



UNTERNEHMENSFORMEN IM RUSSISCHEN WIRTSCHAFTSRECHT UMSETZUNG DES NGO-GESETZES

■ ANALYSE	In guter russischer Gesellschaft. Unternehmensformen im russischen Wirtschaftsrecht. Carolin Laue und Rainer Wedde, Moskau	2
■ Dokumentation	Probleme bei der Zählung russischer Unternehmen	4
■ ANALYSE	Neues (und Altes) in Sachen NGO-Gesetz. Diana Schmidt, Bremen	5
■ Umfrage	Kenntnis von und Einstellungen zu NGOs	10
■ Chronik	Vom 2. bis zum 8. Juni 2006	15

Analyse

In guter russischer Gesellschaft. Unternehmensformen im russischen Wirtschaftsrecht

Von Carolin Laue, Rainer Wedde, Moskau

Zusammenfassung

Wer in Russland wirtschaftlich tätig wird, kann sich dem russischen Recht nicht entziehen. Russische juristische Personen als Vertragspartner oder Tochtergesellschaft unterliegen zwingend dem russischen Gesellschaftsrecht. Der Beitrag gibt einen Überblick über die verschiedenen Unternehmensformen, wobei ein Schwerpunkt auf den für ausländische Investoren relevanten Repräsentanzen und Filialen liegt. Anschließend werden GmbH und Aktiengesellschaften sowie weitere Gesellschaftsformen kurz vorgestellt.

Einleitung

Die Gesellschaftsformen in Russland erinnern stark an die in Deutschland bekannten Rechtsformen. Kein Wunder, haben doch deutsche Experten bei der Neubegründung des russischen Gesellschaftsrechts Pate gestanden. Da es in der Sowjetunion keine privatrechtlichen Gesellschaften mehr gab, mussten sämtliche Rechtsgrundlagen neu geschaffen werden. Insbesondere finden sich Regeln zu juristischen Personen heute im Zivilgesetzbuch (ZGB) von 1994, im Gesetz über die OOO (GmbH) von 1998 und im Aktiengesetz von 1995.

Am 01.01.2005 gab es in Russland nach Angaben der Registrierungsbehörden etwa 1,3 Mio. Gesellschaften mit beschränkter Haftung und ca. 170.000 Aktiengesellschaften, von denen die wichtigsten an der Börse notiert sind. Nach Angaben des Verbandes der deutschen Wirtschaft in der Russische Föderation sind derzeit über 4.500 deutsche Unternehmen in Russland vertreten (davon allein 3.000 in Moskau).

Erste Schritte – Filiale und Repräsentanz

Die meisten deutschen Unternehmen beginnen ihr Russlandengagement als reine Exporttätigkeit aus der Heimat. Entwickelt sich das Geschäft positiv, wird rasch eine Präsenz vor Ort erforderlich. Dazu gründen viele Unternehmen im ersten Schritt Filialen oder Repräsentanzen. Filialen sind abgesonderte Betriebsstätten einer juristischen Person. Sie sind in Russland steuerpflichtig. Demgegenüber ist die Repräsentanz, ein weiter praktiziertes Relikt aus der Sowjetzeit, in Russland nicht steuerpflichtig, wenn ausschließlich repräsentative, nichtkommerzielle Tätigkeit ausgeübt wird. Eine kommerzielle Repräsentanz ist daher sehr selten. Früher hatten Repräsentanzen zudem den Vorteil, dass sie ausländische Mitarbeiter ohne Arbeits-

genehmigung heranziehen konnten, erforderlich war nur eine Akkreditierung. Nach Inkrafttreten des Ausländergesetzes ist dieses Privileg weitgehend entfallen. Ein Unterschied zwischen Filiale und Repräsentanz besteht zudem in der Akkreditierungsdauer. Eine Filiale kann für die Dauer von fünf Jahren gegründet, eine Repräsentanz maximal für drei Jahre akkreditiert werden.

Der Standard – die OOO

Will man wirtschaftlich tätig werden, sieht das russische Recht unterschiedliche Gesellschaftsformen vor. Am häufigsten ist die OOO anzutreffen. Hinter dieser Abkürzung versteckt sich die GmbH (Gesellschaft mit beschränkter Haftung). Eine OOO darf nicht mehr als 50 Gesellschafter haben. Überschreitet sie diese Grenze, muss sie in eine offene Aktiengesellschaft umgewandelt werden. Das Mindeststammkapital liegt erheblich unter dem Stammkapital einer GmbH in Deutschland. Es beträgt 100 Minimallöhne, derzeit also 10.000 Rubel (gerade einmal 300 Euro). Das Kapital ist zur Registrierung zu 50%, im Übrigen innerhalb eines Jahres einzubringen. Anderenfalls droht die Zwangsliquidation.

Die Gesellschafter haften lediglich mit ihrer Einlage, bis zu deren Erbringung gesamtschuldnerisch mit der Gesellschaft für ausstehende Beträge. In bestimmten Ausnahmefällen besteht eine Durchgriffshaftung, etwa wenn die Muttergesellschaft berechtigt ist, der OOO verbindliche Anweisungen abzugeben und diese zur Insolvenz oder einem Schaden geführt haben. In der Praxis sind solche Fälle aufgrund von Beweisschwierigkeiten äußerst selten.

Das Gründungsverfahren ist sehr aufwendig und dauert bis zu 2 Monate. Die Gesellschaft wird ähnlich wie in Deutschland registriert und zwar im so genannten Register der juristischen Personen.

Anders als das deutsche Handelsregister kommt diesem aber kein öffentlicher Glaube zu. Dies macht den Vertragsschluss mitunter mühsam, da man sich nicht darauf verlassen kann, dass die im Register aufgeführte Person auch tatsächlich vertretungsberechtigt ist. Es empfiehlt sich, die Vertretungsberechtigung stets zusätzlich zu prüfen. Für die Gesellschaft wird ein so genannter Rundstempel angefertigt und ebenfalls registriert. Auch dieser gibt keine Garantie, es mit der richtigen Person zu tun zu haben. In der Praxis verlangen russische Geschäftspartner einen solchen Stempel. Mitunter mag es daher hilfreich sein, sich als deutsche Gesellschaft ein Exemplar anzufertigen.

Für die OOO sind ähnlich dem deutschen Recht zwei Organe zwingend vorgeschrieben:

- Die Gesellschafterversammlung bildet das oberste Organ und muss mindestens einmal jährlich, spätestens 4 Monate nach Ablauf des Kalenderjahres tagen. Sie entscheidet u. a. über die Grundlagen der Geschäftsführung, bestätigt den Jahresabschluss, entscheidet über die Gewinn (oder Verlust-) Verwendung, bestellt den Geschäftsführer und kann die Satzung ändern. Außerdem ist ihre Zustimmung zu bedeutenden Rechtsgeschäften erforderlich. Der Umfang wird in der Satzung bestimmt.
- Unter dem „Exekutivorgan“ versteht das Gesetz eine Einzelperson oder ein Kollegialorgan, das die Geschäfte führt und die OOO nach außen vertritt. Üblicherweise finden sich in der Praxis geschwollene Bezeichnungen wie Generaldirektor oder Präsident. Dieser wird auf der Grundlage eines befristeten Arbeitsvertrages beschäftigt. Es genügt ein Gesellschafterbeschluss, um ihn mit einer Kündigungsfrist von einem Monat zu entlassen. Allerdings ist ihm dann eine Abfindung von mindestens drei Monatsgehältern zu zahlen.

Wer darf die Gesellschaft vertreten? Im Unterschied zum deutschen Recht muss stets mindestens eine Person (der Generaldirektor oder der Vorsitzende des Kollegialorgans) Alleinvertretungsbefugnis haben. Eine Gesamtvertretung, also die Notwendigkeit der Unterschriften zweier Geschäftsführer, ist nach russischem Recht ausgeschlossen. Ebenso ist ein Prokurist unbekannt. Die Praxis behilft sich, indem sie in die Satzung eine umfassende Liste von Geschäften aufnimmt, die der Zustimmung der Gesellschafterversammlung bedürfen.

Ausländischen Investoren ist es auch möglich, einen Mitarbeiter des Stammhauses zum Geschäftsführer zu bestellen und den russischen Kollegen Vollmachten in notwendiger Reichweite auszustellen. Gelegentlich wird ein Aufsichtsrat be-

stellt, dem Zustimmungsbefugnisse übertragen werden. Für ausländische Investoren ist die Frage der Vertretung stets eine Gratwanderung zwischen Handlungsfähigkeit vor Ort und Kontrolle aus dem Mutterland.

Als problematisch erweist sich in der Praxis das nicht abdingbare Recht jedes Gesellschafters, jederzeit ohne Frist aus der Gesellschaft auszutreten und die Auszahlung seines Anteilwertes innerhalb kurzer Frist zu verlangen. Damit ist die OOO als Gesellschaftsform für Joint Ventures und gemeinsame Aktivitäten mit russischen Partnern oft ungeeignet. In diesem Fall sollte eine andere Gesellschaftsform gewählt werden. Bei 100%igen Tochtergesellschaften empfiehlt sich jedoch aus Flexibilitätsgründen die OOO.

Am Kapitalmarkt – Aktiengesellschaften

Das russische Recht unterscheidet zwischen offenen (OAO) und geschlossenen (ZAO) Aktiengesellschaften. Bei einer OAO ist die Gesellschafterzahl nicht beschränkt und die Aktien sind frei übertragbar. Aktien einer ZAO sind hingegen nur unter genau festgelegten Voraussetzungen, insbesondere unter Einhaltung der Vorkaufsrechte der Aktionäre, auf Dritte (Nichtaktionäre) übertragbar. Die OAO kann an der Börse notiert werden und dort Kapital aufnehmen. Die ZAO hingegen ist nicht berechtigt, Aktien öffentlich auszugeben. Die Zahl der Aktionäre einer ZAO darf höchstens 50 Personen betragen. Wird diese Zahl überschritten, muss sie in eine OAO umgewandelt werden.

Die Aktiengesellschaft haftet für ihre Verbindlichkeiten mit ihrem gesamten Vermögen. Die Aktionäre verlieren höchstens den Wert ihrer Aktien. Aktionäre, die ihre Aktien nicht vollständig eingezahlt haben, haften bis zur Höhe der nicht eingezahlten Aktien gesamtschuldnerisch mit der Gesellschaft. Es besteht ähnlich wie bei der OOO unter engen Voraussetzungen eine Durchgriffshaftung.

Oberstes Organ einer Aktiengesellschaft ist die Aktionärsversammlung (Hauptversammlung). Zu ihren ausschließlichen Kompetenzen gehören insbesondere Änderungen der Satzung der Aktiengesellschaft, die Wahl des Direktorenrats und die Bestellung des Vorstandes, die Entscheidung über die Auszahlung einer Dividende, Umwandlungsmaßnahmen und die Liquidation der Aktiengesellschaft. Einmal jährlich und zwar im Zeitraum zwischen dem zweiten und dem sechsten Monat nach Abschluss des Geschäftsjahres muss eine ordentliche Aktionärsversammlung über den Jahresabschluss und andere Fragen entscheiden.

Als Kontrollorgane kennt das russische Recht den Direktorenrat sowie die Revisionskommission. Der

Direktorenrat ähnelt dem deutschen Aufsichtsrat, hat allerdings umfangreichere Befugnisse. Er ist eher ein Leitungs- als ein Kontrollorgan. Daher dürfen auch bis zu ein Viertel seiner Mitglieder zugleich im Vorstand sitzen. In seine Zuständigkeit fallen Fragen der allgemeinen Unternehmensführung. Hat die Aktiengesellschaft weniger als 50 Aktionäre, kann die Satzung die Funktionen des Direktorenrats der Aktionärsversammlung übertragen. Das eigentliche Kontrollorgan ist der Revisor bzw. die Revisionskommission zur Überprüfung der Finanz- und Wirtschaftstätigkeit der Aktiengesellschaft.

Das ausführende Organ der Aktiengesellschaft sind der Generaldirektor oder eine Direktion (Vorstand). Sie führen die laufenden Geschäfte der Gesellschaft und vertreten die Gesellschaft ohne besondere Vollmacht nach außen. Wird eine Direktion (Vorstand) eingerichtet, hat der Generaldirektor den Vorsitz inne. Auch bei der Aktiengesellschaft ist zumindest der Generaldirektor stets alleinvertretungsbe-rechtigt.

Die Exoten – weitere Gesellschaftsformen

Das russische Recht kennt eine große Zahl weiterer Rechtsformen. Am wichtigsten für die Praxis ist der Einzelunternehmer ohne Bildung einer juristischen Person (Abkürzung: PBOJuL). Dabei handelt

es sich um einen Einzelkaufmann, der vollumfänglich persönlich für seine kommerzielle Tätigkeit haftet.

Das russische Recht kennt auch die volle Gesellschaft (entspricht der OHG) und die Gesellschaft auf Vertrauen (entspricht der KG). Da die Personengesellschaften jedoch keine steuerlichen Vorteile genießen, sind sie in der Praxis kaum anzutreffen. Eine der GmbH & Co. KG ähnliche Gesellschaftsform ist dem russischen Recht unbekannt. Die Gesellschaft mit zusätzlicher Haftung (GmzH) hat sich nicht durchsetzen können. Genossenschaften gewinnen insbesondere im ländlichen Raum zunehmend an Bedeutung.

Ergebnis

Egal ob man Verträge mit russischen Partnern abschließt, eine eigene Gesellschaft in Russland gründet oder bei einer solchen anheuert, das russische Gesellschaftsrecht sollte man kennen. Vieles kommt einem aus deutscher Sicht bekannt vor. Jüngste Reformen zeigen zudem, dass der russische Gesetzgeber um eine Annäherung an europäisches Recht bemüht ist. Umso wichtiger sind die kleinen Unterschiede. Wer sich insoweit auskennt, befindet sich auch in Russland stets in guter Gesellschaft.

Redaktion: Heiko Pleines

Über die Autoren

Die Autoren sind bei der Rechtsanwalts-gesellschaft Beiten Burkhardt Moskau beschäftigt. Carolin Laue als Praktikantin. Rainer Dr. Wedde als Rechtsanwalt und Partner.

Lesetipps

- Deutsche Übersetzungen der genannten russischen Gesetz finden sich in: Breidenbach (Hrsg.), Handbuch Wirtschaft und Recht in Osteuropa, Loseblattsammlung, München
- Thomas Heidemann, Die GmbH in der Russischen Föderation, GmbHHR 2002, 732
- Max Gutbrod, Das neue russische Aktienrecht, WGO-MFOR 1996, 29
- Hermann Schmitt, Thorsten Vogt, Stärkung der Rechte von Aktionären – Reform des russischen Aktiengesetzes, RIW 2002, 762
- Broschüre „Investitionen in Russland“, abrufbar unter www.bblaw.ru, wird auf Wunsch auch gern postalisch zugesandt (Bestellung über: Rainer.Wedde@bblaw.com)

Dokumentation

Probleme bei der Zählung russischer Unternehmen

Schätzungen über die Größe des russischen Unternehmenssektors stoßen auf Schwierigkeiten. Offizielle Statistiken liefern nur Angaben über die Anzahl der registrierten Unternehmen. Die Anzahl der Aktiengesellschaften im Einheitlichen Unternehmensregister betrug Anfang 1996 über 51.000 Unternehmen und stieg bis Anfang 2001 auf 426.600 Unternehmen an. Am 1. Januar 2003 waren 445.600 Unternehmen registriert.

Diese Daten sind aber nicht verlässlich, da sie die Umwandlung und Restrukturierung von Unternehmen nicht berücksichtigen, ausgenommen die offizielle Liquidierung. Gemäß den Schätzungen von Goskomstat und unabhän-

gigen Experten enthält das Register zu 30–50% Unternehmen, die ihre Tätigkeit seit mehreren Jahren eingestellt haben. Die Anzahl russischer Aktiengesellschaften wird deshalb auf ungefähr 200.000 bis 250.000 geschätzt.

Die Daten von Goskomstat vermitteln keine Informationen über das zahlenmäßige Verhältnis zwischen offenen und geschlossenen Aktiengesellschaften unter den registrierten Unternehmen. Einige Einsichten liefern allerdings die Zahlen der regionalen Abteilung der Börsenaufsicht im Zentralen Föderationsbezirk, welcher Moskau und die umgebenden Regionen umfasst, für Ende 2001.

Diesen Daten zufolge waren im Zentralen Föderationsbezirk 202.224 Aktiengesellschaften eingetragen. Zwischen 1997 und 2002 wurden durch die regionale Abteilung der Börsenaufsicht die Emissionsregistrierungen von 37.007 Aktiengesellschaften überprüft, von denen 5.577 offenen und 23.430 geschlossenen Typs waren. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass sich die Wirtschaftsaktivitäten Russlands im Zentralen Föderationsbezirk konzentrieren, kann angenommen werden, dass das zahlenmäßige Verhältnis zwischen geschlossenen und offenen Aktiengesellschaften im Durchschnitt bei 6:1 liegt.

Obwohl Goskomstat Informationen über die Rechts- und Organisationsformen der Unternehmen sammelt, werden keine konsolidierten ökonomischen Daten von ihnen erstellt. Die Rolle von Aktiengesellschaften in der russischen Wirtschaft kann daher nur indirekt auf der Basis einer Unternehmensbefragung geschätzt werden.

aus: Andrei Yakovlev: Corporate Governance. Wandel im Unternehmerverhalten?, in: H.-H. Höhmann, H. Pleines, H.-H. Schröder (Hg.): Nur ein Ölboom? Bestimmungsfaktoren und Perspektiven der russischen Wirtschaftsentwicklung, Münster (LIT Verlag) 2005, S.93–114, zitiert: S.98

Analyse

Neues (und Altes) in Sachen NGO-Gesetz

Diana Schmidt, Bremen

Zusammenfassung

Im April 2006 erschien die erste Ausführungsverordnung zum so genannten NGO-Gesetz. Das war der erste konkrete Schritt, die umstrittenen neuen Registrierungs- und Rechenschaftspflichten von Nichtregierungsorganisationen in Russland umzusetzen. Der erste Gesetzesentwurf wurde in Reaktion auf die scharfe Kritik aus internationalen Kreisen und seitens der russischen Zivilgesellschaft in einigen Punkten abgemildert, dennoch verstärkt der neue gesetzliche Rahmen die staatliche Kontrolle über russische und ausländische Organisationen. Die Maßnahmen sind höchst ambivalent, nicht zuletzt weil offizielle Rhetorik und bürokratische Praxis nicht übereinstimmen. Die Regierung argumentiert mit dem Kampf gegen Terrorismus und Geldwäsche, die Gesetzestexte bieten aber Anlass zur Besorgnis, dass die Regelungen vor allem dazu dienen, die Aktivitäten der Zivilgesellschaft zu behindern. Letztlich ist die Diskussion um „das NGO-Gesetz“ in einem weiter gefassten Kontext zu verstehen – es geht um mehr als um eine bloße Gesetzesänderung und es geht auch nicht nur um NGOs.

Das so genannte NGO-Gesetz

Am 15. April 2006 erschien der „Beschluss Nr. 212 über die Maßnahmen zur Realisierung einzelner Bestimmungen des Föderalen Gesetzes zur Regulierung der Aktivitäten nicht-kommerzieller Organisationen“. Dies ist der erste konkrete Schritt, das höchst umstrittene so genannte NGO-Gesetz umzusetzen und neue Registrierungs- und Rechenschaftspflichten von Nichtregierungsorganisationen in Russland festzulegen. Als der Gesetzesentwurf am 23. November 2005 in erster Lesung von der Duma mit 370 gegen 18 Stimmen angenommen wurde, gab es einen internationalen Aufschrei. Es war offensichtlich, dass

der Entwurf russische wie ausländische Nichtregierungsorganisationen einer noch stärkeren staatlichen Kontrolle unterwerfen und ihre Arbeitsmöglichkeiten einschränken sollte. Er stand nicht nur im Konflikt mit der Russischen Verfassung, sondern auch mit internationalen Standards in Bezug auf die Rechte auf Versammlungsfreiheit und auf freie Meinungsäußerung. Scharfe Kritik kam von Seiten der USA, aber auch vom Europarat und der EU, während sich Deutschland von offizieller Seite eher zurückhaltend verhielt. Internationale Organisationen appellierten an den Duma-Vorsitzenden, an die Regierung sowie an die anderen G-8 Staaten, insbesondere auf Russ-

lands anstehenden G-8 und Europaratsvorsitz verweissend. Vor allem englischsprachige Medien griffen die Gesetzesänderungen auf. Selbst die russische Presse ließ sich auf das Thema ein, nachdem sie jahrelang wenig Aufregendes im Bereich Zivilgesellschaft finden konnte oder wollte.

Reaktionen auf Kritik von innen und außen

Nun begegnete die russische Zivilgesellschaft geplanten Reformen mit Protest und Aufklärungsarbeit. Doch die Debatten waren nicht nur Reaktionen auf die erste Lesung. Bereits als der erste Entwurf der Duma vorgelegt worden war, verfassten zahlreiche Organisationen Petitionen, veröffentlichten Aufrufe, suchten juristische Hilfe, informierten sich über die gesetzlichen Grundlagen der NGO-Arbeit in anderen Ländern. Sowohl russische NGOs als auch die Moskauer EU Delegation wandten sich an das Außenministerium, um Unterschiede im internationalen Kontext deutlich zu machen. Das Ministerium reagierte mit einer eigenen Übersicht (siehe Internet-Links Seite 9) und Verweisen auf in anderen Ländern bestehende Restriktionen und Rechenschaftspflichten. Letztere sind nicht zu leugnen, doch im russischen Fall sehen Kritiker alle nachteiligen Elemente in einem einzigen „drakonischen“ Entwurf

konzentriert. In Reaktion auf diese Kritik entsandte Putin Justizminister Juri Tschaika nach Straßburg, um die Europäischen Kollegen zu konsultieren und sprach sich für eine Abänderung des Entwurfes unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Europarats aus. Tatsächlich wurden einige Bestimmungen, die im direkten Widerspruch zu internationalem Recht und zur Russischen Verfassung standen, aus dem Gesetzesentwurf entfernt. Insbesondere sind ausländische Organisationen nun doch nicht verpflichtet, sich als lokale Organisationen neu registrieren zu lassen, sondern werden weiterhin als ausländische Vertretungen behandelt. Beim Inkrafttreten des Gesetzes im April 2006 betonte der zuständige Mitarbeiter der Föderalen Registrierungsbehörde (FRS), Aleksei Schafrjadow, dass die Mehrheit der ausländischen Organisationen mit keinerlei Schwierigkeiten bei der Umsetzung ihrer Programme in Russland zu rechnen habe. Tatsächlich verstärkt der neue gesetzliche Rahmen aber die staatliche Kontrolle über russische, internationale und ausländische Organisationen.

Die Angst des Staates vor ausländischem Einfluss

Um den Bedarf stärkerer Kontrolle ausländischer Finanzierung von politischen Aktivitäten in Russ-

Das „NGO-Gesetz“ wird umgesetzt

Das so genannte „NGO-Gesetz“ ist Teil eines umfassenderen Gesetzesentwurfs „Über die Einführung von Änderungen in einige gesetzliche Akte der Russischen Föderation“, der Novellierungen des bürgerlichen Gesetzbuches, des Gesetzes zu geschlossenen administrativ-territorialen Einheiten, des Gesetzes über gesellschaftliche Vereinigungen und des Gesetzes zu nichtkommerziellen Organisationen vorsieht. Letzteres besteht seit Dezember 1995. Dieses gesamte Reformpaket wurde am 23. Dezember 2005 in dritter Lesung von der Duma angenommen, am 27. Dezember vom Föderationsrat bestätigt und am 10. Januar veröffentlicht, als „Föderales Gesetz Nr. 18-FZ vom 10. Januar 2006 über Änderungen einiger Legislativer Akte der Russischen Föderation.“ Die Implementierung von NGO-bezüglichen Maßnahmen hat nun mit dem „Beschluss No. 212“ begonnen, welcher zeitgleich mit dem Gesetz Nr. 18-FZ im April in Kraft trat. Zusammen mit diesem wurden den Organisationen die entsprechenden Formulare vorgelegt und zwar für die Registrierung und für die Berichte über Aktivitäten der Organisationen und deren Führungspersonal, über Volumen erhaltener Gelder (einschließlich Zuwendungen) und Vermögensgegenstände, deren vorgesehene sowie aktuelle Verwendungszwecke, über in Russland geplante Programme. Die 6 Anhänge mit den auszufüllenden Formblättern umfassen insgesamt fast 190 Seiten, einzureichen von russischen Organisationen bis zum 15. April nach Ende des Finanzjahres und von ausländischen Organisationen bis zum 31. Oktober vor dem Jahr der Programmumsetzung. Die Verantwortung auf der Behördenseite liegt bei der Föderalen Steuerbehörde und der seit 2004 existierenden FRS („Rosregistratsia“). Schon jetzt lässt sich mit Sicherheit sagen, dass diese Maßnahme den Organisationen zusätzliche personelle und zeitliche Ressourcen abverlangt, die personellen Kapazitäten mancher russischer Gruppen überfordert und zudem mit bestehenden Programmzeitplänen und Organisationsstilen vieler ausländischer Stiftungen konfligiert. In einem weiteren Schritt unterzeichnete Präsident Putin am 3. Mai 2006 einen Erlass über die Einführung von Änderungen in den „Beschluss Nr. 1315“ zu Fragen des FRS. Demnach wird die Registrierungsbehörde auf 14 Verwaltungseinheiten aufgerüstet (statt bisher 12), mit einem Mitarbeiterstab von max. 375 Personen (ohne Schutz- und Gebäudepersonal) und einem Einkommensvolumen von rund 700.000 € allein in dessen föderaler Behörde (Mitarbeiterzahlen in anderen föderalen Diensten: 267 für Finanzmärkte, 176 für Sport, 360 für ökologische, technische und nukleare Aufsicht).

land zu rechtfertigen, beruft sich Präsident Putin auf den Kampf gegen Terrorismus und Geldwäsche. Die „farbigen Revolutionen“ lieferten weitere Argumente, vom westlichen Ausland finanzierte Revolutionen unterbinden zu müssen. Die angestrebte Kontrolle sämtlicher Finanzströme mit Beteiligung von NGOs, bewerkstelligt nun das Gesetz. Paradoxerweise schlagen die Gesetzestexte jedoch lediglich technische Änderungen vor, während sich die Argumentation des Präsidenten – und damit auch der Presse – auf politische Gründe beruft. „Nicht erlaubte politische Aktivitäten“ werden in den Neufassungen nicht definiert. Auch keines der existierenden Gesetze verbietet es nichtkommerziellen Organisationen, unter Verwendung ausländischer Mittel an politischen Aktivitäten teilzunehmen (mit Ausnahme des Gesetzes zur Parteienfinanzierung).

Die Angst der NGO vor dem Zugriff der Bürokratie

Die Ängste der NGOs beziehen sich vor allem auf verschärfte – legale – Kontrollmöglichkeiten, mit besonders nachteiligen Auswirkungen auf Organisationen, die mit ausländischer Unterstützung arbeiten. Es besteht die Gefahr, dass das Gesetz zur Unterdrückung zivilgesellschaftlicher Aktivitäten, zur Schließung vieler NGOs, zum Weggang ausländischer Organisationen und zur Aufkündigung der Finanzierung sozial bedeutsamer Projekte führt. NGO-Vertreter kritisieren auch die Diskriminierung gegenüber Wirtschaftsunternehmen, welche kürzeren Registrierungsprozeduren unterliegen und deren Registrierung nur auf der Basis formeller Kriterien abgelehnt werden kann. Bei NGOs hingegen können die Behörden bei Ablehnung nach eigenem Ermessen inhaltliche Gründe geltend machen. Auch sei – so die Argumentation der NGO-Vertreter – die Bekämpfung von extremistischen Aktivitäten und Geldwäsche im NGO-Sektor, nicht jedoch im Unternehmenssektor, nicht gerechtfertigt, zumal bereits separate Gesetze gegen Extremismus und gegen Geldwäsche vorhanden seien.

In jedem Fall ist absehbar, dass diese Gesetzesreformen eine Lähmung zivilgesellschaftlicher Tätigkeiten durch einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand bewirken werden. Die zunehmende behördliche Regulierung kann zunehmende und neue Formen von Korruption im System der Fördermittelvergabe nach sich ziehen. Da die vorliegenden Gesetzestexte weit interpretierbar sind, ermöglichen sie auch die selektive und willkürliche Anwendung der neuen legalen Druckmittel. Einer neuen Aufsichtsbehörde wurde mit den Gesetzesänderungen beträchtliche Autonomie einge-

räumt. Die russische Gesellschaftskammer befürchtet, dass der bürokratische Apparat immer neue Gründe für Suspendierungen von NGO Aktivitäten finden werde, um den enormen Aufwand zu rechtfertigen. Bis sich objektive Kriterien und Präjudizien für die Bewertung von NGO-Aktivitäten herausbilden, die eine Abwehr unfairer Anschuldigungen ermöglichen, wird es dagegen eine ganze Weile dauern.

Die Gesetzesänderungen richten sich formal an alle Nichtregierungsorganisationen. Doch nach bisherigen Erfahrungen sind Organisationen, die zu Themen wie Tschetschenien und Menschenrechte arbeiten, besonders im Visier, ebenso wie regierungskritische Personen, die für oder mit solchen Organisationen arbeiten. Das zeigte sich im Fall der staatsanwaltschaftlichen Verwarnung „über die Unzulässigkeit von Gesetzesverletzungen“ gegen die geschäftsführende Direktorin von Memorial, Jelena Schemkowa. Aber auch westliche Menschenrechtsorganisationen und -experten sind von Maßnahmen der Regierung betroffen, wie mit der Einreiseverweigerung für Bill Bowring im vergangenen November oder dem Arbeitsverbot für den deutschen Help – Hilfe zur Selbsthilfe e.V. im nordkaukasischen Inguschetien illustriert wurde.

Es geht nicht nur um das NGO-Gesetz

Es geht aber nicht nur um die Novellierung des Gesetzes zur Regulierung der Aktivitäten nicht-kommerzieller Organisationen. Die Aktivitäten russischer Nichtregierungsorganisationen unterliegen einer ganzen Reihe weiterer Regelwerke, z.B. dem bürgerlichen Gesetzbuch, der Steuergesetzgebung, den Gesetzen über die örtliche Selbstverwaltung, wohltätige Aktivitäten und Stiftungen, Staatsgeheimnisse oder Werbung. So waren auch die – ebenfalls viel diskutierten – Änderungen des Artikels 251 des Steuergesetzbuches (2004) von großer Relevanz für die Vergabe von Fördermitteln an NGOs. Was einerseits als eine erste Errungenschaft in der NGO-Besteuerung gewertet wurde, bewirkte andererseits auch neue bürokratische Einschränkungen für Geldgeber und –empfänger. Eine Novelle zum Gesetz über Stiftungen wird derzeit im Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung und im Finanzministerium überarbeitet. Bezieht man sich nicht nur auf NGOs, sondern auf Zivilgesellschaft im weiteren Sinne, muss man auch die Gesetze zu politischen Parteien, Gewerkschaften, religiösen Vereinigungen oder zum Unternehmertum einbeziehen.

Die Reformen der NGO-Gesetzgebung in Russland sind denn auch in einem thematisch und zeitlich weiter gefassten Zusammenhang zu sehen. Es geht nicht um einen überraschenden Angriff

des Staates auf die russische Zivilgesellschaft. Es ist wichtig, die Arbeit (und Arbeitsbedingungen) zivilgesellschaftlicher Gruppen im Gesamtkontext des rapiden wie umfassenden gesellschaftlichen Wandels, von Veränderungen besonders relevanter Politikfelder (Umwelt, Menschenrechte, Gesundheit etc.) und von einschlägigen Ereignissen im In- und Ausland zu betrachten.

Bereits vor dem Petersburger Dialog (2001) wurden deutsche politische Stiftungen beschuldigt, dubiose Institutionen in Russland zu unterstützen. Die Schwierigkeiten des Moskauer Soros-Büros (2002) provozierten oft das Argument, es vertrete „amerikanische Interessen“. Präsident Putin und Außenminister Lawrow hatten die Kritik, NGOs verfolgten die Interessen ihrer ausländischen Geldgeber, in den letzten Jahren mehrfach wiederholt – wenn auch ohne auf mögliche Gesetzesänderungen zu verweisen.

Es geht nicht nur um NGOs

Die Gesetzesänderungen beeinträchtigen neben der unmittelbaren Arbeit von NGOs auch die grundsätzlichen Beziehungen zwischen Staat, der russischen Zivilgesellschaft und ausländischen Stiftungen. Eine Konsequenz dessen zeichnet sich schon länger in Programm-Umstrukturierungen und Schwerpunktverlagerungen ausländischer Stiftungen wie auch russischer Organisationen ab: eine allgemeine Entpolitisierung zivilgesellschaftlicher Aktivitäten.

Sollte die Implementierung der neuen gesetzlichen Regelungen die Aktivitäten vieler russischer Organisationen beenden und westliche Fördermittel aus Russland vertreiben, sind nicht nur die Interessen der jeweiligen Geldgeber und –empfänger betroffen. Bisher wurden in ganz Russland jährlich in mehreren tausend Fällen Fördergelder unterschiedlicher Höhe vergeben. Einer jüngeren Studie zufolge werden russischen Haushalten durch NGOs Dienstleistungen im Wert von jährlich 143,2 Milliarden Rubel bereitgestellt (1,2% des BIP), und allein die Bereiche der Bürger- und religiösen Organisationen bieten Arbeitsplätze für 500.000 Personen (Daten zu 2002). Dennoch kann dieser Sektor kaum auf eine breite Unterstützung aus der russischen Bevölkerung rechnen. Umfragen zeigen nach wie vor ein geringes Bewusstsein für die Aktivitäten von NGOs und Stiftungen und kaum Ablehnung der verstärkten

Kontrolle ihrer Finanzierung (siehe Umfrage ab Seite 10).

NGOs sind aber nur ein Teil einer aktiven russischen Zivilgesellschaft. Während sich viele Stiftungen schon wieder enttäuscht zurückziehen, befinden sich wesentliche zivilgesellschaftliche Aktivitäten in Russland noch in den Anfängen. Es gibt ein breites Feld formeller oder informeller Aktivitäten. Neben formellen Organisationen, die oft tatsächlich international gut vernetzt sind und von erfahrenen Experten geleitet werden, gibt es auch einen sehr jungen Aktivismus: Jugendliche einer Generation, deren Phase erster Lebensplanung von der Perestroika dominiert war, arbeiten vielerorts ohne feste Büros aber mit großem gesellschaftlichen und politischen Engagement. Dabei sind sie meist nicht formell organisiert und auch oft nicht in der Lage, die mitunter kostspieligen Kontakte ins Ausland zu pflegen, während sie innerhalb Russlands gut vernetzt sind. Leider haben einige der großen in Russland tätigen Stiftungen die Jugendförderung wieder aus ihren Programmen genommen, nicht zuletzt weil man sich in diesem Feld auch mit staatlichen Aktivitäten und Ideologien ins Gehege kommen kann.

Nach der Aufregung um die Jahreswende ist es nun etwas stiller geworden um die russische NGO-Gesetzgebung. Das ist fatal, denn die Zeit der tatsächlichen Implementierung beginnt gerade erst. Es bleibt abzuwarten, ob die befürchteten negativen Konsequenzen tatsächlich in voller Stärke eintreten. Sowohl die Moskauer EU-Delegation als auch die Gesellschaftskammer haben ein Monitoring des weiteren Geschehens angekündigt. Auch das Außenministerium versichert, dass die Umsetzung unter der Beobachtung der internationalen und russischen NGO-Gemeinschaft und der führenden Europäischen Strukturen (EU, OSZE, Europarat u.a.) steht. Aber dennoch fürchten russische Organisationen zu recht das schwindende Interesse in der westlichen Öffentlichkeit. Dies wäre für die primär Betroffenen – russische Nichtregierungsorganisationen, ausländische Stiftungen und internationale Organisationen verhängnisvoll. Daher ist es wichtig, den Umgang der russischen Regierung mit der eigenen Zivilgesellschaft genau im Auge zu behalten.

Redaktion: Hans-Henning Schröder

Über die Autorin

Diana Schmidt ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Forschungsstelle Osteuropa Bremen.

(Lesetipps finden Sie auf der folgenden Seite)

Lesetipps

- Forum Donorov: Donor und nichtkommerzielle Organisationen: Was wir über sie wissen. Forum Donorov <http://www.donorsforum.ru/images/stories/Resultsresearch.pdf> ;
englische Version: http://www.donorsforum.ru/images/stories/research_eng.doc
- Hinterhuber, Eva Maria / Rindt, Susanne 2004. Bürgerstiftungen in Russland: Philanthropie zwischen Tradition und Neubeginn, Arbeitshefte des Maccenata Instituts für Philanthropie und Zivilgesellschaft Nr. 14, Berlin 2004
- The Institute for Urban Economics: Role of Non-Profit Sector in Economic Development of Russia, Bericht im Rahmen des Projektes "Integration of Civil Society for Non-Profit Taxation Reforming", Moskau 2004, http://www.urbaneconomics.ru/eng/download.php?dl_id=79
- Deutsches Institut für Menschenrechte. Russland auf dem Weg zum Rechtsstaat? Antworten aus der Zivilgesellschaft, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte 2003.

Internet-links

Gesetzestexte zu NGOs

Erster Vorschlag:

- Projekt federalnogo zakona „O wnesenii ismenij w nekotorye zakonodatelnye akty Rossijskoj Federazii“ <http://www.grani.ru/Society/p.98512.html>

Verabschiedete Version:

- „Föderales Gesetz No. 18-FZ vom 10. Januar 2006 über Änderungen einiger Legislativer Akte der Russischen Föderation.“ <http://www.rg.ru/2006/01/17/nko-poryadok-dok.html>

Erste Ausführungsverordnung:

- Postanowlnie ot 15 aprelja 2006 g. Nr. 212 O „O merach po realizazii otdelnych poloshenij federalnych zakonow, regulirujuschich dejatelnost nekommertschich organizacij“ http://www.government.ru/data/news_text.html?he_id=103&news_id=21081

Laufende Informationen und Debatten

Regierung

- Offizielle Bekanntmachungen zur Gesetzgebung: http://www.government.ru/data/news_list.html?he_id=103
- Russisches Außenministerium zur NGO-Gesetzgebung: <http://www.mid.ru/ns-npo.nsf/npdocs>
- Föderale Registrierungsbehörde (Rosregistratsia / FRS): <http://www.rosregistr.ru/>

Zivilgesellschaft

- ASI (Agentstwo Sozialnoi Informazii), russisch: <http://www.asi.org.ru/>
- Forum Donorow, russisch: <http://www.donorsforum.ru/>
- HRO (Prava tscheloweka v Rossii), russisch: <http://hro.org/>
- ICNL (The International Center for Non-Profit Law), englisch: <http://www.icnl.org/>

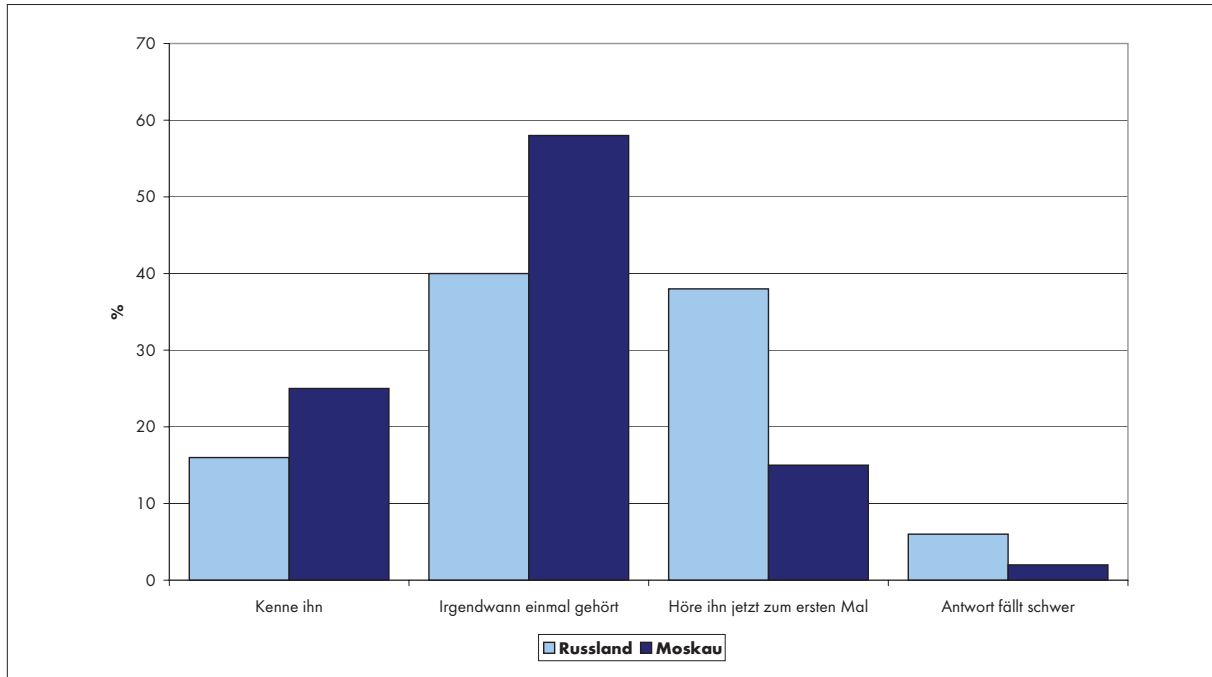
Verschiedene Positionen

- Gesuch russischer Organisationen / Unterschriftenaktion, 10.11.2005 „Net – ushestoscheniju kontrolja nad grashdanskim obschtschestwom“ <http://www.hro.org/ngo/about/2005/11/10-2.php> (russisch) <http://www.memorial.de/10112055.htm> (deutsch - funktioniert momentan nicht!)
- TI-Resolution, Berlin, 18.11.2005 „Grashdanskoje obschtschestwo dolshno byt swobodno ot ogranitschenij, sajawljajet Transperensi Interneschnl“ http://www1.transparency.org/pressreleases_archive/2005/dnld/Russia_resolution_14_11_05_rus.pdf
- Präsident Putin zum ersten Gesetzesentwurf, 5.12.2005 (englisch): http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2005/12/05/2202_type82912_98481.shtml
- Vergleichende Tabelle des russischen Außenministeriums zur NGO Gesetzgebung in anderen Staaten (englische Version): [http://www.mid.ru/ns-npo.nsf/9c261e4093d91a4bc325710700371000/84ec21b5ced0d064c3257177002af45a/\\$FILE/Eng.doc](http://www.mid.ru/ns-npo.nsf/9c261e4093d91a4bc325710700371000/84ec21b5ced0d064c3257177002af45a/$FILE/Eng.doc)

Umfrage

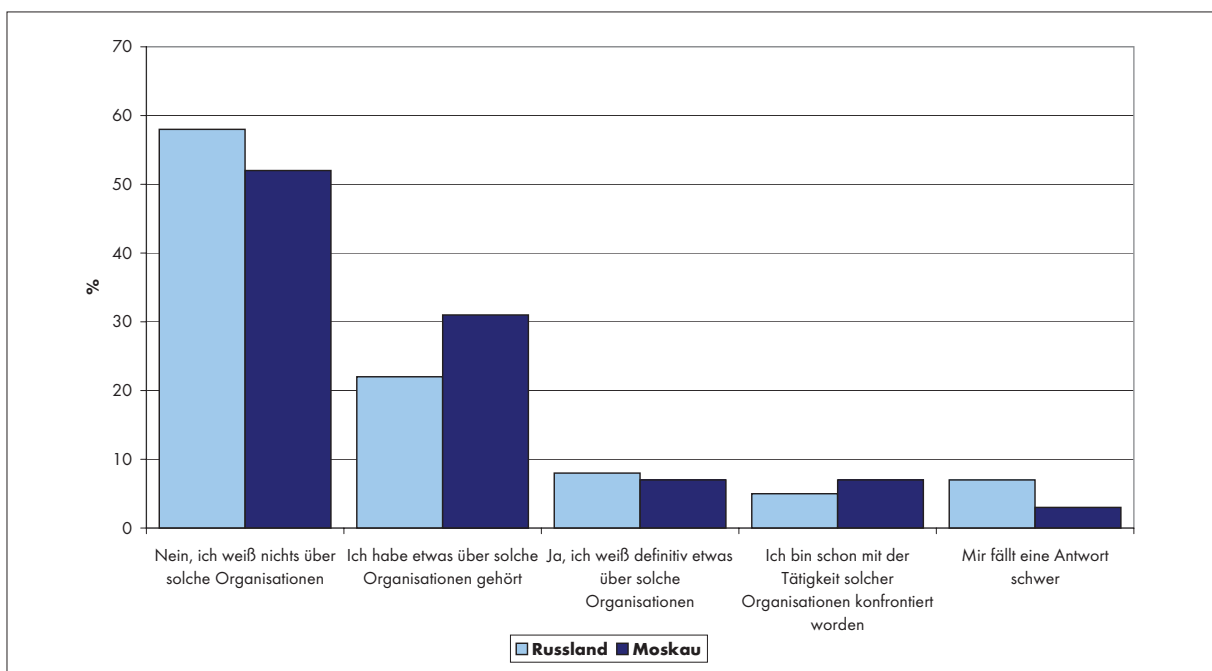
Kenntnis von und Einstellungen zu NGOs

Kennen Sie den Ausdruck „Nichtkommerzielle Organisation“ [NGOs], haben Sie ihn zumindest schon gehört oder hören Sie ihn jetzt zum ersten Mal?



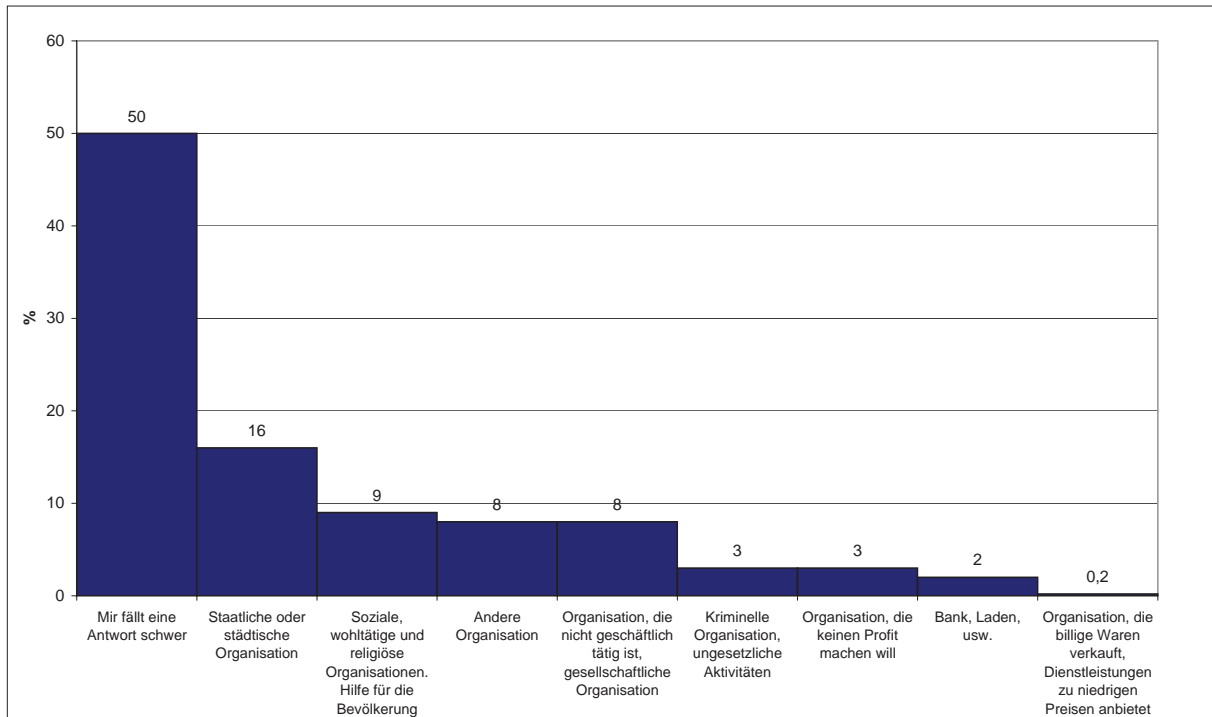
Quelle: *Donorskie i nekommertscheskie organizazii: tschto my o nich snajem*, Moskau 2005, S.32
<http://www.donorsforum.ru/images/stories/Resultsresearch.pdf>

Kenntnis von Nichtkommerziellen Organisationen



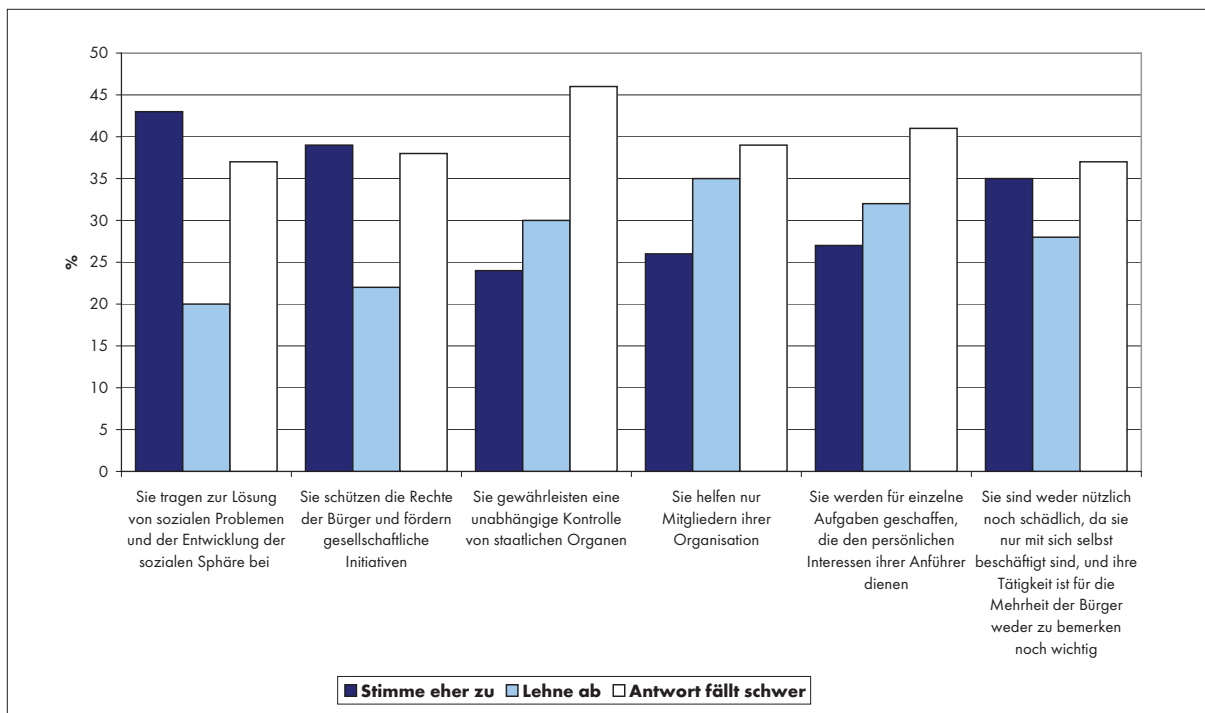
Quelle: *Donorskie i nekommertscheskie organizazii: tschto my o nich snajem*, Moskau 2005, S.33
<http://www.donorsforum.ru/images/stories/Resultsresearch.pdf>

Vorstellungen der Respondenten über eine NGO



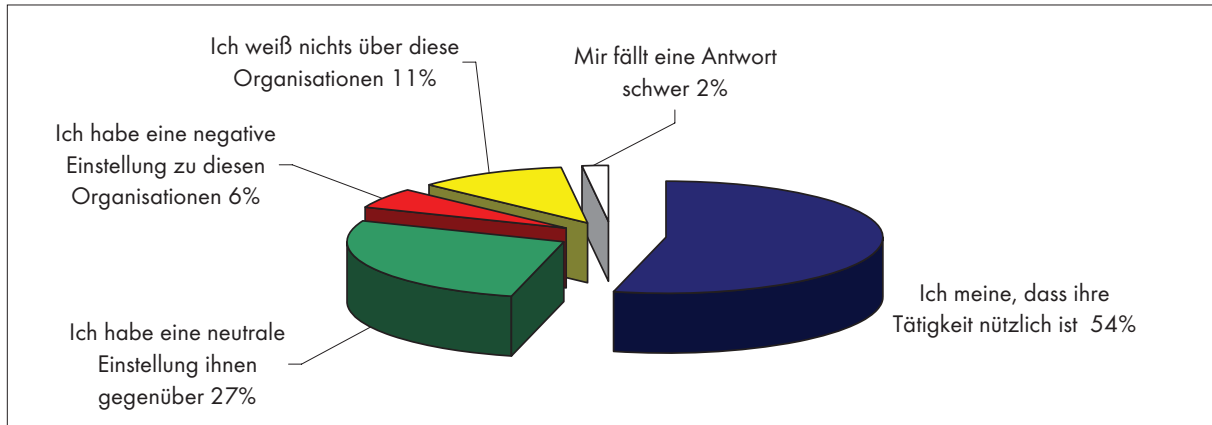
Quelle: Donorskie i nekommertscheskie organizazii: tschto my o nich snajem, Moskau 2005, S.34
<http://www.donorsforum.ru/images/stories/Resultsresearch.pdf>

Wahrnehmung der Tätigkeit von NGOs



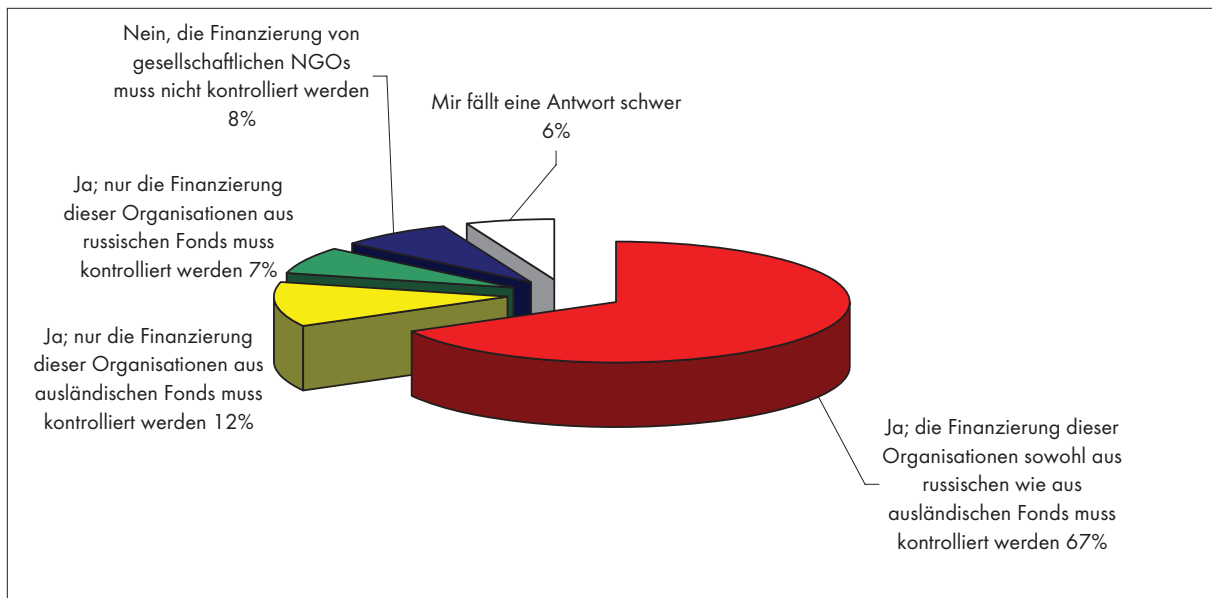
Quelle: Donorskie i nekommertscheskie organizazii: tschto my o nich snajem, Moskau 2005, S.35
<http://www.donorsforum.ru/images/stories/Resultsresearch.pdf>

Wie ist Ihre Einstellung zu Menschenrechtsorganisationen, die in Russland aktiv sind (z.B. das Komitee der Soldatenmütter oder die Moskauer Helsinki-Gruppe)?



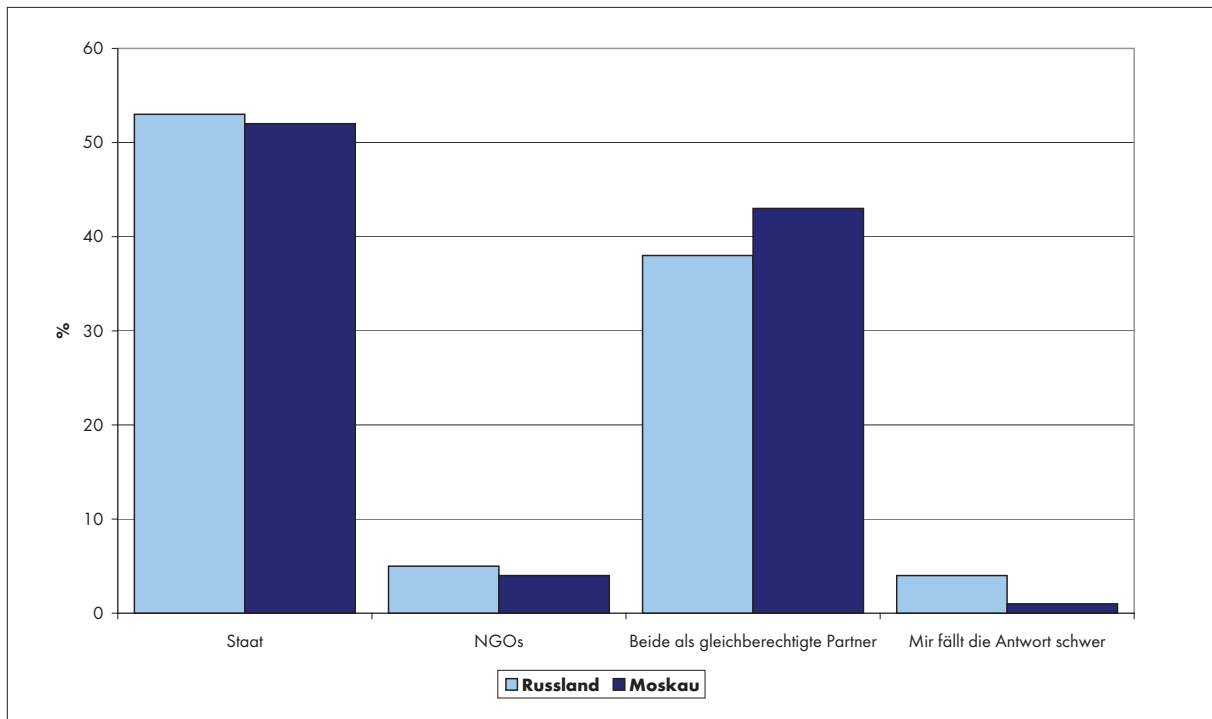
Quelle: Umfrage von ROMIR monitoring, 15. März 2006, http://rmh.ru/news/res_results/247.html

Müssen die Finanzquellen von NGOs kontrolliert werden?



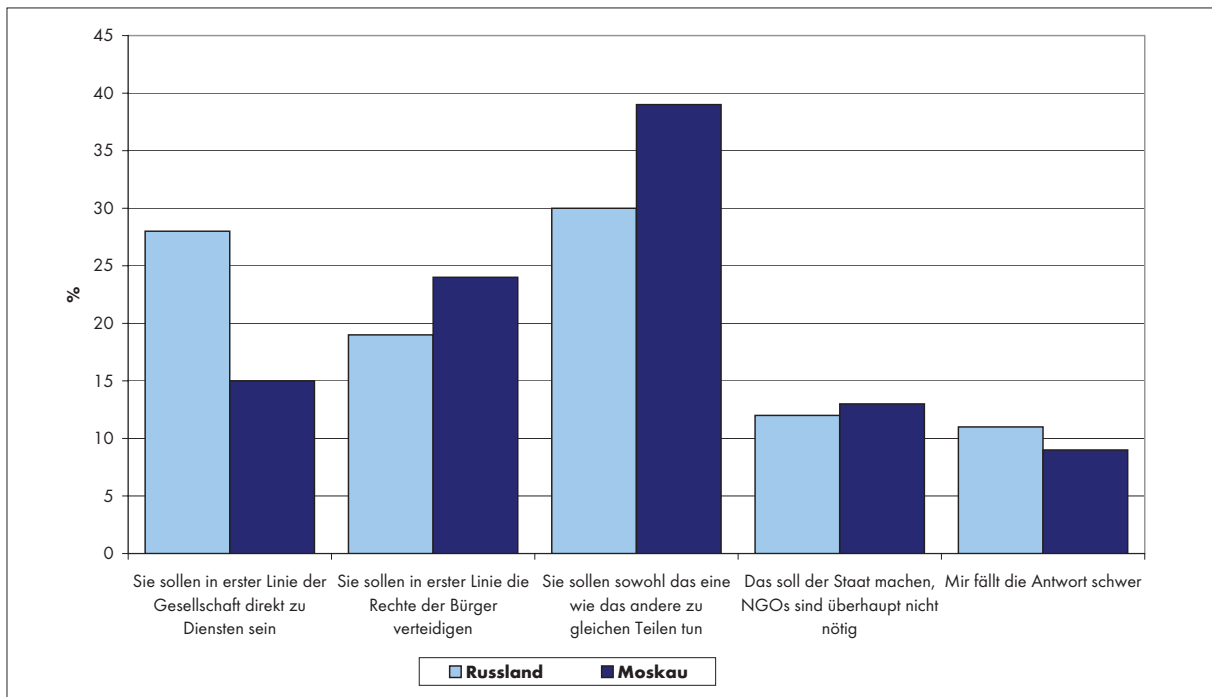
Quelle: Umfrage von ROMIR monitoring, 15. März 2006, http://rmh.ru/news/res_results/247.html

Wer sollte den größeren Anteil bei der Entwicklung der Gesellschaft übernehmen?



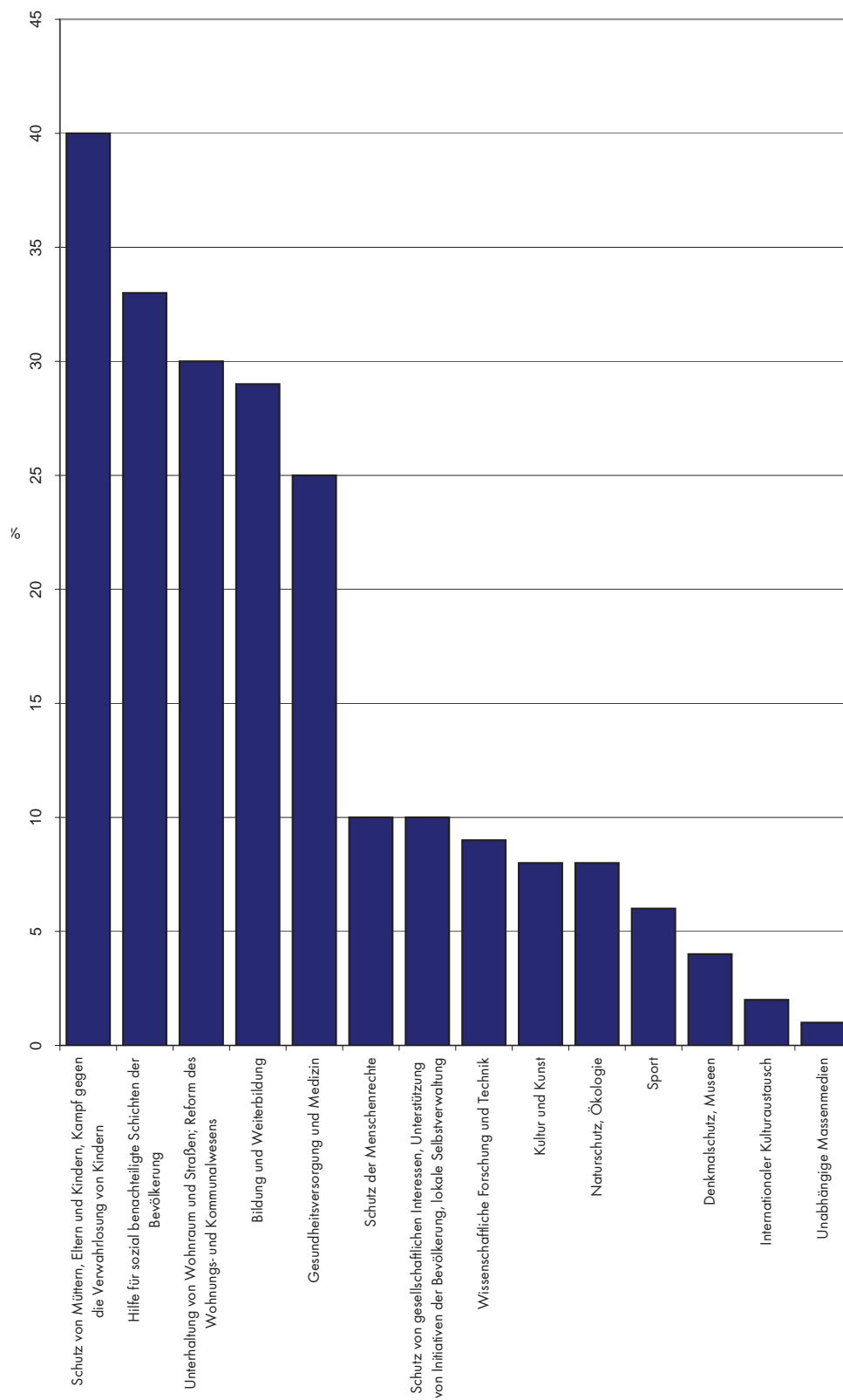
Quelle: *Donorskie i nekommertscheskie organizazii: tschto my o nich snajem*, Moskau 2005, S.37
<http://www.donorsforum.ru/images/stories/Resultsresearch.pdf>

Aufgaben von NGOs



Quelle: *Donorskie i nekommertscheskie organizazii: tschto my o nich snajem*, Moskau 2005, S.40
<http://www.donorsforum.ru/images/stories/Resultsresearch.pdf>

Gebiete, auf denen NGOs tätig sein sollten



Quelle: Donorskie i nekommercheskie organizazii: tscho my o nich snajem, Moskau 2005, S.39
<http://www.donorforum.ru/images/stories/Resultsresearch.pdf>

Chronik

Vom 2. bis zum 8. Juni 2006

2.6.2006	Der Föderationsrat beschließt auf Antrag von Präsident Putin, Generalstaatsanwalt Wladimir Ustinow seines Amtes zu entheben. Ustinow war selbst um seine Entlassung eingekommen. Die Gründe für diesen Schritt bleiben unklar.
2.6.2006	Auf Anregung des tschetschenischen Ministerpräsidenten Ramsan Kadyrow findet in Gudermes (Tschetschenien) eine Sitzung des Koordinierungsrates der islamischen Geistlichen des Nordkaukasus statt. Auf der Tagesordnung steht der Kampf gegen den Wahhabismus und die sozialökonomische Situation in der Region.
3.6.2006	In Bagdad wird ein Fahrzeug mit Angehörigen der russischen Botschaft im Irak von Unbekannten angegriffen. Einer der Insassen wird getötet, die vier übrigen werden entführt.
4.6.2006	In Nasran (Inguschetien) wird ein Wagen mit Angehörigen des Inlandsgeheimdienstes FSB von Unbekannten beschossen. Dabei werden zwei Geheimdienstler getötet.
5.6.2006	In Moskau wird der 59. Weltkongress der Zeitungen in Anwesenheit Putins eröffnet. Gavin O'Reilly, der Präsident der „World Association of Newspapers“, kritisiert in seiner Eröffnungsrede den russischen Präsidenten und die Beschränkungen der Pressefreiheit in Russland.
6.6.2006	Putin unterzeichnet ein Gesetz, das die algerischen Schulden gegenüber Russland streicht. Die Schulden beliefen sich auf 4,7 Mrd. US\$. Das Gesetz ist Teil einer Abmachung, die Putin auf seiner Algerienreise im März traf. Algerien will im Gegenzug russische Waffensysteme im Wert von 7,5 Mrd. US\$ erwerben.
7.6.2006	Auf der Weltpressekonferenz wird mitgeteilt, dass der ehemalige sowjetische Präsident Michail Gorbatschow und der Abgeordnete und Geschäftsmann Alexander Lebedew 49% der Anteile der „Nowaja gaseta“ übernehmen. Die Zeitung ist eines der wenigen verbliebenen kritischen Presseorgane in Russland. Ein Kontrollpaket in Höhe von 51% bleibt in den Händen der Belegschaft der Zeitung.
7.6.2006	Finanzminister Alexej Kudrin fordert auf einer Kabinettsitzung, den Erdgasmonopolisten „Gazprom“ stärker zu besteuern, um einen Teil der erheblichen Zusatzgewinne, die sich aus den Preissteigerungen auf dem Weltenergiemarkt ergeben, der Staatskasse zuzuführen.
7.6.2006	Das russische Kabinett beschließt, den russischen Strommarkt zu liberalisieren, und bestätigt einen Investitionsplan in Höhe von 90 Mrd. US\$, den der Strommonopolist EES Rossii vorgelegt hat. Damit hat sich dessen Vorsitzender, Anatolij Tschubajts, nach jahrelangen Auseinandersetzungen endlich durchgesetzt.
8.6.2006	Der Aufsichtsrat des Mineralölunternehmens Rosneft bestätigt seinen Vorsitzenden Igor Setschin in seinem Amt. Setschin, Stellvertretender Leiter der Präsidentschaftsadministration, gilt als führender Kopf der „silowiki“ – der Angehörigen der Sicherheitsstrukturen – in Putins Umgebung. Im Kontext der Entlassung Ustinows gab es Spekulationen um einen Machtverlust Setschins.
8.6.2006	In Petropawlowsk-Kamtschatskij demonstrieren 3.000 Fischer vor dem Regionalparlament und fordern die Entlassung des Gouverneurs Michail Maschkowzew.

Die Russlandanalysen werden mit Unterstützung durch die Otto-Wolff-Stiftung gemeinsam von der Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen und der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde herausgegeben.

Die Meinungen, die in den Russlandanalysen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung sind nach Rücksprache mit der Redaktion gestattet.

Redaktion und technische Gestaltung: Matthias Neumann, Heiko Pleines, Hans-Henning Schröder

Russlandanalysen-Layout: Cengiz Kibaroglu

ISSN 1613-3390 © 2006 by Forschungsstelle Osteuropa, Bremen

Forschungsstelle Osteuropa • Publikationsreferat • Klagenfurter Str. 3 • 28359 Bremen • Telefon: +49 421-218-7891 • Telefax: +49 421-218-3269

e-mail: publikationsreferat@osteuropa.uni-bremen.de • Internet-Adresse: www.russlandanalysen.de