatlichen Politik als Ziel haben, oder an der öffentlichen Meinungsbildung mit dem o.g. Ziel, teilnimmt. (Art.2§2)

Es ist jedoch zu bemerken, dass der Begriff „ausländischer Agent“ in der russischen Gesetzgebung bisher nicht vorgekommen ist. Das russische Bedeutungswörterbuch (Ozhegov, 2009) definiert das Wort „Agent“ als 1) eine Person, die von einem Unternehmen oder Behörde für die Erfüllung von Dienst- und Geschäftsaufträgen bevollmächtigt wird; 2) eine Person, die in jemandes Interesse handelt oder jemandes Interesse dient; 3) das Gleiche wie einen Spion. Es ist unklar, warum auch NGOs, die möglicherweise *eigene* Ziele verfolgen und nur finanzielle Unterstützung aus dem Ausland bekommen, als in jemandes Interesse Handelnde betrachtet werden. Darüber hinaus ist es nicht ersichtlich, warum NGOs, die unter die Bestimmungen des Art. 2§2 fallen, als „ausländische Agenten“ eingestuft werden, offene Aktiengesellschaft-

<sup>28</sup> Hier und weiter Übersetzung der Verfasserin aus dem Russischen

<sup>29</sup> Hier und weiter zitiert aus dem FG121

ten mit staatlicher Beteiligung und deren Tochtergesellschaften, die auch Geld und andere Vermögensgegenstände von auswärtigen Staaten etc. bekommen, jedoch nicht. Die Rechte werden somit selektiv verändert, es liegt eine Ungleichbehandlung vor. Der Begriff „politisch aktiv“ ist zu breit gefasst. Auch wird nicht eindeutig definiert, was in diesem Zusammenhang unter „staatlicher Politik“ zu verstehen ist. Das erlaubt eine beliebige Auslegung dieser zwei Begriffe.

Als nicht politisch tätig werden NGOs in folgenden Fällen eingestuft:

Aktivitäten auf dem Gebiet der Wissenschaft, Kultur, Kunst, des Gesundheitswesens, der Prävention und des Gesundheitsschutzes, der sozialen Unterstützung und des Schutzes der Bürger, des Schutzes der Mutterschaft und Kindheit, der sozialen Unterstützung behinderter Menschen, der Förderung einer gesunden Lebensweise, der Körperkultur und des Sports, des Schutzes von Flora und Fauna, karitative Aktivitäten und Aktivitäten zur Förderung karitativer Aktivitäten und Freiwilligenarbeit werden nicht der politischen Tätigkeit zugerechnet. (Art.2§2 Abs.3)

Religiöse Organisationen, Staatskorporationen, öffentliche Unternehmen sowie von ihnen gegründeten NGOs, staatliche und städtische Einrichtungen (auch in staatlicher Trägerschaft), Arbeitgeberverbände und Handelskammern gehören nicht zu den Ag-NGOs. (Art.2§1a,6)

Hier liegt wieder eine Ungleichbehandlung vor. Es ist nicht ersichtlich, warum beispielsweise öffentliche Unternehmen sowie von ihnen gegründete NGOs (die eventuell zum Teil aus dem Ausland finanziert werden) nicht den AgNGOs zugerechnet werden.

Eine NGO, die den Kriterien eines „ausländischen Agenten“ entspricht, ist verpflichtet, bei einem zuständigen Organ einen Antrag auf ihre Eintragung in das spezielle Register zu stellen. (Art.2§3a) Bei einem Verstoß gegen diese Verpflichtung kann ein zuständiges Organ die Tätigkeit einer NGO für bis zu 6 Monaten aussetzen. (Art.2§5з) Das Gesetz sieht eine mögliche Anfechtung dieser Entscheidung bei einem übergeordneten Organ oder Gericht vor. (Art.2§5з) Wenn eine NGO, nachdem sie ihre Tätigkeit aussetzen musste, einen Antrag auf die Eintragung in das spezielle Register fristgerecht stellt, kann sie ihre Tätigkeit ab dem Tag ihrer Eintragung in das Register wieder aufnehmen. (Art.2§5и)

Problematisch erscheint in diesem Zusammenhang, dass eine NGO, die keinen Antrag auf ihre Eintragung in das spezielle Register stellt, als absichtlich handelnd betrachtet und von vornherein für „schuldig“ gehalten wird. Es leuchtet jedoch ein, dass eine NGO, die keinen Antrag stellt, sich möglicherweise gar nicht für „politisch handelnd“ hält. Ob eine NGO politisch handelnd ist oder nicht, kann im Zweifelsfall nur das Gericht entscheiden (und zwar vor der Aussetzung ihrer Tätigkeit). Das Gesetz räumt jedoch den zuständigen Organen die Möglichkeit ein, nach eigenem Ermessen zu handeln, ohne dass die NGO vorher vom Gericht als rechtswidrig handelnd eingestuft wird. Der Ausschuss (2012, S.4) weist außerdem darauf hin, dass

gesetzlich nicht festgelegt ist, was geschieht, wenn sich die betreffende NGO nach Ablauf der sechsmonatigen Aussetzungsfrist auch weiterhin nicht registrieren lässt.

Gemäß Art.1§2a ist eine gesellschaftliche Vereinigung verpflichtet, das föderale Organ über das Volumen an Geld und anderen Vermögensgegenständen zu informieren, die sie von auswärtigen Staaten, deren Staatsorganen und/oder von russischen juristischen Personen bekommen hat, die Geld und andere Vermögensgegenstände aus den o. g. Quellen erhalten.

Der Ausschuss (2012, S.4) weist jedoch in diesem Zusammenhang darauf hin, dass eine gesellschaftliche Vereinigung, die Gelder oder andere Vermögensgegenstände von russischen juristischen Personen bekommt, um ihren Melde- und anderen Verpflichtungen nachgehen zu können, Zugang zu Informationen darüber haben muss, ob die jeweiligen juristischen Personen die Mittel aus ausländischen Quellen beziehen. Jedoch können diese Informationen für die Öffentlichkeit unzugänglich sein. Bei Annahme der Gelder oder Vermögensgegenstände von russischen juristischen Personen entsteht für eine Vereinigung das Risiko der Nichtwahrnehmung ihrer gesetzlichen Pflichten.

Laut Art.1§26 muss eine öffentliche Vereinigung, die nach der staatlichen Registrierung beabsichtigt, das Geld und andere Vermögensgegenstände aus ausländischen Quellen zu beziehen und auf dem Gebiet der RF politisch aktiv zu sein, noch vor der Aufnahme ihrer politischen Tätigkeit einen Antrag auf die Eintragung in das spezielle Register stellen.

Jedoch erscheint die Auferlegung dieser Pflicht problematisch, da vorausgesetzt wird, dass NGOs bereits bei ihrer Gründung wissen, ob sie Finanzierung aus dem Ausland erhalten werden. Üblicherweise erfolgt die Mittelzuweisung jedoch erst *nach* der entsprechenden Antragstellung einer bereits agierenden NGO.

Darüber hinaus hat eine AgNGO a) sowie die anderen NGOs zwei Mal pro Jahr bei einem zuständigen Organ einen Bericht über ihre Tätigkeit und die personelle Zusammensetzung ihrer leitenden Organe vorzulegen; vierteljährlich Unterlagen einzureichen, aus denen hervorgeht, für welche Ziele Gelder oder andere Vermögensgegenstände, die zumindest teilweise aus den ausländischen Quellen stammen, eingesetzt werden. Eine AgNGO hat *zusätzlich* jährlich den Auditbericht vorzulegen. Form und Frist für die Berichte werden vom zuständigen Organ festgelegt. (Art.2§56 Abs.1,2); b) zwei Mal pro Jahr, andere NGOs einmal pro Jahr, entweder selbstständig im Internet oder durch Einreichung an die Massenmedien einen Bericht über ihre Tätigkeit zu veröffentlichen. (Art.2§5r); c) bei der Verbreitung oder Veröffentlichung ihrer Materialien durch die Massenmedien oder das Internet kenntlich zu machen, dass die Materialien von einer NGO stammen, die als ausländischer Agent agiert. (Art.2§4)

AgNGOs werden somit zusätzliche Pflichten auferlegt, die die anderen NGOs nicht zu erfüllen haben. Die Rechtsbestimmungen werden selektiv und einseitig geändert.

Das FG121 sieht ein spezielles Verfahren zur Prüfung von AgNGOs vor.

Planmäßige Kontrollen sind nicht häufiger als einmal im Jahr durchzuführen. (Art.2§5ж) Außerplanmäßige Kontrollen können durchgeführt werden, wenn a) die in

der vorher erteilten Verwarnung durch das zuständige Organ festgelegte Frist für die Beseitigung einer Rechtsverletzung abgelaufen ist. (Art.2§5ж Punkt 1); b) ein zuständiges Organ durch Meldungen von Bürgern, juristischen Personen oder Informationen aus den Massenmedien Kenntnis über Tatsachen erlangt, die auf Extremismus bei der Tätigkeit einer AgNGO hinweisen. (Art.2§5ж Punkt 2); c) ein zuständiges Organ Meldungen von den Staatsorganen oder Organen der örtlichen Selbstverwaltung über Verletzungen der Rechtsnormen der RF seitens einer AgNGO erhält. (Art.2§5ж Punkt 3); d) eine Verfügung des Leiters eines zuständigen Organs vorliegt, die auf Forderung des Staatsanwaltes im Rahmen seiner Aufsichtspflicht über die Einhaltung der Gesetze erteilt wurde. (Art.2§5ж Punkt 4)

Es ist zu bemerken, dass ein solch breites Spektrum von Gründen für die Durchführung einer außerplanmäßigen Kontrolle ihre Durchführung faktisch jederzeit erlaubt. Problematisch ist außerdem, dass eine außerplanmäßige Kontrolle einer AgNGO auch auf Grundlage von Information aus den Massenmedien durchgeführt werden kann. Der Begriff „Extremismus“ wird in Bezug auf die NGOs nicht konkretisiert.

Ferner sieht das FG121 (mit dem neuen Artikel 330 des StGB) die strafrechtliche Verantwortlichkeit für die böswillige Nichterfüllung der Pflichten zur Vorlage von für die Eintragung in das spezielle Register notwendigen Dokumenten vor. (Art.3§2) Strafrechtliche Verantwortlichkeit besteht darüber hinaus für die Gründung einer NGO oder Eröffnung einer Filiale der ausländischen NGO, deren Tätigkeit damit verbunden ist, Bürger zur Verweigerung der Erfüllung ihrer staatsbürgerlichen Pflichten oder zu sonstigen rechtswidrigen Handlungen zu veranlassen. Die Leitung einer solchen Organisation sowie die Teilnahme an ihren Aktivitäten oder Propaganda solcher Handlungen sind untersagt. (Art.3§1 Punkte 2,3)

Der Ausschuss (2012, S. 4) weist darauf hin, dass das in der Rechtsnorm angewendete Merkmal „böswillig“ einen wertenden Charakter hat, was zu eventuellen Schwierigkeiten bei der objektiven Auslegung dieser Norm in einem konkreten Fall führen kann. Auf diesen Mangel hat vorher schon der OGer der RF (2012, S.2) in seiner offiziellen Stellungnahme zum Gesetzentwurf hingewiesen. Der unbestimmte Rechtsbegriff „Böswilligkeit“, so der OGer, könne zu Schwierigkeiten bei der Beurteilung der objektiven Seite einer Tat und des Grades ihrer öffentlichen Gefahr führen. Außerdem werden die staatsbürgerlichen Pflichten im Artikel 3§1 Punkt 2 nicht konkret genannt. Somit ist nicht klar, anhand welcher Kriterien entschieden wird, ob eine AgNGO Bürger tatsächlich zur Verweigerung der Erfüllung ihrer staatsbürgerlichen Pflichten veranlasst hat oder nicht. Zusätzlich weist der OGer darauf hin, dass aus dem Gesetz nicht hervorgehe, inwiefern aus der „böswilligen Nichterfüllung der Pflichten zur Vorlage von für die Eintragung in das spezielle Register notwendigen Dokumenten“ eine Gefährdung der Bevölkerung resultiere. Es sei daher nicht nachzuvollziehen, warum dieses Versäumnis als Straftatbestand und nicht als Verwaltungsverstoß geahndet werde. So sieht das Gesetz folgende Strafmaße vor:

Der Artikel 330 (Art. 3§2) sieht für die böswillige Nichterfüllung der Pflichten zur Vorlage von für die Eintragung in das spezielle Register notwendigen Dokumenten eine Geldstrafe in Höhe von 300 000 Rubel, die Entziehung des Arbeitslohns/anderer Arten von Einkommen für einen Zeitraum von bis zu zwei Jahren, Pflichtarbeiten in Umfang von 480 Stunden oder Arbeitserziehung für die Dauer von zwei Jahren oder Freiheitsentzug für die gleiche Dauer vor. (Art.3§2) Für die Gründung sowie die Leitung einer NGO, die Bürger zu Verweigerung der Erfüllung ihrer staatsbürgerlichen Pflichten oder zu sonstigen rechtswidrigen Handlungen veranlasst, ist eine Geldstrafe in Höhe von 200 000 Rubel, Entziehung des Arbeitslohns/anderer Arten von Einkommen für einen Zeitraum von bis zu 18 Monaten, Arbeitserziehung für die Dauer von drei Jahren, Freiheitsbeschränkung, Zwangsarbeit oder Freiheitsentziehung für die gleiche Dauer vorgesehen. (Art.3§1 Punkt 2) Für die Teilnahme an der Tätigkeit einer in Art.3§1 Punkte 1, 2 genannten Organisation, sowie Propaganda von in den Punkten 1, 2 vorgesehenen Aktivitäten, ist eine Geldstrafe in Höhe von 120 000 Rubel, Entziehung des Arbeitslohns/anderer Arten von Einkommen für einen Zeitraum von bis zu einem Jahr, Pflichtarbeit für die Dauer von zwei Jahren, Freiheitsbeschränkung oder Freiheitsentziehung für die gleiche Dauer vorgesehen. (Art.3§1 Punkt 3)

Die große Auswahl an Alternativen bei den Strafmaßnahmen deutet darauf hin, dass die Justiz einen großen Spielraum bei der Strafzumessung hat. Es ist unklar, anhand welcher Kriterien entschieden wird, ob der Angeklagte eine administrative Strafe bekommt oder ob ihm die Freiheit entzogen wird.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der Gesetzestext mehrere nicht eindeutig definierte sowie doppeldeutige und wertende Begriffe enthält. Die legale Unbestimmtheit des Gesetzes insgesamt erhöht die Gefahr seines Missbrauchs. Darüber hinaus liegt in Bezug auf die zu erfüllenden Pflichten eine Ungleichbehandlung der AgNGOs im Vergleich zu anderen NGOs vor: Sie haben wesentlich mehr Pflichten zu erfüllen und im Falle der Nichtwahrnehmung dieser Pflichten mit hohen Strafen zu rechnen.

#### **4.2 Die Konsequenzen aus der Sicht der betroffenen NGOs**

Internationale sowie nationale NGOs protestieren scharf gegen das neue Gesetz. Sie befürchten, dass das FG121 vor allem Organisationen anvisiert, die sich für Freiheits- und Menschenrechte in Russland einsetzen. Boris Nemtsov, ein oppositioneller Politiker und Putin-Kritiker, ist der Meinung, dass das neue Gesetz vor allem auf *Golos*, *AI* und *TI* ziele. (Alexandrova, 2012)

Peter Franck, Russland-Experte von *AI* (2012), bezeichnet es als „ein[en] schwere[n] Schlag gegen eine unabhängige Zivilgesellschaft in Russland“. Er weist darauf hin, dass nach dem Inkrafttreten des FG121 NGOs in Russland „einer Vielzahl zusätzlicher Berichtspflichten und Kontrollen“ unterliegen würden.

Die russische Wahlbeobachterorganisation *Golos* („Stimme“) befürchtet, dass eine willkürliche Interpretation des Begriffes „politische Aktivität“ durch die Judikative den im Kreml ungeliebten NGOs ein Minenfeld bereiten könnte. Die Aktivisten der *Golos* sind der Meinung, dass durch die weitreichenden Auslegungsmöglichkeiten des Gesetzes jede Art von Kritik an der Regierung als „die öffentliche Meinung beeinflussend“ und damit als „politische Aktivität“ eingestuft werden könne. (Melkonyants, 2012)

*TI Russland* hat zusammen mit vielen anderen NGOs noch während der Lesungen des Gesetzentwurfes die russische Duma dazu aufgerufen, das umstrittene Gesetz abzulehnen. Mit dem neuen Gesetz werde die ZG in Russland noch weniger Möglichkeiten haben, die Handlungen der Machthabenden zu kontrollieren. Die Tätigkeit von NGOs werde falsch dargestellt. Die russische Regierung, so Huguette Labelle, Vorsitzende der *TI*, sende dem russischen Volk, das sich vor mehr als 20 Jahren sein Recht auf (bürgerliche) Freiheiten erkämpft habe, bedrohliche Signale. *TI* weist auch darauf hin, dass „politische Aktivität“ im FG121 zu weit gefasst werde und es für die agierenden NGOs so beinahe unmöglich mache vor auszusehen, wodurch staatliche Maßnahmen gegen eine NGO ausgelöst werden können. Laut *TI* trage das neue Gesetz nicht zu mehr Transparenz bei, sondern spalte die russische Gesellschaft und untergrabe das Vertrauen der Russen in bürgerliches Engagement. (*TI*, 2012)

Rachel Denber (2012), stellvertretende Direktorin von *HRW* in Europa und Zentralasien, hebt hervor, dass der Begriff „ausländischer Agent“ in Russland eine sehr negative Bedeutung habe und dem Begriff „ausländischer Spion“ sehr ähnlich sei. Die NGOs, die Unterstützung aus dem Ausland bekommen, würden auf diese Weise dämonisiert, so Denber.

Ludmila Alexejewa, Vorsitzende der *Moskauer Helsinki Gruppe*, hat erklärt, dass sie ihre Menschenrechtsorganisation auf keinen Fall unter dem Gesetz registrieren lassen werde. Eher werde sie auf ausländische Finanzierung verzichten, als sich als „ausländischer Agentin“ abstempeln zu lassen, so Alexejewa, wohl wissend, dass sie nicht mit inländischer Unterstützung rechnen darf. (Siegert, 2012) Zusammen mit Lev Ponomaryov, dem stellvertretenden Direktor der russischen öffentlichen Bewegung „Für Menschenrechte“, hat sie einen Brief an den US-amerikanischen Präsidenten Obama gesendet, mit der Bitte, in der Frage, ob sie eine ausländische Agentin sei oder nicht, Klarheit zu schaffen. (Russia Today, 2012)

Die Verfasser des Gesetzentwurfes verweisen auf das US-amerikanische Foreign Agents Registration Act (1938)<sup>30</sup> als Prototyp des russischen FG121 und argumentieren, dass ähnliche Gesetze auch in anderen westlichen Ländern existieren. Jedoch, betont Dmitrij Shabelnikov, der Leiter der russischen Filiale der *Public Interest Law Institute (PILnet)*, dass zwischen beiden Gesetzen erhebliche Unterschiede bestünden. Von FARA werde die Tätigkeit solcher Organisationen geregelt, die im Auftrag von ausländischen Institutionen agieren, während das FG121 den Vereinigungen den Status „eines ausländischen Agenten“ nur aufgrund der Finanzierung verleihe, unabhängig davon, ob eine Organisation tatsächlich im Namen einer ausländischen Institution handelt oder nicht. (Alexandrova, 2012)

#### **4.3 Die Konsequenzen aus der Sicht der Förderer**

Catherine Ashton, die hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik und Vizepräsidentin der Europäischen Kommission hat am 10. Juli den Gesetzesentwurf ebenfalls kritisiert. Mit diesen Änderungen, lautet die Erklärung, würden russische NGOs, die Finanzmittel aus dem Ausland bezögen, und sehr vage definierten „politischen Aktivitäten“ nachgingen, gezwungen, sich bei all ihren Aktivitäten als „ausländische Agenten“ zu präsentieren. Das Gesetz führe zu weiteren Einschränkungen, mehr Verwaltungsaufwand und sogar Freiheitsstrafen für die NGO-Mitglieder. Es gebe kein vergleichbares Gesetz in der EU oder in den USA, so Ashton. Die hohe Vertreterin der EU unterstrich, dass die Verabschiedung des NGO-Gesetzes neben der Verhaftung von Oppositionellen, der Verschärfung des Demonstrationsrechtes oder der vor kurzem beschlossenen verstärkten Kontrolle des Internets nur eine von vielen Entwicklungen sei, die den Spielraum der dynamischen ZG in Russland einschränkten. (European Union, 2012)

Auch in Deutschland stieß das Gesetz auf viel Empörung. Parteiübergreifend waren deutsche Politiker sich einig, dass das Gesetz eine „Kampfansage an die kritische Zivilgesellschaft“ (Erler, 2012) sei. Andreas Schockenhoff, Russlandkoordinator der Bundesregierung (CDU), hat das FG121 als „de[n] zweite[n] schwere[n] Schlag für die Zivilgesellschaft in Russland [innerhalb weniger Wochen]“ bewertet. (Sinyakov, 2012) Die Sprecherin für Menschenrechte und humanitäre Hilfe der FDP-Bundestagsfraktion Marina Schuster hält das neue russische NGO-Gesetz ebenfalls für inakzeptabel und betont, dass es die Arbeit von unabhängigen und kritischen NGOs erschwere und ihre internationalen Kooperationspartner diskreditiere. „Es ist

---

<sup>30</sup> Fortan FARA

ein weiterer Schritt in die falsche Richtung und belegt erhebliche Zweifel am Demokratisierungs- und Dialogwillen Putins und seiner Partei *Einiges Russland*“, erklärte sie. (Brodkorb, 2012)

Jens Siegert (2012), der Büroleiter der Heinrich-Böll-Stiftung in Moskau, sieht das Gesetz als Teil der „Generalangriff“-Kampagne der Regierung Putin gegen die Opposition. Zu den weiteren Maßnahmen dieser Kampagne zählten, so Siegert, die Verhaftungen von 13 jungen Menschen, die am 6. Mai an Auseinandersetzungen mit der Polizei bei einer Großdemonstration gegen Putin beteiligt waren, die drastische Verschärfung des Versammlungsgesetzes, die „faktisch dessen Abschaffung bedeutet“, die Wohnungsdurchsuchungen bei prominenten Regierungsgegnern kurz vor den Protesten gegen Putin am 12. Juni, der Prozess gegen die Musikerinnen der Punk Gruppe „Pussi Riot“ und die verschärfte Kontrolle des Internets.

Michael McFaul, der amerikanische Botschafter in Russland, erklärte im Interview mit der russischen Zeitung gazeta.ru, dass seiner Meinung nach keine Ähnlichkeiten zwischen dem neuen russischen Gesetz und dem amerikanischen FARA bestünden. (Russia Beyond the Headlines 2012) Laut Hillary Clinton

„ist [das Gesetz] nicht nur gegen die ausländischen NGOs [...] gerichtet, es bedroht auch die nationalen NGOs und die Zivilgesellschaft, was eine große Bedrohung für die außerordentlichen Fähigkeiten und das kreative Potenzial der russischen Bürger darstellt, die so viel leisten könnten.“ (Ria Novosti, 2012)

#### **4.4 Welcher Spielraum bleibt für die externe Demokratiehilfe?**

Angesichts der neuen Selbstwahrnehmung Russlands als aufsteigende souveräne Großmacht, erscheint der *politische Ansatz* der Demokratisierung kontraproduktiv. Jegliche Versuche vom Ausland, die Opposition zu unterstützen, werden mit großer Wahrscheinlichkeit in Russland als illegitime Einmischung in innere Angelegenheiten betrachtet und auf Gegenreaktionen seitens der Regierung stoßen und einen konstruktiven Dialog erschweren. Bei der Dichte der Verflechtungen zwischen „dem Westen“ und Russland in energiepolitischen, wirtschaftlichen und strategischen Fragen, können es sich westliche Geber nicht leisten, eine aktive Konfrontation mit der russischen Regierung zu riskieren. Genauso wenig wirksam erscheint im Falle der RF Konditionalität zu sein. Mit Russland auf Distanz zu gehen, ist ebenfalls nicht die richtige Strategie: Es besteht das Risiko, dass „der Westen“ die wenigen Einflussmöglichkeiten, die er noch auf die politischen Entwicklungen in Russland hat, verliert. Angemessener erscheint deswegen unter den gegebenen Umständen eine *entwicklungszentrierte Herangehensweise*. Vorsichtige und auf einer Kooperation mit

der Regierung basierende Demokratisierungshilfe, die vor allem auf die Verbesserung der sozioökonomischen Bedingungen im Land zielt und auf Dauer einen graduellen „Wandel durch Annäherung“ (Spanger, 2006, S.11) möglich macht, scheint die passende Antwort auf die aktuelle Situation zu sein.

Wie in anderen Ländern auch, scheint im Falle der RF ebenfalls keine Möglichkeit zu bestehen, das Land nur durch externe Einflüsse nachhaltig zu demokratisieren. Die externen Förderer können lediglich günstigere Bedingungen für die demokratischen Kräfte im Land schaffen, die den letzteren optimale Handlungsmöglichkeiten bereiten. (Sandschneider, 2003, S.49)

Beim Blick auf die derzeitigen Machtverhältnisse in Russland leuchtet es ein, dass das Land nicht „von oben“ demokratisiert werden kann. Hierzu fehlen demokratische Eliten, die stark genug wären, demokratische Reformen einzuleiten. Die einzige Möglichkeit, den Demokratisierungsprozess zu unterstützen, scheint die Förderung der ZG zu sein (*Bottom-up Strategie*). Gleichzeitig wurde festgestellt, dass aufgrund der sowjetischen Vergangenheit das Misstrauen der Bevölkerung in Organisationen und Vereinigungen noch nicht vollständig überwunden ist. Die negative Einstellung der Regierung NGOs gegenüber spiegelt sich in der Berichterstattung wider und beeinflusst die Bürger zusätzlich. „Viele Menschen glauben, NGOs seien generell vom Ausland gesteuert und feindlich gegenüber Russland eingestellt“. (Siegert, 2010, S.187) Erschwerend kommt hinzu, dass die Russen sich nicht wirklich von den NGOs, die auf nationaler Ebene agieren, repräsentiert fühlen. Das Gleiche gilt, laut dem Bericht des Levada-Zentrums, auch für die Opposition, die den Menschen noch nicht das Gefühl vermitteln konnte, ihre Interessen zu vertreten. Die Umfragen des Levada-Zentrums zeigen gleichzeitig auch, dass Bürgerinitiativen, die sich um konkrete soziale Probleme kümmern, wie etwa um den Schutz des aufgrund des geplanten Autobahnausbaus bedrohten Khimki-Waldes in der Nähe Moskaus, viel mehr Unterstützung und Anerkennung seitens der Bevölkerung bekommen als Bewegungen, die vergleichsweise abstraktere oder breitere Ziele verfolgen. (Volkov, 2012) Dies ist mit Sicherheit auch dadurch zu erklären, dass die Bürger sich von lokalen Initiativen dieser Art persönlich angesprochen fühlen und das Problem sie direkt betrifft. Hier könnte eine Chance für die ED liegen. Durch die Förderung von vor allem kleinen lokalen Bewegungen und Initiativen, können gleichzeitig zwei Ziele erreicht werden. Auf der einen Seite können Aktivisten und Spender für Projekte vor Ort gewonnen und Bürger auf lokaler Ebene mobilisiert werden. Auf der anderen Seite

kann man zur Überwindung der allgemeinen Skepsis den NGOs gegenüber sowie zur größeren Akzeptanz der Initiativen und Bürgervereinigungen in der Bevölkerung beitragen. Das Motto könnte demnächst heißen: „Go local!“

Insgesamt scheint es sinnvoll, auf Maßnahmen zu setzen, bei denen „an die Stelle des Demokratieexports [...] die gezielte Förderung eines wirklichen Austausches [tritt], der Partnerschaft zwischen Kommunen und Verbänden ebenso umfasst wie den Austausch von Schülern, Studenten und Wissenschaftlern.“ (Spanger, 2001, S.37)

## **5 Schlussbetrachtung**

Die Analyse des Gesetzestextes sowie die Skizzierung seines Entstehungskontextes zeigt deutlich, dass das „Agentengesetz“, anders als von offizieller Seite immer wieder bekundet, nicht der Transparenz dient, sondern vielmehr als Disziplinierungs- und Einschüchterungsmaßnahme für „störende“ NGOs konzipiert ist. Auch die Regierung hat offenbar erkannt, dass die ZG in Russland der vielversprechendste Ansatzpunkt für eine Demokratisierung des Landes zu sein scheint und versucht nun durch restriktive Gesetze, ihre „Schwachstellen“ zu schützen. Das „Agentengesetz“ ist nur ein Glied in einer langen Kette undemokratischer Entwicklungen in der jüngsten Vergangenheit. Die Verschärfung des Versammlungsgesetzes oder die vor kurzem beschlossene Kontrolle des Internets dienen dem gleichen Zweck: den Einfluss der ZG auf die Politik zu reduzieren.

In Bezug auf die Forschungsfrage lässt sich sagen, dass das „Agentengesetz“ mit großer Wahrscheinlichkeit negative Folgen für die ED haben und das Leben der betroffenen NGOs erschweren wird. Derzeit kann man nur darüber spekulieren, wie sich der Status Quo nach dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes konkret verändern und ob das Gesetz die Tätigkeit der russischen NGOs beeinträchtigen wird. Es steht jedoch fest: der bürokratische Aufwand wird wachsen, den NGOs werden weniger Zeit und finanzielle Mittel für ihre eigentlichen Aufgaben zur Verfügung stehen. Auch mit mehr außerplanmäßigen Kontrollen ist zu rechnen. Vieles deutet somit darauf hin, dass dieses Gesetz die Assoziationsfreiheit einschränken und dadurch politische Partizipationsrechte aushöhlen wird.

Aufgrund der Korruption im Gerichtswesen ist zu erwarten, dass bei Streitigkeiten das Gesetz nicht unbedingt im Sinne der NGOs interpretiert werden wird. Die Rechtssicherheit könnte demnach weiter abnehmen. Es bleibt außerdem abzuwarten, ob das FG121 dem Ansehen der NGOs in der Gesellschaft schaden wird. Viele russi-

sche NGOs empfinden die Bezeichnung „Auslandsagenten“ als schandhaft und würden eher auf die ausländische Unterstützung verzichten, als sich als Agenten registrieren zu lassen. Dabei ist der Erfolg solcher Protestmaßnahmen umstritten, denn ohne ausländische Finanzierung werden viele der russischen NGOs, die heutzutage aktiv sind, schlichtweg kein Mittel haben, um sich für Menschenrechte, demokratische Freiheiten etc. einzusetzen. Angesichts der Tatsache, dass russische NGOs bis jetzt nicht mit nennenswerter inländischer Finanzierung rechnen konnten, ist zu erwarten, dass zivilgesellschaftliche Aktivitäten in kleinerem Ausmaß als bisher werden stattfinden können. Somit wird das Gesetz, ohne die NGOs oder ihre finanzielle Unterstützung aus dem Ausland direkt zu verbieten (was verfassungswidrig wäre), *de facto* mit großer Wahrscheinlichkeit dazu führen wird, dass viele NGOs ihre Arbeit nicht mehr oder in sehr begrenztem Umfang werden betreiben können und deutlich weniger Einfluss auf die Politik haben werden.

Es konnte jedoch gleichzeitig gezeigt werden, dass trotz der Schwäche der russischen ZG und ungünstigen Rahmenbedingungen der Wunsch nach Demokratie durchaus vorhanden ist. Die NGO-Förderung kann und sollte daher weiter betrieben werden. Die Unterstützung der kleinen Bürgerinitiativen auf lokaler Ebene könnte diesbezüglich ebenso eine Chance für die ED darstellen wie der Ausbau der überregionalen Kooperation oder des wissenschaftlichen Austausches.

Bevor nun abschließend auf die Qualität der methodischen Vorgehensweise und der Datensammlung eingegangen wird, soll darauf hingewiesen werden, dass

die „Gütekriterien der quantitativen Forschung wie Objektivität, Reliabilität und Validität für standardisierte Forschung entwickelt wurden und dementsprechend nur bedingt auf die qualitative Forschung übertragbar sind“. (Steinke, 2008, S. 323)

Anliegen der vorliegenden Arbeit war es, eine Antwort auf die Frage zu finden, welche Auswirkungen das neue NGO-Gesetz auf die ED in Russland hat. Angesichts der Fragestellung und der Tatsache, dass das Gesetz noch nicht in Kraft getreten ist, scheint die gewählte Methode derzeit die einzig mögliche Analysemethode zu sein. Zurzeit kann man nur den Gesetzestext hermeneutisch analysieren und versuchen, seine impliziten Elemente aufzudecken. Auch wurde das „Agentengesetz“ nicht zufällig als Untersuchungsgegenstand gewählt: das FG121 spiegelt aktuelle Entwicklungen wider und kann als exemplarisches Fallbeispiel für die Politik der russischen Regierung gegenüber der ED verstanden werden.

Die Ergebnisse dieser Untersuchung sind nur eingeschränkt gültig. Inwiefern sie auch für andere Länder und Kontexte Gültigkeit haben können, müsste in weiteren Untersuchungen überprüft werden. Den Anforderungen der Konstruktvalidität wurde diese Arbeit insofern gerecht, als bei der Operationalisierung der Hypothese valide Kriterien gewählt wurden. Diesen liegen Konzepte prominenter Wissenschaftler zugrunde, die das Phänomen in all seinen Aspekten untersucht haben. Eine Annäherung an die Objektivitätskriterien erfolgte durch die Darstellung der Positionen sowohl aus russischer Perspektive als auch aus Sicht der westlichen Förderer. Auch basiert die Beurteilung der Lage der Demokratie in Russland auf den Einschätzungen unabhängiger und weltweit agierender Beobachter.

Um die genauen Auswirkungen des Gesetzes auf die ED ermitteln zu können, wäre es wünschenswert, nach einer bestimmten Wirkungszeit dieses Gesetzes (nach ein oder zwei Jahren) z.B. mithilfe qualitativer Interviews mit den betroffenen NGO-Leitern oder -Mitgliedern zu untersuchen, ob sich die durch diese Untersuchung gewonnenen Erkenntnisse bestätigt haben und ob die Prognosen eingetreten sind. Denkbar wäre auch eine quantitative Untersuchung, bei der das Volumen der Unterstützungsgelder ausländischen Geber vor und nach dem Inkrafttreten des Gesetzes gemessen wird.

## Literaturverzeichnis

### Primärquellen

Der Ausschuss des Föderationsrates für konstitutionelle Gesetzgebung, Rechtsprechung, Justiz und die Entwicklung der Zivilgesellschaft (2012). *Begutachtung des Föderalen Gesetzes № 121 von 20.07.2012“ zur Neuregelung von einzelnen Verordnungen zur Tätigkeit der Nichtregierungsorganisationen, die als ausländische Agenten agieren“*. № 3.1-05/1424 (16.07.2012) /In Originalsprache: Комитет Совета Федерации по Конституционному законодательству, правовым и судебным вопросам, развитию гражданского общества (2012). *Заключение по Федеральному закону „О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента“ № 3.1-05/1424 (16.07.2012)*. Zugriff am 23.07.2012 unter [http://asozd2.duma.gov.ru/work/dz.nsf/ByID/CF19788D064EEF1A43257A3E002C1992/\\$File/59212780-59218187.doc?OpenElement](http://asozd2.duma.gov.ru/work/dz.nsf/ByID/CF19788D064EEF1A43257A3E002C1992/$File/59212780-59218187.doc?OpenElement)

*Föderales Gesetz № 121 von 20.07.2012 „zur Neuregelung von einzelnen Verordnungen zur Tätigkeit der Nichtregierungsorganisationen, die als ausländische Agenten agieren“*./In Originalsprache: *Федеральный закон Российской Федерации от 20 июля 2012 г. N 121-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента"*. Zugriff am 23.07.2012 unter [http://ntc.duma.gov.ru/duma\\_na/asozd/asozd\\_text.php?nm=121-%D4%C7&dt=2012](http://ntc.duma.gov.ru/duma_na/asozd/asozd_text.php?nm=121-%D4%C7&dt=2012)

*Gesetzesbegründung zum Gesetzentwurf „zur Neuregelung von einzelnen Verordnungen zur Tätigkeit der Nichtregierungsorganisationen, die als ausländische Agenten agieren“*./In Originalsprache: *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"* Zugriff am 23.07.2012 unter [http://asozd2.duma.gov.ru/work/dz.nsf/ByID/0C05ED49C136DEEF43257A2C00596CAF/\\$File/Пояснительная%20записка.rtf?OpenElement](http://asozd2.duma.gov.ru/work/dz.nsf/ByID/0C05ED49C136DEEF43257A2C00596CAF/$File/Пояснительная%20записка.rtf?OpenElement)

Oberster Gerichtshof der RF (2012). *Offizielle Stellungnahme zum Gesetzentwurf „zur Neuregelung von einzelnen Verordnungen zur Tätigkeit der Nichtregierungsorganisationen, die als ausländische Agenten agieren“*./In Originalsprache: Верховный Суд Российской Федерации (2012). *Официальный отзыв Верховного Суда на проект федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента"*. Zugriff am 23.07.2012 unter [http://asozd2.duma.gov.ru/work/dz.nsf/ByID/8A988938FFE40CCA43257A2C005C994E/\\$File/Официальный%20отзыв%20Верховного%20Суда%20РФ.rtf?OpenElement](http://asozd2.duma.gov.ru/work/dz.nsf/ByID/8A988938FFE40CCA43257A2C005C994E/$File/Официальный%20отзыв%20Верховного%20Суда%20РФ.rtf?OpenElement)

## Sekundärliteratur

Carothers, T. (2000). *Aiding Democracy Abroad. The Learning Curve*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.

Carothers, T. (2009). Democracy Assistance: Political vs. Developmental? [Electronic version]. In *Journal of Democracy*, Volume 20, Number 1, January 2009 (S. 5-19). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Dahl, R. (1971). *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven and London: Yale University Press.

Diekmann, A. (2010). *Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen*. 4. Auflage. Reinbeck bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag.

Eicher, C. & Beichelt, T. (2006). Osteuropa. In Merkel, W. & Puhle, H-J. & Croissant & A., Thiery, P. (Hrsg.), *Defekte Demokratie. Band 2: Regionalanalysen* (S. 295-365). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Fischer, S. (2010). Russland und die Europäische Union. In Pleines, H. & Schröder, H.-H. (Hrsg.), *Länderbericht Russland* (S. 231-246). Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.

Freise, M. (2004). *Externe Demokratieförderung in postsozialistischen Transformationsstaaten*. Schriftenreihe der Stipendiatinnen und Stipendiaten der Friedrich-Ebert-Stiftung, Band 27. Münster: LIT Verlag.

Früh, W. (2001). *Inhaltsanalyse. Theorie und Praxis*, 5. Auflage, Stuttgart: UTB

Hildermeier, M. (2011). Von Gorbatschow zu Medwedew: Wiederkehr des starken Staates. *Aus Politik und Zeitgeschichte, APuZ* 49-50/2011(S.16-22). Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.

Howard, M. (2003). *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kuzmits, B. (2012). *BTI 2012 - Regionalbericht Postsowjetisches Eurasien*. [Electronic version] Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Lamnek, S. (2005). *Qualitative Sozialforschung. Lehrbuch*. 4., vollständig überarbeitete Auflage. Basel: Beltz Verlag.

Mair, S. (1997). Internationale Demokratisierungshilfe. In *Aus Politik und Zeitgeschichte, APuZ* 43/1997 ( S. 30-37). Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.

Merkel, W. (2004). Embedded and defective democracies. [Electronic version] In *Democratization*, 11:5. (S.33-58).

Merkel, W. (2010). *Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung*. 2., überarbeitete und erweiterte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

O'Donnell, G. & Schmitter, P. (1986). *Transition from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Patze, P. (2011). *Wie demokratisch ist Russland? Ein tiefenorientierter Ansatz zur Messung demokratischer Standards*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Sandschneider, E. (2003). *Externe Demokratieförderung. Theoretische und praktische Aspekte der Außenunterstützung von Transformationsprozessen*. Gutachten für das Centrum für angewandte Politikforschung. Freie Universität Berlin.

Siegert, J. (2010). Zivilgesellschaft in Russland. In Pleines, H. & Schröder, H.-H. (Hrsg.), *Länderbericht Russland* (S. 172-190). Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.

Spanger, H.-J. (2001). *Die Fesseln der Konditionierung. Demokratieexport nach Russland als Politikersatz*. Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), Report 4/2001, Frankfurt/M.

Spanger, H.-J. (2006). *Partnerschaft: strategisch, pragmatisch oder selektiv? Die EU und Russland auf der Suche nach einem neuen Vertrag*, HSFK-Standpunkte, Nr. 6/2006, Frankfurt/M.

Steinke, I. (2008). Güterkriterien qualitativer Forschung. In Flick, U. & von Kardorff, E. & Steinke, I. (Hrsg.), *Qualitative Forschung. Ein Handbuch*. 6. durchgesehene und aktualisierte Auflage (S. 319-331). Reinbeck bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag.

Thiery, P. (2004). Zivilgesellschaft. In Nohlen, D. & Schultze, R.-O. (Hrsg.), *Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien. Methoden. Begriffe*. Band 2, 2. aktualisierte und erweiterte Auflage (S.1135-1137). München: Verlag Beck.

Timmermann, H. (2006): Der Moskauer EU - Russland Gipfel. Hintergründe, Ergebnisse und Perspektiven. In *Russlandanalysen 66/05* (20.05.2005) (S.2-5). Forschungsstelle Osteuropa. Otto-Wolf-Stiftung.

Volkov, D. (2012). Putinism unter Siege. The Protesters and the Public. In *Journal of Democracy*, Vol. 23. N° 3, July 2012 (S.55-62). National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

### **Zusätzliche Internetquellen**

Alexandrova, L. (2012). *Duma OKs first reading of restrictions on NGO activities*. Zugriff am 15.08.2012 unter <http://www.itar-tass.com/en/c39/466541.html>

Amnesty International (2010). *Russland weit entfernt von Menschenrechtsstandards in Europa. Amnesty kritisiert Moskauer Urteil gegen Chodorkowski*. Zugriff am 14.08.2012 unter <http://www.amnesty.de/presse/2010/12/27/amnesty-kritisiert-moskauer-urteil-gegen-chodorkowski>

Amnesty International (2011a). *Jahresbericht Europa und Zentralasien*. Zugriff am 11.08.2012 unter <http://www.amnesty.de/jahresbericht/2011/europa-und-zentralasien>

Amnesty International (2011b). *Länderberichte. Russische Föderation*. Zugriff am 11.08.2012 unter <http://www.amnesty.de/laenderbericht/russische-foederation>

Amnesty International (2012). *Amnesty/ Russland: Nichtregierungsorganisationen als ausländische Agenten denunziert*. Zugriff am 11.08.2012 unter <http://www.amnesty.de/presse/2012/7/6/amnestyrussland-nichtregierungsorganisationen-als-auslaendische-agenten-denunziert?destination=node%2F3063>

Brodkorb, B. (2012). *Schuster: Verabschiedung des kritischen NGO-Gesetzes in Russland ist inakzeptabel*. Pressemitteilung. Zugriff am 13.08.2012 unter [http://old.liberale.de/files/541/Schuster\\_NGO\\_Russland.pdf](http://old.liberale.de/files/541/Schuster_NGO_Russland.pdf)

CIA (2012). *The world factbook. Russia*. Zugriff am 16.08.2012 unter <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/rs.html>

Denber, R. (2012). *President Putin's First 60 Days*. Zugriff am 11.08.2012 unter <http://www.hrw.org/news/2012/07/17/president-putins-first-60-days>

Dzhibladze, J. (o.A.). *Die Lage und Perspektiven von Nichtregierungsorganisationen in Russland*. Zugriff am 11.08.2012 unter <http://www.cbss-ngo.de/lage-ngos-russland.html>

Erler, G. (2012). *Zur Verabschiedung des neuen russischen NGO-Gesetzes*. Zugriff am 11.08.2012 unter <http://www.spdfraktion.de/presse/pressemitteilungen/russisches-ngo-gesetz-kampfansage-die-kritische-zivilgesellschaft>

Europa (2010). *Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA): Russland, Osteuropa, Südkaukasus und Zentralasien*. Zugriff am 10.08.2012 unter [http://europa.eu/legislation\\_summaries/external\\_relations/relations\\_with\\_third\\_countries/eastern\\_europe\\_and\\_central\\_asia/r17002\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17002_de.htm)

Europäischer Rat (2012). *Die EU und Russland wollen ihre strategische Partnerschaft weiter ausbauen*. Zugriff am 10.08.2012 unter: <http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/eu-russia-joint-commitment-to-develop-strategic-partnership-further?lang=de>

European Union (2012). *Statement by the spokesperson of High Representative Catherine Ashton on the amendments to the Russian NGO law*. Brüssel, 10 July 2012, A 319/12. Zugriff am 13.08.2012 unter [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/foraff/131655.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/131655.pdf)

Eurostat (2010). *EU Oil imports, by country of origin*. Zugriff am 11.08.2012 unter [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php?title=File:EU\\_Oil\\_imports,\\_by\\_country\\_of\\_origin\\_\(in\\_%25\).png&filetimestamp=20120719133014](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:EU_Oil_imports,_by_country_of_origin_(in_%25).png&filetimestamp=20120719133014)

Freedom House (2012a). *Freedom House Condemns Latest Assault of Human Rights in Russia*. Zugriff am 11.08.2012 unter <http://www.freedomhouse.org/article/freedom-house-condemns-latest-assault-human-rights-russia>

- Freedom House (2012b). *Nations in Transit. Russia*. Zugriff am 11.08.2012 unter <http://www.freedomhouse.org/report/nations-transit/2012/russia>
- Human Rights Watch (2012). *Russia*. Zugriff am 09.08.2012 unter [http://www.hrw.org/sites/default/files/related\\_material/russia\\_2012.pdf](http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/russia_2012.pdf)
- Kommersant (2012). *Wie man Demokratie in der Ära Putin und Medwedew entwickelt hat*. N° 20/II (4805), 06.02.2012 /in Originalsprache: Коммерсант N° 20/II (4805), 06.02.2012. Zugriff am 01.08.2012 unter <http://www.kommersant.ru/doc/1866781>
- Marshall, M. & Jagers, K. (2012). *Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transition 1800-2010*. Zugriff am 11.08.2012 unter <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>
- Melkonyants, G. (2012). *The Kremlin Wants to Mute Our Golos*. Zugriff am 13.08.2012 unter <http://golos.org/news/6175>
- Ottens, M. (2011). EU-27 and Russia. The basic statistical indicators and selected trade figures, 2000-2010. *Eurostat. Statistic in Focus, 69/2011*. Zugriff am 11.08.2012 unter [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-SF-11-069/EN/KS-SF-11-069-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-069/EN/KS-SF-11-069-EN.PDF)
- Ozhegov, S. (2009). *Bedeutungswörterbuch der russischen Sprache* /In Originalsprache: Ожегов, С. (2009). Толковый словарь русского языка. Zugriff am 11.08.2012 unter <http://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=156>
- Reporter ohne Grenzen (2011). *Rangliste der Pressefreiheit 2011*. Zugriff am 13.08.2012 unter <http://www.reporter-ohne-grenzen.de/ranglisten/rangliste-2011/>
- Ria Novosti (2012). *Clinton: Neues russisches NGO-Gesetz gefährdet zivile Gesellschaft*. Zugriff am 11.08.2012 unter <http://de.rian.ru/politics/20120711/263968000.html>
- Russia Beyond the Headlines (2012). *U. S. ambassador doesn't see similarity between Russian and U. S. laws on foreign agents*. Zugriff am 11.08.2012 unter [http://rbth.ru/articles/2012/07/28/us\\_ambassador\\_doesnt\\_see\\_similarity\\_between\\_russian\\_and\\_us\\_laws\\_on\\_f\\_16779.html](http://rbth.ru/articles/2012/07/28/us_ambassador_doesnt_see_similarity_between_russian_and_us_laws_on_f_16779.html)
- Russia Today (2012). *“Total hysteria”: MPs blast NGO reaction to foreign agent law*. Zugriff am 11.08.2012 unter <http://rt.com/politics/foreign-agents-rights-obama-121/>
- Siegert, J. (2012). *Neues NGO-Gesetz in Russland oder “Gesetz zum Schutz der Gauner und Diebe”*. Russland-Blog. Zugriff am 06.08.2012 unter <http://russland.boellblog.org/2012/07/11/neues-ngo-gesetz-in-russland-oder-gesetz-zum-schutz-der-gauner-und-diebe/>
- Sinyakov, D. (2012). *Russland. Vom Ausland finanzierte NGO-Mitarbeiter gelten als Agenten*. *Zeit Online*. Zugriff am 05.08.2012 unter <http://www.zeit.de/politik/ausland/2012-07/russland-ngo-gesetz>

Transparency International (2011). *2011 Corruption Perceptions Index*. Zugriff am 11.08.2012 unter [http://files.transparency.org/content/download/101/407/file/2011\\_CPI\\_EN.pdf](http://files.transparency.org/content/download/101/407/file/2011_CPI_EN.pdf)

Transparency International (2012). *Transparency International calls on Russia to reject draconian amendments to law governing NGOs*. Zugriff am 11.08.2012 unter [http://www.transparency.org/news/pressrelease/20120709\\_transparency\\_international\\_calls\\_on\\_russia\\_to\\_reject\\_amendments](http://www.transparency.org/news/pressrelease/20120709_transparency_international_calls_on_russia_to_reject_amendments)

Volkov, D. (2011). *Perspektiven der Entwicklung der Zivilgesellschaft in Russland*. Jurij Levada Analytisches Zentrum /in Originalsprache: Волков, Д. (2011). Перспективы развития гражданского общества в России. Аналитический центр Юрия Левады. Zugriff am 06.08.2012 unter <http://www.scribd.com/doc/57749490/Перспективы-гражданского-общества-в-России-2011#download>

World Bank (2012). *Gini-Koeffizient. Russia*. Zugriff am 11.08.2012 unter <http://search.worldbank.org/data?qterm=russia+gini&language=EN&format=>

## Anhang

**Tabelle 1: Ansatzpunkte, Ziele und Instrumente externer Demokratieförderung**

<b>Bereich</b>	<b>Ziele</b>	<b>Instrumente der Außenunterstützung</b>
Wahlen	Freie und faire Wahlen Starke politische Parteien auf nationaler Ebene	Wahlberatung Beratung politischer Parteien
Institutionen	Demokratische Verfassung  Unabhängiges und demokratisches Justizsystem  Effiziente repräsentative Legislative  Lokale Demokratie  Demokratiestützendes Militär	Beratung im Verfassungsgebungsprozess  Beratung beim Aufbau des Justizwesens  Beratung der legislativen Organe  Beratung beim Aufbau lokaler Selbstverwaltungen  Zusammenarbeit mit demokratischen Militärs
Zivilgesellschaft	Aktive anwaltschaftliche NGOs  Politisch gebildete Bürgerinnen und Bürger  Starke unabhängige Medien  Unabhängige Gewerkschaften	NGO-Förderung  Politische Bildung  Stärkung der Medienlandschaft  Förderung und Beratung von Gewerkschaften

Quelle: Freise (2004, S.39) in Anlehnung an Carothers (2000, S.88).

**Tabelle 2: Entwicklung der Ungleichheit in Russland anhand des Gini-Koeffizienten, 1990-2009.**

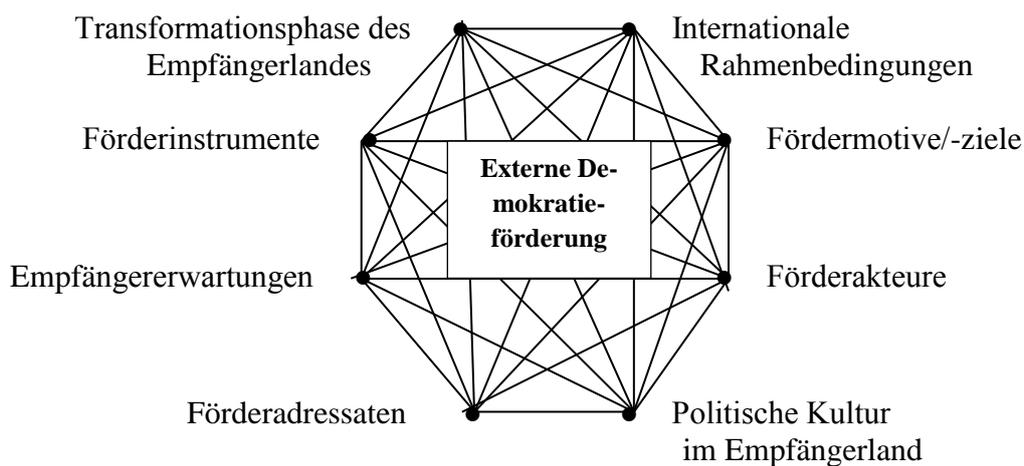
(Zahlenangaben in Prozent, 100%= perfekte Ungleichheit)

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
k. A	k. A	k. A	48,4	k. A	k. A	46,1	k. A	k. A	37,5

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
k. A	39,6	35,70	37,26	37,14	37,51	42,13	43,71	42,27	40,11

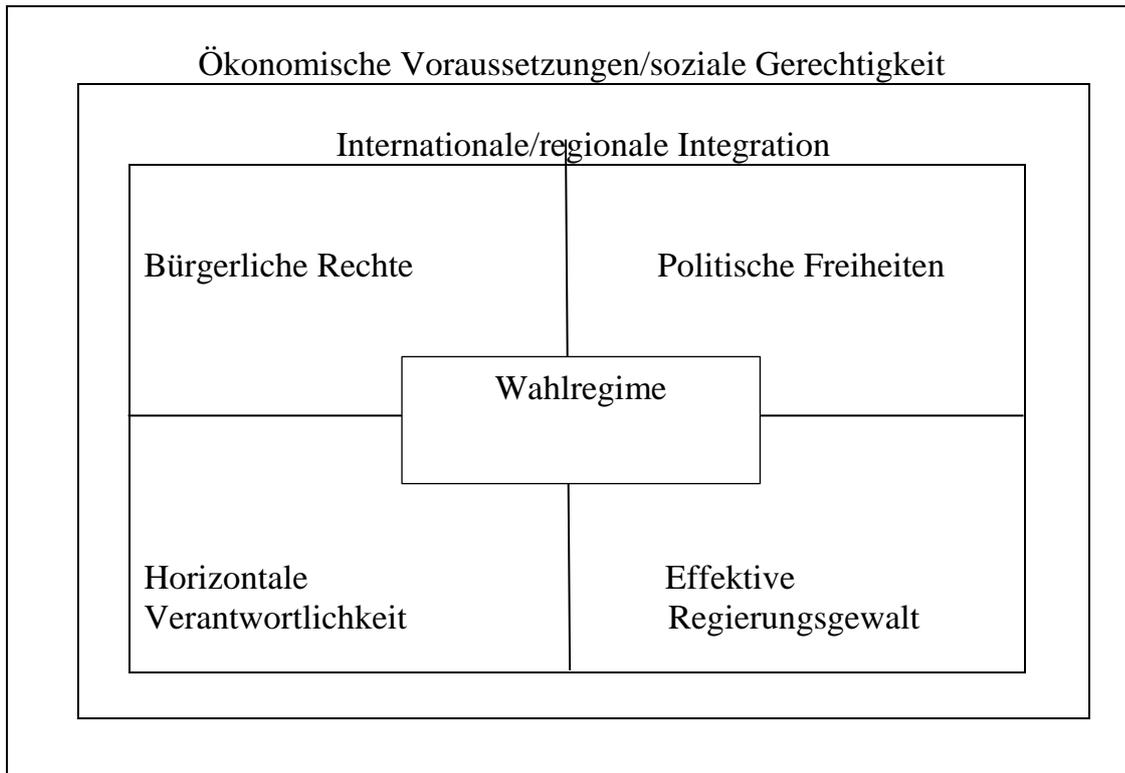
Quelle: World Bank (2012)

**Abbildung 1: Achteck externer Demokratieförderung in Transformationsstaaten.**



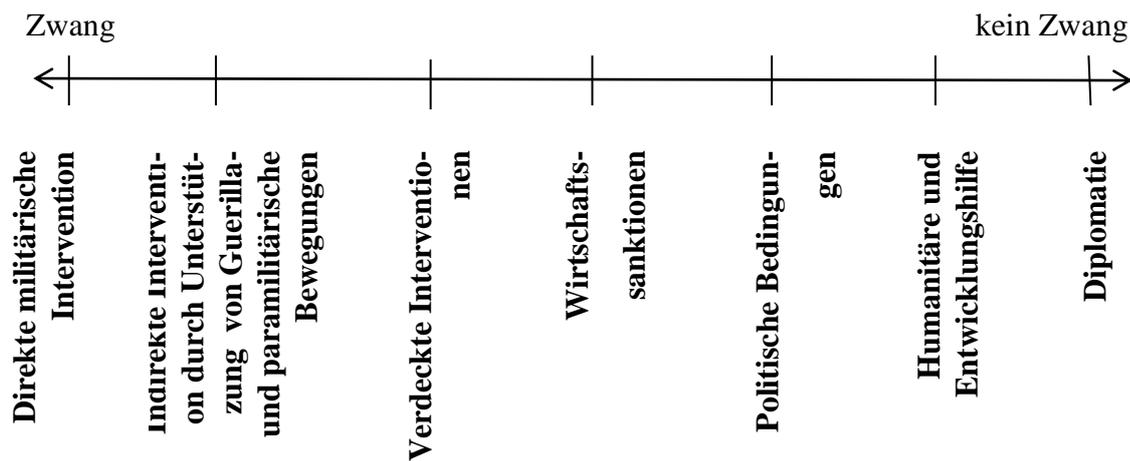
Quelle: Freise (2004, S. 33) in Anlehnung an Sandschneider (2003, S. 10)

**Abbildung 2: Das Konzept der *embedded democracy***



Quelle: Merkel (2010, S. 31)

**Abbildung 3: Formen staatlicher Demokratieförderung**



Quelle: Merkel (2010, S.456)