

## Analyse

# Vereinsleben auf Russisch oder Don Quichote und die russische Bürokratie

Angelika Nußberger und Carmen Schmidt, Köln

## Zusammenfassung

Ende 2006 verabschiedete das russische Parlament zwei Gesetze zur Regelung der Tätigkeit von Nicht-regierungsorganisationen (NGOs), die sich nachhaltig auf die Tätigkeit dieser Vereinigungen auswirkten. Die Registrierung von NGOs wird erschwert, zugleich werden ihnen umfangreiche Anzeige- und Berichtspflichten gegenüber den Registerbehörden auferlegt und die letzteren mit weiteren Eingriffsbefugnissen ausgestattet.

Schon die noch verhältnismäßig kurze Praxis zum neuen Vereinsrecht zeigt, dass das Überleben für NGOs und Vereine in Russland schwieriger und ihr Handlungsspielraum erheblich enger geworden ist. Die Befürchtungen, dass die neu eingeführten Berichtspflichten eine erhebliche Belastung darstellen und die Kapazitäten der meisten NGOs überfordern, scheinen nach Ablauf der ersten Berichtsperiode bestätigt.

## Die gesetzlichen Grundlagen des neuen Überwachungsinstrumentariums

Im Dezember 2006 verabschiedete das russische Parlament zwei Gesetze, die beide gleichermaßen die Errichtung und die Aktivitäten von „Personenzusammenschlüssen zur Verfolgung nichtwirtschaftlicher Ziele“ zum Gegenstand haben. Die einheitliche Regelungsmaterie wurde damit in zwei Gesetze aufgespalten: das Gesetz über gesellschaftliche Vereinigungen (Vereinsgesetz) und das Gesetz über nicht-kommerzielle Organisationen (NGO-Gesetz). Da sich diese Gesetze naturgemäß überschneiden und zudem keine abschließende Regelung treffen, stellt bereits die Regelungsmethodik einen Beitrag zur Rechtsverwirrung und nicht zur Rechtsklärung dar. Die Gesetze traten am 18. April 2006 in Kraft.

## Voraussetzungen für die „Registrierung“ von NGOs

Mit den ab April 2006 ergangenen Ausführungsvorschriften und ihren zahlreichen und umfangreichen Anlagen ist die unklare Gesetzeslage nicht nachgebessert, sondern noch undurchsichtiger geworden. In der Praxis haben die Neuerungen dazu geführt, dass die Registrierung Kenntnisse und Fähigkeiten des Normalbürgers bei Weitem überfordert. Der in Rechts-sachen unerfahrene NGO- oder Vereinsgründer bedarf, um festzustellen, welche Dokumente den Registerbehörden vorzulegen sind – schon im Fall eines nur lokalen Vereins nach Auskunft von Betroffenen „mindestens 60 Blätter“ – der Unterstützung eines diese Rechtsmaterie spezialisierten Juristen, dessen Hilfe in aller Regel natürlich nicht kostenlos ist. Die Beratungshonorare können im Gegenteil die Honora-re, die bei Eintragung von Wirtschaftsgesellschaften

üblich sind, beträchtlich übersteigen und bewegen sich nach den Angaben der Zeitschrift „Wedomosti“ in Moskau gegenwärtig zwischen 45.000 und 70.000 Rubel.

Ob die Registrierung erfolgt, ist nicht vorauszusagen. In der Praxis sind Ablehnungen kein Einzelfall. So wurden nach einer Mitteilung im Mai dieses Jahres im Gebiet Tomsk 42 von 190 Registrierungsanträgen abgelehnt. Als Gründe werden hiernach in den meisten Fällen die Nichtvorlage oder das nichtordnungsgemäße Ausfüllen der Dokumente genannt. Nun können Dokumente grundsätzlich nachgereicht, Fehler korrigiert und Registrierungsanträge beliebig oft gestellt werden. Voraussetzung ist jedoch, dass die Gründer über die erforderlichen Finanzmittel verfügen. Denn die Registrierung einer NGO in Russland ist ein recht kostspieliges Unterfangen. Hinsichtlich der Gebühren werden die russischen NGOs den Wirtschaftsgesellschaften gleichgestellt, derer Registrierung den Nachweis der Zahlung einer Gebühr in Höhe von 2.000 Rubel verlangt. Höhere Gebühren sind nach dem Steuergesetzbuch allein im Fall der Registrierung von Informationsagenturen (2.400 Rubel), Rundfunksendern oder Arzneimitteln (jeweils 3.000 Rubel), Immobilienrechten einer Organisation (7.500 Rubel), Rechten an Unternehmen (max. 30.000 Rubel) sowie im Fall der Registrierung einer ausländischen Filiale (60.000 Rubel) vorgesehen.

Neben diesen formalen Gründen kann die Ablehnung aber auch auf den Verstoß der Satzung gegen die Verfassung, auf in der Person des Antragstellers liegende Gründe, auf die Namensidentität mit einer bereits registrierten NGO, auf die Verletzung der Sittlichkeit oder der nationalen und religiösen Gefühle gestützt werden. Halten sich diese – schon sehr weiten

Ablehnungsgründe – noch im Rahmen des Üblichen, sind einige der Gründe, die die Untersagung einer ausländischen Filiale oder Vertretung rechtfertigen können, im Hinblick auf die Vereinigungsfreiheit selbst dann bedenklich, wenn man den Grundrechtsschutz ausländischer Staatsbürger für weniger weitgehend erachtet. Sieht die Registerbehörde die Souveränität, die politische Unabhängigkeit oder territoriale Unantastbarkeit oder die nationale Einheit oder Identität, das kulturelle Erbe oder die nationalen Interessen bedroht, kann der Registrierungsantrag zurückgewiesen werden. Nach der auch in Russland geltenden Europäischen Menschenrechtskonvention ist eine derartige Einschränkung aber daran zu messen, ob sie in einer pluralistischen, offenen, demokratischen Gesellschaft „notwendig“ ist; hier sind unterschiedliche Bewertungen aus russischer und europäischer Sicht vorherzusehen.

In der Praxis waren Ablehnungen der Registrierung aber bisher eher selten – dies vielleicht aber auch nur deshalb, weil eine Ablehnung aus formellen Gründen einfacher ist. Im Gebiet Tjumen wurde allerdings die Registrierung der Organisation „Rainbow House“ (Raduzhnyj dom), die sich auch für den Schutz Homosexueller einsetzt, unter Hinweis auf diesen Untersagungsgrund abgelehnt, da die Organisation die geistigen Werte der Gesellschaft und mittels Dezimierung der Bevölkerung die Souveränität Russlands untergrabe sowie in die staatlich geschützten Institute Familie und Ehe eingreife. Nachdem Gosregistrazija der Beschwerde nicht abgeholfen hat, liegt nun die Entscheidung bei einem Moskauer Bezirksgericht.

### Die „Anmeldung“ ausländischer NGOs

Bei ausländischen NGOs wird differenziert zwischen Abteilungen, die wie die rein russischen NGOs juristische Personen sind und so einen festen rechtlichen Rahmen haben, und Filialen bzw. Vertretungen ausländischer NGOs, die keine juristischen Personen sind. Für letztere gilt zwar *de iure* keine Registrierungspflicht; sie sind lediglich „anzumelden“. *De facto* sind aber Unterschiede zwischen den mit der Anmelde- bzw. mit der Registrierungspflicht verbundenen Mühen nicht zu entdecken. Im Gegenteil werden die „nur anmeldepflichtigen“ Filialen und Vertretungen im Vergleich zu den „registrierungspflichtigen“ NGOs und Vereinen mit weiteren Pflichten und Kontrollen belastet.

Bisher haben die meisten ausländischen NGOs die Anmeldung bei Gosregistrazija, die nach den gesetzlichen Bestimmungen grundsätzlich bis zum 18. Oktober 2006 zu erfolgen hatte, unbeschadet über-

standen. Nachdem infolge des äußerst bürokratischen Verfahrens die fristgerechte Eintragung offenkundig scheitern musste, wurden Verfahrensleichterungen geschaffen, indem beispielsweise die Öffnungszeiten von Gosregistrazija – zuvor 3 Stunden in der Woche – verlängert wurden. So manche Forderungen der Registerbehörden erinnerten an die Bürokratie zu Zeiten Gogols, etwa, wenn Anschrift und Telefonnummern der längst verstorbenen Gründer einer ausländischen NGO anzugeben oder eine beglaubigte Übersetzung eines am Sitz der ausländischen NGO gar nicht existierenden Vereinsgesetzes vorzulegen waren – auch hier sind die Behörden aber vor Ablauf der eng bemessenen Frist zurückgerudert.

Damit konnten 117 Vertretungen und Filialen ausländischer NGO (davon 25 am 17. Oktober) fristgerecht eingetragen werden. Hierzu gehören auch die Büros der deutschen Parteistiftungen – die Hanns-Seidel- und die Heinrich-Böll-Stiftung wurden am 29.9., die Friedrich-Ebert-Stiftung am 4.10., die Rosa-Luxemburg-Stiftung am 5.10 und die Friedrich-Naumann-Stiftung am 17.10. angemeldet. Eine Ausnahme bildet die „Filiale der Vereinigung Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.“ (Deutschland) in Russland“, die erst am 31. Oktober eingetragen wurde; die Eintragung eines Büros in Sankt Petersburg wurde dagegen wenig später verweigert. Insgesamt existieren nach den Angaben von Gosregistrazija im Internet – Stand 1. Juni 2007 – nun 221 Filialen und Vertretungen ausländischer NGO in Russland; in 17 Fällen wurde die Eintragung abgelehnt; 5 Anträge befinden sich seit Mai im Stadium der Begutachtung (na ekspertise).

### Die drückende Last der Anzeigen und Berichte

Mit den neuen Regeln wurden den NGOs vor allem Anzeige- und Berichtspflichten gegenüber den Registerbehörden auferlegt und die letzteren mit weiteren Eingriffsbefugnissen ausgestattet. Zunächst sind Änderungen in Gründungs- und sonstigen Dokumenten unverzüglich im selben Verfahren wie die Gründung zu registrieren. Dabei kann die Eintragung des neu gewählten Vorstands schon einmal recht lange auf sich warten lassen, muss die NGO – wie die Menschenrechtsorganisation Memorial im Januar 2007 – erst mittels der Beschlussprotokolle der Konferenzen der regionalen Memorial-Gruppen über die Entsendung der Delegierten in die föderale Memorial-Konferenz die Befugnis der letzteren zur Wahl des Vorstands nachweisen. Auch die Änderung der Anschrift ist in der Praxis nicht immer unproblematisch, wird für die Eintragung erst der Nachweis des Eigentums

oder sonstigen Rechts an den Räumlichkeiten verlangt, wie der Verein „Junost“ im Gebiet Woronezh erfahren musste. Die neue Anschrift wurde von der regionalen Registerbehörde erst nach neun Monaten und einer Beschwerde bei Gosregistracija akzeptiert und registriert. Derartige Eintragungen werden aber auch von Gosregistracija anscheinend nicht automatisch vorgenommen, sondern eingehend geprüft. Denn die bei Gosregistracija Anfang Juni anhängigen 27 Änderungsanträge von NGOs befinden sich nach den Angaben der Behörde entweder in der Steuerprüfung (w nalogovoj) oder in der Begutachtung (na ekspertise).

Darüber hinaus haben die 182.000 russischen und ausländischen NGOs – Stand April 2007 – jeweils zum 15. April über ihre Tätigkeit, die personelle Zusammensetzung ihrer Leitungsorgane und die ihnen zugeflossenen Geld- und Sachmittel sowie über die geplante und tatsächliche Verwendung der Gelder im vorausgegangenen Kalenderjahr zu berichten. Russische Vereine, d.h. alle Personenzusammenschlüsse, die nicht als NGO qualifiziert werden und unter das NGO-Gesetz fallen, sind insofern begünstigt, als sie diese Pflicht nur dann trifft, wenn sie Mittel von internationalen oder ausländischen Organisationen, Ausländern oder Staatenlosen erhalten haben. Verstößt ein Verein gegen diese Pflicht, kann die Registerbehörde allerdings sofort auf Auflösung und Streichung im Register klagen. Einer in Form einer juristischen Person gegründeten russischen NGO droht dieses Schicksal dagegen nach den gesetzlichen Bestimmungen erst im Wiederholungsfall, so dass das Verstreichen der Frist für die NGOs, die ihren Rechenschaftsbericht zum 15. April noch nicht vorgelegt haben, zunächst – abgesehen von einer möglichen Verwarnung und Geldbuße – noch folgenlos bleibt. Aus der Praxis werden aber auch Fälle berichtet, in denen die regionalen Registerbehörden (Ufa und Woronezh) NGOs ohne jede Vorwarnung und ohne den Umweg über ein Gericht im Register gelöscht haben.

Härter können die Behörden gegen Filialen und Vertretungen ausländischer NGO vorgehen. Ihnen droht bereits beim erstmaligen Verstoß die Streichung im Register durch die Behörde, die in diesem Fall zudem nicht der Mitwirkung eines Gerichts bedarf. Nicht nur verfahrensrechtlich, auch hinsichtlich der Anzeige- und Berichtspflichten sind Filialen und Vertretungen ausländischer NGO im Vergleich zu anderen nichtwirtschaftlichen Personenzusammenschlüssen aufgrund der erweiterten Kontrolldichte und Häufigkeit schlechter gestellt. Es werden nicht nur höhere Anforderungen an ihnen ebenfalls zum 15. April

abzuliefernden Jahresrechenschaftsbericht gestellt. Sämtliche Geld- und Sachleistungen sind hier laut Ausführungsverordnung nebst zahlreichen Anlagen bis ins Detail aufzuschlüsseln und zu dokumentieren. Schon im laufenden Kalenderjahr haben sie quartalsweise über eingegangene Geld- und Sachmittel vor der Registerbehörde Rechenschaft abzulegen.

Ferner sind geplante Aktivitäten (Programme) jeweils im Voraus bis zum 31. Oktober des Kalenderjahrs, in dem sie vorgesehen sind, bei der Registerbehörde anzuzeigen. Dasselbe gilt grundsätzlich für jede Änderung von Programmen, und zwar innerhalb von zehn Tagen, nachdem diese beschlossen wurde. Können die Anzeige von Geld- und Sachleistungen vielleicht noch mit dem legitimen Interesse des Staates an einer Kontrolle der Finanzströme und der Überprüfung der Steuerehrlichkeit gerechtfertigt werden, greift der Staat mit der Kontrolle des Programms in den Kernbereich der Vereinigungsfreiheit ein. Ermöglicht wird auf diese Weise eine Vorzensur, denn die Registerbehörde kann ein geplantes Programm untersagen. An bestimmte Voraussetzungen ist sie hierbei nach den gesetzlichen Bestimmungen nicht gebunden; sie muss ihre Entscheidung lediglich begründen. Das Verbot, Geld- oder Sachmittel bestimmten Empfängern zu überlassen, wird an sehr weite Versagungsgründe wie den Schutz der Verfassungsordnung, der Sittlichkeit, der Gesundheit, der Rechte und Interessen anderer Personen, der Sicherheit der Landesverteidigung und der Staatssicherheit geknüpft; dies kann als Hebel genutzt werden, um eine finanzielle Unterstützung für kritische Organisationen zu unterbinden.

### Kontroll- und Eingriffsmöglichkeiten der Behörden

Zur Überprüfung der Angaben können die Registerbehörden die Herausgabe von Unterlagen verlangen und bei anderen Behörden Informationen einholen. Aber auch unabhängig von den Berichten können Prüfungen angeordnet werden. Von diesen Möglichkeiten wird anscheinend auch reger Gebrauch gemacht. Eine Grenze ziehen die gesetzlichen Bestimmungen nur insofern, als eine Prüfung nur einmal pro Kalenderjahr erfolgen soll. So hat Gosregistracija im Dezember 2006 ein Verzeichnis der NGOs und Vereine aufgestellt, die im Jahr 2007 geprüft werden. Für die von zwei Prüfern von Gosregistracija durchgeführte Prüfung der in dieses Verzeichnis aufgenommenen 66 Organisationen sind jeweils 10 Tage (insbesondere für Verbände und Einrichtungen religiöser Gemeinschaften), 15 Tage (z. B. für Memorial, die „Demokratie“-Stiftung, die Stiftung „Russlanddeutsche“) oder 20 Tage (z. B. für das Komitee

der Soldatenmütter, den Schriftstellerverband etc.) angesetzt.

Auch die regionalen Behörden stehen nach den Aussagen von Menschenrechtler hier nicht zurück. Anders als Gosregistrazija werden Prüfungen in den Regionen aber nicht immer – wie vorgeschrieben – vorher angekündigt. Manchmal erscheinen zusammen mit den Beamten der Registerbehörde auch Mitarbeiter anderer Behörden – wie z. B. der Innenbehörde und der Stadtverwaltung im Januar 2007 im Fall von „Etnika“, einer NGO im Kraj Krasnodar, die sich den Schutz der dort ansässigen Minderheiten zur Aufgabe gemacht hat. Mit den obligatorischen Nachweisen begnügten sich die Prüfer hier nicht; verlangt wurden vielmehr auch Informationen über geplante Aktivitäten und Publikationen. Die Betroffenen wandten sich daraufhin an den Menschenrechtsbeauftragten und hatten Erfolg, der allerdings nicht sehr lang währt. Die Prüfung der NGO wurde zunächst eingestellt, zwei Wochen später aber schon wieder aufgenommen und war auch im April noch nicht abgeschlossen. Das Ergebnis derartiger Prüfungen ist nach Aussagen der Menschenrechtler in aller Regel die Feststellung zumindest einer Regelverletzung. Ist dieser Verstoß auch geringfügig, ist der erste Schritt auf dem Weg zum Verbot bereits zurückgelegt.

### Die akute Gefahr der Auflösung und Streichung im Register

Denn im Wiederholungsfall kann die Registerbehörde vor Gericht die Auflösung und Streichung der NGO oder des Vereins im Register beantragen. Bisher wurden bei 6.000 russischen NGOs Regelverstöße festgestellt. 1.900 NGOs und Vereine sind akut von ihrer Auflösung und Streichung aus dem Register bedroht, womit sie ihre Rechts- und Handlungsfähigkeit verlieren, da die Registerbehörden entsprechende Klagen eingereicht haben.

Wird der Rechtsverstoß als „grob“ eingestuft, droht dieses Schicksal den russischen NGOs bereits beim erstmaligen Verstoß. Für ausländische NGOs und russische Vereine ist diese Sanktion auch bei der Nichtanzeige von Geldleistungen aus dem Ausland vorgesehen.

Aber nicht nur das Vereinsrecht, sondern auch die Verletzung anderer Gesetze kann Grund für die Auflösung einer NGO sein. Seit 2006 nehmen auf die Steuer- und Extremismusgesetzgebung gestützte Maßnahmen gegen NGOs zu. So wurden gegen eine Reihe von NGOs – gegen Memorial, die russisch-tschechische Freundschaftsgesellschaft, „Offenes Russland“, das Komitee der Soldatenmütter, das russische Pen-Zentrum und andere – Ermittlungen

wegen Steuerhinterziehung eingeleitet, da Zuschüsse und Aufwandsentschädigungen nicht versteuert worden seien.

Zudem ist die Gefahr groß, als „Extremist“ qualifiziert und strafrechtlichen Sanktionen unterworfen zu werden. Wenn Handlungen einer NGO als „extremistisch“ angesehen werden, kann diese nach einer Verwarnung durch den Staatsanwalt im Wiederholungsfall oder, sofern Staatsanwalt und Gericht eine Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, der Bürgerrechte oder wirtschaftlichen Interessen Dritter bejahen, bereits nach dem ersten Vorfall vom Gericht auf Klage des Staatsanwalts aufgelöst werden. Wie weit der Begriff der „extremistischen Handlung“ dabei ausgelegt werden kann, zeigen die Beispiele der russisch-tschechischen Freundschaftsgesellschaft in Nizhnyj Nowgorod und der Menschenrechtsorganisation Memorial.

Zum Verhängnis wurde Ersterer ein Aufruf tschechischer Separatisten an das russische Volk zur Beendigung des Krieges, den ihr Vorsitzender Dmitrievskij in der von ihm redigierten Zeitschrift veröffentlicht hatte. Der Vorwurf an die Gesellschaft lautete, sich nicht von ihrem Vorsitzenden distanziert zu haben. Dmitrievskij selbst brachte die Publikation eine strafrechtliche Verurteilung ein. Auch die Auflösung der Gesellschaft ist nach Auffassung der russischen Gerichte in einem derartigen Fall gerechtfertigt, denn im Januar 2007 wurde das Auflösungsurteil vom Obersten Gericht bestätigt. Eine Publikation war ebenfalls Stein des Anstoßes im Fall von Memorial, und zwar die Veröffentlichung eines Gutachtens zu Dokumenten der verbotenen islamistischen Gruppierung „Hisb ut-Tahir“, die Anfang 2006 den Anlass für eine Verwarnung des Staatsanwalts geboten hatte.

### Fazit

Schon die noch verhältnismäßig kurze Praxis zum neuen Vereinsrecht zeigt, dass das Überleben für NGOs und Vereine in Russland schwieriger und ihr Handlungsspielraum erheblich enger geworden ist. Die Befürchtungen, dass die neu eingeführten Berichtspflichten eine erhebliche Belastung darstellen und die Kapazitäten der meisten NGOs überfordern, scheinen nach Ablauf der ersten Berichtsperiode bestätigt, haben doch 80 % der in- und ausländischen NGOs trotz der drohenden Sanktionen von Bußgeldern bis zu 5.000 Rubeln den Termin verstreichen lassen. Auch die repressive Vorgehensweise gegen einzelne den föderalen oder regionalen Behörden verdächtige Organisationen trägt nicht gerade zum Aufbau eines

aktiven und funktionierenden Vereinslebens und einer vielseitigen Zivilgesellschaft bei. Zusammen mit den Beschränkungen der Versammlungsfreiheit beispielsweise anlässlich des EU-Gipfels in Samara oder der Meinungs- und Pressefreiheit auf der Grundlage des im Sommer 2006 verschärften Extremismusgesetzes

wird die Kundgabe einer kritischen Einstellung zur Politik des Staates mehr und mehr zu einem Risiko für den Bürger, der sich, will er Nachteile vermeiden, im Zweifel auf offene Gespräche in der heimeligen Atmosphäre am russischen Küchentisch beschränken wird.

#### Über die Autorinnen

Angelika Nußberger ist Professorin für Öffentliches Recht und Ostrecht an der Universität zu Köln sowie Direktorin des Instituts für Ostrecht. Dr. Carmen Schmidt ist akademische Oberrätin am Institut für Ostrecht.

#### Lesetipps

- Angelika Nußberger und Carmen Schmidt, Zensur der Zivilgesellschaft in Russland – Die umstrittene Neuregelung zu den Nichtregierungsorganisationen, EuGRZ 2007, S. 12–21.
- Jens Siegert, Administrative Begeisterung oder wie die gelenkte Demokratie souverän wurde, Russlandanalysen 115/06 S. 15–17
- Juri Džibladze, Ol'ga Gnezdilova, Dar'ja Miloslavskaja, Natal'ja Taubina, Das erste Jahr der Anwendung der neuen russischen Gesetzgebung über NKO. Probleme und Änderungsvorschläge (russ.), Beitrag vom 19.4.2007, veröffentlicht auf der von NGOs eingerichteten Internetseite „Zakon i NKO“ (Gesetz und NGO), auf der regelmäßig über Ereignisse berichtet wird (<http://www.nkozakon.ru>).

#### Tabellen und Grafiken zum Text

### Umfang der Zivilgesellschaft in Russland

(Bericht der Gesellschaftskammer, Stand 2006 <<http://www.oprf.ru/files/doklad.pdf>>)

