

Juli 2020

Länderbericht

Rechtsstaatsprogramm Südosteuropa (Bukarest)



Umstrittenes NGO-Gesetz in der Republik Moldau verabschiedet

„Knackpunkt“ ist die Unterstützung von Parteien

Stanislav Splanic, LL.M., Hartmut Rank, LL.M.

Am 11. Juni 2020 hat das moldauische Parlament das neue „Gesetz über Nichtregierungsorganisationen“ (NGO-Gesetz) verabschiedet. Es wurde rasch zu einem Zankapfel innerhalb der von Sozialistischen Partei (PSRM) geführten Regierung. Eine Reform dieses Gesetzes wurde als Voraussetzung für die weitere EU-Makrofinanzhilfe genannt.¹ Hauptneuerungen betreffen Regeln zur Unterstützung von Parteien durch NGOs. Knapp einen Monat nach Verabschiedung liegt der offizielle Gesetzestext zwar noch immer nicht vor, Kernelemente sind aber bekannt und werden nachfolgend kurz dargestellt.

Hintergrund

Ein erstes Gesetz zur Regelung der Tätigkeit von Nichtregierungsorganisationen wurde 1996, wenige Jahre nach der staatlichen Unabhängigkeit, verabschiedet. Die 2019 erfolgte Reform des moldauischen Zivilrechts und das gestiegene Bedürfnis nach der Vereinfachung der Registrierung und Verwaltung von Nichtregierungsorganisationen (NGOs), sowie die Klärung der Frage, wie und unter welchen Umständen diese inländischen Parteien Unterstützung leisten darf, ließen eine Reform des bisherigen NGO-Gesetzes erforderlich werden.

Bereits im April 2018 wurde der Gesetzesentwurf in erster Lesung verabschiedet.² In der Diskussion um ein neues moldauisches NGO-Gesetz gab es aber stark divergierende Reform-Ansätze, die bereits damals (unter einer von der „Demokratischen Partei Moldaus“ geführten Regierung) eine Einschränkung der Tätigkeit zivilgesellschaftlicher Organisationen, darunter auch ausländischer Stiftungen, befürchten ließ.

Umstrittene Fragen der Finanzierung „politischer Organisationen“

Damit sind wir bei einem der praktisch relevantesten und umstrittensten Punkt des neuen NGO-Gesetzes. Schon vor der ersten Lesung (im April 2018) gab es Versuche, die Unterstützung von moldauischen NGO aus dem Ausland, darunter durch multilaterale Organisationen, weitgehend einzuschränken.

Bei der jetzigen zweiten und letzten Lesung des Gesetzes wurde diese Finanzierungsmöglichkeit nun als Kernproblem der Reform stilisiert, mit der Begründung, dass sich ein Staat gegen Einfluss vom außen wehren müsse, und zwar besonders in politischen Angelegenheiten. Dasselbe Argument gelte auch für die Unterstützung der moldauischen politischen Parteien, die seitens der NGOs Unterstützung in unterschiedlicher Form bekämen. Die aktuell regierende PSRM unterbreitete entsprechende Änderungsvorschläge.

So schlug die PSRM *auch ein absolutes Verbot von „politischer Lobbyarbeit“* durch NGOs vor, was in Verbindung mit dem Auslandsfinanzierungsverbot implizit die Arbeit des größten Teils der moldauischen Zivilgesellschaft verunmöglicht hätte.

Fragwürdiges parlamentarisches Verfahren während der zweiten Lesung

Während der zweiten Lesung hat das Parlament gemäß seiner eigenen parlamentarischen Geschäftsordnung (GO) alle Änderungsvorschläge zu einem Gesetz in Betracht zu ziehen. Zum NGO-Gesetz wurden immerhin mehr als 150 Änderungsvorschläge eingereicht. Aus Zeitmangel mussten sich aber die Abgeordneten nur auf das Wichtigste (und Umstrittenste) beschränken.

Vor der Lesung hat der Rechtsausschuss des moldauischen Parlaments einen Bericht mit allen im Ausschuss besprochenen bzw. angenommenen Änderungen erstattet.³ Der amtierende - der PSRM angehörende - Ausschussvorsitzende hätte den Bericht kurz vor der parlamentarischen Sitzung um etliche grundsätzliche Änderungsvorschläge der PSRM-Fraktion ergänzt, so die Oppositionsabgeordneten. Dies wurde auch durch die Aussagen des Vorsitzenden selbst im Plenum bestätigt: er begründete sein Vorgehen damit, dass seine letzten Änderungen, „um keine Zeit zu verlieren“, direkt im Plenum besprochen werden sollten.

Damit wurde zwar die GO verletzt, dennoch wird dies kaum zur Nichtigkeit des Gesetzes führen, da die umstrittenen Aspekte im Plenum während der zweiten Lesung erwogen wurden, worüber das Plenum fast einstimmig abgestimmt hat. Die GO ermöglicht die Unterbreitung von Änderungsvorschlägen auch ohne einen Beschluss des entsprechenden Gremiums.⁴

(Un-)Zulässige Unterstützung von Parteien

Die problematischsten Regelungen sind in den Absätzen 4 und 5 des Artikels 6 im NGO-Gesetz enthalten, welche die „Unterstützung politischer Organisationen“ behandeln. Das Gesetz unterscheidet zwischen den von sozialpolitischen Organisationen und Parteien gegründeten NGOs (politische NGOs) und allen sonstigen.

Die sogenannten politischen NGOs werden weiterhin politischen Parteien und gesellschaftspolitischen Organisationen kostenlose Dienstleistungen anbieten dürfen, *um deren organisatorische Kapazitäten zu stärken*. Jede sonstige Dienstleistung, (die also keinen Kapazitätsaufbau bezweckt), darf nicht kostenlos geleistet werden. Dadurch wird die im weiten Sinne politische Tätigkeit der NGOs begrenzt, gleichzeitig wurden aber der unentgeltliche Kapazitätsaufbau sowie andere *Dienstleistungen* zugunsten politischer Parteien keineswegs verboten. Rein materielle Hilfe (in beliebiger Form) für politische Parteien wäre hingegen gesetzwidrig.

Das Gesetz regelt bestimmte Ausnahmen: Die genannten Einschränkungen sollen für die Unterstützung *nichtpolitischer* Akteure (z.B. menschenrechtlicher NGOs) nicht gelten. Während des Wahlkampfs gilt jedoch das allgemeine Verbot, Parteien oder Kandidaten Dienstleistungen oder materielle Unterstützung zu gewähren, sowie das Verbot der Organisation von Wahlkampagnen durch NGOs. Bestehen bleibt die Möglichkeit zur allgemeinen Förderung von Wahlen, Organisation von Debatten sowie Wahlbeobachtung.

Die Auslandsfinanzierung bleibt zulässig und keinen neuen weiteren direkten oder indirekten Einschränkungen ausgesetzt. Der Entwurf schreibt auch kein staatliches Register der vom Ausland finanzierten NGOs vor, ferner auch keine Pflicht, die Auslandsfinanzierung in irgendeiner Form anzumelden.

Die Regelungen betreffen alle NGOs gleichermaßen, unabhängig von deren Tätigkeitszweck, und erscheinen nicht unverhältnismäßig:

- › Jährlich muss jede Nichtregierungsorganisation einen Tätigkeitsbericht veröffentlichen. Der Gesetzesentwurf schreibt nur die allgemein notwendigen Elemente eines solchen Berichts vor, ohne den Umfang oder Inhalt zu konkretisieren (durchgeführte Maßnahmen, allgemeine Angaben zu Material- und Finanzmitteln, sowie „andere Informationen“).
- › Der Staat darf „verhältnismäßige Regelungen“ beschließen, die die Geldwäsche- und Terrorismusbekämpfung erzielen.
- › Eine NGO darf nur dann aufgelöst werden, wenn es in einer demokratischen Gesellschaft nötig sei.

Damit versucht das moldauische Parlament offenbar, einen Ausgleich zwischen der politischen Tätigkeit von NGOs und politischen Nationalinteressen zu treffen. Für solche NGOs, die in ihrer Tätigkeit politische Parteien ohnehin nicht unterstützen, wird sich kaum etwas ändern.

Einschätzung

Dieses Gesetz wurde in einer Zeit verabschiedet, in der die Auseinandersetzung um Werte und Prinzipien des Rechtsstaats noch einmal zugenommen hat. Durch fragliche Reformvorschläge hätte die PSRM im Gesetzgebungsprozess beinahe die EU-Vorgaben verletzt und eine Einstellung der Makrofinanzhilfe riskiert, mitten in einer Wirtschaftskrise.

Je nach Auslegung dieser Vorschriften verbleiben gewisse Risiken für Nichtregierungsorganisationen. Die Normen spiegeln zwar grundsätzliche allgemeine Vorschriften wieder. In einem Umfeld, in welchem in der Vergangenheit richterliche Willkür jedoch immer wieder vorgekommen ist, kann aber bspw. das Kriterium der „Auflösung, wenn es in einer demokratischen Gesellschaft nötig ist“ einen unberechenbaren Faktor darstellen.

Die Denkart, wonach die Gefahr immer „von außen“ komme und der Staat als der einzige Verteidiger der nationalen Interessen erscheint, erinnert einen nur daran, dass die Meinung der Machthaber nicht immer ausschlaggebend sein sollte. Die zur Begründung zitierte „Verteidigung der nationalen Interessen“ erscheint vorgeschoben. Im Ergebnis haben erneut rechtsstaatliche Grundsätze zu leiden. Dass die allgemeinen Standards der Versammlungsfreiheit und Meinungsäußerungsfreiheit während einer vor allem innenpolitischen Krise angegriffen werden, zeigt den Entwicklungsbedarf der Gesellschaft in der Republik Moldau, was auch durch die mediale Begleitung des NGO-Gesetzes vor der zweiten Lesung bestätigt wurde.

NGOs haben weltweit die anerkannte Rolle, einerseits kritisch (durchaus auch regierungskritisch) ihre Meinung zu vertreten, andererseits aber auch durch konkrete Vorschläge einen Beitrag zur Gestaltung von Politik im jeweiligen Fachgebiet zu leisten. Solche für die Entwicklung eines Staates unabdingbaren Stimmen zu unterbinden, birgt offensichtliche Gefahren. Auch eine Verurteilung der Republik Moldau vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg, vor allem hinsichtlich einer möglichen Verletzung der Assoziationsfreiheit, durch einige Normen des moldauischen NGO-Gesetzes, erscheint möglich.

Zum Zeitpunkt der Endredaktion des Beitrags lag die amtliche Gesetzesfassung noch immer nicht vor.

- 1 https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/208888/2020-june-11_Joint-Statement_Bureau-EU-Moldova-PAC_EN.pdf - Gemeinsame Erklärung des EU-Moldau Assoziationsausschusses des Europäischen Parlaments vom Juni 2020.
- 2 <http://www.parlament.md/LegislationDocument.aspx?id=6947c466-0912-4ba7-84b6-b350e646f03c> - Text der am 3. April 2018 in erster Lesung verabschiedeten Fassung.
- 3 <http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/4154/language/ro-RO/Default.aspx> - Bericht des Rechtsausschusses des moldauischen Parlaments zum neuen NGO-Gesetz.
- 4 <http://www.parlament.md/CadrulLegal/RegulamentulParlamentului/tabid/154/language/ro-RO/Default.aspx> - Geschäftsordnung des moldauischen Parlaments, Artikel 46 (4).

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Hartmut Rank
Leiter Rechtsstaatsprogramm Südosteuropa
Europäische und Internationale Zusammenarbeit
www.kas.de

florian.feyerabend@kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)