

Davit Chikhladze, LL.M

NGO Gesetze im Südkaukasus

Nach dem Zerfall der Sowjetunion sind in den Ländern des südlichen Kaukasus viele Nichtregierungsorganisationen entstanden. Die Marginalisierung der Zivilgesellschaft wegen der sowjetischen Politik und die daraus resultierenden ungünstigen postsowjetischen Rahmenbedingungen für zivilgesellschaftliche Initiativen sowie das Vorbild Russland¹ hinsichtlich der NGO-Gesetzgebung erschweren die Arbeit der NGOs und beschränken die Aktivitäten der Zivilgesellschaft. Besonders in Aserbaidschan ist die Lage kritisch, wo die Unterdrückung der Nichtregierungsorganisationen zum Alltag geworden ist und NGO-Gesetze eher in Anti-NGO-Gesetze umgewandelt wurden. In Armenien und Georgien ist das Feindbild NGO weniger verbreitet. Jedoch sind die Nichtregierungsorganisationen mit verschiedenen Problemen in den beiden Transformationsstaaten konfrontiert.

Die Zahl der registrierten Nichtregierungsorganisationen ist kein Indikator einer funktionierenden Zivilgesellschaft.² Die immer stärker werdende Zivilgesellschaft ist autoritären Regierungen jedoch oft ein Dorn im Auge und wird von ihnen durch den Erlass von Anti-NGO-Gesetzen beantwortet. Das rechtliche Vorgehen gegen die Nichtregierungsorganisationen wird bisweilen religiös, national oder souveränitätsbezogen begründet. Man findet in der Gesetzgebung der Länder des Südkaukasus Vorschriften über zu respektierende traditionelle Werte oder Moralnormen der Gesellschaft. Des Weiteren wird ihnen mitunter Förderung des Terrorismus oder eine Einmischung in die nationalen Angelegenheiten vorgeworfen. Die Brandmarkung als ausländischer Agent ist dabei besonders populär.

Armenien

Armenien verfügt über eine teilweise aktive Zivilgesellschaft. Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sind gesetzlich garantiert, obwohl es einige Einschränkungen gibt. Laut Freedom House umfasst der zivilgesellschaftliche Sektor einige aktive Organisationen, die meist in Eriwan angesiedelt sind. Wie in anderen südkaukasischen Ländern fehlt es Nichtregierungsorganisationen an lokaler Finanzierung und sie sind weitgehend auf ausländische

¹ Im Fall Aserbaidschan: <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/47446/MA%20Thesis%20-%20Annelies%20Mudde.pdf?sequence=1>

Armenien: <https://www.euractiv.com/section/armenia/opinion/armenia-s-anti-ngo-laws-inspired-by-moscow/> (11.08.2017).

² <http://www.bpb.de/apuz/32100/der-weite-weg-zur-zivilgesellschaft> (11.08.2017).

Spender angewiesen.³ In der Rangliste der „Reporter ohne Grenzen“ ist Armenien auf Platz 79 von 180 vertreten.⁴ Die Zivilgesellschaft und der NGO-Sektor sind durch Instabilität gekennzeichnet und rechtliche Rahmenbedingungen lassen eine Weiterentwicklung der zivilgesellschaftlichen Partizipation nicht zu. Die wichtigsten Fragen der NGO-Gesetzgebung werden durch das Gesetz über öffentliche Organisationen und das Gesetz über die Stiftungen geregelt. Ähnlich wie in Georgien ist die Besteuerung der Nichtregierungsorganisationen kompliziert und erschwert die Arbeit der Organisationen.

Das erste Gesetz über die NGOs wurde am 22. Dezember 1996 verabschiedet. Das Gesetz besagt, dass Armenien die entscheidende Rolle der NGOs bei der Entwicklung der Zivilgesellschaft anerkennt und die Gründung von NGOs rechtlich fördert. Die NGO-Gesetzgebung wurde im Jahre 2001 und 2014 teilweise reformiert.

Eine NGO in Armenien kann nur von natürlichen Personen gegründet werden. Diese dürfen sowohl Bürgerinnen und Bürger von Armenien als auch Ausländer sein. Das armenische Recht kennt zwei Formen der NGOs: öffentliche Organisationen und Stiftungen. Als eine öffentliche Organisation gelten nicht religiöse Organisationen, Parteien, Stiftungen sowie Gewerkschaften. Eine NGO ist eine öffentliche Vereinigung, deren Zweck nicht kommerziell ist (Non-Profit-Organisation) und dabei keine religiösen oder anderen Zwecke verfolgt. Die NGOs sollen für bestimmte Gruppen arbeiten und sie materiell und nicht-materiell unterstützen.

Das Gesetz über Stiftungen umfasst Organisationen, die auf ehrenamtlicher Basis von natürlichen oder juristischen Personen gegründet werden und über keine Mitglieder verfügen. Sie verfolgen soziale, gemeinnützige, kulturelle, pädagogische, wissenschaftliche, gesundheitliche, Umwelt- oder andere gemeinnützige Ziele.

In den letzten Jahren hat das Vorbild Russland hinsichtlich der NGO-Gesetzgebung in Armenien zunehmend an Bedeutung gewonnen. Im Jahr 2015 haben armenische Gesetzgeber einen Gesetzesentwurf vorgestellt, der die NGOs zur Vorlage detaillierter Berichte über die Finanzierung bei der Regierung verpflichtet hätte.⁵ Die NGOs sollten außerdem einer jährlichen staatlichen finanziellen Kontrolle unterliegen (staatliches Audit). Nach dem Vorschlag hätte die Regierung sich an das Gericht wenden dürfen, um Organisationen, die diese Anforderungen nicht einhielten, ihre Registrierung zu entziehen. Die Gesetzesänderungen hätten auch Beamten des Justizministeriums das Recht gewährt, an den Vorstandssitzungen der NGOs teilzunehmen. Aufgrund des öffentlichen Drucks musste die Regierung ihr Vorhaben

³ <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2016/armenia> (11.08.2017).

⁴ https://www.reporter-ohne-grenzen.de/fileadmin/Redaktion/Presse/Downloads/Ranglisten/Rangliste_2017/Rangliste_der_Pressefreiheit_2017_-_Reporter_ohne_Grenzen.pdf (11.08.2017).

⁵ <http://www.eurasianet.org/node/72401> (11.08.2017).

revidieren. Als Kompromiss müssen staatlich finanzierte Nichtregierungsorganisationen ihre Finanzen bei den staatlichen Behörden offenlegen, während Organisationen, die privat oder durch Dritte finanziert sind, ihren Mitgliedern nach dem neuen Gesetz einen Bericht intern vorlegen.

Insgesamt leidet die armenische NGO-Landschaft an mangelndem Ehrenamt und Freiwilligenarbeit, die während der sowjetischen Ära nicht üblich waren.⁶ Eine der größten Herausforderungen ist zudem die Abhängigkeit von finanzieller Förderung durch Geldgeber und die mangelnde Diversifizierung von Finanzierungsquellen. Die rechtlichen Rahmenbedingungen verkomplizieren die Arbeit der Nichtregierungsorganisationen, alternative Finanzierungsquellen zu erschließen.

Aserbaidtschan

Als eine totale Krise bezeichnete der Sonderberichterstatter der UN zur Lage der Menschenrechtsverteidiger, Michel Forst die prekären Arbeitsbedingungen von NGOs in Aserbaidtschan.⁷ Die Lage der Zivilgesellschaft und NGOs ist besonders in Aserbaidtschan schwierig. Auf der Rangliste der Pressefreiheit 2017 der Organisation „Reporter ohne Grenzen“ belegt das Land Platz 162 von 180.⁸ Seit 2004 stuft „Freedom House“ das Land als „nicht frei“ ein.⁹ Laut „Reporter ohne Grenzen“ befinden sich zurzeit 12 Journalisten in Haft. Der amtierende Präsident Ilham Alijew ist sogar von der Organisation zum „Feind der Pressefreiheit“ erklärt worden¹⁰ – eine Liste von Regierungschefs, die besonders drastisch gegen die Medien vorgehen.

Obwohl die aserbaidtschanische Verfassung Pressefreiheit garantiert und staatliche Zensur verbietet,¹¹ bekämpft das Land systematisch unabhängige Medien und Aktivisten der Zivilgesellschaft.¹² Das Gesetz über Nichtregierungsorganisationen, das aus dem Jahr 1992 stamm-

⁶ <http://armenianweekly.com/2014/01/15/ngo-armenia/> (11.08.2017).

⁷ „The already challenging environment for NGOs has turned into a total crisis due to the 2013-2015 legislative amendments on civil society regulations“ - End of mission statement by Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, Visit to Azerbaijan, 22 September 2016; <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20544&LangID=E> (11.08.2017).

⁸ https://www.reporter-ohne-grenzen.de/fileadmin/Redaktion/Presse/Downloads/Ranglisten/Rangliste_2017/Rangliste_der_Pressefreiheit_2017_-_Reporter_ohne_Grenzen.pdf (11.08.2017).

⁹ <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/azerbaijan> (11.08.2017).

¹⁰ <http://www.tagesspiegel.de/politik/reporter-ohne-grenzen-die-35-groessten-feinde-der-pressefreiheit/14784464.html> (11.08.2017).

¹¹ Art. 50 der aserbaidtschanischen Verfassung; <http://en.president.az/azerbaijan/constitution> (11.08.2017).

¹² „Constitutional guarantees for press freedom are routinely and systematically violated“ <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/azerbaijan> (11.08.2017).

te, wurde mehrmals geändert.¹³ Ein Höhepunkt an Gesetzesänderungen wurde im Jahre 2014 erreicht. Es wurden Anti-NGO-Gesetze eingeführt, die die NGO-Gesetzgebung signifikant verschärft haben. Dies hat zu mehr Kontrolle über die Organisationen und zusätzliche verwaltungsrechtliche Hürden für die NGOs geführt.

Mit den Gesetzesänderungen wurde die Finanzierung aus dem Ausland eingeschränkt. Die Umsetzung eines Projekts ohne staatlich registrierte Zuwendungsvereinbarung ist nicht möglich. Die Nichtregierungsorganisationen wurden durch das Gesetz verpflichtet, Zuschüsse und Spenden bei dem Justizministerium anzumelden.¹⁴ Alle Spenden, die über 250 \$ hinausgehen, müssen zudem bei den Behörden registriert werden. Die Einführung der Anti-NGO-Gesetze zielte auf die Unterdrückung der in Aserbaidschan tätigen internationalen und lokalen Organisationen ab. Manche mussten schließen, wie z.B. Media Rights Institute und Institute for Reporters' Freedom and Safety (IRFS)¹⁵, einige Andere haben ihre Projekte ausgesetzt, weil ihre Bankkonten eingefroren und Büros untersucht wurden.¹⁶

Die neue Gesetzgebung verpflichtet die NGOs dazu, nationale und moralische Werte der aserbaidischen Nation zu respektieren.¹⁷ Jede Nichteinhaltung dieser Anforderung kann zu schweren finanziellen Sanktionen führen. Neben dem Gebot zur Einhaltung der nationalen moralischen Werte verbietet das Gesetz den NGOs, sich an politischer oder religiöser Propaganda zu beteiligen. Das Gesetz definiert nicht, was die nationalen und moralischen Werte der aserbaidischen Nation sind oder was religiöse und politische Propaganda bedeuten. Die bewusst unklare Formulierung des Gesetzes gibt der Regierung großen Spielraum dafür, Organisationen die Registrierung zu verweigern. Infolgedessen ist die Zahl der Nichtregierungsorganisationen, die an der Registrierung scheiterten, angestiegen. Denjenigen, die ohne die erforderliche Lizenz seitens der aserbaidischen Behörden ihre Tätigkeit weiter ausüben, drohen strafrechtliche Konsequenzen. Die staatliche Kontrolle betrifft nicht nur die Organisationen selbst, sondern auch ihre Mitglieder und Projektleiter. Die NGO-Mitarbeiter leiden unter verstärkten Kontrollen an Grenzübergangsstellen. Manche

¹³ The Observatory Azerbaijan: Crackdown on human rights defenders intensifies as Baku Games approach, International Fact-Finding Mission Report, April 2015. S. 6, (<http://www.omct.org/files/2015/04/23097/azerbaijanobsang2015web.pdf>) (11.08.2017).

¹⁴ <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/azerbaijan> (11.08.2017).

¹⁵ <https://iwpr.net/global-voices/sadness-media-rights-group-closes-azerbaijan> (11.08.2017).

¹⁶ End of mission statement by Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, Visit to Azerbaijan, 22 September 2016;

<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20544&LangID=E> (11.08.2017).

¹⁷ End of mission statement by Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, Visit to Azerbaijan, 22 September 2016;

<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20544&LangID=E> (11.08.2017).

dürfen sogar nicht ausreisen. Prominente NGO-Verantwortliche werden verhaftet und verurteilt oder sind gezwungen zu emigrieren.¹⁸

Die Verpflichtung auf „nationale moralische Werte“ und erdrückt die Zivilgesellschaft und NGOs nicht gerade zufällig. Es ist eine Folge einer langjährigen Politik. Die Lage der Zivilgesellschaft in Aserbaidschan ist seit der Unabhängigkeit des Landes in einem erbärmlichen Zustand. Reiseverbote, finanzielle Nachteile, Einfrierung der Bankkonten und sogar Gefängnisstrafen sind Alltag der NGO-Tätigkeit. Die Aktivisten der Zivilgesellschaft werden angegriffen, bedroht und verfolgt.¹⁹ Die Anklagen reichen von „Drogenhandel“ bis „illegaler Grenzüberschritt“. Der Vorwurf der Regierung, die NGOs seien eine „Fünfte Kolonne“ westlicher Regierungen und ausländischer Agenten, führt zu einem Verlust des Ansehens der Zivilgesellschaft in der Bevölkerung.

Georgien

Die NGO-Gesetze in Georgien sind im Vergleich zu anderen Nachbarländern liberaler. „Reporter ohne Grenzen“ stuft das Land auf Platz 64 von 180²⁰. Für Freedom House galt das Land im Jahr 2016 als „partly free“.²¹ Laut Freedom House ist der zivilgesellschaftliche Sektor in den letzten Jahren deutlich gewachsen, konzentriert sich aber auf die Hauptstadt.

Das freundlichere Klima für die NGOs wurde vor allem dadurch begünstigt, dass das Land in letzter Zeit näher an die EU herangerückt ist. Georgien hat seine Beziehungen zur EU kontinuierlich ausgebaut. Als Folge dieser Politik unterzeichneten am 27. Juni 2014 die EU und Georgien ein Assoziierungsabkommen.²² Es enthält unter anderem Bestimmungen über die Zusammenarbeit in Bereichen der Zivilgesellschaften. Nach Artikel 369 des Assoziierungsabkommens nehmen die Vertragsparteien einen Dialog über die Zusammenarbeit zwischen den Zivilgesellschaften auf, um die Kontakte und den Erfahrungsaustausch zwischen allen Bereichen der Zivilgesellschaft in der EU und in Georgien zu stärken. Die Zusammenarbeit zwischen den Zivilgesellschaften wird zudem im Artikel 370 als Bestandteil der Kooperation zwischen der EU und Georgien angesehen, die sich in einer Verstärkung der Beteiligung der Zivilgesellschaft am öffentlichen Entscheidungsprozess widerspiegelt. Es sollen zudem in Georgien günstige Rahmenbedingungen für die Entwicklung und institutionelle Stärkung zivilgesellschaftlicher Organisationen geschaffen werden, um vor allem den Rechtsrahmen für die Zivilgesellschaft zu verbessern.

¹⁸ <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20544&LangID=E> (11.08.2017).

¹⁹ <https://www.hrw.org/news/2017/03/02/joint-letter-eiti-board-members> (11.08.2017).

²⁰ <https://www.reporter-ohne->

[gren-](https://www.reporter-ohne-)

[zen.de/fileadmin/Redaktion/Presse/Downloads/Ranglisten/Rangliste_2017/Rangliste_der_Pressefreiheit_2017_-_Reporter_ohne_Grenzen.pdf](https://www.reporter-ohne-zen.de/fileadmin/Redaktion/Presse/Downloads/Ranglisten/Rangliste_2017/Rangliste_der_Pressefreiheit_2017_-_Reporter_ohne_Grenzen.pdf) (11.08.2017).

²¹ <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2016/georgia> (11.08.2017).

²² <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/en/9740/EU/Georgia%20Association%20Agreement> (11.08.2017).

Die georgische Gesetzgebung verwendet unterschiedliche Terminologien, um NGOs zu definieren: öffentliche Verbände, öffentliche Organisationen, nicht gewerbliche juristische Personen und Wohltätigkeitsorganisationen im engeren Sinne. Die begrifflichen Unklarheiten führen in der Praxis zu Problemen, wie z.B. im Steuerrecht, das sowohl für kommerzielle als auch für nichtkommerzielle Organisationen gilt.

Die georgischen NGO-Legislativakte, die den dritten Sektor regulieren, können in drei Gruppen eingeteilt werden:

1. Gesetze, die die Grundlagen der Nichtregierungsorganisationen schaffen. Das ist vor allem die georgische Verfassung. Sie schafft strenge Garantien für die Existenz von gemeinnützigen Organisationen. Nach Artikel 26 der georgischen Verfassung hat jeder das Recht, gesellschaftliche Vereinigungen zu bilden und Mitglied solcher Vereine zu werden. Die Schaffung und die Aktivitäten von gesellschaftlichen und politischen Vereinigungen, die das Ziel haben, die verfassungsmäßige Ordnung zu stürzen oder sie gewaltsam zu ändern sowie die Unabhängigkeit des Staates anzutasten, die territoriale Einheit des Landes zu verletzen oder Gewalt und Krieg zu propagieren, die Bevölkerung zu nationaler, regionaler, religiöser oder sozialer Feindschaft aufzuhetzen, sind nach der georgischen Verfassung unzulässig.

2. Bürgerliches Gesetzbuch und Steuerrecht. Die wichtigsten Gesetze, die die Gründung und Registrierung von NGOs bestimmen finden sich vor allem im Bürgerlichen Gesetzbuch Georgiens,²³ das die Nichtregierungsorganisationen steuerrechtlich begünstigt. Das Bürgerliche Gesetzbuch regelt die Arbeitsweise der gemeinnützigen Organisation, ihre Registrierung und Managementfragen. Aber die Existenz einer nicht gewerblichen Organisation befreit diese nicht automatisch von Steuern. Die nicht gewerblichen juristischen Personen werden nicht mit der Gewinnsteuer besteuert,²⁴ sobald sie keine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben. Wenn sie wirtschaftlich tätig sind, dann gelten die Standardregeln der Besteuerung. Eine finanzielle Förderung gilt jedoch nicht als wirtschaftliches Einkommen und ist somit von Steuern befreit.

3. Spezielle Gesetze, die einzelne Bereiche der gemeinnützigen Organisationen regeln. Das Gesetz über Spenden und Zuwendungen regelt die Rechtsgrundlagen der Gewährung von finanziellen Zuwendungen sowie die Rechte der Spender und Empfänger. Die georgische NGO-Gesetzgebung kennt keine speziellen Anforderungen für Gründer und Mitglieder von NGOs. Jede Person kann eine Nichtregierungsorganisation registrieren lassen. Die Non-Profit-Organisationen kann man innerhalb eines Arbeitstages in das Register der nicht gewerblichen juristischen Personen beim Justizministerium eintragen lassen. Die Nationale Agentur des öffentlichen Registers entscheidet über die Eintragung oder Ablehnung der Re-

²³ <http://blacksea.bcnl.org/en/nav/15-georgia.html> (11.08.2017).

²⁴ <http://blacksea.bcnl.org/en/nav/15-georgia.html> (11.08.2017).

gistrierung.²⁵ Gründe der Ablehnung der Registrierung können sein, dass die Ziele der Organisation den verfassungsrechtlichen Prinzipien Georgiens oder anerkannten moralischen Normen widersprechen. Obwohl es die Möglichkeit des Widerspruchs bei Gericht gibt, scheinen die moralischen Normen konkretisierungsbedürftig zu sein und können im Gebrauchsfall von der Regierung missbraucht werden.

Trotz der positiven Veränderungen in der georgischen NGO-Gesetzgebung, bleibt eine Reihe von Problemen, die den Nichtregierungsorganisationen ihre Arbeit erschweren. Einerseits fehlen rechtliche Vorschriften, andererseits gibt es eine Unklarheit der Normen, sowie ein Mangel an deren einheitlicher Auslegung in der Praxis. In dieser Hinsicht sind die steuerrechtlichen Normen für die NGOs ein Problemfall.

Fazit

Die NGOs, die in den Transformationsstaaten des Südkaukasus meistens durch westliche Hilfen geschaffen wurden, haben viele positive Entwicklungen in den Gesellschaften zu verantworten. Jedoch wurde das zivilgesellschaftliche Engagement für die Bevölkerung mit Aktivitäten auf professioneller Basis gleichgesetzt. Ehrenamt und Freiwilligenarbeit fehlen zu meist. Die Entwicklung originärer Selbsthilfeinitiativen wurde dadurch behindert. Die ehrenamtlichen Vereine, die ohne finanzielle Förderung arbeiten, stellen eine Ausnahme dar. Dies erleichtert es nationalistischen Kräften in allen südkaukasischen Regionen, zivilgesellschaftliche Initiativen als Westimport zu diskreditieren.²⁶ Die erlassenen Gesetze beschränken die Registrierungsmöglichkeiten der NGOs. Die existierenden rechtlichen Hürden erschweren die Arbeit der NGOs und verhindern dadurch eine echte gesellschaftliche Partizipation der Zivilgesellschaft am politischen Entscheidungsprozess.

Autor

Davit Chikhladze, LL.M. ist Jurist und Doktorand an der Humboldt-Universität zu Berlin. Er promoviert über die Europäisierung des Umweltstrafrechts in Georgien und Deutschland. Im Jahr 2014 hat Davit Chikhladze die dritte deutsch-kaukasische Sommerschule „Europäisches Strafrecht“ koordiniert. Sie wurde gefördert vom DAAD und vom Auswärtigen Amt und organisiert von der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin und dem Verfassungsgericht Georgiens. Unter dem Stichwort „Frieden durch Recht“ ermöglichte das Projekt einen Austausch zwischen den deutschen Erfahrungen mit grenzüberschreitender Normierung und den kaukasischen Erfahrungen bei der Konfliktlösung. Ebenso förderte sie einen innerkaukasischen Dialog der Teilnehmer aus den drei Kaukasusstaaten.

Kontakt: chikhladze@rewi.hu-berlin.de

Weitere Informationen: www.rewi.hu-berlin.de

²⁵ <http://blacksea.bcnl.org/en/nav/15-georgia.html> (11.08.2017).

²⁶ <http://www.bpb.de/apuz/32100/der-weite-weg-zur-zivilgesellschaft> (11.08.2017).

Redaktion

BBE-Newsletter für Engagement und Partizipation in Deutschland

Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

Tel.: +49 30 62980-114

europa-bbe@b-b-e.de

www.b-b-e.de