

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.  
Länderprojekt Russische Föderation

**DIE RECHTSLAGE  
NICHTKOMMERZIELLER  
ORGANISATIONEN  
NACH DEUTSCHEM  
UND RUSSISCHEM RECHT**



Moskau  
Infotropic Media 2018

**HERAUSGEBER**

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.  
Länderprojekt Russische Föderation

**AUTOREN**

Prof. Dr. Caroline von Gall  
Benjamin Reeve M.A.  
Elias Bornemann LL.B.  
Dr. Victor Klene LL.B.  
Dr. Hans-Joachim Schramm  
Prof. Dr. habil. Aleksej Avtonomov  
Prof. Dr. habil. Elena Abrosimowa  
Prof. Dr. habil. Tatjana Sojfer  
Dr. Darja Miloslawskaja

**VERANTWORTLICHE REDAKTEURIN**

Claudia Crawford

**KOORDINATORIN**

Anastasia Timofeeva

**DOLMETSCHER UND LEKTOREN**

Liubov Grigorieva  
Nikolai Andreev  
Wladimir Balachonow  
Dmitri Averin  
Roman Kovalev

**KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG E.V.**

Rathausallee 12  
53757 Sankt Augustin  
Deutschland  
Telefon: (+49) (0)30 24 60  
Telefax: (+49) (0)30 2 46 25 91

Klingelhöferstr. 23  
10785 Berlin  
Deutschland  
Telefon: (+49) (0)30 269 96 453  
Telefax: (+49) (0)30 269 96 555  
www.kas.de

**LÄNDERPROGRAMM RUSSISCHE FÖDERATION**

**KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG E.V.**

Kuznestky Most 21/5 Büro 4050  
107031 Moskau  
Russische Föderation  
Telefon: (+7) (8) 495 626 00 75  
Telefax: (+7) (8) 495 626 00 76  
info.russland@kas.de  
www.kas.de/moskau

**DRUCK**

Infotropic Media  
Ul. Krasnaya Sosna  
Moskau 129337  
Russische Föderation  
E-Mail info@infotropic.ru

**ISBN: 978-5-9998-0305-4**

© 2018 Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

## VORWORT

---

Bereits im Jahr 2015 kam der Vorsitzende des Rates zur Entwicklung von Zivilgesellschaft und Menschenrechten beim Präsidenten der Russischen Föderation, Herr Michail Fedotov, auf die Konrad-Adenauer-Stiftung in Moskau zu und regte eine Studie an, die in verständlicher Weise die gesetzliche Ausgestaltung des Rechtsrahmens für nichtkommerzielle Nichtregierungsorganisationen (NKO) in Deutschland und Russland darstellt. Diese Idee haben wir gern aufgegriffen, weil wir davon überzeugt sind, dass freiwilliges, ehrenamtliches Engagement, wie es sich in der Arbeit der NKO ausdrückt, für unsere Gesellschaften von großer Bedeutung ist. Alle Seiten haben davon einen Gewinn, wenn sich Menschen für die Belange ihrer Kommune und ihres Land einbringen. Der Staat profitiert davon, weil Leistungen erbracht werden, die er selbst häufig gar nicht erbringen kann, wie die Hinwendung zum Menschen mit besonderem Hilfsbedarf oder die Schaffung von Bewusstsein für die Bedeutung einer heilen Umwelt — um nur zwei Beispiele zu nennen. Und die engagierten Menschen selbst profitieren, denn die Übernahme von Verantwortung und die erfolgreiche Durchführung von Projekten schafft Selbstbestätigung und Erfüllung von Lebenssinn.

Wir begannen mit der Durchführung von Fachkonferenzen unter Teilnahme von deutschen und russischen Experten aus den Bereichen der Rechtswissenschaften und der praktischen Vereinstätigkeit. Ziel dieser Konferenzen war ein Austausch über die bestehende Rechtslage in beiden Ländern und die Einigung auf die Gliederung für die Studie. Auf zwei Maßgaben haben sich die Experten im Laufe der Zusammenarbeit verständigt: Zum einen, dass die Studie in der Tat nur die Darstellung der rechtlichen Ausgestaltung leisten kann. Es sind also keine praktischen Beispiele oder gar ein Überblick über die derzeit aktiven NKO mit den konkreten Arbeitsbedingungen vor Ort in den beiden Ländern der Studie zu entnehmen. Zum anderen, dass auf eine inhaltliche Wertung weitestgehend verzichtet wird. Es geht also nicht darum, dass die eine Seite über die Gesetzgebung der jeweils anderen Seite richtet. Die Darstellung der rechtlichen Gegebenheiten sollen vielmehr dazu beitragen zu verstehen, auf welcher gesetzlichen Grundlage NKO in Deutschland und Russland arbeiten.

Hintergrund für diese Maßgaben ist, dass sich die Entwicklungsgeschichte des russischen NKO-Rechts und des deutschen Vereinsrechts deutlich unterscheiden. Das russische Recht ist noch relativ jung und übt vor allem eine Regelungs- und Kontrollfunktion aus. Vor allem die gesetzlichen Änderungen seit dem Jahre 2012 haben die Berichtspflichten für bestimmte NKO verstärkt. Vor allem gilt das für die Vereine, denen die Funktion eines „ausländischen Agenten“ zugerechnet wird. Um sich dem zu entziehen, hat eine Reihe von ihnen die Arbeit in Form einer NKO ganz aufgegeben oder verzichtet auf finanzielle Unterstützung aus dem Ausland. Nicht nur die Berichtspflichten empfinden sie als große Belastung, sondern auch die damit verbundene Diffamierung, als die diese begriffliche Zuschreibung gesehen wird. Allerdings ist die finanzielle Situation für viele Vereine kritisch, denn Finanzierungsquellen stehen derzeit noch nicht ausreichend zur Verfügung.

In Deutschland haben NKO, die dort in aller Regel eingetragene Vereine sind, eine lange Tradition. Nicht wenige sind schon älter als 100 Jahre. Das heutige Vereinsrecht beruht auf dem Gedanken, die Vereinsarbeit zu fördern. Neuere Gesetzesänderungen verfolgen das Ziel, die Übernahme ehrenamtlicher Aufgaben zu erleichtern, weil vor allem Haftungs- und Arbeitsrechtsfragen, wie sie zum Beispiel bei sozialen Vereinen wie Diakonie, Caritas, aber auch vielen kleinen, lokalen Vereinen, die Verantwortung für Mitarbeiter tragen, häufig sehr kompliziert sind.

Wir verbinden mit der Veröffentlichung dieser Studie die Hoffnung, zur positiven Entwicklung des Rechtsrahmens für die Arbeit der NKO in beiden Ländern beizutragen. Sowohl das Bewusstsein für den enormen Mehrwert ehrenamtlichen Engagements für unsere Gesellschaften soll gestärkt, als auch Anstöße für die Weiterentwicklung einer NKO-freundlichen Gesetzgebung gegeben werden. Ich möchte herzlich allen Expertinnen und Experten, die an dieser Publikation mitgewirkt haben, danken. Vor allem aber danke ich Herrn Michail Fedotov, der mit viel Leidenschaft zugunsten der NKO und der Entwicklung der Zivilgesellschaft in Russland dieses Projekt mit vorangetrieben und unterstützt hat.

**CLAUDIA CRAWFORD,**

*Leiterin des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung in Moskau  
Moskau, Dezember 2017*

## VORWORT

---

Der hier Ihrer Aufmerksamkeit empfohlene Sammelband ist das Ergebnis eines deutsch-russischen Projekts, das der vergleichenden Analyse der Gesetzgebung und Rechtsanwendungspraxis zu den Belangen nichtkommerzieller NROs gewidmet war. Dieses Projekt wurde realisiert durch Initiative des Rates zur Entwicklung von Zivilgesellschaft und Menschenrechten beim Präsidenten der Russischen Föderation und mit Unterstützung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Konrad Adenauer Stiftung mit ihrem Auslandsbüro in Russland.

Dieses Projekt stellt konzeptionell die Fortsetzung der gemeinsamen vergleichenden Untersuchungen zu Gesetzgebung und Rechtsumsetzung dar — zuletzt im Bereich der Massenmedien<sup>1</sup>.

Die in diesem Sammelband vorgelegten Projektergebnisse umfassen sowohl die theoretischen Überlegungen der Rechtswissenschaftler als auch heftige öffentliche Diskussionen von Vertretern deutscher und russischer NROs. Diese Diskussionen fanden am Rand verschiedener Veranstaltungen statt, wie z.B. unter Schirmherrschaft der Arbeitsgruppe „Zivilgesellschaft“ (Deutsch-Russisches Forum „Petersburger Dialog“). Weitere Grundlage des Sammelbandes bilden die Materialien der internationalen Konferenz „Vergleichende Analyse der Gesetzgebung über NROs in Deutschland und Russland. Schlussfolgerungen der Untersuchungen“. Die Konferenz fand im November 2016 auf Initiative des Rates zur Entwicklung von Zivilgesellschaft und Menschenrechten beim Präsidenten der Russischen Föderation und dem russischen Auslandsbüro der Konrad Adenauer Stiftung statt.

Die vergleichende Analyse gesetzlicher Regelungen in der Rechtsanwendungspraxis im nichtkommerziellen Bereich scheint heutzutage besonders aktuell zu sein. Das gilt für Russland, wo intensiv die Herausbildung eines demokratischen Staates stattfindet, als auch für Deutschland, wo soziale Netze und Informationstechnologien neue Formen bürgerlicher Initiativen

<sup>1</sup> Medienrecht im Vergleich. Deutschland — Russland. Eine Initiative des Petersburger Dialogs. Unter Leitung von Prof. Dr. h. c. Albert Schaf und Prof. Dr. jur. Michail Fedotov. Mit freundlicher Unterstützung des Auswärtigen Amtes. — Petersburger Dialog e. V., Berlin. 2004.

entstehen lassen. Ein sich schnell verändernder gesellschaftlicher Kontext offenbart besonders gut Mängel in den bestehenden rechtlichen Bedingungen, die eine effiziente zivilgesellschaftliche Arbeit erschweren und die Teilhabe an gesellschaftlichen Aktivitäten stören.

Die Erfahrungen unserer Länder zeigen die Grenzen der Gesetzgebung in den Umbruchszeiten. Sie basiert oft nur auf theoretischen Vorstellungen, wie gesellschaftliche Verhältnisse geregelt werden sollten, und weist keine deutlich ausgeprägte rechtliche Doktrin auf, was zu chaotischen Ergebnissen führt. So wurde z.B. in der Russischen Föderation in den letzten Jahrzehnten die Gesetzgebung im Bereich des nichtkommerziellen Sektors ohne einen einheitlichen konzeptuellen Ansatz entwickelt. Ausländische Erfahrungen wurden sporadisch und ziemlich willkürlich übernommen. In der Folge kam es zu immer mehr Kritik an der NRO-Gesetzgebung und einzelner dafür zuständiger Institute.

Besondere Kritik trifft das Gesetz zu „nichtkommerziellen Organisationen, die Funktionen eines ausländischen Agenten erfüllen“. Unser Rat kritisiert dieses Gesetz bereits seit Mitte 2012 und verlangte seine Aufhebung oder mindestens eine ernste Korrektur<sup>2</sup>. Wir versuchen seitdem, die russische Regierung zu überzeugen, dass das Gesetz sein Ziel nicht erreichen kann. Seine nichtselektive Anwendung bringt mehr Schaden als Nutzen, und seine selektive Verwendung verletzt den Gleichbehandlungsgrundsatz vor Gesetz und Gericht.

Im Dezember 2016 traf sich der Rat zur Entwicklung von Zivilgesellschaft und Menschenrechten mit dem russischen Präsidenten Wladimir Putin. W. Putin konnte überzeugt werden, dass die Umsetzung dieses Gesetzes mit vielen negativen Momenten verbunden ist. In der Folge hat man versucht, die Situation in der Praxis zu verbessern. Bei einem Folgetreffen im Oktober 2017 stellte der russische Präsident mit Befriedigung fest, dass sich die Zahl der NROs auf der Liste „der ausländischen Agenten“ von 165

<sup>2</sup> Siehe dazu Fedotov M. A. Zur Frage über den Begriff „ausländischer Agent“ in der russischen Gesetzgebung. In: Werke über intellektuelles Eigentum. Nr. 2 (Band XI), 2012 — S. 4–17; Soboleva A. K. Gesetzgeberische Definition als Manipulationsinstrument: nichtdemokratische Begrenzung der Menschenrechte in der Gesetzgebung und Rechtsumsetzung. In: Juristische Technik. Jährliche Ausgabe. Nr. 8: Demokratisierung in der Rechtsschöpfung: Doktrin, Praxis, Technik. Nishnij Nowgorod, 2014, S. 46–54.

bis auf 89 reduziert hatte. Neueintragungen in die Liste lagen 2017 um das 4-fache unter den Neueintragungen aus dem Jahr 2016.

Hat man die weitere Vervollkommnung der entsprechenden russischen Gesetzgebung und Rechtsanwendungspraxis im Auge, so sind die Erfahrungen unserer deutschen Kollegen zweifelsohne von besonderer Bedeutung. Insbesondere darf das soziologische Fundament der Rechtsstrukturen nicht übersehen werden, das in Deutschland der entsprechenden Gesetzgebung zugrunde liegt.

Der Weg der deutschen Denker und Philosophen in den letzten 150 Jahren war von Versuchen gekennzeichnet, grundlegende Begriffe wie „Gemeinschaft“ und „Gesellschaft“ zu deuten und zu definieren. Der russische Wissenschaftler Alexander Khryakov betont, dass soziale Formen von bürgerlichen freien Interessenvereinigungen in Deutschland durch typische „Vereine“ vertreten waren. Daneben existieren Formen sozialer Organisationen (ohne Vertragsbasis) wie „Bund“<sup>3</sup>. Ohne diese soziologischen Begriffe kann man kaum die innere Logik der deutschen Gesetzgebung über nichtkommerzielle NROs verstehen. Erst danach werden frühere und heutige Rechtskonstruktionen vorstellbar.

Diejenigen, die nur die Unterschiede und Diskrepanzen in der Rolle der Zivilgesellschaften in Deutschland und Russland sehen wollen, sind schwer zu verstehen. Uns verbinden vielmehr gemeinsame Werte: Deutschland und Russland sind Mitglieder führender europäischer und globaler zwischenstaatlicher Organisationen (Europarat, OSZE, UNO), deren Ziele der Schutz der Menschenrechte und die weitere Entwicklung der Zivilgesellschaft sind. Unsere beiden Länder sind Vertragspartner entsprechender internationaler Abkommen.

Die Zivilgesellschaft in Russland ist relativ jung, und dem Staat fehlt es an Erfahrungen im Umgang mit der Zivilgesellschaft. Ich glaube, dass wir auf einem guten Weg sind, mit der Zivilgesellschaft in Deutschland zusammenzuarbeiten und ihre Erfahrungen zu nutzen. Letzten Endes sind wir

<sup>3</sup> Khryakov A. Psychologie des „Sonderwegs“ und deutsche Historiker (1920er — 1940er Jahre). In: Ideologie des „Sonderwegs“ in Russland und Deutschland: Ursprünge, Inhalte, Folgen (Sammelband). Kennan Institute: hrsg. von E. A. Pain. Moskau: Verlag „Tri Quadrata“, 2010. — S. 24–27.

alle — Deutsche und Russen — Schüler einer „gesamteuropäischen Schule der Menschenrechte“, und wir sehen in unseren Kollegen aus der EU unsere Mitschüler, Partner und Freunde, die bereit sind, uns nicht zu belehren, sondern zu unterstützen.

Leider gibt es auf beiden Seiten genug Menschen, die die Unterschiede zwischen den deutschen und russischen Rechtswissenschaftlern bezüglich der Menschenrechte und ihrer Rolle in der Zivilgesellschaft übertreiben. Besonders bedauerlich ist es, wenn diese Unterschiede zu politischen Zwecken oder zugunsten eines momentanen Gewinns verwendet werden. Das fügt der Idee und der Entwicklung der Zivilgesellschaft großen Schaden zu. Diese Differenzen können nur im Rahmen einer gemeinsamen Arbeit überwunden werden und so einen Ausweg aus schwierigen Situationen eröffnen.

Das hier publizierte Projekt ist ein gutes Beispiel für eine solche Zusammenarbeit. Ich bin davon überzeugt, dass es die weitere Entwicklung des öffentlichen Dialogs zur Vervollkommnung und Optimierung der Gesetzgebung und Rechtsanwendungspraxis im Bereich der nichtkommerziellen NROs in Deutschland und Russland anregen wird. Davon kann in beiden Ländern das engere Zusammenwirken zwischen dem Staat und der Zivilgesellschaft nur profitieren.

Mein großer Dank geht an alle Forscher und Wissenschaftler, die an diesem sehr wichtigen und schwierigen Projekt mitgearbeitet haben, mein besonderer Dank gilt Claudia Crawford vom russischen Auslandsbüro der Konrad Adenauer Stiftung für die hervorragende Organisation dieses Projektes.

**MICHAIL FEDOTOV,**

*dr.habil., Professor, Berater des Präsidenten der Russischen Föderation,  
Vorsitzender des Rates zur Entwicklung von Zivilgesellschaft  
und Menschenrechten beim Präsidenten der Russischen Föderation*

## INHALTSVERZEICHNIS

### **Vorwort**

*Von Claudia Crawford* . . . . . III

### **Vorwort**

*Von Prof. Dr. Michail Fedotov* . . . . . V

### **Einführung**

*Von Dr. Hans-Joachim Schramm* . . . . . 1

## **TEIL 1**

### **VÖLKERRECHTLICHE GRUNDLAGEN**

#### **1. Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und Dokumente der UNO**

*Prof. Dr. Aleksej Stanislavovic Avtonomov* . . . . . 5

#### **2. Europäische Menschenrechtskonvention**

*Prof. Caroline von Gall und Benjamin Reeve* . . . . . 13

## **TEIL 2**

### **DIE RECHTSLAGE NICHKOMMERZIELLER ORGANISATIONEN NACH NATIONALEM RUSSISCHEM RECHT**

#### **1. Verfassungsrechtliche Grundlagen**

*Prof. Dr. Aleksej Stanislavovic Avtonomov* . . . . . 30

#### **2. Gesetzliche Grundlagen und Rechtsformen**

*Prof. Dr. habil. Elena Antonovna Abrosimowa,  
Prof. Dr. habil. Tatjana Vladimirovna Sojfer,  
Dr. Darja Igorevna Miloslawskaja* . . . . . 35

<b>3. Gründung einer NKO</b>	
<i>Prof. Dr. habil. Elena Antonovna Abrosimowa,</i>	
<i>Prof. Dr. habil. Tatjana Vladimirovna Sojfer,</i>	
<i>Dr. Darja Igorevna Miloslawskaja</i> . . . . .	56
<b>4. Mitglieder</b>	
<i>Prof. Dr. habil. Elena Antonovna Abrosimowa,</i>	
<i>Prof. Dr. habil. Tatjana Vladimirovna Sojfer,</i>	
<i>Dr. Darja Igorevna Miloslawskaja</i> . . . . .	64
<b>5. Organe</b>	
<i>Dr. Hans-Joachim Schramm</i> . . . . .	66
<b>6. Die Tätigkeit des Vereins und ihre Grenzen</b>	
<i>Prof. Dr. habil. Elena Antonovna Abrosimowa,</i>	
<i>Dr. Darja Igorevna Miloslawskaja,</i>	
<i>Prof. Dr. habil. Tatjana Vladimirovna Sojfer</i> . . . . .	67
<b>7. Finanzierung</b>	
<i>Prof. Dr. habil. Elena Antonovna Abrosimowa,</i>	
<i>Prof. Dr. habil. Tatjana Vladimirovna Sojfer,</i>	
<i>Dr. Darja Igorevna Miloslawskaja</i> . . . . .	71
<b>8. Besteuerung und Steuerbefreiung</b>	
<i>Prof. Dr. habil. Elena Antonovna Abrosimowa,</i>	
<i>Prof. Dr. habil. Tatjana Vladimirovna Sojfer,</i>	
<i>Dr. Darja Igorevna Miloslawskaja</i> . . . . .	78
<b>9. Auflösung einer nichtkommerziellen Organisation</b>	
<i>Prof. Dr. habil. Elena Antonovna Abrosimowa,</i>	
<i>Prof. Dr. habil. Tatjana Vladimirovna Sojfer,</i>	
<i>Dr. Darja Igorevna Miloslawskaja</i> . . . . .	84

<b>TEIL 3.</b>	
<b>DIE RECHTSLAGE NICHKOMMERZIELLER ORGANISATIONEN NACH NATIONALEM DEUTSCHEM RECHT</b>	
<b>1. Verfassungsrechtliche Grundlagen</b>	
<i>Prof. Caroline von Gall und Benjamin Reeve</i> . . . . .	89
<b>2. Gesetzliche Grundlagen und Rechtsformen</b>	
<i>Elias Bornemann und Dr. Victor Klene</i> . . . . .	98
<b>3. Gründung eines Vereins</b>	
<i>Elias Bornemann und Dr. Victor Klene</i> . . . . .	102
<b>4. Mitglieder</b>	
<i>Elias Bornemann und Dr. Victor Klene</i> . . . . .	105
<b>5. Organe</b>	
<i>Elias Bornemann und Dr. Victor Klene</i> . . . . .	110
<b>6. Die Tätigkeit des Vereins und ihre Grenzen</b>	
<i>Dr. Hans-Joachim Schramm</i> . . . . .	118
<b>7. Finanzierung</b>	
<i>Dr. Hans-Joachim Schramm</i> . . . . .	119
<b>8. Besteuerung und Steuerbefreiung</b>	
<i>Elias Bornemann und Dr. Victor Klene</i> . . . . .	120
<b>9. Auflösung des Vereins</b>	
<i>Elias Bornemann und Dr. Victor Klene</i> . . . . .	137

# Einführung

---

*Dr. Hans-Joachim Schramm*<sup>1</sup>

---

## **1. ZIEL DER STUDIE**

Mit dieser, in deutscher und russischer Sprache erscheinenden Studie werden die rechtlichen Grundlagen der sog. Nichtregierungsorganisation in Deutschland und Russland dargestellt. Ansatzpunkt ist dabei ein rechtlicher, was auch der Grund dafür ist, dass hierder Begriff der „nichtkommerziellen Organisation (NKO)“ als gemeinsamer Oberbegriff gewählt wird. Aus politologischer und soziologischer Warte werden häufig, in Anknüpfung an angelsächsische Autoren, die Begriffe der „Nichtregierungsorganisation“ (Non-Governmental Organisation, NGO) oder auch (Non-Profit Organisation, NPO) verwandt. So definiert die Weltbank NGOs als Organisationen, „deren Aktivität darauf gerichtet ist, Leiden zu lindern, die Interessen der Armen zu befördern, die Umwelt zu schützen, grundlegende soziale Dienste zu verrichten oder die Entwicklung der Gesellschaft voranzubringen“<sup>2</sup>. Eine Konzentration auf diese inhaltlichen Aspekte der Tätigkeit von Organisationen ist jedoch mit der vorliegenden Studie nicht beabsichtigt.

Ziel der nachfolgenden Analyse ist eine Untersuchung aus rechtlicher Perspektive. Die beiden oben genannten Termini beschreiben Aspekte, die auch in juristischer Hinsicht das Wesen einer nichtkommerziellen Organisation ausmachen. Diese Organisationsform steht den Bürgern offen, die sich auf dieser Grundlage zusammenschließen wollen, um gemeinsam einen bestimmten Zweck zu verfolgen. Insofern sind sie „non-governmental“ im Sinne eines „frei von Regierungseinfluss“. Und sie verfolgen andere Zwecke als die der Erzielung von Gewinnen. In diesem Sinne handelt es sich, in

---

<sup>1</sup> *Dr. Hans-Joachim Schramm*, Hochschule Wismar, Ostinstitut.

<sup>2</sup> The Worldbank Working with NGO“s (1995).

der Terminologie des deutschen Bürgerlichen Gesetzbuches (nachfolgend: BGB), um „nicht-wirtschaftliche“ juristische Personen, in der Terminologie des Zivilgesetzbuches der Russischen Föderation (Graždanskij Kodeks, nachfolgend: GK) um „nichtkommerzielle Organisationen“. Im deutschen Recht ist wiederum der eingetragene Verein die Grundform einer Organisation mit eigener Rechtspersönlichkeit, mittels derer Bürger nicht-wirtschaftliche Zwecke auf mitgliedschaftlicher Basis verfolgen können. Daneben gibt es noch weitere Arten, aber der „Verein“ ist die mit Abstand wichtigste Form, in der die Bürger von ihrem Recht, sich zu privaten Vereinigungen zusammen zu schließen, Gebrauch machen. Die Regelungen des Vereins finden sich in Deutschland einerseits im BGB, andererseits in dem speziellen Gesetz vom 5. August 1964 *zur Regelungen des öffentlichen Vereinsrechts (Vereinsgesetz)*. Dabei lassen sich die Ursprünge des Vereinsrechts bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts zurückverfolgen, und eine erste gesetzliche Regelung des öffentlichen Vereinsrechts erfolgte bereits mit dem Reichsvereinsgesetz vom 15. Mai 1908. Heute gibt es in Deutschland ca. 600.000 Vereine, mittels derer die unterschiedlichsten Zwecke verfolgt werden.

Im russischen Recht gibt es nicht eine spezielle Rechtsform der „nichtkommerziellen Organisationen“, sondern es sind im GK eine Reihe verschiedener Rechtsformen aufgezählt, die unter dem Oberbegriff der „nichtkommerziellen Organisation“ zusammengefasst werden, Art. 50 Abs. 3 GK. Von den dort genannten Formen ist nach den Angaben von Rosstat die der „Gesellschaftlichen Vereinigung“ die faktisch bedeutsamste. Einzelheiten zu dieser Rechtsform sind in dem Gesetz der Russischen Föderation über *gesellschaftliche Vereinigungen* vom 19. Mai 1995 niedergelegt. Allerdings ist auch dies wiederum keine einheitliche Rechtsform, sondern umfasst ihrerseits verschiedene Organisationsformen. Auf der anderen Seite gibt es auch in Russland ein Gesetz, das die öffentlich-rechtlichen Fragen der nichtkommerziellen Organisationen einheitlich regelt: das Gesetz über *die nichtkommerziellen Organisationen* vom 12. Januar 1996. Demgemäß besteht das Ziel der nachfolgenden Analyse in einer Gegenüberstellung der Regelungen des russischen Rechts zu den nichtkommerziellen Organisationen mit dem Recht der Vereine in Deutschland. Die praktische Bedeutung der nichtkommerziellen Organisation in Russland lässt sich daran ermes-

sen, dass die staatliche Statistikbehörde für das Jahr 2016 über 91.000 nichtkommerzielle Organisationen ausweist<sup>3</sup>.

## 2. METHODE UND AUFBAU

Methodisch beruht die Darstellung auf vier Gutachten zum russischen und deutschen Recht, die von der Konrad-Adenauer-Stiftung in Moskau in Auftrag gegeben und von namhaften Experten aus Russland und Deutschland 2016/2017 angefertigt wurden:

<i>Prof. Dr. Caroline von Gall, Benjamin Reeve M. A.</i>	<i>Die Vereinigungsfreiheit in der EMRK und im deutschen Grundgesetz,</i>
<i>Elias Bornemann LL.B. und Dr. Victor Klene LL.B.</i>	<i>Das deutsche Vereins- und Gemein- nützigkeitsrechts,</i>
<i>Dr. Hans-Joachim Schramm</i>	<i>Die Tätigkeit des Vereins und Ihre Grenzen, Finanzierung</i>
<i>Prof. Dr. habil. Aleksij Stanislavovic Avtonomov</i>	<i>Völker — und Verfassungsrechtliche Grundlagen der Regulierung der Tä- tigkeit nichtkommerzieller Nichtre- gierungsorganisationen in der Russi- schen Föderation,</i>
<i>Prof. Dr. habil. Elena Antonovna Abrosimowa, Prof. Dr. habil. Tatjana Vladimirovna Sojfer, Dr. Darja Igorevna Miloslawskaja</i>	<i>Non-Profit Organisationen: gesetz- liche Rahmenbedingungen und Rechtsanwendungen in Deutschland und Russland.</i>

Es ist wenig überraschend festzustellen, dass die nationalen Experten, soweit es um die Ausführungen zum nationalen Recht geht, in ihren Gutachten unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt haben. Dies vertieft auf der einen Seite zwar den Einblick in die jeweilige Rechtsordnung, erschwert auf der anderen Seite aber die Gegenüberstellung. Um diese zu erleichtern, wurde in dieser Studie eine einheitliche Gliederung ermittelt, die allen

<sup>3</sup> Zahl der gesellschaftlichen Vereinigungen, politischen Parteien und nichtkommerziellen Organisationen: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/state/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state/#).



Gutachten zugrunde gelegt wurde. Dadurch wird es möglich, die jeweiligen Passagen der Gutachten gezielt gegenüber zu stellen. Demgegenüber können die völkerrechtlichen Grundlagen gemeinsam behandelt werden, da die maßgeblichen Dokumente sowohl für die Russische Föderation als auch für die Bundesrepublik verbindlich sind. Um die Parallelität der Darstellung zu gewährleisten, wurden einzelne Unterabschnitte vom Autor der Einführung ergänzt.

Die Studie gliedert sich in drei Teile. In dem ersten werden die völkerrechtlichen Grundlagen dargestellt, die im Hinblick auf die nationale Gesetzgebung zu beachten sind. Im Vordergrund stehen hier die von den Vereinten Nationen verabschiedeten Dokumente und die Europäische Menschenrechtskonvention mitsamt den hierzu von dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte erlassenen Entscheidungen. Hieran schließen sich zwei Teile zu den jeweiligen nationalen Rechten an. Diesen beiden Teilen liegt einheitlich die folgende Gliederung zugrunde:

1. Verfassungsrechtliche Grundlagen
2. Gesetzliche Grundlagen und Rechtsformen
3. Gründung einer NKO
4. Mitglieder
5. Organe
6. Die Tätigkeit des Vereins und ihre Grenzen
7. Finanzierung
8. Besteuerung und Steuerbefreiung
9. Auflösung des Vereins

# Teil 1.

## VÖLKERRECHTLICHE GRUNDLAGEN

### 1. ALLGEMEINE ERKLÄRUNG DER MENSCHENRECHTE UND DOKUMENTE DER UNO

---

*Prof. Dr. habil. Aleksej Stanislavovic Avtonomov*<sup>4</sup>

---

Umfassend wurden die Menschenrechte in der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* festgesetzt, die die Generalversammlung der Vereinten Nationen (UNO) im Jahr 1948 mit Resolution 217 A (III) genehmigte. Das Recht auf Vereinigung ist in Art. 20 der oben erwähnten Erklärung festgelegt: „1. Alle Menschen haben das Recht, sich friedlich zu versammeln und zu Vereinigungen zusammenzuschließen. Niemand darf gezwungen werden, einer Vereinigung anzugehören“<sup>5</sup>. Die Resolutionen der UN-Generalversammlung haben einen empfehlenden Charakter. Um die Menschenrechte verbindlicher gewährleisten zu können und die Bestimmungen der Allgemeinen Erklärung über Menschenrechte weiter zu entwickeln, haben die Mitgliedsstaaten eine Reihe von multilateralen internationalen Verträgen abgeschlossen.

Das Recht auf Vereinigung ist im Allgemeinen in Art. 22 des *Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte* (ICCPR) geregelt. In Abs. 1 dieses Artikels wird das Recht auf Vereinigung so formuliert: „Jedermann hat das Recht, sich frei mit anderen zusammenzuschließen sowie zum

---

<sup>4</sup> *Prof. Dr. habil. Aleksej Stanislavovic Avtonomov*, Verantwortlicher Redakteur der Zeitschrift „Gosudarstvo i Pravo“ (Staat und Recht), Moskau.

<sup>5</sup> Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte // Grundlegende internationale Verträge über Menschenrechte. New York, Genf: UN, 2006. S. 5.

Schutz seiner Interessen Gewerkschaften zu bilden und ihnen beizutreten“<sup>6</sup>. Unter dem Recht, sich frei zusammenzuschließen, wird das Recht gemeint, Vereinigungen zu bilden, ihnen beizutreten und sie zu verlassen. Dabei hat der UN-Menschenrechtsausschuss (dieser Ausschuss existiert im Zusammenhang mit dem oben erwähnten Pakt) in seinen Überlegungen vom 31.10.2006 zu den Ergebnissen im Fall (Bericht Nr. 1274/2004) „Viktor Korneenko u. a. gegen Weißrussland“ klargestellt, dass das Recht auf Vereinigung nicht nur die Bildung von Vereinigungen umfasst. Vielmehr bedeutet es ebenso das Recht auf freie Ausübung ihrer Tätigkeit, einschließlich friedlicher Propaganda von Ideen, die nicht unbedingt positiv von der Regierung oder von den meisten Bürgern aufgenommen werden müssen<sup>7</sup>. Es sei noch hinzuzufügen, dass diese propagierten Ideen von den internationalen Rechtsnormen nicht verboten sein sollten (wovon später die Rede sein wird).

Die allgemeine Bemerkung № 3, die 1981 vom UN-Menschenrechtsausschuss angenommen wurde, lautet, dass Art. 2 des Pakts über bürgerliche und politische Rechte den Vertragsstaaten das Recht gibt, im Einklang mit ihrer verfassungsmäßigen Vorgehensweise, die gesetzgeberischen oder sonstigen Vorkehrungen zu treffen, die notwendig sind, um den in diesem Pakt anerkannten Rechten Wirksamkeit auf ihrem Territorium zu verleihen<sup>8</sup>. Obwohl sich diese allgemeine Bemerkung konkret auf Art. 2 des Pakts bezieht, kann diese Bemerkung auch in Bezug auf alle Artikel des Pakts verwendet werden, die die Grundlagen über konkrete Menschenrechte enthalten, weil es sich in Art. 2 um Verpflichtungen der Vertragsstaaten handelt, die sie übernommen haben.

Weiter wird in dieser allgemeinen Bemerkung präzisiert, dass in Art. 2 des Pakts anerkannt wird, dass die Realisierung dieser Rechte nicht von Verfassungs- oder Rechtsbestimmungen abhängt, die oft nicht ausreichend sind. Der Menschenrechtsausschuss lenkte die Aufmerksamkeit

<sup>6</sup> Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte // Grundlegende internationale Verträge über Menschenrechte. New York, Genf: UN, 2006. S. 36.

<sup>7</sup> CCPR/C/88/D/1274/2004. 10 November 2006.

<sup>8</sup> Vortrag des Menschenrechtsausschusses. Generalversammlung. Offizielle Berichte. Ergänzung Nr. 40 (A/36/40). New York: UN, 1981. S. 138.

der Vertragsstaaten darauf, dass die Staaten laut diesem Pakt verpflichtet sind, auf Menschenrechte zu achten und sie für alle in ihrem Gebiet befindlichen und ihrer Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen zu gewährleisten. Dieser Aspekt fordert von den Vertragsstaaten, konkrete Maßnahmen zur konkreten Umsetzung der Menschenrechte zu treffen<sup>9</sup>. Anders gesagt, der Menschenrechtsausschuss hält die nationalen Verfassungs- und Rechtsregelung zur Realisierung des Rechts auf Vereinigung für eine der wichtigsten Bedingungen zur Verwirklichung Art. 22 des betreffenden Pakts.

In Art. 22 Abs. 2 heißt es: „Die Ausübung dieses Rechts darf keinen anderen als den gesetzlich vorgesehenen Einschränkungen unterworfen werden, die in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen oder der öffentlichen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (ordre public), zum Schutz der Volksgesundheit, der öffentlichen Sittlichkeit oder zum Schutze der Rechte und Freiheiten anderer notwendig sind. Dieser Artikel steht gesetzlichen Einschränkungen der Ausübung dieses Rechts für Angehörige der Streitkräfte oder der Polizei nicht entgegen“<sup>10</sup>. Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte lässt zwar gewisse nationale gesetzliche Einschränkungen der in diesem Artikel festgelegten Rechte zu, bestimmt jedoch konkret wo und in welchen Grenzen (Demokratie) Einschränkungen möglich sind.

Der Menschenrechtsausschuss hat 2012, als der letzte Bericht der Bundesrepublik Deutschland besprochen wurde, in seinen Schlussbemerkungen dazu Art 22 des Pakts nicht erwähnt, was bedeutet, dass seine Realisierung beim Ausschuss keine Besorgnisse erregt hatte. Der Menschenrechtsausschuss aber lenkte die Aufmerksamkeit der Vertragsstaaten darauf, dass sie Maßnahmen gegen rassistische Propaganda „from right-wing extremism, despite awareness-raising efforts and judicial measures taken on the basis of Sections 86 and 130 of its Criminal Code (arts. 2, 18, and 26)“ treffen sollen<sup>11</sup>. Der Menschenrechtsausschuss empfahl Folgendes: “The State party

<sup>9</sup> Ebenda.

<sup>10</sup> Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte) // Grundlegende internationale Verträge über Menschenrechte. New York, Genf: UN, 2006. S. 36.

<sup>11</sup> CCPR/C/DEU/CO/6. 13. November 2012. Absatz 18.

should take the necessary steps to effectively prohibit and prevent hate speech and racist propaganda ... It should increase its awareness at federal and at Lander levels with regard to racist propaganda and speech, in particular from extreme right-wing associations or groups”<sup>12</sup>. Es geht um Maßnahmen gegen Propaganda rechtsradikaler Vereinigungen, also um eine Konkretisierung von Maßnahmen, die in Art. 22 Abs. 2 des Pakts vorgesehen sind.

Der Menschenrechtsausschuss äußerte 2015 in seinen Schlussbemerkungen zum Bericht der Russischen Föderation seine Besorgnisse zu dem Föderalen Gesetz „Über die Non-Profit-Organisationen“, das 2012 neu geregelt worden war. Entsprechend der Neuregelung müssen NKO mit politischer Tätigkeit, die aus dem Ausland finanziert werden, sich als ausländische Agenten registrieren. Ihnen wird per se ein negativer Einfluss auf Meinungs- und Vereinigungsfreiheit unterstellt. Der Menschenrechtsausschuss bemerkte, dass im oben erwähnten Gesetz der Ausdruck „politische Tätigkeit“ sehr weit und undeutlich definiert wird. Das gibt der Staatsgewalt die Möglichkeit, NKO ohne ihr Einverständnis und ohne Gerichtsentscheidung als ausländische Agenten zu registrieren. Und zwar auch NKO, die sich mit verschiedenen Arten der gemeinnützigen Tätigkeit beschäftigen, z.B. mit den Menschenrechten im Bereich Ökologie. Die Besorgnis des Menschenrechtsausschusses betrifft u. a. die Vermutung, dass es für eine einmal als „ausländischen Agent“ registrierte NKO schwer ist, aus dem Register wieder gelöscht zu werden. Der Menschenrechtsausschuss kritisiert, dass diese Neuregelungen die Tätigkeit der NKO einschränken, stoppen oder zur freiwilligen Auflösung von NKO führen kann<sup>13</sup>. Außerdem äußerte der Menschenrechtsausschuss seine Besorgnisse, dass es dieses Gesetz bereits in erster Lesung verabschiedet wurde, in dem ein „Verbot der unerwünschten ausländischen Unternehmen, Organisationen oder Gruppen vorgesehen ist, die eine Gefahr für Sicherheit des Staates, Verteidigungskraft, Rechtsordnung oder Gesundheit der Bevölkerung darstellen“<sup>14</sup>. Der Menschenrechtsausschuss hat der Russischen Föderation empfohlen, gesetzliche Maßnahmen zu treffen

<sup>12</sup> Ebenda (fett gedruckter Teil des Absatzes).

<sup>13</sup> CCPR/C/RUS/CO/7. 28. April 2015. Absatz 22.

<sup>14</sup> Ebenda.

und zwar: „(a) drop the term „foreign agent“ from the law; (b) clarify the broad definition of „political activities“; (c) remove the power granted under the law of registering non-commercial organizations without their consent; and (d) revisit the procedural requirements and sanctions applicable under the law to ensure their necessity and proportionality“<sup>15</sup>. Für optimal aber hielt der Menschenrechtsausschuss, auf diese Neuregelungen überhaupt zu verzichten.

Als der vorherige Bericht der Russischen Föderation vorgelegt wurde, kritisierte der Menschenrechtsausschuss, dass “despite the amendments of July 2009, the restrictions on the registration and operation of associations, non-governmental organizations and political parties under the 2006 Non-Profit Organizations Act continue to pose a serious threat to the enjoyment of the rights to freedom of expression, association and assembly in the State party”<sup>16</sup>. Der Menschenrechtsausschuss lenkte seine Aufmerksamkeit auf Reduzierung der Steuerpräferenzen für ausländische Sponsoren-Organisationen. Diese Empfehlungen aber hatten keinen konkreten, sondern eher einen sehr allgemeinen Charakter: So beharrte der Ausschuss darauf, dass „jede Begrenzung der Tätigkeit von NKO ... den Bestimmungen des Pakts entsprechen soll“<sup>17</sup>. Dabei wurde in den Empfehlungen nicht präzisiert, welche Einschränkungen der Tätigkeit von NKO der Ausschuss für die dem Pakt entsprechenden hält.

Ein Element des Vereinigungs- und Versammlungsrechts ist das Recht, Gewerkschaften zu bilden. Es ist als Bestandteil des Vereinigungsrechts in Art. 22 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte verankert. Der *Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte* lenkt seine besondere Aufmerksamkeit gerade auf dieses Element des Vereinigungsrechts — auf das Recht, frei Gewerkschaften zu bilden und ihnen beizutreten. Das Recht, Gewerkschaften zu bilden und ihnen beizutreten, kann als Subsystem des allgemeinen Vereinigungsrechts betrachtet werden. Die Elemente bilden gleichzeitig ein System und sind seine Bestandteile. Sie sind Subsysteme,

<sup>15</sup> Ebenda (fett gedruckter Teil des Absatzes).

<sup>16</sup> CCPR/C/RUS/CO/6. 24. November 2009. Absatz 27.

<sup>17</sup> Ebenda (fett gedruckter Teil des Absatzes).

die ihrerseits aus Subelementen bestehen. Dieses Subsystem besteht seinerseits laut Art. 8 Abs. 1 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte aus drei Subelementen: „a) das Recht eines jeden, zur Förderung und zum Schutz seiner wirtschaftlichen und sozialen Interessen Gewerkschaften zu bilden oder einer Gewerkschaft eigener Wahl allein nach Maßgabe ihrer Vorschriften beizutreten. Die Ausübung dieses Rechts darf nur solchen Einschränkungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer erforderlich sind; b) das Recht der Gewerkschaften, nationale Vereinigungen oder Verbände zu gründen, sowie deren Recht, internationale Gewerkschaftsorganisationen zu bilden oder solchen beizutreten; c) das Recht der Gewerkschaften, sich frei zu betätigen, wobei nur solche Einschränkungen zulässig sind, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer erforderlich sind“<sup>18</sup>. Das Streikrecht in Art. 8 dieses Pakts ist direkt mit dem Recht, Gewerkschaften zu bilden, verbunden<sup>19</sup>. Gewerkschaften spielen bei Streiks eine Schlüsselrolle, auch wenn Streiks auch ohne Gewerkschaften organisiert werden können. Das Streikrecht ist ein selbstständiges Recht neben dem Recht, Gewerkschaften zu bilden und ihnen beizutreten.

Was die Beschränkung des Rechts auf Vereinigung in Gewerkschaften angeht lässt der internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Art. 8 Abs. 2) neben den allgemeinen Einschränkungen des Vereinigungsrechts (die durch Gesetz vorgesehen werden und die in der demokratischen Gesellschaft im Interesse der Staatssicherheit und öffentlichen Ordnung oder für den Schutz der Rechte und Freiheiten der anderen erforderlich sind) die Einführung „der gesetzlichen Einschränkungen der

<sup>18</sup> Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte // Grundlegende internationale Verträge über Menschenrechte. New York, Genf: UN, 2006. S. 13.

<sup>19</sup> Ebenda.

Ausübung dieser Rechte für Angehörige der Streitkräfte, der Polizei oder der öffentlichen Verwaltung zu“<sup>20</sup>.

Auch die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen enthält Regelungen zum Recht Gewerkschaften zu bilden und ihnen beizutreten. Russland und die Bundesrepublik haben diese Konvention jedoch nicht unterzeichnet. Die entsprechenden Regelungen lauten: „a) an Versammlungen und Tätigkeiten von Gewerkschaften und anderen Vereinigungen teilzunehmen, die entsprechend dem Gesetz gegründet wurden, um deren wirtschaftliche, soziale, kulturelle und sonstige Interessen zu schützen, allein nach Maßgabe der Vorschriften der betreffenden Organisationen; b) jeder Gewerkschaft und jeder dieser Vereinigungen frei beizutreten, allein nach Maßgabe der Vorschriften der betreffenden Organisation; c) um die Hilfe und den Beistand jeder Gewerkschaft und jeder dieser Vereinigungen nachzusuchen“<sup>21</sup> (Art. 26, Abs. 1).

Den Vertragsstaaten, die die Konvention der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO — ILO) von 1948 unterzeichnet haben, ist es sowohl mit dem Pakt über bürgerliche und politische Rechte als auch über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verboten, mit nationalen Gesetzen das Recht auf Vereinigungsfreiheit zu gefährden oder Gesetze so anzuwenden, dass das Recht auf Vereinigungsfreiheit gefährdet werden könnte<sup>22</sup>. Im Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation Nr. 87 aus dem Jahr 1948 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts<sup>23</sup> wird der Begriff „Gewerkschaft“ nicht gebraucht. Dort werden Organisationen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern erwähnt — englisch

<sup>20</sup> Ebenda.

<sup>21</sup> Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen // Grundlegende internationale Verträge über Menschenrechte. New York, Genf: UN, 2006. S. 209.

<sup>22</sup> Grundlegende internationale Verträge über Menschenrechte. New York, Genf: UN, 2006. S. 36 und 13–14.

<sup>23</sup> So wird diese Konvention gewöhnlich auf Russisch genannt (obwohl als offizielle Texte englische und französische gelten), siehe auf der offiziellen Internetseite der Organisation Internationale du Travail [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed\\_norm/—normes/documents/normativeinstrument/wcms\\_c087\\_ru.htm](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_norm/—normes/documents/normativeinstrument/wcms_c087_ru.htm) (Letzter Zugriff, 20.11.2016).

„organisations of workers or of employers“, französisch „les organisations de travailleurs et d’employeurs“) <sup>24</sup>. Diesen Organisationen wird auf Grund dieses Übereinkommens Unabhängigkeit und Selbstständigkeit beim Schutz wirtschaftlicher Rechte ihrer Mitglieder garantiert. Mit dem Übereinkommen Nr. 98 aus dem Jahr 1949 regelt die IAO die Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechts zu Kollektivverhandlungen <sup>25</sup>. In den offiziellen Texten auf Englisch und Französisch geht es dabei um die Organisationen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern (englisch „workers“ and employers“ organizations“, französisch „les organisations de travailleurs et d’employeurs“) <sup>26</sup>. Dieses Übereinkommen Nr. 98 findet keine Anwendung für öffentliche Beamte (Art. 6). Erst 1978 traf die IAO mit dem Übereinkommen Nr. 151 über den Schutz des Vereinigungsrechts und über die Verfahrensweise zur Festsetzung der Beschäftigungsbedingungen im öffentlichen Dienst entsprechende Regelungen. Weitere IAO-Übereinkommen regeln die Tätigkeit der Gewerkschaften in verschiedenen Branchen der Wirtschaft.

Wie der UN-Sonderberichterstatter in seinem Bericht der UN-Generalversammlung 2016 betont hat, haben die Arbeitnehmer ohne ein Recht auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit kaum Möglichkeiten, die Bedingungen zu verändern, die Ursache für Armut und Ungleichheit sind und die Demokratie beeinträchtigen <sup>27</sup>.

<sup>24</sup> Texte auf Französisch und Deutsch sind auch auf der offiziellen Seite der Organisation Internationale du Travail zu finden. [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORM-LEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312232:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORM-LEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312232:NO) (letzter Zugriff, 21.11.2016).

<sup>25</sup> Text ist auf der offiziellen Internetseite der Organisation Internationale du Travail zu finden. [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms\\_c098\\_ru.htm](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c098_ru.htm) (gesehen am 21.11.2016).

<sup>26</sup> Texte auf Französisch und Deutsch sind auch auf der offiziellen Seite der Organisation Internationale du Travail zu finden. [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORM-LEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312243:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORM-LEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312243:NO) (letzter Zugriff, 21.11.2016) und [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID,P12100\\_LANG\\_CODE:312243,fr:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:312243,fr:NO) (letzter Zugriff, 21.11.2016).

<sup>27</sup> Rights to Freedom of Peaceful Assembly and of Association. Maina Kiai, Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association. A/71/385. 14. September 2016. Para.12. S. 5.

## 2. EUROPÄISCHE MENSCHENRECHTSKONVENTION

*Prof. Caroline von Gall und Benjamin Reeve*<sup>28</sup>

Völkerrechtlich wird die Vereinigungsfreiheit unter anderem durch die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) <sup>29</sup> geschützt. In Art. 11 EMRK heißt es:

„Jede Person hat das Recht, sich frei und friedlich mit anderen zu versammeln und sich frei mit anderen zusammenzuschließen; ...“

Damit folgt die EMRK der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen <sup>30</sup>, deren Art. 20 den Schutz der Vereinigungsfreiheit zum ersten Mal auf völkerrechtlicher Ebene postulierte. Die EMRK wurde im Jahr 1953 für die Bundesrepublik Deutschland <sup>31</sup> und im Jahr 1998 für die Russische Föderation verbindlich <sup>32</sup>.

Die in Art. 11 EMRK garantierte Vereinigungsfreiheit steht in engem Zusammenhang mit der Freiheit der Meinungsäußerung, denn der durch Art. 10 garantierte Schutz der persönlichen Meinung ist nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) eines der Ziele der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit <sup>33</sup>. Die Vereinigungsfreiheit schützt die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für eine Teilnahme des Einzelnen am Kommunikationsprozess im Staat. Deshalb behandelt der EGMR die Meinungsfreiheit (Art. 10 EMRK) als *lex generalis* und versteht die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit als konkretisierende Spezialnormen <sup>34</sup>.

<sup>28</sup> *Prof. Dr. Caroline von Gall, Benjamin Reeve, M.A., Universität Köln, Institut für osteuropäisches Recht und Rechtsvergleichung.*

<sup>29</sup> Council of Europe, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 03.09.1953, ETS No. 005 (Rome, 04.11.1950).

<sup>30</sup> United Nations General Assembly. Universal Declaration of Human Rights, 10.12.1948, A/RES/217 A (III).

<sup>31</sup> Bundesgesetzblatt (BGBl) 1954 II, S. 14; Neubekanntmachung in der Fassung des 11. Zusatzprotokolls, in: BGBl 2002 II, S. 1054.

<sup>32</sup> Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii (SZRF, Gesetzessammlung der Russländischen Föderation), 1998, Nr. 14, Pos. 1514.

<sup>33</sup> Siehe: u. a. EGMR E (GK), 26.9.1995, 17851/91, Vogt v. Germany, § 64. EKMR E, 13.08.1981, Nr. 7601/76 und 7806/77, Young, James and Webster v. the United Kingdom, § 57.

<sup>34</sup> EGMR E, 26.04.1991, Nr. 11800/85, Ezelin v. France, § 37.

Wie die Meinungsfreiheit sieht der EGMR die Vereinigungsfreiheit von grundlegender Bedeutung für die demokratische Gesellschaft, die auf Pluralismus, Toleranz und Weltoffenheit beruht<sup>35</sup>. Danach gehört die Teilhabe des Einzelnen an einer offenen Diskussion zum Wesen einer Demokratie; sie ist Voraussetzung, um gesellschaftliche Probleme zu lösen<sup>36</sup>. Deshalb werden der Schutzbereich des Art. 11 EMRK weit und die Rechtfertigungsmöglichkeiten für Eingriffe eng ausgelegt<sup>37</sup>.

Die Bedeutung der Gesellschaft für den demokratischen Prozess, das Zusammenspiel von Einzelem, Gesellschaft und demokratischem Staat kommt auch in dem Verhaltenskodex für die Bürgerbeteiligung im Entscheidungsprozess zum Ausdruck, den die Konferenz internationaler Nicht-Regierungsorganisationen des Europarats im Jahr 2009 verabschiedet hat<sup>38</sup>. Hauptproblem moderner Demokratien, so das Dokument, sei „die Entfremdung der Bürger von den politischen Prozessen.“<sup>39</sup> In diesem Zusammenhang bilde die Zivilgesellschaft ein wichtiges Element. Sie zeige den Bürgern alternative Wege — neben den politischen Parteien — unterschiedliche Ansichten zu kanalisieren und eine Vielfalt von Interessen im Entscheidungsprozess zu gewährleisten. Damit greift die Konferenz internationaler Nicht-Regierungsorganisationen eine Empfehlung des Ministerkomitees des Europarats an die Mitgliedstaaten aus dem Jahr 2007<sup>40</sup> auf, wonach staatliche und quasi-staatliche Mechanismen auf allen Ebenen die effektive, nichtdiskriminierende Mitwirkung von Nicht-Regierungsorganisationen (Vereinigungen) bei Gesprächen und Konsultationen zu Zielen und Entscheidungen der öffentlichen Politik sicherstellen sollen.

<sup>35</sup> EGMR E (Plenum), 07.12.1976, Nr. 5493/72, *Handyside v. United Kingdom*, § 49.

<sup>36</sup> Ebenda.

<sup>37</sup> EGMR E, 20.02.2003, Nr. 20652/92, *Djavit An v. Turkey*, § 56 ff.

<sup>38</sup> Council of Europe, Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process, CONF/PLE(2009) CODE1, adopted by the Conference of INGOs at its meeting on 1st October 2009.

<sup>39</sup> Ebenda, S. 3.

<sup>40</sup> Council of Europe, Recommendation CM/Rec (2007)14 of the Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe, adopted by the Committee of Ministers on 10 October 2007 at the 1006th meeting of the Ministers' Deputies.

Ähnlich beschreiben die Commission for Democracy Through Law des Europarats (Venedig-Kommission) und der UN-Menschenrechtsrat die grundlegende Bedeutung von gesellschaftlichen Vereinigungen für die Demokratie<sup>41</sup>.

Die Rechtsprechung des EGMR zeigt ein entsprechendes Grundverständnis des Gerichts. Der Zustand der Demokratie — so der EGMR — könne in einem Staat daran gemessen werden, auf welche Weise die Vereinigungsfreiheit nach innerstaatlichem Recht gesichert ist und wie die Behörden sie in der Praxis anwenden<sup>42</sup>.

## 2.1. Schutzbereich

### 2.1.1. Persönlicher Schutzbereich

Die Auslegung des Schutzbereichs der Vereinigungsfreiheit gemäß der EMRK erfolgt autonom, also unabhängig davon, wie die „Vereinigung“ im innerstaatlichen Recht definiert wird<sup>43</sup>. Die Vereinigungsfreiheit im Sinne der EMRK schützt das Recht des freiwilligen Zusammenschlusses zu einem gemeinsamen und bestimmten Zweck<sup>44</sup>. Neben nichtwirtschaftlichen Vereinigungen (Idealverein), Gewerkschaften und politischen Parteien<sup>45</sup>, genießen grundsätzlich auch wirtschaftliche Vereinigungen den Schutz des Art. 11 Abs. 1 EMRK<sup>46</sup>. Als „Vereinigung“ gelten freiwillige und auf Dauer angelegte Zusammenschlüsse von mindestens zwei natürlichen oder juristischen

<sup>41</sup> Venice Commission, “Compilation of Venice Commission Opinions on Freedom of Association” (3 July 2014), CDL-PI(2014)004, § 2.2. UN Human Rights Council, The rights to freedom of peaceful assembly and of association, 11 October 2012, A/HRC/RES/21/16; UN Human Rights Council, Civil society space: creating and maintaining, in law and in practice, a safe and enabling environment, 9 October 2013, A/HRC/RES/24/21, § 5.

<sup>42</sup> EGMR E, 20.12.2001, Nr. 44158/98, *Gozelik and others v. Poland*, § 88.

<sup>43</sup> EGMR E (GK), 29.04.1999, Nr. 25088/94, 28331/95 und 28443/95, *Chassagnou and others v. France*, § 100.

<sup>44</sup> EKMR E, 15.05.1980, Nr. 8317/78, *McFeeley and others v. the United Kingdom*; EKMR E14.12.1979, Nr. 7601/76 und 7896/77, *Young, James and Webster v. the United Kingdom*; *Frowein/Peukert* EMRK-Kommentar, Art. 11, Rn. 8.

<sup>45</sup> EGMR E (GK), 30.01.1998, Nr. 133/1996/752/951, *United Communist Party of Turkey and others v. Turkey*, § 23.

<sup>46</sup> U.a. EGMR E19.12.2006, Nr. 62202/00, *Radio Twist v. Slovakia* sowie *Marauhn* Wirtschaftliche Vereinigungsfreiheit, S. 550 ff.

Personen zu einem gemeinsamen Ziel<sup>47</sup>. In diesem Zusammenschluss muss das Bestreben erkennbar sein, organisatorische Strukturen zu etablieren<sup>48</sup>. Dies bedeutet aber nicht, dass eine Vereinigung einen formalen Status vorweisen muss (Eintragung oder Registration), um vom Schutzbereich des Art. 11 EMRK erfasst zu werden<sup>49</sup>. Wesentlich ist, dass die EMRK die Ausformung der Vereinigungen zwar dem innerstaatlichen Recht überlässt, den Schutz jedoch unabhängig von ihrer Qualifikation als „Verein“ ausspricht<sup>50</sup>. Auch nach innerstaatlichem Recht aufgelöste oder nicht registrierte Vereinigungen fallen weiterhin in den Schutzbereich des Art. 11 EMRK. Rechtsträger sind sowohl die Vereinigungen selbst als auch deren Mitglieder<sup>51</sup>.

Öffentlich-rechtliche Vereinigungen (public law associations), die mit hoheitlichen Rechten ausgestattet sind, fallen nicht in den Schutzbereich des Art. 11 EMRK<sup>52</sup>.

### 2.1.2. Sachlicher Schutzbereich

Die Vereinigungsfreiheit im Sinne der EMRK schützt „das Recht, sich frei und friedlich mit anderen“ zusammenzuschließen, in positiver sowie in negativer Form. Einerseits beinhaltet die positiv garantierte Freiheit das Recht, Vereinigungen zu gründen sowie bestehenden Vereinigungen beizutreten<sup>53</sup>.

<sup>47</sup> EKMR E, 13.08.1981, Nr. 7601/76 und 7806/77, Young, James and Webster v. the United Kingdom. Einführend: *Arndt/Schubert*, in: *Karpenstein/Mayer* EMRK, Art. 11, Rn. 27.

<sup>48</sup> Vgl. *Tomuschat* Freedom of Association, S. 393.

<sup>49</sup> EGMR E, 10.07.1998, Nr. 57/1997/841/1047, Sidiropoulos and Others v. Greece.

<sup>50</sup> EGMR E (GK), 29.04.1999, Nr. 25088/94, 28331/95 und 28443/95, Chassagnou and others v. France, § 100. Einführend: *Grabenwarter/Pabel* EMRK, 2012, § 23, Rn. 84. Ausführlich: *Tomuschat* Freedom of Association, S. 493 ff.

<sup>51</sup> EKMR E, 30.06.1993, Nr. 16130/90, Sigurður A. Sigurjónsson v. Iceland, § 35; sowie *Grote/Marauhn*: EMRK/GG, Kap. 19, Rn. 21; *Karpenstein/Mayer* EMRK, Art. 11, Rn. 5; *Tomuschat* Freedom of Association, S. 493, 497f.; *Grabenwarter/Pabel* EMRK, 2012, § 23, Rn. 87.

<sup>52</sup> U.a. EKMR E, 23.06.1981, Nr. 6878/75 und 7238/75, Le Compte, Van Leuven and De Meyer v. Belgium (Ärztammer); EGMR E, 03.04.2001, Nr. 44319/98, O.V.R. v. Russia (Notariatskammer); EKMR E, 10.07.1991, Nr. 14596/89, Weiss v. Austria (Handelskammer); EKMR E, 02.07.1990, Nr. 13750/88, M.A. v. Spain (Anwaltskammer); EGMR E02.06.2003, Nr. 24057/03, Bota v. Romania (Anwaltskammer); EKMR E, 01.03.1981, Nr. 8734/79, Barthold v. Germany (Bundestierärztekammer); EKMR E, 08.09.1989, Nr. 14331/88 und 14332/88, Revert and Legallais v. France (Architektenkammer).

<sup>53</sup> EKMR E (GK), 25.04.1996, Nr. 15573/89, Gustafsson v. Sweden, § 45. EKMR E, 12.05.1985, Nr. 10550/83, Ernest Dennis Cheall v. United Kingdom, S. 185. EGMR E, 20.12.2001,

Die Vereinigungsfreiheit deckt aber nicht nur den Zusammenschluss, sondern auch die Tätigkeit der Vereinigung ab<sup>54</sup>.

Andererseits garantiert der Art. 11 EMRK nach der Rechtsprechung des EGMR die so genannte negative Vereinigungsfreiheit, die das Verhalten schützt, einer Vereinigung fernzubleiben oder aus einer Vereinigung auszutreten<sup>55</sup>.

#### a. Gründung, Beitritt und Tätigkeit

Das Recht, Vereinigungen zu gründen oder existierenden Vereinigungen beizutreten, schützt Art. 11 EMRK zwar gegen ungerechtfertigte Eingriffe durch einen Konventionsstaat, es umfasst aber kein individuelles Recht darauf, bestimmte Funktionen innerhalb der Vereinigung auszuüben, in der die Person Mitglied ist<sup>56</sup>.

Eine Vereinigung muss keinen formalen legalen Status vorweisen, um Rechte des Art. 11 EMRK zu genießen, allerdings hat eine Vereinigung ein Recht auf Registrierung bzw. Eintragung, um den legalen Status einer juristischen Person zu verfestigen. Oftmals ist die Registrierung bzw. Eintragung Voraussetzung, um als Vereinigung eine innerstaatliche Rechtspersönlichkeit zu erlangen und selbstständig weitere Rechte in Anspruch zu nehmen.

Das Recht einer Vereinigung auf Rechtspersönlichkeit entwickelte sich schrittweise in den Entscheidungen der Europäischen Kommission für Menschenrechte (EKMR) und der Rechtsprechung des EGMR<sup>57</sup>. 1991 kam die EKMR im Fall *Lavis* gegen Frankreich<sup>58</sup> noch zu dem Schluss, dass die gegenständliche Vereinigung den in Frankreich üblichen legalen Status einer informellen Vereinigung (association informelle) innehatte und durch die Weigerung der französischen Behörden, sie zu registrieren, nicht in ihrer Existenz bedroht sei und auch keine Beeinträchtigung ihrer Arbeit bedeute.

Nr. 44158/98, Gorzelik and others v. Poland, § 88. Vgl. *Arndt/Schubert*, in: *Karpenstein/Mayer* EMRK, Art. 11, Rn. 31.

<sup>54</sup> EKMR E (GK), 13.08.1981, Nr. 7601/76 und 7806/77, Young, James and Webster v. United Kingdom, § 52. Einführend: *Frowein/Peukert* EMRK-Kommentar, Art. 11, Rn. 9.

<sup>55</sup> EGMR E (GK), 29.04.1999, Nr. 25088/94, 28331/95, 28443/95, Chassagnou and others v. France, § 103 und EKMR E, 30.06.1993, Nr. 16130/90, Sigurður A. Sigurjónsson v. Iceland, § 33 ff. Detailliert: *Mataga* Freedom of Association, S. 10.

<sup>56</sup> EGMR E, 25.01.2006, Nr. 5140/02, Fedotov v. Russia.

<sup>57</sup> *Mataga* Freedom of Association, S. 11.

<sup>58</sup> EKMR E, 05.06.1991, Nr. 14223/88, Lavis v. France.

Bereits 1998 sah der EGMR hingegen eine Verletzung der Vereinigungsfreiheit in der Weigerung der griechischen Behörden, eine Vereinigung zu registrieren. Im Fall *Sidiropoulos et al. gegen Griechenland* formulierte der Gerichtshof den Grundsatz, dass es Bürgern möglich sein müsse, juristische Personen zu bilden, um kollektiv gemeinsame Interessen zu vertreten. Dies sei einer der wichtigsten Aspekte der Vereinigungsfreiheit, ohne welchen dieses Recht jeglicher Bedeutung beraubt wäre<sup>59</sup>.

Das Recht auf Registrierung oder Eintragung wird auch jenen Vereinigungen zuteil, deren erklärtes Vereinsziel die Änderung des politischen Systems ist, sofern sie diese Veränderung auf legale Art und Weise und durch demokratische Mittel erreichen möchten und die angestrebte Veränderung selbst ebenfalls mit grundlegenden demokratischen Prinzipien vereinbar ist<sup>60</sup>.

Teil der Gründungsfreiheit ist auch der Schutz vor ungerechtfertigter Auflösung bzw. einem ungerechtfertigten Verbot der Vereinigung. Unter anderem im Fall *Vereinigte Kommunistische Partei der Türkei gegen die Türkei* stellt der EGMR klar, dass nicht nur die Gründung einer Vereinigung geschützt sei, sondern auch ihre fortdauernde Existenz. Andernfalls könnte eine Vereinigung direkt nach der Gründung der Willkür des Staates ausgeliefert sein. Deshalb müssen alle Eingriffe und vor allem Vereinsauflösungen und Vereinsverbote durch die staatlichen Behörden den Anforderungen aus Art. 11 Abs. 2 EMRK entsprechen. Die Konventionsstaaten hätten nur einen begrenzten Ermessensspielraum<sup>61</sup>.

Es wird deutlich, dass die Vereinigungsfreiheit auch die Tätigkeit im Rahmen des Vereinszwecks schützt. Außerdem entnimmt der EGMR dem Art. 11 EMRK das Recht der Vereinigungen, ihre innere Struktur selbst

zu bestimmen<sup>62</sup>. Dazu zählt in jedem Fall auch die Führung der Vereinsgeschäfte, das Recht auf Mitgliederwerbung und das Namenrecht<sup>63</sup>.

Im letzten Halbsatz schützt Art. 11 Abs. 1 EMRK „auch das Recht, zum Schutz seiner Interessen Gewerkschaften zu gründen und Gewerkschaften beizutreten.“

#### b. Negative Vereinigungsfreiheit und positive Schutzpflicht

Der Großteil der Fälle zur negativen Vereinigungsfreiheit vor dem EGMR betrifft Gewerkschaften. Allerdings war die Haltung des EGMR zur negativen Vereinigungsfreiheit nicht immer eindeutig. Noch 1981 war das Gericht der Ansicht, dass die Verpflichtung, einer Gewerkschaft anzugehören, nicht automatisch gegen die Konvention verstoße<sup>64</sup>. Wenn die fehlende Mitgliedschaft jedoch die Beendigung der Erwerbstätigkeit nach sich gezogen hätte, so habe der Konventionsstaat seine Schutzpflicht missachtet<sup>65</sup>. Nach einigen Zwischenschritten<sup>66</sup> kam der Gerichtshof 2006 im Fall *Sørensen und Rasmussen gegen Dänemark* zu dem Schluss, dass Art. 11 EMRK auch die negative Vereinigungsfreiheit umfasse.

Die Mitgliedsstaaten haben nicht nur die Verpflichtung, Eingriffe in die Vereinigungsfreiheit zu unterlassen, wenn diese nicht die Bedingungen des zweiten Absatzes von Art. 11 EMRK erfüllen. Gemäß der Rechtsprechung des EGMR ergibt sich in Verbindung mit Art. 1 EMRK (Verpflichtung zur Achtung der Menschenrechte) eine aktive und positive Schutzverpflichtung der Konventionsstaaten, die einen Eingriff in die Beziehung zwischen Privatpersonen und die Ergreifung angemessener und geeigneter Mittel rechtfertige, um effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten<sup>67</sup>. So gibt die EMRK

<sup>59</sup> EGMR E, 10.07.1998, Nr. 26695/95, *Sidiropoulos and others v. Greece*, § 40; EGMR E, 20.12.2001, Nr. 44158/98, *Gorzelik and others v. Poland*, § 55; EGMR E, 05.10.2004, Nr. 65659/01, *Presidential Party of Mordovia v. Russia*, § 25 ff.

<sup>60</sup> EGMR E (GK), 13.02.2003, Nr. 41340/98, 41342/98, 41343/98 und 41344/98, *Refah Partisi (Prosperity Party) and others v. Turkey*. EGMR E, 09.04.2002, Nr. 22723/93, 22724/93 und 22725/93, *Yazar and others v. Turkey*, § 49.

<sup>61</sup> Vgl. u. a. EGMR E, 25.05.1998, Nr. 21237/93, *Socialist Party and others v. Turkey*, § 50; EGMR E (GK), 08.12.1999, Nr. 23885/94, *Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) v. Turkey*. § 44.

<sup>62</sup> EKMR E, 12.05.1985, Nr. 10550/83, *Ernest Dennis Cheall v. United Kingdom*, S. 185.

<sup>63</sup> EKMR E (GK), 13.08.1981, Nr. 7601/76 and 7806/77, *Young, James and Webster v. United Kingdom*, § 52; EKMR E, 12.05.1985, Nr. 10550/83, *Cheall v. United Kingdom*, S. 185. Vgl. *Frowein/Peukert* EMRK-Kommentar, Art. 11, Rn. 9 und *Tomuschat* *Freedom of Association*, S. 493 und S. 499 ff.

<sup>64</sup> EKMR E (GK), 13.08.1981, Nr. 7601/76 and 7806/77, *Young, James and Webster v. United Kingdom*, § 61–63.

<sup>65</sup> Ebenda.

<sup>66</sup> EKMR E, 30.06.1993, Nr. 16130/90, *Sigurður A. Sigurjónsson v. Iceland*, § 33ff.; EKMR E (GK), 25.04.1996, Nr. 15573/89, *Gustafsson v. Sweden*, § 45.; EGMR E (GK), 29.04.1999, Nr. 25088/94, 28331/95 and 28443/95, *Chassagnou and others v. France*.

<sup>67</sup> S. Ebenda § 57.



zwar grundsätzlich kein subjektives Recht auf Aufnahme und Verbleib in bzw. Ausschluss von einer bestimmten Vereinigung gegenüber derselben, jedoch spricht der Gerichtshof im Fall *Cheall et al.* gegen das Vereinigte Königreich von einer positiven Verpflichtung (positive obligation) der Konventionsstaaten die Bürger vor willkürlichen Ausschließungen zu schützen. Insbesondere wenn eine Mitgliedschaft (bspw. in einer Anwaltskammer) Voraussetzung für eine Erwerbstätigkeit ist<sup>68</sup>.

Außerdem erkannte der EGMR 2005 im Fall *Ouranio Toxo et al.* gegen Griechenland eine Verletzung der Schutzpflicht des Art. 11 EMRK darin, dass die Polizei beim Angriff von Demonstranten auf das Vereinsheim nicht eingegriffen und die Staatsanwaltschaft im Nachhinein keine Untersuchung eingeleitet hatte<sup>69</sup>.

## 2.2. Rechtfertigende Schranken

Eingriffe in die Vereinigungsfreiheit sind in vielfältiger Form denkbar und möglich. Gerechtfertigt sind Eingriffe, wenn sie den Vorgaben des qualifizierten Vorbehalts aus Art. 11 Abs. 2 EMRK entsprechen. Danach kann die Vereinigungsfreiheit nur dann Einschränkungen unterworfen werden, wenn diese gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft „für die nationale oder öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer“ notwendig sind. Davon ausgenommen sind lediglich rechtmäßige Einschränkungen der „Ausübung dieser Rechte für Angehörige der Streitkräfte, der Polizei oder der Staatsverwaltung“. Im Hinblick auf die Rechtfertigung haben die Konventionsstaaten einen eng begrenzten Beurteilungsspielraum<sup>70</sup>.

### 2.2.1. Gesetzliche Grundlage

Der Eingriff muss auf gesetzlicher Grundlage erfolgen. Der Gesetzesvorbehalt birgt eine doppelte Funktion: einerseits in rechtstaatlicher Hinsicht als

Schutz vor behördlicher Willkür und andererseits in demokratischer Hinsicht als eine Kompetenzzuweisung an das Parlament<sup>71</sup>. Auf diese Weise wird eine demokratische Rückbindung des Eingriffs vorausgesetzt, die in den Konventionsstaaten ein Mindestmaß an Demokratie und Rechtsstaatlichkeit voraussetzt<sup>72</sup>.

Der EGMR begnügt sich nicht mit dem schlichten Vorhandensein eines Gesetzes. Das Gericht stellt in den Entscheidungen qualitative Anforderungen an das freiheitsbeschränkende Gesetz, insbesondere bezüglich der hinreichenden Bestimmtheit und Vorhersehbarkeit der Rechtsfolgen. Dies erfordert, dass die gesetzliche Grundlage sowohl die Voraussetzungen für den Eingriff in die Vereinigungsfreiheit, wie auch die Grenzen des Eingriffs und das anwendbare Verfahren klar geregelt sind<sup>73</sup>. Absolute Bestimmtheit in der Konzeption einer abstrakten Rechtsnorm ist nicht möglich, deshalb müssen Rechtsnormen allgemeine Formulierungen enthalten, die auslegungsbedürftig und auslegungsfähig sind<sup>74</sup>. Allerdings muss die Auslegungsfähigkeit begrenzt sein, um eine hinreichende Bestimmtheit zum Schutz gegen willkürliche Eingriffe zu gewährleisten. Insbesondere in Bezug auf offene Rechtsbegriffe bzw. behördliche Ermessensspielräume ist die gesetzliche Grundlage auf diesen Willkürschutz zu prüfen<sup>75</sup>. Die Bestimmtheit kann als objektiver Maßstab nicht von der Zufälligkeit des konkreten Adressaten abhängen, da hierdurch eine einzelfallübergreifende abschreckende Wirkung (chilling effect) begünstigt wird<sup>76</sup>.

<sup>71</sup> EGMR E (Plenum), 02.08.1984, Nr. 8691/79, *Malone v. United Kingdom*, § 68; EGMR E, 24.04.1990, Nr. 11801/85, *Kruslin v. France*, § 36; *Villiger* EMRK, § 23, Rn. 545; *Grabenwarter/Pabel* EMRK, 2012, § 18, Rn 7.

<sup>72</sup> *Grabenwarter/Pabel* EMRK, 2012, § 18, Rn 7; *Grabenwarter/Marauhn*, in *Grote/Marauhn* EMRK/GG, Kap. 7, Rn. 22.

<sup>73</sup> EGMR E (GK), 17.02.2004, Nr. 39748/98, *Maestri v. Italia*, § § 30 u. 34; EGMR E, 20.12.2001, Nr. 44158/98, *Gozelik and others v. Poland*, § 65. *Frowein/Peukert* EMRK-Kommentar, Vorbemerkung zu Art. 8–11, Rn. 2.

<sup>74</sup> EGMR E (GK), 22.10.2007, Nr. 21279/02 und 36448/02, *Lindon, Otchakovskiy-Laurens and July v. France*, § 41; EGMR E, 13.01.2011, Nr. 397/07, *Hoffer and Annen v. Germany*, § 41; *Grabenwarter/Marauhn*, in *Grote/Marauhn* EMRK/GG, Kap. 7, Rn. 28.

<sup>75</sup> EGMR E, 21.06.2007, Nr. 57045/00, *Zhechev v. Bulgaria*, § 40; *Grabenwarter/Pabel* EMRK, 2012, § 18, Rn 11.

<sup>76</sup> EGMR E, 27.03.1996, Nr. 17488/90, *Goodwin v. United Kingdom*, § 39; *Karpenstein/Mayer* EMRK, Art. 10, Rn. 41.

<sup>68</sup> EKMR E, 12.05.1985, Nr. 10550/83, *Cheall v. United Kingdom*, S. 186.

<sup>69</sup> EGMR E, 20.10.2005, Nr. 74989/01, *Ouranio Toxo and others v. Greece*, § 35 sowie § 42f.

<sup>70</sup> EGMR E, 05.04.2007, Nr. 18147/02, *Church of Scientology Moscow v. Russia*, § 86.

### 2.2.2. Legitimes Ziel

Die in Art. 11 Abs. 2 EMRK genannten legitimen Eingriffsziele überschneiden sich inhaltlich; der EGMR hat bis heute weder eine begriffliche Klärung vorgenommen noch eine abstrakte Definition der legitimen Ziele vorgelegt<sup>77</sup>. Auch deshalb hat der EGMR die Zulässigkeit eines Eingriffs selten aufgrund des fehlenden legitimen Ziels scheitern lassen<sup>78</sup>. Grundsätzlich gilt jedoch, dass die Rechtsgüter, zu deren Schutz in die Versammlungsfreiheit eingegriffen werden darf, eng auszulegen sind<sup>79</sup>.

### Notwendig in einer demokratischen Gesellschaft

Die Tatsache, dass eine Vereinigung politische Ideen verfolgt, die die bestehende staatliche Ordnung in Frage stellen, rechtfertigt keine Eingriffe, sofern die Ideen friedlich verwirklicht werden, so der EGMR<sup>80</sup>. Vielmehr sind gesellschaftlicher Pluralismus und kulturelle Vielfalt von den Konventionsstaaten nicht nur zu tolerieren, sondern aktiv zu fördern<sup>81</sup>. Dies gilt grundsätzlich für politische Vereinigungen und besonders in Bezug auf politische Vereinigungen von Minderheiten, die eine wesentliche Rolle für Pluralismus und Demokratie spielen<sup>82</sup>.

Im Fall Sidiropoulos gegen Griechenland hatte das Gericht die Nichtzulassung einer Vereinigung als präventives Verbot beurteilt<sup>83</sup>. Die Begriffe der „nationalen Sicherheit“ und „territorialen Integrität“ seien eng auszulegen. Hier hatten sich die griechischen Behörden darauf berufen, dass die betroffene Vereinigung die griechische Identität des mazedonischen Teils Griechenlands und seiner Bevölkerung und damit die territoriale Integrität

<sup>77</sup> Zu den einzelnen Absätzen 2 der in Art. 8–11 EMRK genannten Eingriffsziele vgl. *Kempees* „Legitimate aims“, S. 660 ff.; Überblick vgl. *Grabenwarter/Pabel* EMRK, 2012, § 18 Rn. 13.

<sup>78</sup> EGMR E, 22.02.1996, Nr. 16213/90, *Burghartz v. Switzerland*, § 28; EGMR E, 25.01.2007, Nr. 68354/01, *Vereinigung Bildender Künstler v. Austria*, § 30.

<sup>79</sup> EGMR E, 10.02.2001, Nr. 29221/95 und 29225/95, *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria* sowie *Arndt/Schubert*, in: *Karpenstein/Mayer* EMRK, Art. 11, Rn. 14.

<sup>80</sup> EGMR E, 10.02.2001, Nr. 29221/95 und 29225/95, *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria*, § 97.

<sup>81</sup> Vgl. *Grabenwarter/Pabel* EMRK, 2012, § 23 Rn. 93.

<sup>82</sup> Vgl. *Frowein/Peukert* EMRK-Kommentar, Art. 11, Rn. 9.

<sup>83</sup> EGMR E, 10.07.1998, Nr. 26695/95, *Sidiropoulos and others v. Greece*, § 45f.

des griechischen Staates in Frage stelle. Der Eingriff habe dem Schutz dieser Güter gedient. Diese Maßnahme hielt der EGMR für unverhältnismäßig.

### Politische Parteien

Auch wenn für politische Parteien im innerstaatlichen Recht Sonderregime entwickelt wurden<sup>84</sup>, werden diese vom Schutzbereich des Art. 11 EMRK erfasst. Der EGMR spricht politischen Parteien eine besondere Rolle für den Pluralismus und die Funktionsfähigkeit der Demokratie zu<sup>85</sup>. Daher sind die in Art. 11 Abs. 2 EMRK genannten Ausnahmen zur Rechtfertigung staatlicher Eingriffe in Bezug auf politische Parteien besonders restriktiv auszulegen. Programmatische Parteilinien, die den Prinzipien der Regierungspolitik oder den Überzeugungen einer gesellschaftlichen Mehrheit zuwiderlaufen, aber nicht fundamentalen Grundsätzen der Demokratie widersprechen, sind zu tolerieren, um die Möglichkeit einer öffentlichen demokratischen Debatte zu gewährleisten<sup>86</sup>. Im Fall der Arbeiterpartei des Volkes (HEP) gegen die Türkei erkannte der EGMR eine Verletzung von Art. 11 EMRK in der Parteiauflösung durch ein Urteil des türkischen Verfassungsgerichts. Dieses hatte zur Begründung des Eingriffs darauf verwiesen, dass die Partei eine Aufteilung der türkischen Nation auf Türken und Kurden anstrebe und somit die nationale und territoriale Integrität gefährde. Das türkische Gericht hatte jedoch nicht festgestellt, dass die Politik der Partei darauf abziele, das demokratische Regime der Türkei zu unterwandern<sup>87</sup>.

## 2.3. Bedeutung der EGMR-Rechtsprechung für das innerstaatliche Recht

### 2.3.1. Völkerrechtliche Verpflichtung

Gemäß Art. 44 EMRK sind Urteile des EGMR endgültig und formell rechtskräftig. Materiell ist diese Rechtskraft allerdings personell, sachlich und

<sup>84</sup> Vgl. bspw. Art. 21 GG.

<sup>85</sup> EGMR E (GK), 30.01.1998, Nr. 133/1996/752/951, *United Communist Party of Turkey and others v. Turkey*, § 23.

<sup>86</sup> EGMR E, 09.04.2002, Nr. 22723/93, 22724/93, 22725/93, *Yazar, Karataş, Aksoy and the Peoples's Labour Party (HEP) v. Turkey*, § 45.

<sup>87</sup> Ebenda, § 58.

zeitlich begrenzt<sup>88</sup>. Die EGMR-Urteile wirken *inter partes*, binden also nur die beteiligten Prozessparteien<sup>89</sup>.

Nach Art. 46 EMRK verpflichten sich die Konventionsstaaten die EMRK und die Urteile des EGMR zu befolgen, wobei keine detaillierte Auskunft über die Umsetzungsverpflichtungen gegeben wird. Diese Grundsätze sehen drei Pflichten für den betroffenen Staat vor. Erstens, die Verpflichtung die Völkerrechtsverletzung zu beenden<sup>90</sup>. Zweitens, die Verpflichtung zur Entschädigung (*restitutio in integrum*), dabei kann neben der Zahlung einer angemessenen Entschädigungssumme<sup>91</sup> auch ein Wiederaufnahmeverfahren nach innerstaatlichem Recht vorgesehen werden<sup>92</sup>. Drittens, die Verpflichtung zur Genugtuung sowie der Prävention einer Wiederholung der Völkerrechtsverletzung<sup>93</sup>, wobei die Genugtuung in der Spruchpraxis des EGMR kaum<sup>94</sup>, die Vermeidung künftiger Konventionsverletzungen aber umso mehr Beachtung findet<sup>95</sup>.

<sup>88</sup> Vgl. u. a. *Grabenwarter/Pabel* EMRK, 2012, § 16, Rn. 2 und Meyer-Ladewig, EMRK, Art. 46, Rn. 12–19.

<sup>89</sup> Ebenda.

<sup>90</sup> EGMR E, 31.10.1995, Nr. 14556/89, *Papamichalopoulos and others v. Greece*, § 34; EGMR E, 05.03.1998, Nr. 12718/87, *Clooth v. Belgium*, § 14. Bei andauernden Rechtsverletzungen (unrechtmäßige Haft): EGMR E (GK), 08.04.2004, Nr. 71503/01, § 198 f. sowie 203. Zur Nicht-Vollstreckung rechtswidriger Verwaltungsakte bzw. Urteile: *Meyer-Ladewig* EMRK, Art. 46, Rn. 25.

<sup>91</sup> EGMR E, 31.10.1995, Nr. 14556/89, *Papamichalopoulos and others v. Greece*, § 34; EGMR E, 05.03.1998, Nr. 12718/87, *Clooth v. Belgium*, § 14. Siehe auch: *Ipsen* Völkerrecht, § 40, Rn. 66.

<sup>92</sup> Council of Europe, Ministers Committee, Recommendation No. R (2000) 2 of the Committee of Ministers to the member states on the re-examination or reopening of certain cases at domestic level following judgements of the European Court of Human Rights (Adopted by the Committee of ministers on 19 January 2000 at the 694<sup>th</sup> meeting of the Ministers' Deputies).

<sup>93</sup> Vgl. *Ipsen* Völkerrecht, § 40, Rn. 65–68.

<sup>94</sup> Vgl. *Heckötter* Bedeutung der EMRK, S. 55 ff.

<sup>95</sup> Zur Änderung konventionswidriger Praxis und konventionswidriger Gesetze u. a. EGMR E, 13.06.1979, Nr. 6833/74, *Marckx v. Belgium*, § 54; EGMR E, 29.11.1991, Nr. 12849/87, *Vermeire v. Belgium*, § 26. Vgl. auch *Haß* Wirkungen der Urteile, S. 96 ff.; *Polakiewicz* Verpflichtungen der Staaten, S. 149 ff.; *Heckötter* Bedeutung der EMRK, S. 55 ff. Zur Anordnung konkreter Maßnahmen u. a. EGMR E (GK), 08.04.2004, Nr. 71503/01, *Assanidze v. Georgien*, § 202–203; EGMR E, 22.04.2004, Nr. 31443/96, *Broniowski v. Poland*; EGMR E (GK), 13.07.2000, Nr. 39221/98 and Nr. 41963/98, *Scozzari and Giunta v. Italy*, § 249. Zum Pilotverfahren u. a. EGMR E, 22.04.2004, Nr. 31443/96, *Broniowski v. Po-*

### 2.3.2 Verpflichtung nach innerstaatlichem Recht

Wenn die Konventionsstaaten auch völkerrechtlich verpflichtet sind, die EMRK und die Rechtsprechung des EGMR zu befolgen, sie sind frei darin zu entscheiden, auf welchem Weg<sup>96</sup> dieser Pflicht im innerstaatlichen Recht nachgekommen werden soll<sup>97</sup>.

Über die Art der Wirkung und Umsetzung im innerstaatlichen Recht entscheidet der Rang, den die jeweilige Rechtsordnung der EMRK zuschreibt. Einige Staaten haben der EMRK Verfassungsrang eingeräumt<sup>98</sup>. So kann sich eine Individualbeschwerde vor dem österreichischen Verfassungsgerichtshof unmittelbar auf Rechte und Freiheiten der EMRK beziehen<sup>99</sup>. In anderen Staaten, so beispielweise in Russland, geht die EMRK zwar einfachen Gesetzen vor, steht aber unter der Verfassung<sup>100</sup>. Und in den Staaten der dritten Gruppe, der auch Deutschland angehört, hat die EMRK den Rang eines einfachen (Bundes-) Gesetzes<sup>101</sup>.

## 2.4. Bedeutung der EGMR-Rechtsprechung für das innerstaatliche Recht in Deutschland

Zwar entfalten EGMR-Urteile in Deutschland keine kassatorische Aufhebungswirkung, jedoch sind alle staatlichen Organe auch nach deutschem Recht nach der Feststellung einer Konventionsverletzung durch den EGMR verpflichtet, den Zustand vor der Konventionsverletzung wiederherzustellen

land; EGMR E, 28.03.2000, Nr. 22535/93, *Mahmut Kaya v. Turkey*; EGMR E, 28.03.2000, Nr. 22492/93, *Kiliç v. Turkey*; EGMR E (GK), 28.07.1999, Nr. 34884/97, *Botazzi v. Italy*.

<sup>96</sup> *Sauer* Staatsrecht III, § 6, Rn. 5–10.

<sup>97</sup> *Cremer*, in: *Grote/Marauhn* EMRK/GG, Kap. 32, Rn. 67 sowie *Pietrowicz* Urteile des EGMR in der Russischen Föderation, S. 63.

<sup>98</sup> Vgl. *Grabenwarter/Pabel* EMRK, 2012, § 3, Rn. 2.

<sup>99</sup> Vgl. *Pietrowicz* Urteile des EGMR in der Russischen Föderation, S. 63.

<sup>100</sup> Diese Regelung haben die meisten Konventionsstaaten getroffen. Bspw. Frankreich, Griechenland, Kroatien, Russland, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, vgl. *Grabenwarter/Pabel*: EMRK, 2012, § 3, Rn. 3.

<sup>101</sup> *Heckötter* Bedeutung der EMRK, S. 92–110. Neben Deutschland zählen Italien und die skandinavischen Staaten zu dieser Gruppe, vgl. *Grabenwarter/Pabel* EMRK, 2012, § 3, Rn. 5.

oder diese zu beenden, sofern sie andauert<sup>102</sup>. Außerdem wird angenommen, dass das deutsche Bundesverfassungsgericht (BVerfG) sowie die Fachgerichte die EMRK und EGMR-Urteile und die Urteile zu berücksichtigen haben<sup>103</sup>.

Zu dieser Auffassung gelangte das BVerfG insbesondere durch seine Entscheidungen zum Fall „Görgülü“<sup>104</sup> und zur „Sicherungsverwahrung“<sup>105</sup>. Dem BVerfG gelingt es im sog. Görgülü-Beschluss<sup>106</sup> den Vorrang der Verfassung zu wahren, aber gleichzeitig den völkerrechtlichen Anforderungen der EMRK zu genügen. Der in Art. 25 und 59 Abs. 2 GG formulierte Grundsatz der „Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes“ entfaltet seine Wirkung innerhalb des Verfassungsrechts, stehe aber nicht über der Verfassung<sup>107</sup>. Folglich sieht das BVerfG keine Möglichkeit, Konventionsrecht unmittelbar vor dem BVerfG geltend zu machen<sup>108</sup>. Indirekt jedoch könne die Nichtbeachtung von EMRK und Urteilen des EGMR zu Verfassungsverletzungen führen, da sie ebenso wie einfaches Recht „im Rahmen der methodisch vertretbare[n] Auslegung zu beachten und anzuwenden“<sup>109</sup> seien. So kann sich aus der Nichtbeachtung ein Verstoß gegen die Bindung des Richters an Gesetz und Recht im Sinne des Art. 20 Abs. 3 GG i.V.m. einem einschlägigen Grundrecht ergeben<sup>110</sup>. Der Wortlaut des deutschen Rechts bleibt demnach als Grenze bestehen. Bei „offenen“ Rechtsbegriffen, die einer Abwägung und Auslegung bedürfen, ist die EMRK bei der Gesetzesinterpretation heranzuziehen<sup>111</sup>.

<sup>102</sup> BVerfG E, 04.05.2011, 2 BvR2365/09 (Sicherungsverwahrung) i.V.m. EGMR E, 17.12.2009, Nr. 19359/04, M. v. Germany. Zudem: Heckötter Bedeutung der EMRK, S. 111–126.

<sup>103</sup> Vgl. Ehler, Europäische Grundfreiheiten, § 2, Rn. 6 und Heckötter Bedeutung der EMRK, S. 135–140.

<sup>104</sup> BVerfG E, 14.10.2004, 2 BvR1481/04 (Görgülü) i.V.m. EGMR E, 26.05.2004, Nr. 74969/01, Görgülü v. Germany.

<sup>105</sup> BVerfG E, 04.05.2011, 2 BvR2365/09 (Sicherungsverwahrung) i.V.m. EGMR E, 17.12.2009, Nr. 19359/04, M. v. Germany.

<sup>106</sup> BVerfG E, 14.10.2004, 2 BvR1481/04 (Görgülü).

<sup>107</sup> Ebenda, § 34.

<sup>108</sup> Ebenda, § 31–32.

<sup>109</sup> Ebenda, § 32.

<sup>110</sup> Vgl. jüngst Cammareri, JuS2016, S. 793 sowie Meyer-Ladewig EMRK, Art. 1, Rn. 4 und Art. 46, Rn. 33.

<sup>111</sup> BVerfG E, 14.10.2004, 2 BvR1481/04 (Görgülü), § 49.

Zudem komme den Entscheidungen des EGMR eine besondere Bedeutung zu, da diese den aktuellen Entwicklungsstand der EMRK und ihrer Protokolle widerspiegeln<sup>112</sup>.

Die Entscheidung des BVerfG zur Sicherungsverwahrung ist eine konsequente Fortentwicklung der Görgülü-Entscheidung. Es erkennt erneut die „jedenfalls faktische Orientierungs- und Leitfunktion“<sup>113</sup> der Rechtsprechung des EGMR an.

## 2.5. Bedeutung der EGMR-Rechtsprechung für das innerstaatliche Recht in Russland

Im Vergleich zum deutschen Grundgesetz ist die Verfassung der Russischen Föderation (VerfRF) als völkerrechtsfreundlicher zu bezeichnen. Die allgemein anerkannten Prinzipien und Normen des Völkerrechts und die völkerrechtlichen Verträge sind nicht nur Bestandteil des innerstaatlichen Rechtssystems, sie haben sogar Vorrang vor den russischen (föderalen) Gesetzen (Art. 15 Abs. 4 VerfRF). Die von der VerfRF garantierten Grundrechte werden „entsprechend den allgemein anerkannten Prinzipien und Normen des Völkerrechts garantiert“ (Art. 17 Abs. 1 VerfRF). Gemäß Art. 55 Abs. 1 VerfRF darf der Grundrechtskatalog der VerfRF „nicht als Schmälerung anderer allgemein anerkannter Menschenrechte verstanden werden“ und letztlich macht Art. 46 Abs. 3 VerfRF den Gang vor den EGMR, nach Erschöpfung aller innerstaatlichen Rechtschutzmittel, ausdrücklich zum Grundrecht.

Auch das Verfassungsgericht der Russischen Föderation (VerfGRF) hat sich in einigen Entscheidungen in der Vergangenheit als völkerrechtsfreundlich erwiesen. So stellte das VerfGRF im Jahr 2009 mit ausdrücklichem Bezug zur EMRK fest, dass die Ausführung der Todesstrafe sowohl völkerals auch verfassungswidrig sei<sup>114</sup>. Ein weiteres Beispiel der Völkerrechts-

<sup>112</sup> Ebenda, § 38. Vgl. EGMR E, 25.04.1978, Nr. 5856/72, Tyrer v. United Kingdom, § 31: Der EGMR erinnert daran, dass die Konvention ein lebendiges Instrument (un instrument vivant / a living instrument) ist, das im Lichte der heutigen Verhältnisse auszulegen ist.

<sup>113</sup> BVerfG E, 04.05.2011, 2 BvR2365/09 (Sicherungsverwahrung), § 89.

<sup>114</sup> VerfGRF E, 19.11.2009, Nr. 1344-O-P/2009., hier § 4.2, S. 11. Vgl. von Gall, Todesstrafe, OER, 1/2010, S. 142–143.

freundlichkeit ist die Entscheidung, wonach ein Verfahren, das in Russland rechtskräftig entschieden wurde, wiederaufgenommen werden muss, sofern der EGMR eine Konventionswidrigkeit in dieser Sache festgestellt hat<sup>115</sup>. Das VerfGRF hat die Gerichte so an die Entscheidungen des EGMR gebunden.

Unklar war allerdings lange, ob sich das VerfGRF selbst durch die EGMR-Rechtsprechung gebunden sieht und was für die russischen Gerichte gilt, wenn EGMR und VerfGRF unterschiedliche Auffassungen vertreten. Heute ist davon auszugehen, dass Entscheidungen des EGMR gegen Russland vom VerfGRF kassiert werden können, ihre innerstaatliche Bindungswirkung und Umsetzung von der Einschätzung des VerfGRF abhängen. Zu dieser Auffassung gelangte das VerfGRF durch seine Entscheidungen im Fall „Markin“<sup>116</sup> und im Fall „Ančugov und Gladkov“<sup>117</sup>.

U.a. mit Verweis auf den Görgülü-Beschluss des BVerfG<sup>118</sup> stellt das russische VerfGRF fest, dass die VerfRF gemäß Art. 15 VerfRF Vorrang vor allen anderen Normen und damit auch vor dem Völkerrecht hat. Entscheidungen des EGMR können daher keine Bindung der Staatsgewalten entfalten, sofern sie den Grundrechtsschutz der VerfRF schmälern oder gegen sonstige Verfassungsprinzipien verstoßen. Deshalb müsse das VerfGRF vor der Umsetzung von EGMR-Rechtsprechung entscheiden, ob diese mit der VerfRF vereinbar seien<sup>119</sup>.

Nach der Markin-Entscheidung des VerfGRF wurde eine Gesetzesänderung verabschiedet, in der dem VerfGRF ausdrücklich die Kompetenz der Überprüfung der Entscheidungen des EGMR gegeben wird. Antragsberechtigt sind der Präsident und die Regierung. Falls das VerfGRF zum Schluss kommt, dass der EGMR in seiner Entscheidung das Völkerrecht auf eine Weise ausgelegt hat, die russischen Verfassungsprinzipien widerspricht, so können auf Grundlage dieser EGMR-Entscheidung keine Vollzugshandlungen

vorgenommen werden<sup>120</sup>. Dieser Überprüfungsmechanismus fand 2016 erstmalig Anwendung<sup>121</sup>.

Der Fall Ančugov und Gladkov erweitert das VerfGRF seine völkerrechtliche Argumentation dahingehend, dass Russland einen Anspruch darauf habe, dass die EMRK und somit auch Art. 3 Prot. Nr. 1 zur EMRK in dem Verständnis bewertet werde, das zur Zeit der Ratifikation der EMRK durch Russland galt<sup>122</sup>. So spricht der VerfGRF der Interpretation der EMRK als „lebendiges Instrument“ („living instrument“) seine Berechtigung ab<sup>123</sup>.

Das VerfGRF etabliert damit keinen Mechanismus der völkerrechtsfreundlichen Auslegung, wodurch einerseits der Vorrang der Verfassung gewahrt und andererseits den völkerrechtlichen Anforderungen der EMRK genüge getan wird.

Gleichzeitig bleibt Russland, auch wenn die VerfRF innerstaatlich Vorrang genießt, völkerrechtlich an die EMRK gebunden und ist zur Umsetzung der Entscheidungen des EGMR verpflichtet<sup>124</sup>.

<sup>115</sup> VerfGRF E, 12.03.2010, Nr. 4-P/2010. Vgl. Wedde: Wirkung Straßburger Entscheidungen, OER, 2/2010, S. 241–242.

<sup>116</sup> VerfGRF E, 14.07.2015, Nr. 21-P/2015 (Markin) i.V.m. EGMR E, 22.03.2012, Nr. 30078/06, Markin v. Russia.

<sup>117</sup> VerfGRF E, 19.04.2016, Nr. 12-P/2016 (Ančugov und Gladkov) i.V.m. EGMR E, 09.12.2013, Nr. 11157/04 and 15162/05, Ančugov and Gladkov v. Russia.

<sup>118</sup> VerfGRF E, 14.07.2015, Nr. 21-P/2015 (Markin), S. 18.

<sup>119</sup> Ebenda, S. 12–13 sowie S. 34.

<sup>120</sup> SZRF, 2015, Nr. 51 (1), Pos. 7229. Berger: Aktuelle Entwicklungen, S. 3.

<sup>121</sup> VerfGRF E, 19.04.2016, Nr. 12-P/2016 (Ančugov und Gladkov).

<sup>122</sup> VerfGRF E, 19.04.2016, Nr. 12-P/2016 (Ančugov und Gladkov), Punkt 4.2, S. 21.

<sup>123</sup> Ebenda, S. 22.

<sup>124</sup> von Gall Vaterland oder Familie?, S. 459.

## Teil 2.

# DIE RECHTSLAGE NICHTKOMMERZIELLER ORGANISATIONEN NACH NATIONALEM RUSSISCHEN RECHT

## 1. VERFASSUNGSRECHTLICHE GRUNDLAGEN

*Prof. Dr. habil. Aleksej Stanislavovic Avtonomov*<sup>125</sup>

Da es sich bei der Russischen Föderation um einen Bundestaat handelt, dessen Gliedstaaten mit eigenen Gesetzgebungskompetenzen ausgestattet sind, sind die verschiedenen Regelungsebenen getrennt voneinander zu untersuchen.

Grundlage für die Tätigkeit von NKO auf föderaler Ebene ist das in Art. 30 der Verfassung der Russischen Föderation verankerte Recht auf Vereinigungsfreiheit:

*„1. Jeder hat das Recht auf Vereinigung einschließlich des Rechts, Gewerkschaften zum Schutz seiner Interessen zu gründen. Die Betätigungsfreiheit gesellschaftlicher Vereinigungen wird garantiert.*

*2. Niemand darf zum Eintritt oder zum Verbleib in irgendeiner Vereinigung gezwungen werden“*<sup>126</sup>.

Die Formulierungen in der Verfassung der RF zum Recht auf Vereinigungsfreiheit stimmen wörtlich mit den Formulierungen aus den

<sup>125</sup> Prof. Dr. habil. Aleksej Stanislavovic Avtonomov, Verantwortlicher Redakteur der Zeitschrift „Gosudarstvo i Pravo“ (Staat und Recht), Moskau.

<sup>126</sup> Konstitucija Rossijskoy Federacii (Verfassung der Russischen Föderation). M.: juridicheskaya literatura, 2016 (Moskau: Juristische Literatur). S. 21.

völkerrechtlichen Akten überein, einschließlich der Erwähnung des Rechts auf Gewerkschaften als eines Teils des Rechts auf Vereinigungsfreiheit.

Neben dem Recht auf Vereinigungsfreiheit haben für NKO weitere Verfassungsrechte große Bedeutung. So ist in Art. 34 Abs. 1 der Verfassung der Russischen Föderation verankert:

*„Jeder hat das Recht auf freie Nutzung seiner Fähigkeiten und seines Vermögens zu unternehmerischer und zu anderer nicht durch Gesetz verbotener wirtschaftlicher Tätigkeit“. Art. 34 Abs. 2 schränkt ein: „Unzulässig ist die auf Monopolisierung und unlauteren Wettbewerb gerichtete wirtschaftliche Tätigkeit“*<sup>127</sup>.

Ist Art. 34 Abs. 2 in erster Linie der unternehmerischen Tätigkeit und deren Schutz beim Wettbewerb gewidmet, so meint Art. 34 Abs. 1 viele weitere Bereiche verschiedener Tätigkeiten und nicht nur ausschließlich unternehmerische Tätigkeit. Gründen Menschen eine Vereinigung und arbeiten in derselben, so realisieren sie damit auch ihr Recht, Fähigkeiten und Vermögen im Rahmen gesetzlich nicht verbotener Tätigkeiten frei zu entfalten und zu entwickeln. Auch wenn die Tätigkeit einer NKO in bestimmtem Maße auch wirtschaftliche Komponenten enthält, so ist diese nicht unternehmerischer Art, weil sie nicht einer Gewinnerzielung dient.

Im Art. 13 Abs. 4 der Verfassung der Russischen Föderation ist die Gleichberichtigung aller NKO vor dem Gesetz festgelegt. Abs. 3 des gleichen Artikels regelt, dass in der Russischen Föderation „die politische Vielfalt und das Mehrparteiensystem anerkannt ist“<sup>128</sup>.

Art. 36 Abs. 1 der Verfassung der Russischen Föderation verankert Privateigentum an Grund und Boden verfassungsrechtlich: „Die Bürger und ihre Vereinigungen sind berechtigt, Grund und Boden zu Privateigentum zu haben“<sup>129</sup>. In der Praxis ist dieses Recht für die meisten NKO wenig relevant. Es beschreibt eher eine potenzielle Möglichkeit. Eigentum an Grund und Boden ist für die überwiegende Mehrheit der NKO nicht typisch. Einige Wohnungseigentümer-Gemeinschaften und andere Eigentümer-Vereinigungen von Mehrfamilienhäusern haben auch Eigentum an zum Gebäude

<sup>127</sup> Ebenda. S. 23.

<sup>128</sup> Ebenda. S. 13.

<sup>129</sup> Ebenda. S. 24.

gehörenden Flächen, einschließlich der Flächen auf denen die Gebäude selbst errichtet sind. Grundstückseigentum haben ebenfalls einige Genossenschaften, die Datschensiedlungen, Garten- und Gemüseanbau betreiben.

Alle Verfassungsrechte — so auch das Recht auf Vereinigungsfreiheit — stehen unter dem Vorbehalt des Art. 55 Abs. 3 der Verfassung der Russischen Föderation:

*„Die Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers können durch Bundesgesetz nur in dem Maße eingeschränkt werden, wie dies zum Schutz der Grundlagen der Verfassungsordnung, der Moral, der Gesundheit, der Rechte und gesetzlichen Interessen anderer sowie zur Gewährleistung der Landesverteidigung und Staatssicherheit notwendig ist“<sup>130</sup>.*

Die Verfassungsrechte können nicht nur in den engen Grenzen des Art. 55 Abs. 3 der Verfassung der Russischen Föderation eingeschränkt werden, sondern auch ausschließlich nur durch föderale Gesetze: keine Dekrete des Präsidenten der Russischen Föderation, keine Regierungsverordnungen, keine regionalen Gesetze oder kommunalen Verordnungen. Aus dem angeführten Wortlaut lässt sich aber nicht schlussfolgern, ob die Verfassungsrechte durch föderale Verfassungsgesetze allein eingeschränkt werden dürfen oder diese eines begleitenden föderalen Gesetzes bedürfen. Bei Verabschiedung eines Gesetzes, das die Verfassungsrechte einschränkt, sind vom Gesetzgeber die Verhältnismäßigkeit der Einschränkungen und die abschließend angegebene Zweckentsprechung zu prüfen. Ist dies nicht der Fall, so sind die Einschränkungen der Verfassungsrechte verfassungswidrig.

Darüber hinausgehende Einschränkungen der Verfassungsrechte regelt Art. 56 der Verfassung der Russischen Föderation für den Fall eines Ausnahmezustands: „1. Unter den Bedingungen des Ausnahmezustandes können zur Gewährleistung der Sicherheit der Bürger und zum Schutz der Verfassungsordnung in Übereinstimmung mit einem Bundesverfassungsgesetz einzelne Beschränkungen der Rechte und Freiheiten unter Angabe ihrer Grenzen und ihrer Geltungsfrist festgelegt werden“. „2. Der Ausnahmezustand auf dem gesamten Territorium der Russischen Föderation und in einzelnen ihrer Gegenden kann unter den Umständen und nach dem

Verfahren verhängt werden, die durch Bundesverfassungsgesetz festgelegt sind“. „3. Die in den Artikeln 20, 21, 23 Absatz 1, 24, 28, 34 Absatz 1, 40 Absatz 1, 46–54 der Verfassung der Russischen Föderation vorgesehenen Rechte und Freiheiten unterliegen keiner Einschränkung“<sup>131</sup>. Art. 30 mit seinem Recht auf Vereinigungsfreiheit gehört nicht zu den im Ausnahmezustand unantastbaren Artikeln. Die im Ausnahmezustand unantastbaren Rechte aus Art. 34 Abs. 1 sind für die Bildung und Tätigkeit von NKO relevant.

Art. 13 Abs. 5 der Verfassung der Russischen Föderation behandelt unmittelbar die Voraussetzungen zur Einschränkung der Vereinigungsfreiheit:

*„Die Bildung und die Tätigkeit gesellschaftlicher Vereinigungen, deren Ziele oder Handlungen auf gewaltsame Änderung der Grundlagen der Verfassungsordnung und auf Verletzung der Integrität der Russischen Föderation, auf Untergrabung der Sicherheit des Staates, auf Bildung von bewaffneten Formationen oder auf Entfachen sozialer, rassischer, nationaler und religiöser Zwietracht gerichtet sind, sind verboten“<sup>132</sup>.*

2012 wurde im russischen Recht der Begriff eines „ausländischen Agenten“ novelliert. Diese Neufassungen werden in einem anderen Kapitel dieses Buches erörtert, es wird hier jedoch auf ihre Verfassungsmäßigkeit eingegangen. Diese Frage war Thema der Verfassungsbeschwerde, die der Menschenrechtsbeauftragte der Russischen Föderation, die Stiftung „Kostroma-Zentrum für Unterstützung öffentlicher Initiativen“ sowie die Staatsbürger Kusmina L. G., Smirenskij S. M. und Juketschew W. P. vor dem Verfassungsgericht der Russischen Föderation erhoben haben.

Das Verfassungsgericht der Russischen Föderation hat am 8. 4. 2014 das „Urteil betreffend der Verfassungsmäßigkeit der Normen des Art. 2 Abs. 6 und Art. 32 Abs. 7 des föderalen Gesetzes „Über Non-Profit-Organisationen“, Art. 29 Abs. 6 des föderalen Gesetzes „Über gesellschaftliche Vereinigungen“ sowie Art. 19.34 Abs. 1 des Gesetzbuches über Ordnungswidrigkeiten zur Verfassungsbeschwerde des Menschenrechtsbeauftragten der Russischen Föderation, der Stiftung „Kostroma-Zentrum für Unterstützung öffentlicher Initiativen“ sowie Staatsbürger Kusmina L. G., Smirenskij S. M.

<sup>130</sup> Ebenda. S. 35.

<sup>131</sup> Ebenda.

<sup>132</sup> Ebenda. S. 13.

und Juketschew W. P.<sup>133</sup> mit Nr. 10-P gefällt. Darin stellt das Verfassungsgericht der Russischen Föderation fest, dass die angefochtenen Normen föderaler Gesetze „Über nichtkommerzielle Organisationen“ und „Über gesellschaftliche Vereinigungen“ zur Transparenz der Tätigkeit von NKO, die sich aus ausländischen Quellen finanzieren lassen und dabei politische Aktivitäten in der Russischen Föderation ausüben, beitragen. Das Verfassungsgericht ist der Auffassung, diese Normen behindern die NKO nicht darin, ihre Finanzierung aus ausländischen Quellen zu beziehen und die erhaltenen Mittel für ihre politische Tätigkeit zu verwenden. Bei der Anwendung der angefochtenen Normen sei, so das Verfassungsgericht, von der Vermutung der Gesetzmäßigkeit und Gutgläubigkeit der NKO auszugehen. Den NKO stehe der Rechtsweg offen, sich vor ungerechtfertigten Forderungen der Justiz, der Behörden für innere Angelegenheiten oder der Staatsanwaltschaft zu schützen. Mit demselben Urteil hat das Verfassungsgericht den Art. 19.34 Abs. 1 des Gesetzbuches über Ordnungswidrigkeiten für verfassungswidrig erklärt. Darin waren Ahndungen für Verstöße der als ausländische Agenten bezeichneten NKO gegen die NKO-bezogenen Regelungen geregelt. Diese Norm hielt das Verfassungsgericht für nicht verfassungskonform, weil ihr Wortlaut Verhängung einer Ordnungsstrafe unter der Untergrenze ausschließt und die konkreten Tatbestände der Normverletzung nicht in Betracht zieht.

Diese Entscheidung trafen die Verfassungsrichter nicht einstimmig. Der Verfassungsrichter W. G. Jaroslawzew erklärte in seinem Sondervotum<sup>134</sup>, dass die angefochtenen Normen föderaler Gesetze „Über nichtkommerzielle

<sup>133</sup> Urteil Nr. 10-P vom 8.4.2014, zitiert nach der Veröffentlichung in der Datenbank ConsultantPlus: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_161690/92d969e-26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_161690/92d969e-26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/) (letzter Zugriff, 21.11.2016).

<sup>134</sup> Sondervotum des Verfassungsrichters W. G. Jaroslawzew zum Urteil betreffend der Verfassungsmäßigkeit der Normen im Art. 2 Abs. 6 und Art. 32 Abs. 7 des föderalen Gesetzes „Über Non-Profit-Organisationen“, Art. 29 Abs. 6 des föderalen Gesetzes „Über gesellschaftliche Vereinigungen“ sowie Art. 19.34 Abs. 1 des Gesetzbuches über Ordnungswidrigkeiten zur Verfassungsbeschwerde des Menschenrechtsbeauftragten der Russischen Föderation, der Stiftung „Kostroma-Zentrum für Unterstützung öffentlicher Initiativen“ sowie Staatsbürger Kusmina L. G., Smirenskij S. M. und Juketschew W. P. wird nach der Veröffentlichung in der Datenbank ConsultantPlus zitiert: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_161690/4abf3fbdff7de337da4ecbc3a3cd252163b3906e/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_161690/4abf3fbdff7de337da4ecbc3a3cd252163b3906e/) (letzter Zugriff, 21.11.2016).

Organisationen“ und „Über gesellschaftliche Vereinigungen“ gegen mehrere Artikel der Verfassung der Russischen Föderation verstoßen. Basierend auf Art. 13 Abs. 1, 3 und 4 sowie Art. 30 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 19 Abs. 1, Art. 28, Art. 29 Abs. 1, 3 und 4, Art. 31, Art. 32 Abs. 1 und Art. 33 der Verfassung der Russischen Föderation, schlussfolgert Jaroslawzew, dass „NKO (darunter auch gesellschaftliche Vereinigungen), die Geldmittel aus den ausländischen Quellen beziehen, berechtigt sind, unter denselben rechtlichen Rahmenbedingungen ohne Rücksicht auf ihre Bewertung der Staatspolitik oder Entscheidungen der Machtorgane politisch tätig zu sein“.

## 2. GESETZLICHE GRUNDLAGEN UND RECHTSFORMEN

*Prof. Dr. habil. Elena Antonovna Abrosimowa, Prof. Dr. habil. Tatjana Vladimirovna Sojfer, Dr. Darja Igorevna Miloslawskaja*<sup>135</sup>

### 2.1. Gesetzliche Grundlagen

#### 2.1.1. Gesetz über die nichtkommerziellen Organisationen

Die Gesetze über die nichtkommerziellen-Organisationen wurden in Russland in den 1990-er Jahren verabschiedet, wobei in einzelnen Rechtsvorschriften aus den Bereichen Kultur, Wissenschaft, Bildung, Gesundheitswesen und Soziale Sicherheit den gemeinnützigen Organisationen im Gegensatz zu staatlichen oder privaten Organisationen ein Sonderstatus eingeräumt wurde, einschließlich steuerlicher und sonstiger Vergünstigungen. Die Rechtsvorschriften über die Organisationen, die nicht zum Zweck der Erzielung und Verteilung des Profits existieren, entstanden in Russland jedoch bereits in 1930-er Jahren.

<sup>135</sup> *Prof. Dr. habil. Elena Antonovna Abrosimowa*, Lomonosov Universität Moskau; *Prof. Dr. habil. Tatjana Vladimirovna Sojfer*, Kutafin Universität Moskau; *Dr. Darja Igorevna Miloslawskaja*, Russische Universität der Völkerfreundschaft, „Juristen für die Bürgergesellschaft“, mit Ausnahme des Abschnitts 2.5.



Zum ersten Mal wurde der Begriff „nichtkommerzielle Organisation“ („nekommercheskaja organizacija“, nachfolgend NKO, gelegentlich auch englisch „non-profit Organisation“) in den Grundlagen der Zivilgesetzgebung der UdSSR und der Sowjetrepubliken vom 31. Mai 1991 erwähnt.

Heutzutage bestehen in Russland mehrere gesetzliche Blöcke, die den Rechtsstatus der Nichtregierungs- und Non-Profit-Organisationen festlegen.

### 2.1.2. Gesetze über den Status der Organisationen

Die Rechtsvorschriften, die den Rechtsstatus der NKO festlegen, sind im Zivilgesetzbuch der Russischen Föderation (nachstehend — ZGB RF) enthalten, das in den Jahren 2010–2014 erhebliche Änderungen erlebt hat und nun in einer neuen Fassung gilt. Im ZGB RF wird der Begriff juristische Person festgelegt, wobei diese in kommerzielle Organisationen, d. h. diejenigen, die zum Zweck der Gewinnerzielung und Gewinnverteilung unter ihren Mitgliedern existieren, und nichtkommerzielle Organisationen, d. h. diejenigen, die keinen solchen Zweck verfolgen, eingeteilt werden.

Das Hauptgesetz zur Regelung der Geschäftstätigkeit der NKO in Russland ist das Föderale Gesetz Nr. 7-FZ vom 12.01.1996 „über die nichtkommerziellen Organisationen“ (nachstehend — FZ NKO). Außerdem beschreiben den Status dieser Organisationen folgende Gesetze: Das Föderale Gesetz Nr. 82-FZ vom 19.05.1996 „über die gesellschaftlichen Vereinigungen“ bezieht sich nur auf einen Typ der NKO — die gesellschaftlichen Vereinigungen; das Föderale Gesetz Nr. 135-FZ vom 11.08.1995 „über die Wohlfahrtstätigkeit und Wohlfahrtsorganisationen“ beschreibt den Begriff und den Zweck der Wohlfahrtstätigkeit und die wichtigsten Anforderungen an die Tätigkeit der Wohlfahrtsorganisationen; das Föderale Gesetz Nr. 3085–1 vom 19.6.1992 ist der Konsumgenossenschaft (Konsumvereine, Verbände) in der Russischen Föderation gewidmet.

Außer den oben genannten Gesetzen gibt es auch einzelne Normen, die die Tätigkeit von NKO regeln, oder Stellen in speziellen Gesetzen, wo bestimmte Bereiche des gesellschaftlichen Lebens, bestimmte Geschäftstätigkeiten und Organisationen festgeschrieben sind. Zu diesen Gesetzen gehört, (zum Beispiel) das Föderale Gesetz Nr. 98-FZ vom 28. Juni 1995 „über die staatliche Förderung der gesellschaftlichen Vereinigungen für

Kinder und Jugend“, wo Prinzipien, Formen und Verfahren der Förderung von Jugend-NKO bestimmt sind.

### 2.1.3. Öffentlich-rechtliche Gesetzgebung

Die öffentlich-rechtliche Gesetzgebung schließt die Rechtsvorschriften ein, die die Zusammenarbeit der NKO mit dem Staat, die staatliche und gesellschaftliche Kontrolle, Registrierung der NKO, Durchführung von Kundgebungen und Demonstrationen regeln. Dazu gehören folgende Gesetze: Haushaltskodex der Russischen Föderation, Verwaltungsvorschriften des Justizministeriums der RF über die Registrierung der NKO, über die Prüfungen der NKO und über die Berichte der NKO einschließlich neuer Formulare für Registrierung und Berichte, Föderales Gesetz über die Grundlagen der gesellschaftlichen Kontrolle, Föderales Gesetz Nr. 95-FZ vom 11.7.2001 „über die politischen Parteien“.

## 2.2. Kommerzielle und nichtkommerzielle Organisation

Entsprechend dem ZGB RF ist die NKO eine „*Organisation, deren Hauptzweck nicht in der Gewinnerzielung besteht und die den erzielten Profit nicht unter ihren Teilnehmern verteilt*“.

Wenn eine NKO eine gewinnbringende Tätigkeit ausübt, dann geht die Gerichtspraxis davon aus, dass für den gewinnbringenden Teil dieser Tätigkeit die Gesetzesbestimmungen gültig sind, die in Bezug auf Personen angewendet werden, die sich mit einer unternehmerischen Tätigkeit beschäftigen. Dementsprechend, wenn die NKO ihre Verpflichtungen (die bei der gewinnbringenden Tätigkeit entstehen) nicht erfüllt oder sie nicht gehörig erfüllt, haftet die NKO dafür in diesem Fall ebenso wie ein Unternehmer. Die NKO werden in solchen Fällen unabhängig von ihrer Schuld gerichtlich belangt und davon nur in Fällen einer höheren Gewalt befreit<sup>136</sup>.

Falls eine NKO vorhat, eine wirtschaftliche Betätigung auszuüben<sup>137</sup>, muss dies in die Satzung aufgenommen werden. Außerdem muss eine solche

<sup>136</sup> Art. 401 Pkt. 3 ZGB RF.

<sup>137</sup> Art. 50 Abs. 4, 5 ZGB RF.

NKO über ein zur Erbringung der angegebenen Aktivitäten ausreichendes Vermögen verfügen im Mindestwert von dem minimalen Satzungskapital einer Gesellschaft mit begrenzter Handlung (OOO), also 10000 Rubel<sup>138</sup>.

Der Begriff „NKO, die als ein ausländischer Agent agiert“ bezeichnet eine russische NKO, die Geldmittel oder sonstiges Vermögen von anderen Staaten, deren Behörden, ausländischen Staatsbürgern oder Staatenlosen bezieht (oder von russischen juristischen Personen, die ihre Geldmittel oder sonstiges Vermögen selber aus den oben genannten Quellen beziehen), und dabei an politischer Tätigkeit in der Russischen Föderation beteiligt ist, darunter auch im Interesse der ausländischen Förderer.

### 2.3. Praktische Bedeutung

Nach Angaben des Justizministeriums der Russischen Föderation wurden bis zum 1.1.2016 folgende Vereinigungen registriert: 100.405 gesellschaftliche Vereinigungen, einschließlich 55.886 gesellschaftlicher Organisationen, 1.571 gesellschaftlicher Bewegungen und 4.508 gesellschaftlicher Stiftungen, sowie 77 politische Parteien und 90.464 NKO, einschließlich 7.494 gemeinnützlicher Stiftungen<sup>139</sup>.

### 2.4. Weitere Rechtsformen

Terminologisch ist zu berücksichtigen, dass der Begriff „nichtkommerzielle Organisation“ keine konkrete Rechtsform umschreibt, sondern entsprechend der Systematik des Zivilgesetzbuches alle Gesellschaftsformen erfasst, die ohne das Ziel tätig werden, Gewinne zu erzielen oder Gewinne unter den Gesellschaftern zu verteilen. Demgemäß richtet sich die Rechtsform einer konkreten NKO nach anderen Normen.

Das ZGB RF sieht folgende Gruppen der nichtkommerziellen Organisationen vor:

- korporative NKO — in denen die Gründer (Teilnehmer) das Recht auf Teilnahme (Mitgliedschaft) genießen und das oberste Verwaltungsorgan bilden. Die verbreitetste Bezeichnung für diese Art der NKO — Mitglieds-NKO.
- unitäre NKO — in denen die Gründer weder zu Teilnehmern werden, noch Rechte auf Mitgliedschaft bekommen.

Die NKO auf Grundlage der Mitgliedschaft, die institutionellen NKO, sind Organisationen mit folgenden Rechtsformen:

- 1) Konsumgenossenschaften;
- 2) Gesellschaftliche Organisationen;
- 3) Gesellschaftliche Bewegungen;
- 4) Assoziationen (Verbände);
- 5) Genossenschaften der Immobilieneigentümer;
- 6) Kosaken-Gemeinschaften;
- 7) Gemeinden der indigenen Völker der Russischen Föderation;
- 8) Rechtsanwaltskammern;
- 9) Rechtsanwaltsvereine.

Unter den unitären NKO werden im ZGB RF folgende Organisationen genannt:

- 10) Stiftungen;
- 11) Einrichtungen;
- 12) Autonome Non-Profit-Organisationen;
- 13) Religiöse Organisationen.

Die Konsumgenossenschaft ist eine freiwillige Vereinigung von Bürgern und juristischen Personen auf Grundlage der Mitgliedschaft zur Befriedigung von materiellen und sonstigen Bedürfnissen der Teilnehmer durch die Vereinigung ihrer Vermögensanteile. Die landwirtschaftliche Konsumgenossenschaft ist eine landwirtschaftliche Genossenschaft, die durch landwirtschaftliche Produzenten von Waren und (oder) durch Bürger, die eine eigene Nebenwirtschaft führen, gegründet wurde, unter einer obligatorischen Bedingung, dass sie an der wirtschaftlichen Tätigkeit der Konsumgenossenschaft Teil haben<sup>140</sup>. Die Konsumgenossenschaften sind NKO und

<sup>138</sup> Art. 66.2 Abs. 1.

<sup>139</sup> Angaben der statistischen Agentur Rosstat - [http://www.gks.ru/free\\_doc/doc\\_2016/rusfig/rus16.pdf](http://www.gks.ru/free_doc/doc_2016/rusfig/rus16.pdf).

<sup>140</sup> Föderales Gesetz Nr. 193-FZ vom 8.12.1995 über die landwirtschaftliche Kooperation.

werden in Abhängigkeit von der Art ihrer Geschäftstätigkeit in Konsumgenossenschaften zur Verarbeitung, zum Vertrieb (Handel), zum Service, zur Versorgung, zum Gartenbau, zum Gemüseanbau, zum Viehzucht und Sonstiges unterteilt<sup>141</sup>.

Die Gesellschaftliche Organisation ist eine freiwillige Vereinigung von Bürgern, die sich entsprechend dem Gesetz und auf Grundlage der gleichen Interessen zur Befriedigung von geistigen und sonstigen immateriellen Bedürfnissen vereint haben.

Gesellschaftliche Vereinigungen können folgende Rechtsformen haben:

- gesellschaftliche Organisation;
- gesellschaftliche Bewegung;
- gesellschaftliche Stiftung;
- gesellschaftliche Einrichtung;
- gesellschaftliche Initiative;
- politische Partei.

Das Recht der Bürger, gesellschaftliche Organisationen zu gründen, kann sowohl unmittelbar durch die Vereinigung von natürlichen Personen, als auch durch juristische Personen (gesellschaftliche Vereine) wahrgenommen werden. Gesellschaftliche Vereinigungen werden nach dem Territorialprinzip in landesweite, überregionale, regionale und lokale Vereinigungen unterteilt<sup>142</sup>.

Die Gesellschaftliche Bewegung ist eine gesellschaftliche Vereinigung, bestehend aus Teilnehmern, die soziale, politische und sonstige gemeinnützige Ziele verfolgen, die von den Teilnehmern der gesellschaftlichen Bewegung geteilt werden. Formelle Mitgliedschaft ist in gesellschaftlichen Bewegungen nicht vorgesehen. Die Tätigkeit gesellschaftlicher Bewegungen wird durch das Föderale Gesetz über die gesellschaftlichen Vereinigungen geregelt.

Die Assoziation ist eine Vereinigung juristischer Personen und (oder) Bürger auf Grundlage einer freiwilligen oder, falls im Gesetz vorgesehen,

obligatorischen Mitgliedschaft, gegründet zur Vertretung und zum Schutz von gemeinsamen, darunter auch professionellen, Interessen, sowie zur Erzielung von gemeinnützigen und sonstigen Zwecken, die nicht im Widerspruch zum Gesetz stehen und keinen kommerziellen Charakter haben.

Die Teilnehmer (Mitglieder) der Assoziationen haben keine Eigentumsrechte auf die eigenen Assoziationen, deswegen ist weder Abtretung des Mitgliederbeitrags an Dritte, noch Anspruch auf Auszahlung bereits gezahlter Beiträge beim Austritt aus der Vereinigung möglich.

Das Hauptziel bei der Gründung einer Assoziation besteht in der Koordinierung der Tätigkeit ihrer Teilnehmer, sowie in der Vertretung und im Schutz der gemeinsamen Interessen. Solche Tätigkeit sieht die Erbringung von bestimmten Dienstleistungen, ggf. gegen Bezahlung, an die Teilnehmer vor (Beratung, Organisation, Methodologie, Veröffentlichungen usw.), jedoch keine anderen Dienstleistungen (z. B. Produktion) an Dritte.

Laut den letzten Änderungen der Gesetzgebung gehören zu Assoziationen auch die nichtkommerziellen Partnerschaften (NKP). Sie sind eine Art von Assoziationen und werden im Gesetz über die NKO wie folgt beschrieben: "Eine nichtkommerzielle Partnerschaft ist eine Mitgliedsorganisation, die durch Bürger und (oder) durch juristische Personen gegründet wird, um ihre Mitglieder bei der Ausübung der Tätigkeit zu sozialen, kulturellen, wissenschaftlichen, Wohlfahrts-, Bildungs-, Verwaltungszwecken, zum Schutz der Rechte und Interessen der Bürger, zur Beilegung von Streitigkeiten und Konflikten, zur Erbringung juristischer Dienstleistungen, sowie zu anderen gemeinnützigen Zwecken zu unterstützen".

Handelskammer und Berufsvereinigungen sind gemäß dem ZGB RF auch eine Art der Assoziation. Auch bei der Gründung von Berufsverbänden (der Notare, der Sachverständigen, der Künstler usw.), von selbstregulierenden Organisationen und deren Vereinigungen wird eine Assoziation (Verbandes) als Rechtsform verwendet.

Die Genossenschaft der Immobilieneigentümer (GIE) ist eine freiwillige Vereinigung der Eigentümer von Immobilien (der Gebäuderäumlichkeiten, darunter auch in einem Mehrfamilienhaus oder in mehreren Gebäuden, Wohn- und Freizeithäusern, der Grundstücke für Garten- und Gemüseanbau, der Datschas usw.), gegründet durch diese zum

<sup>141</sup> Momentan wird im Parlament der Gesetzesentwurf über Gartenbau, Gemüseanbau und Eigenwirtschaft und über die Änderung einzelner Gesetzesvorschriften der Russischen Föderation geprüft.

<sup>142</sup> Art. 14 des Föderalen Gesetzes vom 19. Mai 1995 Nr. 82-FZ „Über gesellschaftliche Vereinigungen“.

Zweck des gemeinsamen Besitzes und der gemeinsamen Nutzung und Verwaltung des Vermögens oder der Sachen, die sich in ihrem gemeinsamen Eigentum oder in gemeinsamer Nutzung befinden, sowie zu anderen gesetzlichen Zwecken. Die GIE ist Eigentümer des eigenen Sachvermögens. Das gemeinsame Vermögen in einem Mehrfamilienhaus sowie die Objekte für gemeinschaftliche Nutzung gehören den GIE-Mitgliedern entsprechend ihren Miteigentumsrechten, dabei entspricht ihr Anteil dem Schicksal des Eigentumsrechts für die genannten Räumlichkeiten oder Grundstücke.

Die verbreitetste Art der GIE ist die Wohnungseigentümergeinschaft in einem Mehrfamilienhaus (WEG); das ist eine Vereinigung der Eigentümer von Räumlichkeiten in einem Mehrfamilienhaus, gegründet zu folgenden Zwecken:

- gemeinsame Verwaltung des gemeinschaftlichen Sachvermögens in einem Mehrfamilienhaus oder des Vermögens von Wohnungseigentümern in mehreren Mehrfamilienhäusern oder des Vermögens der Eigentümer von mehreren Wohnhäusern,
- Sicherstellung von Besitz, Nutzung und Verwaltung des gemeinschaftlichen Vermögens in einem Mehrfamilienhaus, oder des Vermögens der Eigentümer von mehreren Wohnhäusern,
- Schaffung, Pflege, Erhaltung und Erweiterung eines solchen Vermögens,
- Erbringung von kommunalen Dienstleistungen für die Nutzer der Räumlichkeiten der Mehrfamilienhäuser,
- Ausübung sonstiger Tätigkeit zum Zweck der Verwaltung von Mehrfamilienhäusern.

Die Kosaken-Gemeinschaft ist eine ins staatliche Register der Kosaken-Gemeinschaften aufgenommene Vereinigung von Bürgern zum Zweck der Erhaltung von traditioneller Lebensweise, Wirtschaft und Kultur der russischen Kosaken, die freiwillig die Pflichten übernommen haben, den staatlichen oder sonstigen Dienst zu leisten. Die Tätigkeit der Kosaken-Gemeinschaften richtet sich nach dem Föderalen Gesetz Nr. 154-FZ vom 5. Dezember 2005 über den Staatsdienst der russischen Kosaken.

Die Gemeinde der indigenen Völker ist eine freiwillige Vereinigung der Bürger, die ein indigenes Volk der RF vertreten und sich auf Grundlage ihrer

Verwandtschaft und (oder) Nachbarschaft zum Schutz ihres Wohngebiets, zur Erhaltung und Förderung der traditionellen Arbeitsweise, Wirtschaft, Gewerbearten und Kultur vereinigt haben<sup>143</sup>. Die Mitglieder einer indigenen Gemeinde haben das Recht auf ein Teil des Gemeindeeigentums oder auf die Erstattung des Wertes ihres Anteils beim Austritt aus der Gemeinde oder bei deren Abschaffung nach dem Gesetz.

Die Rechtsanwaltskammer ist eine NKO mit obligatorischer Mitgliedschaft, die als Anwaltskammer eines russischen Föderationssubjekts oder als die Föderale Anwaltskammer der Russischen Föderation zur Erbringung der juristischen Dienstleistungen, sowie zur Sicherung der Zugänglichkeit dieser Dienstleistungen für die gesamte Bevölkerung der Russischen Föderation, zur Organisierung der kostenlosen Rechtsberatung für die Bürger der Russischen Föderation, zur Vertretung und zum Schutz der Interessen von Rechtsanwälten in Staatsorganen, zur Kontrolle der beruflichen Ausbildung und der Einhaltung von Verhaltenskodex gegründet wurde. Die Tätigkeit der Rechtsanwaltskammern richtet sich nach den Gesetzen über die Rechtsanwaltschaft<sup>144</sup>.

Der Rechtsanwaltsverein ist eine NKO, die entsprechend den Gesetzen über die Tätigkeit der Rechtsanwälte und die Rechtsanwaltschaft zum Zweck der Ausübung der Rechtsanwaltschaft durch die Rechtsanwälte gegründet wurde. Dazu zählen Anwaltssozietäten, Anwaltskanzleien und Rechtsberatungsstellen.

Eine einfache rechtliche Analyse von 9 Rechtsformen der NKO zeigt, dass sie alle verschiedene Arten von Assoziationen (Verbänden) darstellen — einer NKO, die ihre Mitglieder (Teilnehmer) — sowohl Bürger, als auch juristische Personen — zu sehr verschiedenen Zwecken vereinigt. Die Vielfalt einer NKO-Form, die in neun verschiedenen Varianten festgehalten ist, erklärt sich dadurch, dass in Russland zu jeder dieser Formen ein separates Föderales Gesetz existiert.

<sup>143</sup> Das Föderale Gesetz Nr. 104-FZ vom 20.07.2000 „über die allgemeinen Prinzipien der Organisation von Gemeinden der indigenen Völkern des Nordens, Sibiriens und des Fernen Ostens der Russischen Föderation“.

<sup>144</sup> Das Föderale Gesetz Nr. 63-FZ vom 31.05.2002 „über die Tätigkeit der Rechtsanwälte und die Rechtsanwaltschaft in der Russischen Föderation“.

Die Stiftung ist eine NKO ohne Mitgliedschaft, gegründet durch Bürger und (oder) juristische Personen auf Grundlage von freiwilligen Vermögensbeiträgen, die bestimmte Ziele im sozialen, kulturellen Bereich, sowie Bildung-, Wohlfahrts-, — und sonstige gemeinnützige Ziele verfolgt. Das Eigentum, das der Stiftung durch ihre Gründer (ihren Gründer) übergeben wurde, gilt als Eigentum der Stiftung. Die Gründer haften nicht für die Verpflichtungen der von ihnen gegründeten Stiftung, und die Stiftung haftet nicht für die Verpflichtungen ihrer Gründer.

Die Tätigkeit der Stiftungen richtet sich nach dem ZGB RF und nach dem Föderalen Gesetz über die NKO. Die Mehrheit der Stiftungen in Russland sind Wohlfahrtsorganisationen, die auch in private Stiftungen, unternehmenseigene Stiftungen, gesellschaftliche Stiftungen (einschließlich der sog. community foundations), zweckgebundene Stiftungen eingeteilt werden<sup>145</sup>. Es gibt in Russland kein separates Gesetz über Stiftungen. Seit einigen Jahrzehnten befindet sich der Entwurf des Gesetzes über Stiftungen in der Staatsduma der RF.

Die Einrichtung ist eine NKO, die durch einen Eigentümer zur Ausübung von nichtkommerziellen Aufgaben in den Bereichen Verwaltung, Soziales, Kultur u. a. gegründet werden. Im Gesetz sind verschiedene Arten und Untergruppen von Einrichtungen vorgesehen: private und staatliche, autonome, haushaltsgebundene und fiskalische<sup>146</sup>. Bei der Gründung von Einrichtungen darf es nur ein Gründungsmitglied geben.

Die private Einrichtung kann durch einen Bürger oder durch eine juristische Person gegründet werden. Die staatliche oder kommunale Einrichtung kann durch die Russische Föderation, durch ein Subjekt der Russischen Föderation, durch eine Kommune gegründet werden. Die staatliche und die kommunale Einrichtung können autonom, haushaltsgebunden oder fiskalisch sein.

Die private oder fiskalische Einrichtung haftet für eigene Verpflichtungen mit den ihr zur Verfügung stehenden Geldmitteln. Wenn die genannten

Geldmittel nicht ausreichen, haftet der Eigentümer des Vermögens dieser Einrichtung für ihre Verpflichtungen subsidiär. Der Eigentümer des Vermögens der autonomen und haushaltsgebundenen Einrichtungen haftet für keine Verpflichtungen dieser Einrichtung.

Die autonome Non-Profit-Organisation (ANO) ist eine Organisation ohne Mitgliedschaft, die durch Bürger und (oder) juristische Personen auf Grundlage von freiwilligen Vermögensbeiträgen gegründet wurde und deren Zweck in Erbringung von Dienstleistungen in Bereichen Bildung, Gesundheitswesen, Kultur, Wissenschaft, Recht, Fitness, Sport und sonstigen besteht.

Die ANO kann auch von nur einer Person gegründet werden. Das Vermögen, das der ANO von ihren Gründern übergeben wurde, gilt als Eigentum der ANO und ihre Gründer erhalten keine Rechte auf dieses Eigentum, welches sie dieser ANO zur Verfügung gestellt hatten.

Die Gründer haften nicht für die Verpflichtungen der von ihnen gegründeten ANO und die ANO haftet nicht für die Verpflichtungen ihrer Gründer. Die Gründer der ANO können ihre Dienstleistungen nur zu gleichen Konditionen wie andere Personen in Anspruch nehmen.

Die religiöse Organisation ist eine freiwillige Vereinigung von Bürgern der RF oder anderen Personen, die ihren ständigen gesetzlichen Wohnsitz in der RF haben; diese Vereinigung wird durch solche Personen zum gemeinsamen Praktizieren und Verbreitung ihres Glaubens gegründet. Die religiösen Organisationen existieren in Form von lokalen religiösen Organisationen und in Form von zentralisierten religiösen Organisationen, die eine Vereinigung von lokalen religiösen Organisationen darstellen, sowie in Form eines leitenden oder koordinierenden Organs<sup>147</sup>.

Nicht ganz verständlich ist, aus welchem Grund die religiösen Organisationen, die aus Mitgliedern einer religiösen Gemeinden bestehen, nach dem Gesetz zu unitären NKO ohne Mitgliedschaft gehören. Ausgehend von der Tradition der gesetzlichen Regelung dieser Art von NKO, gehörten die religiösen Organisationen immer zu den juristischen Personen mit obligatorischer Mitgliedschaft.

<sup>145</sup> Das Föderale Gesetz Nr. 275-FZ vom 30. Dezember „über die Bildung und Nutzung des zweckgebundenen Kapitals der NPO“.

<sup>146</sup> Haushaltskodex der Russischen Föderation Nr. 145-FZ vom 31. Juli 1998; Föderales Gesetz vom 3. November 2006 Nr. 174-FZ „über die autonomen Einrichtungen“.

<sup>147</sup> Föderales Gesetz Nr. 125-FZ vom 26. September 1997“ über die Religionsfreiheit und religiöse Vereinigungen“.

Heute haben die NKO-Rechtsformen nicht so viele gemeinsame Züge, die in einem allgemeinen und für alle NKO gültigen Gesetz verbrieft werden sollten. Um die bereits bestehenden Normen des ZGB RF nicht zu wiederholen, soll das Föderale Gesetz über die nichtkommerziellen Organisationen für ungültig erklärt werden, nachdem es seine soziale Funktion des Regulators von gesellschaftlichen Beziehungen im russischen NKO-Sektor erfüllt hatte. Wenn das FZ NKO für ungültig erklärt wird, wird die Umverteilung von Ressourcen der Gesetzgebung zugunsten der NKO möglich, die tatsächlich eine rechtliche Regelung brauchen, damit diese Ressourcen nicht umsonst für die Transformation dessen verschwendet werden, was bereits aus dem "lebendigen Recht" zu "toten Gesetzen" geworden ist.

Mit der Änderung der Gesetze über die zivilrechtliche Lage der NKO muss gleichzeitig das momentan einen öffentlich-rechtlichen Charakter tragende Föderale Gesetz über die gesellschaftlichen Vereinigungen umfassend geändert werden, und zwar bis hin zur Ersetzung dieses Gesetzes durch ein neues Gesetz, das die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Gründung von Vereinigungen der Bürger, die Ideologie der Tätigkeit von Organisationen des tertiären Sektors und die Fragen der Zusammenarbeit der nicht staatlichen NKO mit dem Staat einschließen würde. In diesem neuen Gesetz sollen außerdem "politische Tätigkeit" einer NKO, sozial-orientierte NKO, Prüfungen von NKO, staatliche Förderung usw. beschrieben werden.

## 2.5. Gesetze auf der Ebene der Gliedstaaten

---

*Prof. Dr. habil. Aleksej Stanislavovic Avtonomov*<sup>148</sup>

---

In den Föderationssubjekten der Russischen Föderation richten sich verfassungsrechtlich die nichtstaatlichen NKO nach regionalen sowie föderalen Normen aus verschiedenen Rechtszweigen. Art. 72 der Verfassung der Russischen Föderation regelt den Schutz der Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers als wichtigste Aufgabe des regionalen Rechts. Das

<sup>148</sup> *Prof. Dr. habil. Aleksej Stanislavovic Avtonomov*, Verantwortlicher Redakteur der Zeitschrift „Gosudarstvo i Pravo“ (Staat und Recht), Moskau.

heißt, dass die föderale Gesetzgebung durch regionale Normen an die spezifischen regionalen Charakteristika angepasst werden müssen. Das bezieht sich insbesondere auf Lücken im föderalen Recht, wenn eine Region spezifische Fragen normieren möchte, darunter auch zum Schutz der Rechte von NKO oder zur Regelung ihrer Tätigkeit, die aber nicht in den anderen Rechtsakten oder föderalen Gesetzen abgebildet sind.

In den 90er Jahren des 20. Jahrhunderts wurden Normen zu den NKO und gesellschaftlichen Vereinigungen in mehrere regionale Verfassungen und Statuten aufgenommen und regionale Gesetze in Fülle verabschiedet. In vielen Föderationssubjekten Russlands erhielten gesellschaftlichen Vereinigungen Initiativrecht. Zusammen mit besonderen regionalen Regelungen zur Ermittlung des Status von gesellschaftlichen Vereinigungen und anderen NKO prägten diese Novellen die erste Entwicklungsphase des modernen regionalen NKO-Rechts.

Die zweite Entwicklungsphase begann etwa 2005 mit der Einschränkung des Rechtsfeldes in den Föderationssubjekten durch Aufhebung der Diskrepanzen zwischen dem regionalen und föderalen Recht. Dabei wurden mehrere regionale Normen, die entweder föderalen Gesetzen widersprachen oder keine Entsprechungen im föderalen Recht hatten, außer Kraft gesetzt. Und zwar auch dann, wenn die Normen im ausschließlichen Zuständigkeitsbereich der Regionen lagen oder in Übereinstimmung mit gültigen föderalen Normen waren.

Es stellte sich jedoch heraus, dass eine ausschließlich föderale Regelung aller Aspekte der NKO unmöglich ist. Das führte zu einer ungleichmäßig ausgeprägten Erneuerung des regionalen NKO-Rechtes in der dritten Phase. Im Gegensatz zu den Entwicklungen der 90er Jahren wurden allerdings größere Teile der neuen Normen unverändert aus den föderalen Gesetzen übernommen. Ziel war, Vorwürfe wegen Diskrepanzen mit dem föderalen Recht zu vermeiden, da die Staatsanwaltschaft und andere föderale Machtorgane Abweichungen im Wortlaut i. d.R. als Nichtübereinstimmung interpretierten, ohne die Normen näher zu betrachten.

Eine wörtliche Übernahme der föderalen Normen in regionales Recht führte noch bis vor kurzem zu einer negativen Entwicklung im regionalen NKO-Recht. Dies führte häufig zur widersprüchlichen, verfassungsrechtlich

unzulässigen und nicht rechtswirksamen Aufnahme der Fragen ausschließlicher föderaler Zuständigkeit in die Gesetze der Föderationssubjekte Russlands. Heute reduziert sich der Umfang der regionalen Normsetzungen, was das russische Schrifttum als einen der Gründe der Lückenhaftigkeit und mangelnder Systematik der meisten regionalen Gesetze sieht<sup>149</sup>. Das entspricht selbstverständlich nicht den aktuellen Verhältnissen und erschwert die ohnehin stockende Entwicklung der Zivilgesellschaft in Krisenzeiten.

Im Wesentlichen folgt das regionale NKO-Recht dem Buchstaben und dem Sinne des Gesetzes nach dem föderalen Recht<sup>150</sup>. Grundlegend dafür sind die genannten Gesetze Nr. 82-FZ "Über gesellschaftliche Vereinigungen" vom 19.5.1995 und Nr. 7-FZ "Über nichtkommerzielle Organisationen" vom 12.1.1996, die sämtliche Aspekte der Bildung und Tätigkeit der NKO regeln. Charakteristisch für die regionalen Gesetzgeber ist das Bestreben, generell die Regelung möglichst vieler Rechtsverhältnisse dem föderalen Recht zu überlassen. Das engt das regionale Rechtsfeld ein und wirkt sich negativ auf die Qualität der regionalen Normen aus. Diese Tendenz wird im russischen Schrifttum als das "Zusammenschrumpfen der lokalen Rechtschöpfung" bezeichnet. Im Ergebnis kann diese Eingeschränktheit des regionalen Rechts zur Abschwächung der regionalen Rechtsentwicklungsinitiative führen und somit die Bundesstaatlichkeit Russlands in Frage stellen<sup>151</sup>.

Das föderale Recht trägt in gewissem Maße zu diesem "Zusammenschrumpfen" bei, da die Zuständigkeiten der Föderation und der Regionen

verfassungsrechtlich festgelegt sind. So obliegt z.B. die Regelung der Rechte und Freiheiten des Menschen ausschließlich dem föderalen Recht, deshalb sind nur in 9 Regionen Gesetze in Kraft, die Gewissensfreiheit als Grundrecht gewährleisten und die Aktivitäten religiöser Vereine regeln. Ca. 20 Regionen haben die entsprechenden Gesetze aufgehoben, ohne eine Ersatznorm zu schaffen. Gesetze über den Freiwilligendienst und gemeinnützige Einrichtungen wurden in über 20 Regionen aufgehoben und sind zurzeit nur in 23 Föderationssubjekten vorhanden. Dasselbe gilt auch für regionale Fördermaßnahmen für Datschensiedlungen und landwirtschaftliche Genossenschaften: von 26 früher verabschiedeten Gesetzen blieben bis heute nur noch 17 erhalten.

Relativ weit verbreitet ist die Meinung, dass "die regionale Normschöpfung in der Russischen Föderation in einer schweren Krise steckt und praktisch auf null reduziert wurde"<sup>152</sup>. Der regionale Gesetzgeber strebt prinzipiell konsistente rechtliche Rahmenbedingungen im Einklang mit dem föderalen Recht zur Regelung der zivilgesellschaftlichen Institute prinzipiell an — darunter auch für regionale NKO. Und er ist sich bewusst, dass solche Rahmenbedingungen notwendig und vorteilhaft sind. Zudem versuchen viele Föderationssubjekte Russlands die kommunalen Zuständigkeiten weiter zu pflegen, was in Anbetracht mitunter übermäßigen Eingriffen des föderalen Rechts auf diesem Gebiet ziemlich kompliziert ist. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass das föderale Recht eine ständige Erneuerung vorhandener und Schaffung neuer effizienter Fördermaßnahmen für regionale NKO fordert, was allerdings nur schwer realisierbar ist, da die Aktivitäten gesellschaftlicher Vereinigungen von mehreren föderalen Gesetzen aus verschiedenen Rechtsgebieten geregelt werden.

Viele Regionen Russlands verabschieden aber auch die vom föderalen Recht direkt vorgeschriebenen Gesetze nicht. Andere Regionen hingegen "verwenden flexiblere Mittel zur Reformierung einzelner Institute durch Verabschiedung abweichender Normen oder den Erlass individueller

<sup>149</sup> Siehe Nauchnye kontsepcii razvitiia rossijskogo zakonodatelstva (Wissenschaftliche Entwicklungskonzepte des russischen Rechts / *Khabriewa T. Ja., Tikhomirow Ju.A.* (Hrsg.) Moskau. 2015.

<sup>150</sup> Siehe z.B. S.A. *Awakjan*. Politicheskij pljuralizm i obschestvennye objedinenija v Rossijskoj Federacii: konstitucionno-pravovye osnovy (Politischer Pluralismus und gesellschaftliche Vereinigungen in der Russischen Föderation. Verfassungsrechtliche Grundlagen). Moskau. 1996; D.A. *Malyj*. Konstitucionnoe pravo na objedinenie v Rossijskoj Federacii (Das Verfassungsrecht auf Vereinigung in der Russischen Föderation). St. Petersburg. 2003. u.A.

<sup>151</sup> *Khabriewa T. Ja.* Razgranichenie zakonodatelnoj kompetencii Rossijskoj Federacii i ee subjektov (Abgrenzung der Gesetzgebung-Zuständigkeiten der Russischen Föderation und ihrer Föderationssubjekte) // *Sootnoshenie zakonodatelstva Rossijskoj Federacii i zakonodatelstva subjektov Rossijskoj Federacii* (Gesetzgebung der Russischen Föderation im Vergleich mit der Gesetzgebung der Föderationssubjekte der Russischen Föderation). Moskau. 2003. S. 105.

<sup>152</sup> *N.A. Wlasenko*. O krizisnykh tendencijakh v prave (Zu den Krisentendenzen im Recht) // *Juridicheskaja tekhnika*. 2014. Nr. 8. S. 42.

Entscheidungen der Exekutive"<sup>153</sup>, was meistens durch die Schöpfungskomplexität von den mit dem föderalen Recht konsistenten Normen bedingt ist.

Das föderale NKO-Recht hat mit den föderalen Gesetzen Nr. 40-FZ "Über die Änderung einzelner Gesetzesvorschriften der Russischen Föderation zur Förderung sozial orientierter NKO" vom 5.4.2010, Nr. 325-FZ "Über die Änderung des Art. 31 des föderalen Gesetzes "Über nichtkommerzielle Organisationen" vom 30.12.2013, Nr. 44-FZ "Über das Vertragssystem bei der öffentlichen Beschaffungen von Waren, Arbeiten und Leistungen" vom 5.4.2013, Abänderungen des föderalen Gesetzes Nr. 94-FZ "Über die Vergabe der Aufträge für Warenlieferungen sowie Leistungserbringung für staatliche und kommunale Bedürfnisse" vom 21.7.2005 u. a. grundlegende Veränderung erfahren. Einige vor kurzem verabschiedete Novellen, wie z.B. die föderalen Gesetze Nr. 100-FZ "Über den freiwilligen Feuerwehrdienst" vom 6.5.2011 oder Nr. 44-FZ "Über die Teilnahme der Bürger am Schutz der öffentlichen Ordnung" vom 2.4.2014, erforderten weitere Änderungen im regionalen Recht.

Dazu müssen die Regionen bei der Rechtsschöpfung nicht nur die Novellen berücksichtigen, sondern auch sich nach den bestehenden föderalen Normen richten, wie z.B. nach den grundlegenden Gesetzen Nr. 98-FZ "Über die staatliche Förderung der gesellschaftlichen Vereinigungen von Kindern und Jugendlichen" vom 28.6.1995, Nr. 135-FZ "Über die Wohlfahrtstätigkeit und gemeinnützige Organisationen" vom 11.8.1995, Nr. 5-FZ "Über die Kriegsveteranen" vom 12.1.1995, Nr. 10-FZ "Über die Gewerkschaften, ihre Rechte und Garantien" vom 12.1.1996, Nr. 74-FZ "Über die national-kulturelle Autonomie" vom 17.6.1996, Nr. 66-FZ "Über Freizeithäuser-, Garten- und Gemüseanbau-Genossenschaften" vom 15.4.1998, Nr. 82-FZ "Über rechtliche Garantien der indigenen Völker der Russischen Föderation" vom 30.4.1999 u. v. m. Kein Wunder, dass das sich ständig ändernde föderale und regionale Recht für Verwirrung, häufige Kollisionen und erschwerte Rechtsprechung sorgt, was die Entwicklung und Durchsetzung

der gesetzestreuen Verhaltensweise sowie der Achtung vor dem Gesetz stört. Unbewusste oder zufällige Fehler sind bei so einer Anzahl von Normen durchaus möglich. Dazu wirkt sich die durch die Bildungsreform untergrabene Qualität der russischen juristischen Hochschulausbildung negativ im Gesetzgebungsverfahren sowohl auf der föderalen als auch auf der regionalen Ebene aus. In manchen Regionen ist der Mangel an qualifizierten Fachkräften besonders akut.

Ständige Entwicklungen der rechtlichen Rahmenbedingungen für die NKO führen zu einer vermehrten Anzahl regionaler Normen auf diesem Gebiet, wobei meistens "neue, nicht an die Vorgängerregelungen anknüpfende Gesetze verabschiedet werden"<sup>154</sup>. Daher haben wir in manchen Regionen mit einer unakzeptablen Situation zu tun, wo mehrere parallel gültige Gesetze die gleichen Aspekte regeln. Als Beispiel sei hier die staatliche finanzielle Förderung von gemeinnützigen NKO angeführt.

Laut einer Studie sind die regionalen Normen heutzutage in erster Linie der Förderung von NKO seitens der lokalen Regierungen gewidmet. Der Begriff "staatliche Förderung" kommt insgesamt in den Namen von 78 regionalen Gesetzen über die Teilnahme der Bürger am Schutz der öffentlichen Ordnung, 74 Gesetzen über den freiwilligen Feuerwehrdienst, 54 Gesetzen über sozial orientierte NKO, ca. 30 Gesetzen über gesellschaftliche Vereinigungen von Kindern und Jugendlichen, 23 Gesetzen über den Freiwilligendienst und gemeinnützige Einrichtungen, 17 Gesetzen über Datschensiedlungen, Garten- und Gemüseanbau-Genossenschaften, 15 Gesetzen über Gewerkschaften sowie 12 Gesetzen über das Zusammenwirken der Organe der Staatsgewalt mit gesellschaftlichen Organisationen vor. Dazu werden weitere Fragen auf der regionalen Ebene geregelt, und zwar die staatliche Förderung ausgewählter gesellschaftlicher Vereinigungen: Vereinigungen der Kriegsveteranen (in 5 Föderationssubjekten der RF), Behindertenvereine (in 10 Föderationssubjekten der RF), national-kulturellen Autonomien (in 13 Föderationssubjekten der RF), Kosakenvereine (in 33 Föderationssubjekten der RF) und Künstlervereine (in 2 Föderationssubjekten der RF)<sup>155</sup>.

<sup>153</sup> Nikitina E. E. Konstitucionno-pravovoe regulirovanie obshchestvennykh objedinenij v Rossijskoj Federacii: regionalnyj aspekt (Die verfassungsrechtliche Regulierung der Tätigkeit der gesellschaftlichen Vereinigungen in der Russischen Föderation) // Zhurnal zarubeznogo zakonodatelstva i sravnitel'nogo pravovedenija, 2015, Nr. 6(55). S. 968.

<sup>154</sup> Ebenda. S. 969.

<sup>155</sup> Ebenda. S. 968.



So werden z.B. Fördermaßnahmen für Künstlervereine in Baschkortostan mit dem Gesetz Nr. 191-Z "Über Künstler und Künstlervereine in der Republik Baschkortostan" vom 25.11.1998 und in Kabardino-Balkarien mit dem Gesetz Nr. 5-RZ "Über Künstler und kulturelle Künstlervereine in der Kabardino-Balkarischen Republik" vom 23.1.2002 geregelt.

Die oben angeführten Zahlen sind natürlich geschätzt, weil die sich rasant verändernde regionale Rechtslandschaft auch für Fachleute schwer zu verfolgen ist. Und es ist nicht immer klar, wie und ob diese Statistik ergänzende und abändernde Gesetze oder Gesetze, die mehrere Bereiche betreffen, berücksichtigen muss. Ein Beispiel dafür wäre das Gesetz des Oblast Tjumen Nr. 315 "Über die staatliche Förderung der national-kulturellen Autonomien sowie anderer gesellschaftlicher Vereinigungen im Oblast Tjumen" vom 28.12.2004. Einen Grenzfall stellen auch solche regionalen Gesetze dar, die zwar NKO-relevante Fragen betreffen, dabei aber einen bestimmten Rechtsbereich nicht regeln. So z.B. das Gesetz des Oblast Uljanowsk Nr. 83-ZO "Über die Festlegung der Gebiete, wo Grundstücke aus dem kommunalen oder Staatsbesitz an Kosakenvereine zur landwirtschaftlichen Nutzung sowie zum Erhalt und Entwicklung traditioneller Lebensführung ohne Ausschreibung verpachtet werden dürfen" vom 3.7.2015. Ähnliche Beispiele gibt es im regionalen Recht in Fülle.

Fehlende Systematik gehört leider zu den kennzeichnenden Charakteristiken des russischen Rechts. Die Föderationssubjekte übernehmen nicht nur die Nachteile der unvollkommenen föderalen Gesetzgebung, sondern bringen auch ihre eigenen Defizite ein. So haben einige Föderationssubjekte der Russischen Föderation gleich mehrere Gesetze über den gleichen Aspekt der Förderung von NKO verabschiedet, was keineswegs eine gute Rechtspraxis ist. Ein Beispiel dafür wären die Gesetze des Oblast Wologda Nr. 2391-OZ "Über die Abgrenzung der Befugnisse zwischen den Organen der Staatsgewalt bei der Förderung sozial orientierter NKO" vom 1.11.2010 und Nr. 3184-OZ "Über die staatliche Förderung sozial orientierter NKO" vom 18.10.2013.

Artikel 4 des Gesetzes des Oblast Samara Nr. 18-GD vom 24.5.1999 übernimmt den Begriff der "sozial bedeutenden Zielen gemeinnütziger Tätigkeit" aus dem entsprechenden föderalen Gesetz und macht es zum Titel des

Art. 4, wobei Artikel 4 des Gesetzes der Region Krasnojarsk Nr. 9-3962 "Über die gemeinnützige Aktivitäten in der Region Krasnojarsk" vom 12.11.2009 vorsieht, dass "zu den vorrangigen Richtungen der Wohltätigkeitshilfe Hilfe den gesellschaftlichen Organisationen gehört, die selber eine Vollzeit-Hilfe den Waisenkindern, behinderten Kindern oder den Behindertenvereinen leisten". Solch eine abgeschlossene Liste von Aktivitäten, die eine NKO zu staatlichen Fördermaßnahmen berechtigt, schränkt die Entwicklung von NKO und Hilfeleistungsinitiativen natürlich ein und erschwert das Leben ausgerechnet den Menschen, die diese Hilfe dringend brauchen. Der regionale Gesetzgeber hat in diesem Fall aber entschieden, sich in ausgefahrenen Gleisen zu bewegen, um im Einklang mit dem föderalen Gesetz zu bleiben.

Das regionale Recht regelt auch die im Art. 17 Abs. 2 des föderalen Gesetzes "Über gesellschaftliche Vereinigungen" verankerte Zusammenwirken und Förderung von gesellschaftlichen Vereinigungen in den Föderationssubjekten der RF. Viele Regionen haben aber ihre eigenen Normen diesbezüglich verabschiedet, die sich mit den föderalen Regelungen überschneiden. Ferner gibt es auch regionale Gesetze mit den Normen aus Art. 2 des föderalen Gesetzes "Über die staatliche Förderung der gesellschaftlichen Vereinigungen von Kindern und Jugendlichen" sowie zwei Arten von regionalen Normen mit ähnlichen oder verwandten Regelungen. Dazu kommt noch die dritte Art: Gesetze, die die Aktivitäten der sozial orientierten NKO regeln sollen. Das bringt uns zurück zum Problem der fehlenden Systematik im föderalen und regionalen Recht.

Beispiele erfolgreicher Rechtsschöpfungen gibt es auch, leider aber nicht ausreichend genug. So haben mehrere Regionen unlängst Gesetze über den freiwilligen Feuerwehrdienst verabschiedet, wobei regionale Brandschutzgesetze gemäß Art. 18 des föderalen Gesetzes Nr. 69-FZ "Über die Brandsicherheit" vom 21.12.1994 schon seit Jahren russlandweit in Kraft sind. Eine Vervielfachung der regionalen Normen könnte vermieden werden, wenn die Föderationssubjekte der Russischen Föderation Abänderungen statt Novellierungen vornehmen würden. Das war z.B. im Oblast Nischni Nowgorod der Fall, als die Gesetzgeber sowohl die Brandsicherheit als auch den freiwilligen Feuerwehrdienst in einem Gesetz Nr. 16-3 "Über die Brandsicherheit" vom 26.10.1995 geregelt haben. Der Oblast Uljanowsk verabschiedete am

9.10.2010 das Gesetz Nr. 181-ZO "Über die Änderung einzelner Gesetzesvorschriften des Oblast Uljanowsk zur Förderung sozial orientierter NKO's".

Neben der Vervielfachung von Normen soll die Gegentendenz erwähnt werden, und zwar der Mangel an politischem Willen der Region zur gesetzgebenden Initiative im Rahmen der regionalen Zuständigkeiten. So überlässt Art. 31 des föderalen Gesetzes "Über nichtkommerzielle Organisationen" die endgültige Festlegung der zu fördernden Aktivitäten der NKO dem regionalen Gesetzgeber: Abs. 2 Art. 31 sieht ausdrücklich eine Erweiterung dieser Liste durch sozial orientierte NKO's sowie NKO's vor, die zur Entwicklung der Zivilgesellschaft beitragen. Trotzdem machen viele Regionen von diesem Recht keinen Gebrauch. Viele derartige Gesetze listen nur die im föderalen Gesetz vorgegebenen Aktivitäten abschließend auf, obwohl das die Arbeit sowohl regionaler NKO's als auch des Gesetzgebers selbst erschwert. Die Liste muss dann ständig in Übereinstimmung mit der föderalen geändert werden — ganz abgesehen davon, dass die zu fördernden notwendigen NKO-Aktivitäten eigentlich vor Ort besser zu definieren sind. Als positive Beispiele der Gesetze, die die regionalen Besonderheiten mitberücksichtigen, sind das Gesetz des Oblast Murmansk Nr. 1450–01-ZMO "Über die staatliche Förderung sozial orientierter NKO's im Oblast Murmansk" vom 5.3.2012 sowie das Gesetz der Republik Karelien Nr. 1562-ZRK "Über die staatliche Förderung sozial orientierter NKO's in der Republik Karelien" vom 5.12.2011 zu nennen. In diese Gesetze wurden zusätzlich als förderwürdig das Angebot von Mediationen und die Gedenkarbeit für herausragende Landsleute aufgenommen.

Der föderale Gesetzgeber ist sich über die Probleme der Gesetzgebung im Klaren und versteht die Notwendigkeit einer normalisierenden Vereinheitlichung des regionalen Rechts. Dazu haben die föderalen Ministerien und Behörden eine Reihe von Modellgesetzen entwickelt, die als Vorlage bei der Rechtsschöpfung in den Föderationssubjekten der RF verwendet werden sollen. Leider waren diese Modellgesetze wie z.B. das Gesetz über die staatliche Förderung sozial orientierter NKO's nicht absolut fehlerfrei. Fehler, die dann in die regionalen Novellen übernommen wurden. Markant dafür waren die regionalen Normen über das Zusammenwirken der NKO's mit den regionalen Machtorganen. Nikitina weist

zu Recht auf die unkorrekte Definition des Begriffs "grundlegende Prinzipien" hin, obwohl das entsprechende Kapitel konkrete Normen behandelt. Sie führt das Gesetz des Oblast Nischni Nowgorod Nr. 53-Z "Über die staatliche Förderung von sozial orientierten NKO's im Oblast Nischni Nowgorod" vom 7.5.2009 als Beispiel an: Sein Wortlaut sei viel zu ausführlich (so etwa die Frage der gegenseitigen Nichteinmischung), wobei "Erwähnung einer Ausnahme aus einer allgemein gültigen Regel das generelle Prinzip zu einer Einzelnorm macht"<sup>156</sup>. Eine ähnliche Norm lässt sich auch im Art. 3 des Gesetzes Nr. 105 "Über die staatliche Förderung von sozial orientierten NKO's in der Republik Dagestan" vom 30.12.2013 finden: Die Bestimmung der "gegenseitigen Kontrolle" gehört zu den grundlegenden Prinzipien, während die Formen, die Vorgehensweise und der Gegenstand der Kontrolle konkret formuliert werden. Viele regionale Gesetze richten sich nicht nach der Modellnorm und formulieren deshalb die Prinzipien des Zusammenwirkens genauer: Das trägt wenig zur Entstehung einer günstigen Rechtslage bei. Als Beispiele sind in diesem Zusammenhang Art. 4 des Gesetzes Nr. 4–1041 "Über die staatliche Förderung von sozial orientierten NKO's in der Region Krasnojarsk" vom 7.2.2013 und Art. 2 des Gesetzes Nr. 432-ZZK "Über die staatliche Förderung von sozial orientierten NKO's in der Region Zabaikalsk" vom 24.11.2010 zu nennen.

Als redundant sind die aus dem föderalen Gesetz in die regionalen Gesetze übernommenen Begriffsdefinitionen zu betrachten, sofern es sich nicht um regional neueingeführte Begrifflichkeiten wie z.B. "Gouverneur-Zuwendung" handelt. So verweist Art. 2 des Gesetzes Nr. 86-OZ "Über die staatliche Förderung von sozial orientierten NKO's im Oblast Rjazan" vom 9.11.2012 lediglich auf die Begriffsdefinitionen im föderalen Gesetz "Über Non-Profit-Organisationen" hin. Allerdings werden in dieser Norm auch andere Begriffe verwendet, die ihre Definition anderswo haben könnten.

Im Großen und Ganzen ist das NKO-Recht in Russland nicht systematisch genug, um den Schutz der Rechte und Freiheiten der Menschen unbeeinträchtigt zu gewährleisten.

<sup>156</sup> Ebenda. S. 971.

### 3. GRÜNDUNG EINER NKO

*Prof. Dr. habil. Elena Antonovna Abrosimowa, Prof. Dr. habil. Tatjana Vladimirovna Sojfer, Dr. Darja Igorevna Miloslawskaja*<sup>157</sup>

#### 3.1. Satzung

Grundlage der Tätigkeit einer nichtkommerziellen Organisation ist die Satzung bzw. der Gründungsvertrag. Dessen Mindestinhalt ist in Art. 14 Abs. 3 Gesetz „über die nichtkommerziellen Organisationen“ festgehalten. Dazu gehören der Name, der Hinweise auf die Tätigkeit und die Organisationsform enthalten soll, Sitz, Gegenstand und Ziel der Tätigkeit, Nachweise über Filialen, Rechte und Pflichten der Mitglieder sowie zum Bei- bzw. Austritt, Quellen des Vermögens und andere.

#### 3.2. Zweck des Vereins

Nichtkommerzielle Organisationen können zum sozialen, kulturellen, wissenschaftlichen, sowie zum Wohlfahrts-, Bildungs-, Verwaltungszweck, zum Schutz der Gesundheit, zur Förderung von Fitness und Sport, zur Befriedigung von geistigen und sonstigen immateriellen Bedürfnissen der Bürger, zum Schutz der Rechte und der gesetzlichen Interessen von Bürgern und Organisationen, zur Beilegung von Streitigkeiten und Konflikten, zur Erbringung von juristischen Dienstleistungen, sowie zu anderen gemeinnützigen Zwecken gegründet werden<sup>158</sup>.

Eine besondere Gruppe von NKO in Russland bilden die sozial orientierten NKO (SO NKO). Das sind nichtkommerzielle Organisationen, die in den vom FZ NKO vorgesehenen Formen gegründet wurden und deren Tätigkeit

die Lösung von sozialen Problemen, die Förderung der Zivilgesellschaft in der Russischen Föderation sowie folgende Arten der Tätigkeit einschließt:

- 1) soziale Förderung und sozialer Schutz der Bürger;
- 2) Vorbereitung der Bevölkerung auf die Überwindung der Folgen von Naturkatastrophen, von ökologischen, technologischen und sonstigen Großunfällen, sowie Vorbereitung auf die Vorbeugung von Unfällen;
- 3) Hilfe für die Opfer von Naturkatastrophen, von ökologischen, technologischen und sonstigen Großunfällen, sowie sozialer, nationaler, religiöser Konflikte, Hilfe für Geflüchtete und Vertriebene;
- 4) Umweltschutz und Tierschutz;
- 5) Schutz und Erhaltung (gemäß den festgelegten Anforderungen) von Objekten (einschließlich Gebäude und Einrichtungen) und Stätten/Orte (Gebieten), die eine besondere historische, religiöse, kulturelle Bedeutung haben, sowie von Naturschutzgebieten und Grabstätten;
- 6) kostenlose und vergünstigte juristische Dienstleistungen für Bürger und Non-Profit-Organisationen sowie rechtliche Bildung der Bevölkerung, Schutz von Rechten und Freiheiten der Menschen und Bürger;
- 7) Vorbeugung vom sozial gefährlichen Verhalten der Bevölkerung;
- 8) Wohlfahrtstätigkeit, sowie Förderung der Wohlfahrtstätigkeit und freiwilligen Tätigkeit;
- 9) Tätigkeit in Bereichen Bildung, Aufklärung, Wissenschaft, Kultur, Kunst, Gesundheitswesen, Vorbeugung von Krankheiten und Gesundheitsschutz, Förderung der gesunden Lebensweise, Verbesserung des moralischen und psychologischen Zustandes der Bürger, Förderung von Fitness und Sport sowie Hilfe bei der genannten Tätigkeit und Förderung der geistigen Persönlichkeitsentwicklung.

Staatskonzerne, staatliche Unternehmen und politische Parteien sind laut dem Gesetz keine SO NKO.

Momentan wird in Russland eine Konzeption zur Förderung von sozial orientierten Non-Profit-Organisationen entwickelt. Das Hauptziel dieser Konzeption soll in der Aktivierung des Potentials von SO NKO zur Förderung der Zivilgesellschaft, Lösung von sozialen Problemen und Entwicklung des Non-Profit-Sektors der Wirtschaft in der Russischen Föderation liegen.

<sup>157</sup> *Prof. Dr. habil. Elena Antonovna Abrosimowa*, Lomonosov Universität Moskau; *Prof. Dr. habil. Tatjana Vladimirovna Sojfer*, Kutafin Universität Moskau; *Dr. Darja Igorevna Miloslawskaja*, Russische Universität der Völkerfreundschaft, „Juristen für die Bürgergesellschaft“, Moskau, mit Ausnahme der Abschnitte 3.1, 3.4 (Autor Dr. Hans-Joachim Schramm, Hochschule Wismar, Ostinstitut).

<sup>158</sup> Artikel 2 Abs.2 des Föderalen Gesetzes 12.01.96 „über die nichtkommerziellen Organisationen“ (Nachstehend FZ NKO).

Die Änderung der Gesetze über die nichtkommerziellen Organisationen in Russland vor dem Hintergrund der Änderung des ZGB RF braucht dringend eine Systematisierung und Vereinheitlichung der Rechtsnormen, die die Tätigkeit von NKO regeln können. Im Gesetz soll unabhängig von ihrer Rechtsform ein einheitlicher Rechtsstatus für die NKO festgelegt werden.

Außerdem, unter Berücksichtigung der Norm ZGB RF P. 5 Art. 50 „Die Regeln des vorliegenden Gesetzbuches werden nicht angewandt auf die Beziehungen bei der Ausübung der NKO-Haupttätigkeit, sowie auf sonstige Beziehungen mit deren Teilnahme, die nicht zum Gegenstand der Zivilgesetzgebung gehören“ kann man behaupten, dass die speziellen Gesetze, darunter das Föderale Gesetz über die Non-Profit-Organisationen, bald geändert werden.

Momentan wiederholen die Normen des Föderalen Gesetzes über die nichtkommerziellen Organisationen die Regelungen aus dem ZGB RF. Eine Harmonisierung der Gesetzgebung im Bereich NKO mit dem ZGB RF erfordert Änderungen im Föderalen Gesetz über die NKO und Streichung aus diesem Gesetz aller Normen, die nicht mit dem Rechtsstatus der NKO als einer juristischen Person oder nicht mit ihren Vermögensverhältnissen verbunden sind. Mit der Verabschiedung der neuen Fassung vom ZGB ist auch die Abschaffung des Gesetzes über die NKO erforderlich; das wird aus der staatlichen Sicht der einzig richtige Schritt sein. Das ist dadurch bedingt, dass die Erarbeitung der speziellen Gesetzgebung erforderlich ist, einschließlich der Verabschiedung und Entwicklung von einzelnen Gesetzen über jede Form der NKO.

### 3.3. Staatliche Registrierung

Eine nichtkommerzielle Organisation gilt als gegründet und somit als juristische Person ab deren staatliche Registrierung, sobald ihre Angaben in das Einheitliche Staatliche Register für juristische Personen eingetragen worden sind.

Die NKO wird auf Grund des föderalen Gesetzes vom 8.8.2001 N° 129-FZ „über die staatliche Registrierung der juristischen Personen und

individuellen Unternehmer“ registriert. Dabei gilt für die meisten von ihnen (von den gemeinnützigen Verbänden, politischen Parteien, Stiftungen usw.) nur eine ganz besondere Registrierungsform, die im Art. 13.1 FZ NKO verankert ist.

Zur Registrierung sollen die NKO folgende ganz bestimmte Unterlagen vorbereiten und vorlegen:

- den Antrag, unterzeichnet von einer bevollmächtigten Person, deren Name, Wohnort und Telefonnummer angegeben sind;
- die Gründungsunterlagen (in 3-facher Ausfertigung);
- den Beschluss über die NKO-Gründung und über die Bestätigung ihrer Gründungsunterlagen mit Hinweis auf den gewählten Vorstand (in 2-facher Ausfertigung);
- die Angaben über die NKO-Gründer (in 2-facher Ausfertigung);
- den Beleg, dass die staatliche Gebühr bezahlt wurde<sup>159</sup>;
- die Angaben über die Adresse (Wohnsitz) der NKO, worunter die NKO zu erreichen ist.

Wenn der Name der NKO den Namen eines Bürgers, oder die durch Gesetzgebung über den Schutz des intellektuellen Kapitals geschützten Symbole, oder den Namen einer anderen juristischen Person als Teil ihres eigenen Namen enthält, so soll die Erlaubnis vorgelegt werden, die die Rechte auf die Nutzung dieses Namens bestätigen.

Wenn der NKO-Gründer eine ausländische Person ist, soll der Nachweisbeleg aus dem Register für juristische Personen des entsprechenden Landes vorgelegt werden, der das Statut des Gründers bestätigen kann.

Die NKO, die als ausländische Agenten agiert, soll den Antrag vorlegen, dass sie ins Register von den NKO eingetragen wurde, die als ausländische Agenten agieren. Dieses Register wird vom Justizministerium Russlands geführt<sup>160</sup>.

<sup>159</sup> Die staatliche Gebühr für die Staatliche Registrierung der nicht kommerziellen juristischen Person beträgt 4000 Rubel; für die staatliche Registrierung einer politischen Partei und jeder ihrer Niederlassung — 2000 Rubel (Art. 333.33 Pkt. 1 S. 1 2Steuerkodex RF).

<sup>160</sup> Die Form dieses Antrags und Führungsordnung des Registers ist durch die Anordnung des Justizministeriums RF vom 30.11.2012 N° 223 über die Führungsordnung des Registers von den NKO, die als ausländische Agenten agieren, festgelegt.

Die oben erwähnten Unterlagen sollen ins Justizministerium Russlands spätestens 3 Monate nach dem Tag eingereicht werden, an dem es von den Gründern beschlossen wurde, die NKO zu gründen. Das Justizministerium Russlands (seine territoriale Amtsbehörde) kann im Laufe von 14 Tagen entweder eine positive Entscheidung über die Staatliche Registrierung der entsprechenden NKO treffen, oder die Registrierung ablehnen bzw. einstellen<sup>161</sup>.

Die Registrierung der NKO kann aus folgenden Gründen abgelehnt werden:

- die Gründungs- bzw. anderen eingereichten Unterlagen widersprechen der Verfassung und der Gesetzgebung der Russischen Föderation;
- früher wurde bereits eine NKO mit dem gleichen Namen eingetragen;
- der Name der NKO verletzt die Sittlichkeit, nationale und religiöse Gefühle der Bürger;
- es wurden nicht alle nötigen Unterlagen eingereicht bzw. sie wurden in einer dafür nicht legitimierten Behörde eingereicht;
- die als NKO-Gründer auftretende Person darf laut dem Gesetz nicht als Gründer auftreten<sup>162</sup>;
- die vorgelegten Unterlagen enthalten unzuverlässige Informationen und Angaben.

<sup>161</sup> Die Verfahrensregelung der Antragsannahme, Prüfung der für die NKO-Registrierung nötigen Unterlagen und Entscheidung über die Registrierung werden ausführlich von der Verwaltungsverfahrenordnung des Justizministeriums RF über die Staatliche Dienst-sache im Bereich der Entscheidung über die Staatliche Registrierung der NKO geregelt, die von der Anordnung № 455 des Justizministeriums Russlands am 30.12.2011 festgelegt wurde.

<sup>162</sup> Als NKO-Gründer (Teilnehmer, Mitglieder) dürfen nicht auftreten: ausländische Bürger oder Staatenlose, deren Aufenthalt in der RF auf Grund einer Entscheidung als unerwünscht anerkannt wurde; Personen, die auf der Liste der Verdächtigten an Extremismus und Terrorismus aufgezählt sind; öffentliche oder religiöse Vereinigungen, deren Tätigkeit wegen Verdacht an Terrorismus eingestellt wurde; Personen, deren Tätigkeit auf Grund eines Gerichtsurteils als extremistische anerkannt wurde; Personen, die den an Gründer (Teilnehmer, Mitglieder) gestellten Anforderungen von föderalen Gesetzen über die nicht kommerziellen Organisationen verschiedener Art nicht entsprechen.

Es wurde z.B. der Antrag einer NKO abgelehnt, weil die Bestimmungen ihrer Satzung nicht dem Gesetz (und zwar den Befugnissen ihrer Vorstandsmitglieder oder den Quellen ihres Vermögens u. a.) entsprachen. In einem anderen Fall, weil keine Unterlagen vorgelegt wurden, die das Statut der NKO-Gründer bestätigen konnten. Außerdem wurden Registrierungsunterlagen später eingereicht, als es vom Gesetz vorgesehen ist (spätestens 3 Monaten nach dem Tag, an dem es von den Gründern beschlossen wurde, die NKO zu gründen)<sup>163</sup>. Die Registrierung einer NKO wurde z.B. abgelehnt, weil der Antragsteller den Beschluss über die NKO-Gründung und ihre Satzung mit Hinweis auf den NKO-Vorstand nicht vorgelegt hat oder z.B. weil es in der Satzung die Leiter der NKO-Tätigkeit und ihre Befugnisse, mögliche Änderungen von ihren Gründungsunterlagen, die Nutzung des Vermögens im Falle der NKO-Auflösung nicht bestimmt und vorgesehen wurden<sup>164</sup>.

Wenn die eingereichten Unterlagen nicht ordnungsgemäß sind, kann die NKO-Registrierung (nicht länger als für 3 Monate) eingestellt werden, bis der Antragsteller die aufgedeckten Mängel beseitigt. So wurde die Staatliche Registrierung der NKO «Ethik und Kultur» («Etika i kul'tura») eingestellt, weil in ihrem Namen der Hinweis auf ihre Tätigkeit fehlte und ihre Satzungsbestimmungen und wirtschaftliche Betätigung den Gesetzanforderungen widersprachen<sup>165</sup>. Im Falle, dass in der festgelegten Zeit (im Laufe von 3 Monaten) die Gründe, aus welchen die Registrierung einer NKO eingestellt wurde, nicht beseitigt werden, wird der Antrag abgelehnt. Über die entsprechende Entscheidung (die Einstellung oder Ablehnung der NKO-Registrierung) wird der Antragsteller im Laufe von 3 Tagen, nachdem diese Entscheidung getroffen wurde, schriftlich informiert.

Der NKO-Antragsteller kann die Ablehnung des Antrags vor der übergeordneten Behörde oder vor dem Gericht anfechten. Die Ablehnung des

<sup>163</sup> Siehe: Beschluss des Stadtgerichts Moskaus vom 22.11.2010 zum Aktenzeichen № 33–33686.

<sup>164</sup> Siehe: Berufungsbeschluss des Stadtgerichts Moskaus vom 12.12.2014 zum Aktenzeichen № 33–40132.

<sup>165</sup> Siehe: Berufungsbeschluss des Stadtgerichts Moskaus vom 08.12.2014 zum Aktenzeichen № 33–39297/2014.

Antrags verhindert einen wiederholten Antrag zur NKO-Registrierung nicht, wenn die die Ablehnung hervorgerufenen Mängel beseitigt sind.

Eine positive Entscheidung des Justizministeriums (bzw. seiner territorialen Behörde) über die NKO-Registrierung bildet den Grund zu ihrer Eintragung ins Einheitliche Staatsregister für juristische Personen. Eingetragen wird es vom Föderalen Steuerdienst Russlands (seiner territorialen Behörde), der die Funktionen der Führung dieses Registers übernommen hat.

Das Justizministerium Russlands (bzw. seine territoriale Behörde), das die Entscheidung über die Staatliche NKO-Registrierung getroffen hat, schickt alle Unterlagen und Angaben, die für die NKO-Eintragung ins Einheitliche Staatsregister für juristische Personen nötig sind, an den Föderalen Steuerdienst (seine territoriale Behörde). Eingetragen wird es vom entsprechenden Steueramt im Laufe von 5 Arbeitstagen ab dem Moment, ab dem die oben genannten Unterlagen und Angaben erhalten wurden.

Die Information über die NKO-Eintragung ins Einheitliche Staatsregister für juristische Personen wird nicht später als am nächsten Arbeitstag der Justizbehörde mitgeteilt, die die Entscheidung über die Registrierung getroffen hat. Die Justizbehörde soll im Laufe von 3 Arbeitstagen dem Antragsteller die Unterlagen schicken, die die Eintragung ins Register bestätigen.

Die gleiche Vorgehensweise wird bei der Staatlichen Registrierung im Falle der Reorganisation und der Auflösung der NKO und auch bei der Registrierung der in die NKO-Gründungsunterlagen eingetragenen Änderungen angewendet.

Die Staatliche Registrierung einiger nicht kommerziellen Organisationen (Konsumgenossenschaften, Immobilien-Eigentumsgenossenschaften u. a.) wird im allgemeinen Verfahren durchgeführt, das für juristische Personen vorgesehen ist. Laut diesem Verfahren wird die Entscheidung über NKO-Registrierung vom Föderalen Steuerdienst Russlands (seiner territorialen Behörde) getroffen. Die gleiche Behörde trägt die Angaben über die NKO ins Einheitliche Staatsregister für juristische Personen ein.

In diesem Fall sollen für die Registrierung der gegründeten NKO folgende Unterlagen vorgelegt werden:

- der Antrag in der festgelegten Form;

- der Beschluss über die Gründung einer juristischen Person (ein Protokoll oder ein anderes Papier);
- Gründungsunterlagen (in 2-facher Ausfertigung);
- Bestätigungsbeleg aus dem Register der ausländischen juristischen Personen des entsprechenden Landes bzw. ein anderer Beweis der gleichen Rechtsgültigkeit vom Statut der ausländischen juristischen Person, die als NKO-Gründer auftritt.

Die Registrierung wird vom territorialen Steueramt am Wohnsitz der NKO-Verwaltung verwirklicht. Die Registrierungsfrist darf nicht länger als 3 Arbeitstage sein, nachdem alle Unterlagen eingereicht wurden. Im Laufe dieser Zeit soll das Steueramt die Entscheidung über die staatliche Registrierung der NKO treffen und auf deren Grund in das Einheitliche Staatsregister für juristische Personen eintragen. Nicht später als 1 Arbeitstag (am Folgetag nach der oben genannten Frist) soll der Antragsteller den Beleg erhalten bekommen, das die Eintragung ins Register bestätigt.

Der Registrierungsantrag kann aus einigen Gründen, die vom Gesetz vorgesehen sind, abgelehnt werden, und zwar, wenn keine erforderlichen Unterlagen vorgelegt wurden; wenn diese Unterlagen in eine dafür nicht legitime Registrierungsbehörde eingereicht wurden; wenn der NKO-Name den festgelegten Anforderungen nicht entspricht u. a. Die Entscheidung über die Ablehnung soll den Hinweis auf den Ablehnungsgrund (zugelassene Mängel) enthalten. Über diese Entscheidung soll der Antragsteller im Laufe eines Arbeitstages ab dem Tag, an dem diese Entscheidung getroffen wurde, benachrichtigt werden. Diese Entscheidung darf vor der übergeordneten Behörde oder vor dem Gericht angefochten werden.

### 3.4. Rechtsfähigkeit

Eine nichtkommerzielle Organisation ist eine rechtsfähige juristische Person, die mit ihrem Vermögen für ihre Schulden haftet<sup>166</sup>.

<sup>166</sup> Art. 3 Abs.1 und Art. 25 Abs. 2 Gesetz „über nichtkommerzielle Organisationen“.

## 4. MITGLIEDER

*Prof. Dr. habil. Elena Antonovna Abrosimowa, Prof. Dr. habil. Tatjana Vladimirovna Sojfer, Dr. Darja Igorevna Miloslawskaja*<sup>167</sup>

### 4.1. Grundlagen

Das Gesetz „über die nichtkommerziellen Organisationen“ zählt in den Art. 6 bis Art. 11 des Abschnitts II verschiedene Rechtsformen auf, in denen eine nichtkommerzielle Organisation gegründet werden kann. Von diesen beruhen jedoch alle auf dem Prinzip der Mitgliedschaft. Hierzu gehören vor allem die gesellschaftlichen und religiösen Vereinigungen, die Gemeinschaften der kleinen Völker und der Kosaken sowie die nichtkommerzielle Partnerschaft und die Assoziation. Grundlage der anderen Organisationsformen ist dagegen das ihnen zur Verfügung bzw. zur Nutzung überlassene Vermögen.

### 4.2. Beginn und Ende der Mitgliedschaft

Folgende Personen dürfen nicht Gründer, Teilnehmer oder Mitglieder in einer NKO sein<sup>168</sup>:

- 1) ausländische Staatsbürger oder Staatenlose, die in der durch die geltende Gesetzgebung vorgeschriebenen Weise als unerwünscht auf dem Gebiet der Russischen Föderation erklärt wurden;
- 2) Personen, die ins Verzeichnis gemäß Pkt. 2 Art. 6 des Föderalen Gesetzes vom 7. August 2001 Nr. 115-FZ „Maßnahmen zur Bekämpfung der Legalisierung von Gewinnen aus Straftaten (Geldwäsche) sowie der Terrorismusfinanzierung“ aufgenommen wurden;

<sup>167</sup> *Prof. Dr. habil. Elena Antonovna Abrosimowa*, Lomonosov Universität Moskau; *Prof. Dr. habil. Tatjana Vladimirovna Sojfer*, Kutafin Universität Moskau; *Dr. Darja Igorevna Miloslawskaja*, Russische Universität der Völkerfreundschaft, „Juristen für die Bürgergesellschaft“, Moskau, mit Ausnahme der Abschnitte 4.1, 4.3 und 4.4 (Autor Dr. Hans-Joachim Schramm, Hochschule Wismar, Ostinstitut).

<sup>168</sup> Art. 15 Abs. 1.2 FZ NPO

- 3) gesellschaftliche Vereinigungen oder religiöse Organisationen, für die gemäß Art. 10 des Föderalen Gesetzes vom 25. Juli 2002 Nr. 114-FZ „Zur Bekämpfung extremistischer Aktivitäten“ ein Tätigkeitsverbot verhängt wurde;
- 4) Personen, deren Aktivitäten durch einen rechtskräftigen Gerichtsbeschluss als extremistisch eingestuft wurden;
- 5) Personen, die die Voraussetzungen für Gründer, Mitglieder oder Teilnehmer einer NKO nicht erfüllen, die durch die den Rechtsrahmen, die Gründungsordnung, die Tätigkeit, die Umstrukturierung und Auflösung der NKO bestimmenden Gesetze geregelt sind.

Außerdem dürfen frühere Leiter oder Vorstandsmitglieder einer gesellschaftlichen oder religiösen Vereinigung, die durch eine rechtskräftige Gerichtsentscheidung aufgrund ihrer extremistischen Aktivitäten aufgelöst oder verboten wurde, innerhalb von 10 Jahren ab Inkrafttreten der entsprechenden Gerichtsentscheidung keine andere NKO gründen.

Bei einigen Formen von NKO ist die Mindestanzahl der Gründer vorgegeben: Es sollen mindestens drei in einer gesellschaftlichen Organisation sowie mindestens zwei in einer Assoziation oder einem Verband sein.

### 4.3. Inhalt

Der Inhalt der Mitgliedschaft erschließt sich in erster Linie aus den Rechten der Mitgliederversammlung. Diese sind in Art. 29 FZ NKO niedergelegt und umfassen Mitentscheidungsbefugnisse vor allem bei den für den Verein wesentlichen Entscheidungen. Dazu gehört u. a. die Festlegung der prioritären Entwicklungsrichtungen.

### 4.4. Persönliche Haftung der Mitglieder

Spezielle Vorschriften zur Haftung von Mitgliedern einer NKO sind in den entsprechenden Gesetzen nicht enthalten. Es gelten allein die allgemeinen Vorschriften des ZGB RF, die eine persönliche Haftung von Personen vorsehen, die die Tätigkeit einer juristischen Person bestimmen, Art. 53–1 ZGB RF.

## 5. ORGANE

---

*Dr. Hans-Joachim Schramm*<sup>169</sup>

---

### 5.1. Mitgliederversammlung

Das FZ NKO enthält in Abschnitt V einige grundlegende Bestimmungen zu den Organen einer nichtkommerziellen Organisation, darunter auch der Mitgliederversammlung. Maßgebend sind dabei zunächst die einschlägigen Spezialgesetze. Art. 29 FZ NKO enthält darüber hinaus einige Bestimmungen zur Mitgliederversammlung, darunter zu ihren zwingenden Kompetenzen.

### 5.2. Vorstand

Demgegenüber sind die Vorschriften in Art. 30 über das Exekutivorgan eher kurz ausgefallen. Maßgebend bleibt insofern das Recht der Gründer, in der Satzung die Rechte und Pflichten des Exekutivorgans, insbesondere die Haftung gegenüber der Gesellschaft, zu regeln.

### 5.3. Weitere Vereinsorgane

Gemäß Art. 28 FZ NKO gilt für die Organisationsstruktur einer NKO weitgehend das Prinzip der Satzungsfreiheit. Die Schaffung weiterer Organe ist daher grundsätzlich möglich.

### 5.4. Haftung des Vereins für seine Organe

Die Zurechnung deliktischen Verhaltens erfolgt nach allgemeinem Schuldrecht<sup>170</sup>.

<sup>169</sup> *Dr. Hans-Joachim-Schramm*, Hochschule Wismar, Ostinstitut.

<sup>170</sup> Art. 1068 ZGB RF.

### 5.5. Persönliche Haftung der Mitglieder der Organisation und der Mitglieder der Leitungsorgane

Ausdrücklich geregelt wird die Frage der persönlichen Haftung der Mitglieder im Gesetz über die nichtkommerzielle Organisation nicht. Einschlägig sind insofern die allgemeinen Regeln des Zivilgesetzbuches<sup>171</sup>. Eine Haftung der Mitglieder für die Schulden der Gesellschaft ist wegen des nichtkommerziellen Charakters nicht vorgesehen.

## 6. DIE TÄTIGKEIT DES VEREINS UND IHRE GRENZEN

---

*Prof. Dr. habil. Elena Antonovna Abrosimowa, Dr. Darja Igorevna Miloslawskaja, Prof. Dr. habil. Tatjana Vladimirovna Sojfer*<sup>172</sup>

---

### 6.1. Tätigkeit im Rahmen der Satzung

Zu dieser Thematik ist in Art. 24 FZ NKO bestimmt, dass eine nichtkommerzielle Organisation ihre Tätigkeit zur Erfüllung des in der Satzung festgelegten Zieles ausübt. Aus Art. 32 FZ NKO ergeben sich verschiedene Pflichten zur Rechnungslegung und Berichterstattung. Regelmäßig sind nichtkommerzielle Organisationen verpflichtet, einmal im Jahr einen Tätigkeitsbericht abzulegen und Rechnung zu legen über den Erwerb von finanziellen Mitteln und deren Verwendung sowie über die Mitglieder der Leitungsorgane. Die Berichtspflicht besteht dabei sowohl gegenüber den Steuerbehörden und dem staatlichen Statistikamt als auch dem „bevollmächtigten Organ“. Gemäß der Regierungsverordnung Nr. 705 vom 11.7.2012 „über die föderale staatliche Aufsicht über nichtkommerziellen Organisationen“ ist das Justizministerium die zuständige Behörde.

<sup>171</sup> Art. 53–1 ZGB RF.

<sup>172</sup> *Prof. Dr. habil. Elena Antonovna Abrosimowa*, Lomonosov Universität Moskau; *Prof. Dr. habil. Tatjana Vladimirovna Sojfer*, Kutafin Universität Moskau; *Dr. Darja Igorevna Miloslawskaja*, Russische Universität der Volkerfreundschaft, „Juristen für die Bürgergesellschaft“, Moskau, mit Ausnahme des Abschnitts 6.1 (Autor *Dr. Hans-Joachim Schramm*, Hochschule Wismar, Ostinstitut).



## 6.2. Sonderregeln für bestimmte NKO

Werden einer NKO die Funktionen eines ausländischen Agenten nachgewiesen<sup>173</sup>, so wird ihr eine Reihe zusätzlicher Pflichten und Begrenzungen gegenüber dem insoweit zuständigen Justizministerium auferlegt:

- abweichende Berichtstermine (Berichte über laufende Aktivitäten, Auskunft über die Mitglieder des Vorstands — alle 6 Monate, Nachweise über die Geldausgaben und Verwendung sonstiger Vermögenswerte, darunter auch aus ausländischen Quellen — alle 3 Monate, Wirtschaftsprüfungsberichte — alle 12 Monate);
- alle Materialien, die von einer als ausländischen Agent agierenden NKO veröffentlicht werden, darunter auch in den Medien und (oder) im Internet, müssen mit einem Hinweis darauf versehen werden, dass diese Materialien von einer als ausländischen Agent agierenden NKO erstellt oder vertrieben werden;
- spezifische Arten der verwaltungsrechtlichen<sup>174</sup> und strafrechtlichen<sup>175</sup> Haftung für die Nichtvorlegung der erforderlichen Informationen, fehlende Markierung der veröffentlichten Materialien sowie böswillige Nichterfüllung der Unterlagenbereitstellungspflicht zur Eintragung in das Register von NKO, die als ausländische Agenten agieren.

Besonders problematisch erscheint in diesem Zusammenhang die mit dem Gesetz Nr. 179 FZ vom 2.06.2016 neu erarbeitete Definition einer politischen Tätigkeit in Art. 2 Absatz 6 FZ NKO: Als „Tätigkeit im Bereich Staatsaufbau, Schutz der Verfassungsordnung, der föderativen Struktur, der staatlichen Souveränität und territorialen Integrität Russlands, der Gewährleistung von Rechtsstaatlichkeit, der Rechtsordnung, der staatlichen und sozialen Sicherheit, der Staatsverteidigung, Außenpolitik, der sozial-ökonomischen und nationalen Entwicklung Russlands, der Entwicklung vom politischen System, der Aktivitäten von Staatsorganen oder von örtlichen Selbstverwaltungen, der gesetzlichen Regelung von Menschenrechten und Grundfreiheiten, die den Zweck hat, auf Entscheidungen staatlicher

Stellen Einfluss zu nehmen, auf eine Änderung der staatlichen Politik hinzuwirken oder die öffentliche Meinung zu beeinflussen“. Außerdem nennt das FZ NKO Aktionen, die es als Formen zur Ausübung einer politischen Tätigkeit betrachtet:

- Teilnahme an Organisation oder Durchführung öffentlicher Veranstaltungen wie Versammlungen, Kundgebungen, Demonstrationen und Absperrposten sowie öffentliche Debatten, Diskussionen und Auftritte;
- Teilnahme an Aktivitäten, die den Zweck haben, ein bestimmtes Wahl- oder Abstimmungsergebnis zu erzielen, sowie Teilnahme an Wahlbeobachtungen, Mitwirkung bei der Bestellung von Wahlkommissionen sowie bei der Tätigkeit der politischen Parteien;
- öffentliche Aufrufe an Staatsorgane, örtliche Selbstverwaltungen und ihre Beamten sowie andere Aktivitäten, die Einfluss auf die Tätigkeit dieser Stellen ausüben, darunter auch Aktivitäten zur Durchsetzung, Änderung oder Aufhebung von Gesetzen und anderen Regelungen;
- Verbreitung von Meinungen zu den Entscheidungen sowie zur Politik der Staatsorgane;
- Bildung der politischen Einstellungen und Meinungen der Öffentlichkeit, darunter durch Meinungsumfragen und Veröffentlichung ihrer Ergebnisse oder durch sonstige soziologische Forschungen;
- Einbeziehung der Staatsbürger (darunter auch Minderjährige) in die politische Tätigkeit;
- Finanzierung der politischen Tätigkeit.

Als politische dürfen hingegen keine wissenschaftlichen Einrichtungen, Wohlfahrtsorganisationen, Gesundheitsforschungs- und Gesundheitsschutzeinrichtungen, Kulturzentren, Sportvereine, Umweltbewegungen oder Organisationen eingestuft werden, die sich für die soziale Absicherung der Bevölkerung oder die Unterstützung von Müttern und Kindern einsetzen.

## 6.3. Sanktionen

Die NKO, die als ausländische Agenten gelistet wurden, sind verpflichtet, über ihre Tätigkeit die entsprechenden bevollmächtigten Staatsbehörden

<sup>173</sup> Art. 2 Abs. 6 FZ NPO.

<sup>174</sup> Art. 19.7.5–2, 19.34 OWiG RF.

<sup>175</sup> Art. 330.1 StrGB RF.

zu informieren. Sie sollen Berichte über ihre Tätigkeit und Personal ihrer Verwaltung einmal im Halbjahr; Unterlagen darüber, für welche Zwecke Geldmittel und andere Vermögenswerte ausgegeben wurden, jedes Jahresviertel und den Wirtschaftsprüfungsbericht jährlich vorlegen. Wenn diese Angaben und Berichte nicht rechtzeitig oder nicht in vollem Umfang vorgelegt werden oder unzuverlässig sind, dann wird diese NKO verwarnet oder administrativ bestraft (die Geldstrafe beträgt 100.000–300.000 Rubel)<sup>176</sup>.

Eine Geldbuße wird auch auferlegt, wenn die NKO, die als ausländischer Agent agiert, ihr Tätigkeitsverfahren verletzt. Wenn die NKO faktisch als ausländischer Agent agiert, dabei aber ins Register der entsprechenden Vereinigungen nicht eingetragen ist, so kann sie auch administrativ bestraft werden (die Geldstrafe beträgt 100.000–300.000 Rubel)<sup>177</sup>. Es sei dabei betont, dass das Verfassungsgericht RF diese Bestimmung teilweise nicht anerkannt hat, und zwar, was die minimale Höhe der Geldbuße angeht, weil die der Verfassung RF nicht entspricht. Nach Meinung des Verfassungsgerichts gibt diese Bestimmung dem Gesetzeshüter keine Möglichkeit, den Charakter und die Folgen der begangenen Ordnungswidrigkeit und den Schuldgrad der nicht kommerziellen Organisation, ihre Vermögenslage und die anderen für administrative Verantwortung relevanten Momente angemessen zu berücksichtigen, um eine gerechte angemessene administrative Strafe zu gewährleisten<sup>178</sup>.

Als noch eine Verletzung der NKO, die als ausländischer Agent agiert, wird anerkannt, wenn diese NKO Materialien — auch durch Massenmedien oder Internet — publiziert oder verbreitet, ohne darauf hinzuweisen, dass die von der NKO vorbereitet wurden, die als ausländischer Agent agiert. Solche Handlungen von NKO, können bestraft werden (die Geldstrafe beträgt dabei 300.000–500.000 Rubel)<sup>179</sup>.

<sup>176</sup> Art. 19, 7 Ordnungswidrigkeitengesetz RF (OWiG RF) ff. — OWiG RF.

<sup>177</sup> Art. 19.34 Abs. 1 OWiG RF.

<sup>178</sup> Entscheidung der Verfassungsgerichtes RF vom 08.04.2014 № 10-P.

<sup>179</sup> Art. 19.34 Abs. 2 OWiG RF Art. 19.34 Abs. 2.

## 7. FINANZIERUNG

*Prof. Dr. habil. Elena Antonovna Abrosimowa, Prof. Dr. habil. Tatjana Vladimirovna Sojfer, Dr. Darja Igorevna Miloslawskaja*<sup>180</sup>

### 7.1. Finanzierungsquellen

FZ NKO sieht u. a. freiwillige Sach- und Geldspenden oder Beiträge der Gründer und Mitglieder als zulässige Vermögensquellen einer NKO vor.

Beiträge der Gründer bilden die Vermögensgrundlage jeder juristischen Person. Dabei kennt das russische NKO-Recht die Begriffe „Stammkapital“ und „Grundkapital“ nicht. Es werden auch keine Anforderungen an den Vermögensbestand oder die Vermögenshöhe gestellt. Die regelmäßigen Zuwendungen der Gründungsmitglieder werden ausschließlich in den konstituierenden Unterlagen der NKO geregelt.

Der Beitrag ist eine Geldsumme, die von einem Mitglied der NKO zur Deckung ihrer Kosten oder zu anderen Zwecken in der durch die Satzung der NKO vorgeschriebenen Weise eingebracht wird.

Im Gegensatz zu gewerblichen Unternehmen verfügen die NKO über viel mehr Freiheit bei der Verwendung der Eintritts- und Mitgliedsbeiträge. Die Höhe der Beiträge sowie Art und Weise der Einzahlung wird in den konstituierenden Unterlagen der NKO oder durch die Vorstandsentscheidung festgelegt.

Die Spende ist das Verschenken einer Sache oder eines Rechts zu einem gemeinnützigen Zweck. ZGB RF erfordert keine Erlaubnis oder Zustimmung bei der Annahme einer Spende, dennoch kann der Spender seine Vermögensspende gezielt für einen bestimmten Zweck leisten. Die NKO muss als Empfänger einer zweckgebundenen Spende alle damit verbundenen Transaktionen gesondert erfassen. Wird die zweckmäßige Verwendung des zweckgebunden gespendeten Vermögens infolge der geänderten

<sup>180</sup> *Prof. Dr. habil. Elena Antonovna Abrosimowa, Lomonosov Universität Moskau; Prof. Dr. habil. Tatjana Vladimirovna Sojfer, Kutafin Universität Moskau; Dr. Darja Igorevna Miloslawskaja, Russische Universität der Volkerfreundschaft, „Juristen für die Bürgergesellschaft“, Moskau.*

Verhältnisse nicht möglich, so bedarf die Nutzung zu einem anderen Zweck einer Zusage des Spenders oder — beim Ableben bzw. der Auflösung des Spenders — eines Gerichtsentscheids.

Die nicht zweckmäßige Verwendung des zweckgebunden gespendeten Vermögens oder Veränderung des angegebenen Zwecks ohne Zustimmung des Spenders ermächtigt den Spender oder seine Rechtsnachfolger, die Spende rückgängig zu machen.

Als eine Förderung wird eine Geldsumme oder ein Vermögen anderer Art bezeichnet, wenn folgende Voraussetzungen vorliegen:

- Es werden unentgeltlich und nicht rückzahlbar konkrete Projekte im Bereich Bildung, Kunst, Kultur, Gesundheitsschutz (speziell AIDS, Drogensucht, Kinderonkologie samt Onkohämatologie, Kinder-Endokrinologie, Hepatitis und Tuberkulose), Umweltschutz, Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die von dem russischen Recht vorgesehen sind, Sozialpflege von minderbemittelten und benachteiligten Bevölkerungsgruppen sowie konkrete wissenschaftliche Forschungen gefördert;
- Die Förderung erfolgt zu Bedingungen des Förderers mit einem obligatorischen Nachweis über die zweckmäßige Verwendung der Geldmittel.

Der Begriff „Förderung“ wird im Steuerrecht nur in Bezug auf NKO verwendet, da andere Förderungen normalerweise als Spendenverträge formalisiert werden.

Die Beiträge der Gründer, Mitgliedsbeiträge und Spenden können sowohl von russischen als auch von ausländischen juristischen und natürlichen Personen kommen, darunter auch von internationalen Organisationen. Die Finanzierung der NKO aus ausländischen Quellen ist zwar erlaubt, unterliegt aber besonderen Regeln, die im FZ NKO festgelegt sind.

Die NKO, die Geldmittel oder sonstiges Vermögen aus ausländischen Quellen bezogen haben, erfassen diese Einnahmen gesondert von den anderen Einnahmen der NKO.

Alle NKO sind verpflichtet, Berichte über die laufenden Aktivitäten, Auskünfte über Vorstandsmitglieder sowie Nachweise über den Zweck der

getätigten Ausgaben bei der zuständigen Behörde einzureichen, auch wenn dieses Vermögen aus ausländischen Quellen stammt.

Eine weitere vermögensbildende Tätigkeit einer NKO ist die so genannte „gewinnbringende Tätigkeit“. Dieser Begriff ersetzt den allgemein bekannten und früher vom Gesetzgeber verwendeten Begriff „unternehmerische Tätigkeit“. Diese Tätigkeit einer NKO kann nur bedingt als unternehmerisch angesehen werden, da dabei nur drei der fünf möglichen Charakteristiken vorliegen: Selbständigkeit, Eigenrisiko und Formen der Ausübung. Diese Frage betrifft nicht unmittelbar die Finanzierung und wird hier somit nicht weiter erörtert.

## 7.2. Insbesondere: Finanzierung aus dem Ausland

Die Einstufung als „ausländischer Agent“ begrenzt die NKO-Finanzierungsmöglichkeiten aus dem Ausland nicht, macht aber die Überlebensstrategien der NKO komplizierter und fordert von den ausländischen Gründern, Mitgliedern und Spendern Behutsamkeit und Achtung beim Umgang mit den Aktivitäten der entsprechenden NKO.

Außer dem verkürzten Intervall der Berichtseinreichung (alle 6 Monate) sind die als ausländische Agenten eingestuften NKO darüber hinaus verpflichtet, einmal jährlich einen Wirtschaftsprüfungsbericht und quartalsweise detailliertere Informationen zum Verwendungszweck der aus dem Ausland bezogenen Geldmittel und sonstiger Vermögenswerte sowie zu den entsprechenden Transaktionen bei der zuständigen Behörde einzureichen. Alle Materialien, die von einem „ausländischen Agenten“ veröffentlicht werden, müssen mit einem Hinweis auf den Status „ausländischer Agent“ versehen werden.

Die Rechtsanwendungspraxis zeigt, dass dieser Status sehr kostenaufwendig für die NKO ist. So schätzen die Experten die Kosten für die Eintragung einer NKO in das „Register der ausländischen Agenten“ mit 6.000 Rubel (ca. 85 Euro), wobei die Kosten für Erstellung der Jahresberichte und Erfüllung sonstiger Vorschriften sich auf 78.560 Rubel belaufen (knapp über 1.000 Euro).

Heutzutage verzichten daher viele russische NKO auf Finanzierung aus ausländischen Quellen. Die Rechtsprechung zur Einstufung von NKO als „ausländische Agenten“ ist zurzeit noch nicht übereinstimmend genug.

### 7.3. Rechnungslegung

Auf Grund der Normen der russischen Gesetzgebung sind die NKO als juristische Personen verpflichtet, ihre Berichte beim Justizministerium der Russischen Föderation zu erstatten.

Laut dem für gemeinnützige, nicht kommerzielle Organisationen gültigen Gesetz<sup>181</sup> sollen die NKO jährlich bis zum 15. April einen Jahresbericht über die Tätigkeit der NKO im letzten Jahr; Angaben übers Personal ihrer Verwaltung<sup>182</sup>, die Finanzabrechnung über ausgegebene Geldmittel und über die Nutzung des anderen Vermögens (einschließlich der Vermögenswerte aus den ausländischen Quellen) in die territoriale Behörde des Justizministeriums RF erstatten<sup>183</sup>. Die nicht kommerziellen Organisationen veröffentlichen ihre Berichte im Internet oder lassen sie in den Massenmedien publizieren.

Es gibt aber auch eine andere, einfachere Vorgehensweise<sup>184</sup>. Diese wird in Bezug auf alle nicht kommerziellen Organisationen angewandt außer den gesellschaftlichen Vereinigungen (gesellschaftlichen Organisationen und Bewegungen).

Diese Vorgehensweise wird angewandt, wenn unter den Gründern, Teilnehmern und Mitgliedern der nicht kommerziellen Organisationen keine Ausländer, Staatenlosen oder ausländischen Organisationen gibt; wenn die nicht kommerzielle Organisation im Laufe des Jahres keine Vermögenswerte oder Geldmittel aus den ausländischen Quellen bekommen hat; wenn die von der Organisation erhaltenen Geldmittel oder Vermögenswerte nicht über 3 Mio. Rubel hinausgehen.

Die Berichterstattung von NKO wird im Art. 29 des Föderalen Gesetzes vom 19.05.1995 über gemeinnützige gesellschaftliche Vereinigungen geregelt. Laut diesem Gesetz sollen die NKO jährlich bis zum 15. April des laufenden Jahres die Angaben über die Fortsetzung ihrer Tätigkeit (mit Hinweis auf den Wohnsitz ihrer Verwaltung), über ihren Namen und die Informationen über ihre Leiter in solchem Umfang mitteilen, die für das Einheitliche Staatsregister der juristischen Personen relevant sind. Zu diesem Termin sollen die NKO auch Bericht über die Geldmittel und andere Vermögenswerte erstatten, die aus ausländischen Quellen eingenommen wurden. Sie sollen mitteilen, zu welchen Zwecken diese Geldmittel und Vermögenswerte gebraucht und tatsächlich ausgegeben wurden. Die NKO sollen den Bericht über die Nutzung ihres Vermögens<sup>185</sup> entweder publizieren lassen oder anderweitig den öffentlichen Zugang zu diesem Bericht gewährleisten.

Die Wohltätigkeitsorganisationen erstatten ihre Berichte auf Grund ihrer Rechtsform und gemäß dem Föderalen Gesetz vom 11.08.1995 Art. 19 Pkt. 2, § 135-FZ über Wohltätigkeit und Wohltätigkeitsorganisationen. Von ihnen werden Jahresberichte über ihre Tätigkeit in einer freien Form eingereicht, wo die Angaben über wirtschaftliche und finanzielle Tätigkeit mitgeteilt werden, die den Anforderungen vom FZ über Wohltätigkeit und Wohltätigkeitsorganisationen entsprechen. Diese Angaben betreffen:

- die Nutzung der Vermögenswerte und die Ausgaben der Geldmittel seitens der entsprechenden Wohltätigkeitsorganisation;
- die Leiter der entsprechenden Wohltätigkeitsorganisation;
- den Inhalt der Wohltätigkeitsprogramme von entsprechender Wohltätigkeitsorganisation (Aufzählung und Beschreibung dieser Programme);
- den Tätigkeitsinhalt und deren Ergebnisse von der entsprechenden Wohltätigkeitsorganisation;
- die Verletzungen der Anforderungen des FZ über Wohltätigkeit und Wohltätigkeitsorganisationen, die im Prozess der vom Steueramt durchgeführten Prüfungen aufgedeckt wurden, und Informationen

<sup>181</sup> Pkt. 3 Art. 32 des föderalen Gesetzes vom 12.01.1996 N7 FZ über nicht kommerzielle Organisationen» (f. — FZ NPO).

<sup>182</sup> Form ON0001.

<sup>183</sup> Form ON0002.

<sup>184</sup> Pkt. 3.1. Art. 52 FZ NPO.

<sup>185</sup> Form ON0003.

darüber, welche Maßnahmen zu deren Beseitigung unternommen wurden.

Dieser Bericht soll in die territoriale Behörde des Justizministeriums persönlich oder per Post bis zum 30. März des nach dem Berichtsjahr nächsten Jahres eingereicht werden.

Die nichtkommerziellen Organisationen sollen ihre Berichte ins Justizministerium der Russischen Föderation bzw. seine territorialen Behörde unmittelbar oder als Postsendung mit Inhaltserklärung einreichen. Sie können auch ihre Berichte im Internet auf den dafür bestimmten Informationsressourcen des Justizministeriums veröffentlichen. Der Zugang zu diesen Berichten soll im Internet über die offizielle Internetseite des Justizministeriums Russlands bzw. dessen territorialen Behörde gewährleistet werden<sup>186</sup>.

Zusätzlich können diese Berichte im Internet auf der Internetseite der nichtkommerziellen Organisation oder auf anderen Internetseiten untergebracht werden. Dabei soll dieser Bericht im Internet mindestens ein Jahr lang zugänglich bleiben<sup>187</sup>.

Die folgenden Angaben dürfen nicht veröffentlicht werden: Geburtsdatum; Daten aus dem Reisepass und Ausweis; Wohnsitz (Adresse) von Personen aus dem NKO-Vorstand; Berichte, deren Daten und Bilder durch Gesetzgebung der Russischen Föderation verboten bzw. begrenzt sind.

Die Veröffentlichung der Berichte oder Mitteilungen im Internet auf den Informationsressourcen des Justizministeriums Russlands erfolgt, nachdem die auf der Internetseite zu findende Berichtsform ausgefüllt oder nachdem die Datei mit dem Bericht oder Mitteilung angehängt wird<sup>188</sup>. Als Datum der Veröffentlichung von Berichten oder Mitteilungen im Internet auf den Informationsressourcen des Justizministeriums Russlands gilt das Datum, ab wann der Zugang dazu frei wird.

Die Sonderregelung<sup>189</sup> für Berichte der nichtkommerziellen Organisationen, die als ausländische Agenten anerkannt sind, sind:

- diese NKO sollen ihre Berichte unmittelbar ins Justizministerium RF einreichen;
- jedes Vierteljahr (bis zum 15. jedes Folgemonats nach dem Vierteljahresabschluss) sollen diese NKO die Unterlagen einreichen mit den Angaben über Zwecke der ausgegebenen Geldmittel und über die Nutzung der anderen Vermögenswerte, einschließlich Angaben über faktische Ausgaben und Nutzung der Mittel, die aus den ausländischen Quellen bekommen wurden<sup>190</sup>;
- einmal in 6 Monaten (bis zum 15. jedes Folgemonats nach dem Halbjahresabschluss) sollen diese NKO die Unterlagen mit dem Bericht über ihre Tätigkeit und Personal einreichen<sup>191</sup>;
- jährlich (bis zum 15. April des nächsten Jahres nach dem Jahresabschluss) sollen diese NKO den Prüfungsbericht einreichen.

Die NKO, die als ausländische Agenten agieren, sollen einmal in 6 Monaten im Internet oder über Massenmedien die Berichte über ihre Tätigkeit im gleichen Umfang wie für das Justizministerium veröffentlichen lassen<sup>192</sup>.

Im letzten Jahrzehnt sind so genannten öffentlichen Berichte von NKO üblich geworden, die von der Gesetzgebung nicht vorgesehen sind und von Bestrebungen der NKO zeugen, ihre Tätigkeit möglichst offen und transparent zu machen. Diese Berichte sind für die breite Öffentlichkeit und zwar für die Menschen bestimmt, die sich für ihre Tätigkeit, Finanzierungsquellen und Ergebnisse ihrer Programme und Projekte interessieren. Diese freiwilligen Berichte sind im Vergleich zu den obligatorischen mit den meist festgelegten formellen Informationen viel einfacher geschrieben, sie enthalten Bilder und Rückmeldungen von den Menschen, die eine reale Hilfe von NKO bekommen haben. Das ruft ein großes Interesse hervor und lockt neue Teilnehmer zur gemeinnützigen Tätigkeit heran, was dem Ziel jeder NKO entspricht.

<sup>186</sup> www.unro.minjust.ru.

<sup>187</sup> Pkt. 3 Anhang zur Anordnung des Justizministeriums RF vom 07.10.2010 Moskau N° 252 über die Veröffentlichung der Berichte über die Tätigkeit und Fortsetzung der Tätigkeit von nicht kommerziellen Organisationen im Internet.

<sup>188</sup> www.unro.minjust.ru.

<sup>189</sup> Pkt. 3.1. Art. 52 FZ NPO.

<sup>190</sup> Form OPA 001.

<sup>191</sup> die gleiche Form.

<sup>192</sup> Pkt. 3.2. Art. 32 FZ NPO.

## 8. BESTEUERUNG UND STEUERBEFREIUNG

*Prof. Dr. habil. Elena Antonovna Abrosimowa, Prof. Dr. habil. Tatjana Vladimirovna Sojfer, Dr. Darja Igorevna Miloslavskaja*<sup>193</sup>

Steuer und Besteuerung werden im Steuergesetzbuch sowie in den darauf aufbauenden föderalen Gesetzen geregelt. In der Praxis gilt das Steuergesetzbuch als die wichtigste Besteuerungsnorm, die die Arten verschiedener in der Russischen Föderation gültigen Steuern und Gebühren festlegt, sowie die notwendigen Voraussetzungen, Rechte und Verpflichtungen der Steuerzahler und der Steuerbehörden festlegt. Dabei haben die Regionen Russlands die Möglichkeit, regionale Regeln und Steuervergünstigungen einzuführen.

Die relativ weit verbreitete Meinung darüber, dass eine NKO gemeinnützig und somit auch nicht steuerpflichtig ist, stimmt bei weitem nicht. Die Nichterfüllung gesetzlicher Regelungen kann schwere Folgen haben, da die Unkenntnis des Gesetzes nicht von der Verantwortung befreit. Die Haftung für Steuervergehen wird durch das Steuergesetzbuch, Gesetzbuch über Ordnungswidrigkeiten sowie durch das Strafgesetzbuch der Russischen Föderation vorgesehen.

Die von NKO zu zahlenden Steuern richten sich nach dem angewandten Besteuerungsmodell.

Nach Stand vom 1. September 2016 sind zwei Besteuerungsmodelle für NKO relevant:

- 1) Gesamtbesteuerungsverfahren: Die Steuerzahler entrichten im Rahmen dieses Verfahrens die Mehrwertsteuer, die Gewinnsteuer sowie die Vermögenssteuer für Unternehmen.
- 2) Vereinfachtes Besteuerungsverfahren: Die Steuerzahler entrichten im Rahmen dieses Verfahrens entweder 6% von der Gesamtsumme

der Einnahmen oder 15% von der Summe „Einnahmen minus Ausgaben“.

Gesamtbesteuerungsverfahren: NKO, die das Gesamtbesteuerungsverfahren anwenden, entrichten drei Steuern (und führen das entsprechende Berichtswesen): Die Mehrwertsteuer, Gewinnsteuer sowie Vermögenssteuer für Unternehmen. Jede dieser Steuern wird im separaten Kapitel des Steuergesetzbuches der Russischen Föderation (im Weiteren: SGB RF) beschrieben.

Mehrwertsteuer: Die Besteuerungsregeln für die Mehrwertsteuer werden im Kapitel 21 des Steuergesetzbuches festgelegt. Steuerpflichtig sind juristische Personen, die Waren oder Leistungen in der Russischen Föderation verkaufen.

Der Regelsteuersatz beträgt 18 Prozent, wobei einige gesetzlich festgelegte Warengruppen mit 10 Prozent oder gar nicht besteuert werden.

NKO sind nur in dem Fall mehrwertsteuerpflichtig, wenn sie eine gewinnbringende Tätigkeit ausüben (bis 1. September 2014: „unternehmerische Tätigkeit“). Ist das der Fall, so ist die NKO verpflichtet, die Mehrwertsteuer anzurechnen und an das Staatsbudget abzuführen. Steuerlich absetzbar ist dabei der Wert von Waren und Leistungen, die von der NKO aus den Einnahmen von der „wirtschaftlichen Tätigkeit“ erworben und zum „wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb“ verwendet wurden.

Unterschreitet die Summe der Einnahmen von wirtschaftlicher Tätigkeit einer NKO in den letzten drei Kalendermonaten 2 Millionen Rubel, so kann die NKO eine Befreiung von der Mehrwertsteuerpflicht beantragen.

Alle Spenden, Zuwendungen und zweckgebundene Förderungen unterliegen nicht der Mehrwertbesteuerung.

Verwendet eine NKO das vereinfachte Besteuerungsverfahren, ist eine Mehrwertsteuererklärung auch dann einzureichen, wenn keine mehrwertsteuerpflichtigen Transaktionen in der Berichtsperiode vorliegen. Die Erklärung wird quartalsweise bis zum 25. des Folgemonats ausschließlich in elektronischer Form eingereicht.

Gewinnsteuer für Unternehmen: Die Gewinnsteuer wird im Kapitel 25 SGB RF beschrieben. Der Steuersatz beträgt 20% der Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben der NKO, ermittelt nach den Vorgaben des

<sup>193</sup> *Prof. Dr. habil. Elena Antonovna Abrosimowa*, Lomonosov Universität Moskau; *Prof. Dr. habil. Tatjana Vladimirovna Sojfer*, Kutafin Universität Moskau; *Dr. Darja Igorevna Miloslavskaja*, Russische Universität der Volkerfreundschaft, „Juristen für die Bürgerschaft“, Moskau.

Kapitel 25 SGB RF. Bei der Kalkulation der Gewinnsteuer ist es äußerst wichtig, die Einnahmen der NKO korrekt zu klassifizieren. Die Regeln dafür sind ebenfalls im Kapitel 25 SGB RF ausgelegt. Die zweckgebundenen Förderungen und Zuwendungen an NKO (darunter auch Spenden und Mitgliedsbeiträge) sind von der Gewinnsteuer laut Art. 251 SGB RF befreit. Es ist dabei zu beachten, dass die Einnahmen und Ausgaben im Rahmen einer zweckgebundenen Zuwendung buchmäßig getrennt erfasst werden müssen, sonst unterliegen diese Einnahmen der Gewinnsteuer: Außerdem gilt im russischen Steuerrecht das „Form over Substance“-Prinzip, wonach die Steuerbehörden die wirtschaftliche Wirkung eines Vertrages vorrangig betrachten. Entspricht in diesem Sinne ein von der NKO abgeschlossener Spendenvertrag nach Inhalt und Wirkung einem entgeltlichen Dienstleistungsvertrag, so kann das im Ergebnis einer Steuerprüfung zu einer Nachberechnung der Gewinnsteuer führen. Da der Begriff „Spende“ im Zivilgesetzbuch der Russischen Föderation (im Weiteren: ZGB RF) definiert ist, richtet sich eine NKO beim Abschluss eines Spendenvertrags nach dem Zivilrecht, und zwar nach Art. 582 ZGB RF.

Beim Abschluss eines Förderungsvertrages muss sich eine NKO im Klaren sein, dass eine „Förderung“ im Sinne des Steuergesetzbuches nur von den durch den Beschluss der Regierung der RF Nr. 485 vom 28. Juni 2008 genehmigten ausländischen und internationalen Organisationen und von den durch den Beschluss der Regierung der RF Nr. 602 vom 15. Juli 2009 genehmigten russischen Organisationen erfolgen darf. Sonstige Zuwendungen von anderen Organisationen werden nicht als „Förderungen“ im Sinne des Steuergesetzbuches anerkannt und sind somit nicht von der Gewinnsteuer befreit.

Gewinnsteuererklärungen sind im Regelfall quartalsweise einzureichen. Wenn aber im Kalenderjahr keine gewinnsteuerpflichtigen Zuwendungen vorliegen, dürfen NKO die Erklärung nur einmal jährlich nach dem Jahresabschluss samt Nachweis über die zweckmäßige Verwendung der Geldmittel einreichen.

Vermögenssteuer: Die Vermögenssteuer fällt für die NKO dann an, wenn sie steuerpflichtige Vermögenswerte in der Bilanz haben, z.B. eigene Büroräume oder andere Immobilien. Die Besteuerungsregeln sind im

Kapitel 30 des Steuergesetzbuches beschrieben. Der Steuersatz wird von der regionalen Regierung festgelegt, darf aber nie 2,2 Prozent überschreiten.

Nach dem Stand von 12. Juli 2016 wird das bewegliche Vermögen gemäß Art. 281 SGB RF nicht besteuert, wenn es nach dem 1. Januar 2013 bei den juristischen Personen erworben wurde, die nie in einer Rechtsformänderung oder Auflösung begriffen wurden, vorausgesetzt, dass der Käufer und der Verkäufer keine gegenseitig abhängigen Personen sind. Insoweit unterliegen die meisten NKO nicht der Vermögenssteuer.

Vereinfachtes Besteuerungsverfahren: In der Praxis wenden die meisten NKO in Russland das vereinfachte Besteuerungsverfahren an, geregelt im Kapitel 26.2 SGB RF: Neugegründete Unternehmen sind berechtigt, das vereinfachte Besteuerungssystem ab Registrierung anzuwenden, wenn sie den entsprechenden Antrag entweder zusammen mit den anderen Registrierungsunterlagen in das Justizministerium einreichen oder ihn binnen 30 Tage ab Eintragung in das Einheitliche Register der juristischen Personen stellen. Die bestehenden NKO dürfen zum vereinfachten Verfahren wechseln, solange der Jahresumsatz für 9 Kalendermonate 45 Mio. Rubel nicht übersteigt und der Restwert des Vermögens zum Jahresende weniger als 100 Mio. Rubel ist. Der Einnahmen-Schwellenwert wird jährlich um den jeweils vorgeschriebenen Deflator-Wert heraufgesetzt, d. h. dass im Jahre 2016 beim Deflator-Wert von 1,329 sich der Einnahmen-Schwellenwert auf 59.805 Mio. Rubel beläuft. NKO mit Filialen dürfen das vereinfachte Besteuerungsverfahren nicht verwenden.

Im vereinfachten Verfahren werden anstatt der Mehrwertsteuer, Gewinnsteuer und Vermögenssteuer zwei folgende Besteuerungsvarianten eingesetzt: Eine pauschale Besteuerung aller Einnahmen mit 6 Prozent oder eine Besteuerung der Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben mit 15 Prozent.

Werden Einnahmen als steuerpflichtiges Objekt gewählt, so kann eine NKO die schon überwiesenen Zahlungen an die Rentenversicherung, Sozialversicherung sowie Pflichtkrankenversicherung steuerlich geltend machen, jedoch maximal zu 50 Prozent der gesamten Steuersumme. Auf diese Weise lässt sich die tatsächliche Steuerbelastung von 6 auf 3 Prozent reduzieren. Die nicht gewinnsteuerpflichtigen Einnahmen wie Förderungen

und Spenden unterliegen auch im vereinfachten Verfahren keiner Besteuerung, wobei wiederum die korrekte Klassifizierung dieser Einnahmen zu beachten wäre: Wenn eine Einnahme nach ihrem Inhalt keine Spende ist, ist auch die entsprechende Steuer zu entrichten.

Wird die Differenz zwischen den Einnahmen und Ausgaben als Besteuerungsobjekt gewählt, so ermittelt die NKO die Summe ihrer Ausgaben nach Vorgaben des Art. 346.15 SGB RF.

Die Steuer ist quartalsweise bis zum 25. des Folgemonats zu entrichten. Steuererklärungen werden einmal jährlich eingereicht. Im Vergleich zum Gesamtbesteuerungsverfahren reduziert sich der jährliche Rechnungsaufwand einer NKO im vereinfachten Verfahren von 12 Berichten zu 3 Steuerarten auf einen Bericht zur einheitlichen Steuer.

Einkommenssteuer und Sozialversicherungsabgaben für Mitarbeiter der NKO: Alle NKO, die Zahlungen an natürliche Personen tätigen, übernehmen außer der eigenen Steuerpflichten auch die Aufgaben eines Steueragenten, d. h. behalten die Einkommenssteuer bei der Auszahlung der Belohnung aus einem privatrechtlichen Dienstleistungs- oder Arbeitsvertrag mit einer natürlichen Person ein. Die Besteuerung erfolgt gemäß Kapitel 23 des Steuergesetzbuches. Der Steuersatz beträgt 13 Prozent auf das angerechnete Einkommen für Steuerinländer (Personen, die sich länger als 183 Kalendertage in Russland aufhalten) und 30 Prozent für Steuerausländer.

Außerdem trägt die NKO darüber hinaus die Sozialabgaben für ihre Mitarbeiter: Zahlungen an die Rentenversicherung in Höhe von 22 Prozent, an die Pflichtkrankenversicherung in Höhe von 5,1 Prozent sowie an die Sozialversicherung (2,9 Prozent als Beitrag an die Kranken- und Mutterschaftsversicherung sowie 0,2 Prozent als Beitrag an die Unfallversicherung). Bei einem privatrechtlichen Vertragsverhältnis trägt die NKO alle oben genannten Abgaben außer den Zahlungen an die Sozialversicherung, solange der privatrechtliche Vertrag keine Inhalte eines Arbeitsvertrags aufweist. Ist dies nicht der Fall, so wird die NKO die Abgaben nachberechnen und abführen müssen und haftet dabei auch verwaltungsrechtlich gemäß Art. 5.27 des Gesetzbuches über Ordnungswidrigkeiten (nach dem Stand vom 12. Juli 2016 kann die Geldbuße für eine NKO bis zu 100.000 Rubel hoch sein).

Bei einer Entlohnung in Geldform entstehen in der Regel kaum Schwierigkeiten mit der Abführung der Einkommenssteuer. Problematischer ist hingegen der Fall, wenn eine NKO die Reise- und Unterkunftskosten für die Teilnehmer ihrer Veranstaltungen übernimmt: Da die Veranstaltung zugunsten einer Person und nicht der NKO organisiert wird, gelten die bezahlten Reise- und Unterkunftskosten als Naturaleinkommen im Sinne des russischen Rechts. Es ist unmöglich, die Einkommenssteuer von diesen Geldern einzubehalten, deshalb hat die NKO die Steuerbehörde über den Einkommensempfänger zu informieren. Dieser muss dann zu Jahresende vor Ort bei der Steuerbehörde eine Steuererklärung einreichen und 13 Prozent von den Reise- und Unterkunftskosten bezahlen.

Wenn die NKO Freiwillige zum gemeinnützigen Zweck oder im Rahmen des Gesetzes „Über die körperliche Kultur und Sport“ einsetzt, ist sie berechtigt, den Freiwilligen die Reise- und Unterkunftskosten einkommensteuerfrei zu erstatten (s. Art. 217 SGB RF Pkt. 3.1. und 3.2.).

Obwohl NKO selber nicht einkommensteuerpflichtig sind, müssen sie quartalsweise einen Bericht mit der Auflistung der berechneten, einbehaltenen und abgeführten Einkommenssteuern sowie auch jährlich entsprechende Informationen zu jeder einzelnen Person bei der Steuerbehörde einreichen. Quartalsweise ist auch ein Bericht zu den Sozialabgaben der NKO abzugeben.

Steuerpflicht und Haftung: Wie alle anderen juristischen Personen, sind NKO verpflichtet, die Steuern und Gebühren rechtzeitig und im vollen Umfang zu berechnen und zu entrichten, sowie auch die notwendigen Berichte und Erklärungen der Steuerbehörde rechtzeitig vorzulegen.

Für die Nichteinhaltung dieser Pflichten haften die NKO und/oder ihre Mitarbeiter laut Vorschriften des Steuergesetzbuches, des Gesetzbuches über Ordnungswidrigkeiten (OWiGB), sowie des Strafgesetzbuches der Russischen Föderation (StrGB).

Unter anderem haften NKO für ein nicht rechtzeitiges Einreichen der Steuererklärung, Die Fehler bei der Einnahmen- und Ausgabenermittlung oder für die Vorlage von unzuverlässigen Informationen. Die Steuervergehen sind im Kapitel 16 des Steuergesetzbuches beschrieben und werden mit Geldbußen geahndet. Beispielsweise wird für das nicht rechtzeitige



Einreichen der Steuererklärung eine Geldbuße in Höhe von 5% des angegebenen Steuerwerts verhängt, mindestens aber 1.000 Rubel. Eine grobe Verletzung der Buchführungspflichten (z.B. fehlende Primärbelege) wird hingegen mit 10.000 Rubel geahndet, vorausgesetzt dass die Steuerbemessungsgrundlage dadurch nicht verändert wurde.

Die verwaltungsrechtliche Haftung für Finanz- und Steuervergehen ist im Kapitel 15 OWiGB vorgesehen. Während im Steuerrecht nur die juristischen Personen für Vergehen haften, haften verwaltungsrechtlich sowohl die NKO als auch ihre verantwortlichen Amtspersonen (Leiter und Chef-Buchhalter).

Art. 199 und 199.1 StrGB sehen auch eine strafrechtliche Haftung für Steuerdelikte vor. Dabei haften nur natürliche Personen, deren vorsätzliche Handlung eine Steuerhinterziehung in großem oder besonders großem Ausmaß als Folge hatte (ab 900.000 bzw. 4,5 Mio Rubel).

## 9. AUFLÖSUNG EINER NICHTKOMMERZIELLEN ORGANISATION

---

*Prof. Dr. habil. Elena Antonovna Abrosimowa, Prof. Dr. habil. Tatjana Vladimirovna Sojfer, Dr. Darja Igorevna Miloslawskaja*<sup>194</sup>

---

### 9.1. Freiwillige Auflösung

Entsprechend den allgemeinen Bestimmungen ist eine Liquidation und Umwandlung einer nichtkommerziellen Organisation nach Maßgabe der Bestimmungen des Zivilgesetzbuches möglich, das heißt auf der Grundlage eines Beschlusses der Gesellschafter<sup>195</sup>.

<sup>194</sup> Prof. Dr. habil. Elena Antonovna Abrosimowa, Lomonosov Universität Moskau; Prof. Dr. habil. Tatjana Vladimirovna Sojfer, Kutafin Universität Moskau; Dr. Darja Igorevna Miloslawskaja, Russische Universität der Völkerfreundschaft, „Juristen für die Bürgergesellschaft“, Moskau.

<sup>195</sup> Art. 57, 61 ZGB RF in Verbindung mit Art. 16 bis 18 Gesetz „über die nichtkommerziellen Organisationen“.

### 9.2. Unfreiwillige Auflösung

Wenn die NKO die Forderungen der FZ NKO oder der anderen normativen Rechtsakte verletzen, dann können sie zur administrativen Haftung oder zur zivilrechtlichen Verantwortlichkeit gezogen werden. Die Art und Bedingungen der Haftung und entsprechende Maßnahmen hängen vom Charakter der zugelassenen Verletzung ab. Dabei spielen die Art der NKO und der Bereich, wo diese NKO tätig ist, eine große Rolle.

Die besonders strenge Haftungsmaßnahme ist die Zwangsauflösung der NKO. Sie wird nur auf Grund eines Gerichtsurteils und nur bei Vorliegen der vom Gesetz vorgesehenen Gründe möglich. Zu solchen Gründen werden gezählt:

- wenn die Staatliche Registrierung der NKO als ungültig anerkannt wird, einschließlich wenn bei ihrer Gründung grobe Verletzungen zugelassen wurden, die einen nicht behebbaren Charakter haben;
- entweder wenn die juristische Person eine Tätigkeit ausgeübt hat, die vom Gesetz oder der Verfassung RF, verboten ist, oder wenn sie mehrmalig andere Gesetze und gesetzliche Akte grob verletzt hat;
- wenn eine NKO, Bürgerinitiative, Wohltätigkeitsstiftung oder andere Stiftungen oder religiöse Vereinigungen die Tätigkeiten ausgeübt haben, die dem Zweck ihrer Satzung widersprechen<sup>196</sup>.

Die oben erwähnten Gründe enthalten keine konkrete Aufzählung von Normen, deren Verletzung zur Auflösung der juristischen Person führen kann. Da dies Bedingungen für das freie Ermessen des Gerichts schafft, wurde vom Verfassungsgericht RF bemerkt, dass eine NKO ausschließlich aus einem formellen Grund aufgelöst werden darf, z.B. bei mehrmaligen Verletzungen der für juristische Personen obligatorischen Normen. Diese mehrmaligen Verletzungen sollen relevant sein, damit das Gericht (unter Berücksichtigung aller Umstände, einschließlich Einschätzung der zugelassenen Verletzungen und der dadurch hervorgerufenen Folgen) im Stande wäre, die Entscheidung über Auflösung der juristischen Person als notwendige Maßnahme treffen könnte, weil das gewährleistet, Rechte und

---

<sup>196</sup> Pkt. 3 Art. 61 ZGB RF.

gesetzliche Interessen anderer Personen zu schützen<sup>197</sup>. Die Verletzungen und ihre Folgen sollen also so wesentlich sein, dass die Auflösung der NKO unter diesen Bedingungen die einzig mögliche Variante wäre, die Gesetzlichkeit wiederherzustellen.

Der Antrag über die Zwangsauflösung einer NKO kann vom Staatsanwalt bzw. von den Justizbehörden eingereicht werden. Die Auflösung einer NKO wird im allgemeinen Verfahren ausgeübt, das im ZGB RF Art. 63 für die Auflösung jeder juristischen Person vorgesehen ist.

Das Vermögen der aufgelösten NKO, das, nachdem die Forderungen der Gläubiger befriedigt wurden, übrig bleibt, wird laut ihrer Satzung für die in dieser Satzung vorgesehenen Zwecke oder für Wohltätigkeitszwecke verwendet. Vom Gesetz kann auch Sonstiges vorgesehen werden. Wenn z.B. eine gemeinnützige oder religiöse Vereinigung wegen ihrer extremistischen Tätigkeit aufgelöst wird, dann wird ihr übrig gebliebenes Vermögen zugunsten des Staates übergeben (wird zum Staatseigentum der Russischen Föderation)<sup>198</sup>. Im Falle der NKO-Zwangsauflösung wird ihr durch die gesetzwidrige Tätigkeit erhaltener Gewinn dem lokalen Haushalt übergeben, wo die entsprechende NKO registriert wurde, um für Wohltätigkeitszwecke verwendet zu werden, die von den kommunalen Behörden bestimmt werden<sup>199</sup>.

Die Zwangsauflösung stellt eine Extremmaßnahme dar. Wenn irgendwelche gesetzwidrige Verletzungen in der Tätigkeit einer NKO aufgedeckt werden, wird deshalb zuerst die NKO verwarnet. Diese Verwarnung wird vom Justizministerium Russlands schriftlich übermittelt. Sie enthält einen Hinweis auf die zugelassene Verletzung und sieht eine Frist für ihre Beseitigung vor, die mindestens einen Monat sein muss<sup>200</sup>.

In einigen Fällen ist eine solche Verwarnung eine obligatorische Bedingung für eine spätere Zwangsauflösung der NKO. Der Antrag über die Auflösung einer Wohltätigkeitsorganisation z.B. kann erst nach mehrmaligen Verwarnungen eingereicht werden.

<sup>197</sup> Siehe: Pkt. 3.

<sup>198</sup> Art. 9 FZ vom 25.07.2002 N° 114-FZ zur Bekämpfung der extremistischen Aktivitäten.

<sup>199</sup> Art. 20 des föderalen Gesetzes vom 11.8.1995 N° 135-FZ „über Wohltätigkeit und Wohltätigkeitsorganisationen“.

<sup>200</sup> Art. 32 Pkt. 5 FZ NPO.

Eine weitere mögliche negative Folge für die NKO, die gesetzwidrig handeln und dadurch Gesetze und Normen verletzen, stellt die Einstellung ihrer Tätigkeit dar. Diese Maßnahme wird nur in Bezug auf gemeinnützige Vereinigungen angewendet.

Wenn so eine gemeinnützige Vereinigung die Verfassung RF, d. h. die Ziele, die in ihrer Satzung verankert sind, verletzt, wird vom Justizministerium Russlands (bzw. seiner territorialen Behörde) oder vom Generalstaatsanwalt (bzw. vom ihm unterstellten Staatsanwalt) ein Antrag auf Beseitigung der angeführten Gesetzverletzungen eingereicht und eine Frist für deren Beseitigung festgelegt. Wenn zu dieser Frist die Verletzungen nicht beseitigt worden sind, dann darf die Amtsbehörde oder der Amtsträger, die diesen Antrag eingereicht hat, die Tätigkeit der Vereinigung für die Frist von bis zu 6 Monaten einstellen.

Wenn die Tätigkeit einer gemeinnützigen Vereinigung eingestellt wird, dann werden ihre Rechte als Massenmediengründer eingestellt. Der Vereinigung wird auch verboten, Diskussionsveranstaltungen Versammlungen (Meetings), Demonstrationen, Absperrposten und andere öffentliche Veranstaltungen zu organisieren und durchzuführen, an Wahlen teilzunehmen und Bankkontos zu benutzen, ausgenommen Abrechnungen, die ihre wirtschaftliche Tätigkeit, Arbeitsverträge, Steuern, Strafgeld, Abgaben und den durch ihre Tätigkeit bewirkten Schadenersatz betreffen. Wenn im Laufe der festgelegten Frist die Verletzungen beseitigt werden, dann darf diese NKO nach dem Beschluss der entsprechenden Amtsbehörde oder des entsprechenden Amtsträgers, die ihre Tätigkeit eingestellt hatten, ihre Tätigkeit wieder aufnehmen<sup>201</sup>. Wenn aber diese Verletzungen weiter bestehen, so unterliegt diese NKO einer Zwangsauflösung.

Die Tätigkeit einer gesellschaftlichen Vereinigung kann auch eingestellt werden, wenn sie einen extremistischen Charakter hat, was zur Verletzung der Menschen- und Bürgerrechte und Freiheiten geführt hat, oder Schaden einer Person, ihrer Gesundheit, der Umwelt, der Gesellschaftsordnung, dem Vermögen oder den wirtschaftlichen Interessen der natürlichen bzw.

<sup>201</sup> Art. 42, 43 des Föderalen Gesetzes vom 19.05.1995 „über gesellschaftliche Vereinigungen“.

juristischen Personen, der gesamten Gesellschaft und dem Staat zugefügt hat oder wenn die Gefahr dieses Schadens real wird. Wenn eine NKO extremistische Aktivitäten unternimmt, dann kann sie im gerichtlichen Verfahren aufgelöst werden. Bis die entsprechende Entscheidung getroffen wird, darf die Amtsbehörde bzw. der Amtsträger, nachdem der Antrag auf die Auflösung beim Gericht eingereicht worden ist, auf Grund ihres Beschlusses die Tätigkeit dieser NKO einstellen, bevor der Gerichtsprozess anfängt<sup>202</sup>.

<sup>202</sup> Art. 9, 19 des föderalen Gesetzes vom 25.07.2002 zur Bekämpfung des Terrorismus.

## Teil 3.

# DIE RECHTSLAGE NICHTKOMMERZIELLER ORGANISATIONEN NACH NATIONALEM DEUTSCHEN RECHT

## 1. VERFASSUNGSRECHTLICHE GRUNDLAGEN

---

*Prof. Caroline von Gall und Benjamin Reeve*<sup>203</sup>

---

### 1.1. Geschichte

In Art. 9 Abs. 1 GG heißt es heute: „Alle Deutschen haben das Recht, Vereine und Gesellschaften zu bilden.“ Die Vereinigungsfreiheit zählt nicht zu den klassischen Grundrechten, sondern findet ihre Form in Deutschland erst im 19. Jahrhundert, im Frühkonstitutionalismus, als die bürgerliche Gesellschaft erstmals Rechtsräume einfordert, um nicht nur dem Einzelnen, sondern auch den gesellschaftlichen Zusammenschluss gegen staatliche Eingriffe zu schützen. Nach Merten waren es gerade Zeiten der Fortschrittsunwilligkeit der Regierenden, in denen zu strikten Verboten gegenüber Vereinen gegriffen wurde. Als paradigmatisch für die deutsche Verfassungsgeschichte sieht er die Karlsbader Beschlüsse, die ein restriktives Vorgehen gegen die aufblühenden Verbindungen an den Universitäten vorsahen<sup>204</sup>. Wenn die Parteien in Deutschland auch heute durch Art. 21

<sup>203</sup> *Prof. Dr. Caroline von Gall, Benjamin Reeve M. A.*, Universität Köln, Institut für osteuropäisches Recht und Rechtsvergleichung.

<sup>204</sup> Merten, in: HdStR, § 165, Rn. 5.

GG einen besonderen Schutz genießen, so wurzelt dieser historisch in der Vereinigungsfreiheit<sup>205</sup>.

## 1.2. Bedeutung

Bis heute versteht das deutsche Verfassungsrecht den Schutz der Vereinigung als „Prüfstein“ für die Freiheitlichkeit eines Gemeinwesens, denn: „Kollektivität kann eher politische Unruhe stiften als Individualität“<sup>206</sup>. Das Bundesverfassungsgericht sieht die Vereinigungsfreiheit als „wesentliches Prinzip freiheitlicher Staatsgestaltung“ durch „freie soziale Gruppenbildung“<sup>207</sup>. Entsprechend verortet es in der Vereinigungsfreiheit zwei Dimensionen, eine individuelle und eine demokratisch-funktionale. Der Zusammenschluss mit anderen ist einerseits Ausdruck der individuellen Handlungsfreiheit, andererseits schützt er vor staatlicher Lenkung des Meinungs- und Entscheidungsbildungsprozesses<sup>208</sup>. Die primär in Art. 5 Abs. 1 GG verankerten Kommunikationsgrundrechte stehen in engem Zusammenhang mit dem Staatsstrukturprinzip der Demokratie (Art. 20 Abs. 1 GG). Diese sind deshalb für die (parlamentarische) Demokratie von grundlegender Bedeutung, weil letztere sich nicht im geheimen Akt der Wahl erschöpft (vgl. Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG), sondern vielmehr auf eine offene gesellschaftliche Kommunikation angelegt ist, die eine politische Meinungsbildung überhaupt erst möglich macht. Durch Interessenrepräsentation übernehmen Vereinigungen für die pluralistisch verfasste Gesellschaft eine politische Funktion, die Voraussetzung der parlamentarischen Demokratie ist;<sup>209</sup> sie nehmen „Selektion, Aggregation, Definition, Präsentation und Integration gesellschaftlich relevanter Interessen in und gegenüber Staat wie Gesellschaft“ vor<sup>210</sup>. Dabei handelt es sich bei den in Art. 9 GG geschützten Gruppen nicht um Parteien, die Vereinigungen sind nicht Teil des Staates oder wirken in ihn hinein wie die Parteien, vielmehr schützt Art. 9 GG die

<sup>205</sup> Merten, in: HdStR, § 165, Rn. 7.

<sup>206</sup> Merten, in: HdStR, § 165, Rn. 4.

<sup>207</sup> BVerfGE38, 281 (303); 80, 244 (252).

<sup>208</sup> BVerfGE38, 281 (303).

<sup>209</sup> Vgl. Bauer, in: Dreier, Art. 9, Rn. 25.

<sup>210</sup> Scholz, in: Maunz/Düring, Art. 9, Rn. 13.

Gesellschaft und bringt zum Ausdruck, dass die Gesellschaft für den Staat Voraussetzung ist. Für das Bundesverfassungsgericht ist der Zusammenschluss mit anderen in der Gesellschaft nicht nur Konstituens der Prinzipien Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, sondern auch der Menschenwürde, die durch Demokratie und Rechtsstaatlichkeit gesichert wird<sup>211</sup>.

Die praktische Bedeutung der Vereinigungsfreiheit ist in Deutschland außerordentlich hoch. Neben der wirtschaftlichen Bedeutung von Kapital- und Personengesellschaften bildet Art. 9 GG die Grundlage für jegliche Art von Vereinigungen, die durch ihre Mitgliederzahlen<sup>212</sup> eine einflussreiche gesellschaftspolitische Rolle spielen.

## 1.3. Unterschiede zu Art. 11 EMRK

Der grundrechtliche Schutz der Vereinigungsfreiheit unterscheidet sich von dem, den die EMRK gewährt. Politische Parteien werden vom Schutz des Art. 9 GG nicht erfasst, sondern werden davon gesondert durch Art. 21 GG behandelt.

Außerdem legt Art. 9 Abs. 2 GG die Eingriffsschranken klarer fest und trifft konkrete Aussagen zur Koalitionsfreiheit in Art. 9 Abs. 3 GG. Art. 9 Abs. 2 GG zählt die Verbotsgründe ausdrücklich auf, während Art. 11 Abs. 2 EMRK deutlich allgemeiner bleibt.

### 1.3.1. Grundrechtsträger

Art. 9 GG ist dem Wortlaut nach ein Deutschengrundrecht<sup>213</sup>, während Art. 11 EMRK den Mitgliedsstaat auch im Hinblick auf Ausländer verpflichtet

<sup>211</sup> BVerfGE50, 290 (353f.), siehe dazu Ziekow, in: HGR, § 107, Rn. 3.

<sup>212</sup> Der Allgemeine Deutsche Automobil-Club hatte im Geschäftsjahr 2015 über 19 Mio. Mitglieder, [https://www.adac.de/wir-ueber-uns/daten\\_fakten/geschaeftsbericht/ueberblick/default.aspx](https://www.adac.de/wir-ueber-uns/daten_fakten/geschaeftsbericht/ueberblick/default.aspx), (letzter Zugriff, 12.12.2016), der Deutsche Gewerkschaftsbund hatte 2015 rund 6 Mio. Mitglieder, <http://www.dgb.de/uber-uns/dgb-heute/mitgliederzahlen/2010/> (letzter Zugriff, 12.12.2016), Greenpeace Deutschland verzeichnete rund 580.000 Mitglieder, <https://www.greenpeace.de/themen/ueber-uns/fragen-antworten-zu-greenpeace> (letzter Zugriff, 12.12.2016) und die deutsche Sektion von Amnesty International rund 130.000 Mitglieder, <https://www.amnesty.de/amnesty-zahlen> (letzter Zugriff, 12.12.2016).

<sup>213</sup> Als Deutschen-Grundrechte gelten ferner Art. 8 Abs. 1, Art. 11 Abs. 1, Art. 16 Abs. 2, Art. 20 Abs. 4, Art. 33 Abs. 1 und 2 sowie Art. 38 Abs. 1 und 2 GG.

(auch wenn diese nach Art. 16 EMRK für Ausländer im Bereich des Art. 11 EMRK besondere Beschränkungen errichten können). Im deutschen Recht werden Ausländer nur einfachgesetzlich durch § 1 Abs. 1 Vereinsgesetz (VereinsG) geschützt. Verfassungsrechtlich kann sich aber über das Aufanggrundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) ein Schutz für Ausländervereinigungen ergeben<sup>214</sup>. Die von Teilen der Lehre geäußerten Bedenken<sup>215</sup> teilt das BVerfG nicht<sup>216</sup>. Nach herrschender Meinung in Rechtsprechung und Literatur können sich EU-Ausländer indes auf Art. 9 GG berufen<sup>217</sup>.

Die Vereinigungsfreiheit aus Art. 9 GG stellt sich als „Doppelgrundrecht“<sup>218</sup> dar, da sich der Grundrechtsschutz sowohl auf die individuelle Betätigung als auch auf die Vereinigung als solche bezieht<sup>219</sup>. Neben natürlichen Personen schützt Art. 9 Abs.1 GG nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts auch Vereinigungen<sup>220</sup>. Davon ausgenommen sind allerdings Organisationen des öffentlichen Rechts sowie Vereine, die allein aus Ausländern bestehen<sup>221</sup>.

### 1.3.2. Sachlicher Schutzbereich

Sachlich setzt sich der Schutzbereich aus zwei Elementen zusammen: einem organisationsbezogenen („Vereine und Gesellschaften“) und einem verhaltensbezogenen („zu bilden“) <sup>222</sup>. Daneben schützt das Grundrecht auch die Nichtbetätigung in Vereinen. Der Bürger soll vor Zwangsverbänden geschützt werden.

<sup>214</sup> *Heinrich*: Vereinigungsfreiheit, S. 40–41.

<sup>215</sup> U.a. *Scholz*, in: Maunz/Düring, Art. 9, Rn. 47.

<sup>216</sup> BVerfGE, 35, 382 (399); 78, 179 (196 f.); 104, 337 (346).

<sup>217</sup> *Bauer*, in: Dreier, Art. 9, Rn. 17 sowie 30; vgl. auch BVerwGE 55, 175, 25.01.1978; BVerwGE, 25.01.2006–6 A 6.05 (Verbote von Ausländervereinen).

<sup>218</sup> *Merten*, in: HdStR, § 165, Rn. 28; *Ziekow*, in: HGR, § 107, Rn. 11.

<sup>219</sup> BVerfGE 13, 174 (175); 30, 227 (241); 50, 290 (354); 80, 244 (253); 84, 372 (378); 123, 186 (237); 124, 25 (34).

<sup>220</sup> BVerfGE 13, 174 (175); 30, 227 (241); 50, 290 (354); 80, 244 (253); 84, 372 (378); 123, 186 (237); 124, 25 (34).

<sup>221</sup> BVerfG (Kammer) NVwZ 2000, S. 1281 ff.

<sup>222</sup> *Ziekow*, in: HGR, § 106, Rn. 16.

Die Begriffe „Verein“ und „Vereinigung“ in Art. 9 Abs. 1 und Abs. 2 GG werden synonym verwendet. Nach herrschender Meinung wird der Gehalt des verfassungsrechtlichen Vereinigungsbegriffs zutreffend durch § 2 VereinsG umschrieben<sup>223</sup>. Danach ist ein Verein „ohne Rücksicht auf die Rechtsform jede Vereinigung, zu der sich eine Mehrheit natürlicher oder juristischer Personen für längere Zeit zu einem gemeinsamen Zweck freiwillig zusammengeschlossen und einer organisierten Willensbildung unterworfen hat.“ Das Bundesverfassungsgericht definiert Vereinigungen im Sinne von Art. 9 Abs.1, 2 GG als „Zusammenschluss natürlicher oder juristischer Personen..., der auf Dauer angelegt ist, auf der Basis der Freiwilligkeit erfolgt, zur Verfolgung eines gemeinsamen Zwecks konstituiert ist und eine organisierte Willensbildung aufweist.“<sup>224</sup>

Die Vereinigung muss von mehreren Personen gebildet werden. Hierbei ist die Rechtsform des Zusammenschlusses gleichgültig, sofern Personen sich zusammenschließen, die in der Willensbildung voneinander unabhängig sind. Noch immer strittig ist die Mindestmitgliederzahl. So werden teils drei oder sieben Mitglieder gefordert<sup>225</sup>. Dies widerspricht allerdings dem verfassungsrechtlich intendierten umfassenden Schutz aller sozialen Gruppen durch Art. 9 GG, so dass für den verfassungsrechtlichen Vereinigungsbegriff zwei Personen genügen<sup>226</sup>.

An die Organisation der Willensbildung — als eines der wichtigsten Elemente des Vereinigungsbegriffs — werden geringe Anforderungen gestellt. Es werden keine bestimmte Organisationsformen, regelmäßige Versammlungen oder bestimmte Organe gefordert<sup>227</sup>. Gefordert wird lediglich ein Mindestmaß an organisatorischer Stabilität, welches auch nur für kurze Zeit gegründete Vereinigungen erfüllen können<sup>228</sup>. Zudem muss gewährleistet sein, dass eine wie auch immer geartete organisierte Gesamtwillensbildung

<sup>223</sup> U.a. *Heinrich*: Vereinigungsfreiheit, S. 32 sowie *Merten*, in: HdStR, § 165, Rn.36–38.

<sup>224</sup> BVerfG (Kammer) NVwZ 2002, S. 335.

<sup>225</sup> Unter Hinweis auf § 73 sowie § 56 BGB und die römisch-rechtlichen Vorbilder des „tres faciunt collegium“ etwa *Merten*, in: HdStR, § 165, Rn. 37.

<sup>226</sup> U.a. *Bauer*, in: Dreier, Art. 9, Rn. 39; *Ziekow*, in: HGR, § 107, Rn. 18 sowie *Heinrich*: Vereinigungsfreiheit, S. 34–35.

<sup>227</sup> *Heinrich*: Vereinigungsfreiheit, S. 35–36.

<sup>228</sup> *Ziekow*, in: HGR, § 107, Rn. 25.

möglich ist, der der Einzelne einen Teil seiner Privatautonomie opfert<sup>229</sup> und sich der gemeinsamen Willensbildung unterwirft<sup>230</sup>.

Das dritte Kriterium ist der gemeinsame Zweck, den die Vereinigung verfolgt. Der Inhalt ist beliebig und jeder Zweck ist grundsätzlich gleichrangig<sup>231</sup>. Dies gilt auch für Zwecke, die sich auf gesetzlich verbotene Inhalte richten<sup>232</sup>. Andernfalls wäre der Gesetzgeber in der Lage, den Schutzbereich des Grundgesetzes durch einfachgesetzliche Normen zu bestimmen<sup>233</sup>. Der Zweck muss aber gemeinsam verfolgt werden. Im Hinblick auf den gemeinsamen Zweck ist der Inhalt beliebig<sup>234</sup>. Neben sozialen, wissenschaftlichen, sportlichen und künstlerischen Zielen zählen dazu auch religiöse, wirtschaftliche und auch politische. Der Verein i.S.d. Art. 9 GG umfasst damit das „gesamte Spektrum des Assoziationswesens von der lose geführten Bürgerinitiative bis zum hochaggregierten Spitzenverband.“<sup>235</sup>

Die Vereinigungsfreiheit nach Art. 9 GG enthält eine positiv- und eine negativrechtliche Komponente. Geschützt ist die „Bildung“ einer Vereinigung. Dabei umfasst die Gründungsfreiheit die freie Entscheidung über die Zeitpunkt, Namen, Rechtsform, Sitz und Zweck<sup>236</sup>. Dies ist allerdings nur ein Teilaspekt der Betätigungsfreiheit.

Der Grundrechtsschutz reicht über den Gründungsakt hinaus<sup>237</sup>. Zur geschützten Vereinsautonomie zählt jedwedes Tätigwerden der Vereinsmitglieder im Sinne der Vereinigungsbildung, das sich auf die „Entstehen und Bestehen“<sup>238</sup> bezieht. Die laufenden Geschäfte der Vereinigung werden vom Schutzbereich des Art. 9 GG ebenso erfasst wie die Willensbildung der Vereinigung und damit auch ihre freiwillige Auflösung<sup>239</sup>. Zu beachten

<sup>229</sup> Ebenda.

<sup>230</sup> Scholz, in: Maunz/Düring, Art. 9, Rn. 67.

<sup>231</sup> Ziekow, in: HGR, § 107, Rn. 21.

<sup>232</sup> Ebenda, Rn. 21 sowie Bauer in: Dreier, Art. 9, Rn. 42; Heinrich: Vereinigungsfreiheit, S. 36–37.

<sup>233</sup> Bauer, in: Dreier, Art. 9, Rn. 42.

<sup>234</sup> BVerfGE38, 281 (303).

<sup>235</sup> Rinke, in: AK-GG, Art. 9 Abs.1 Rn. 46.

<sup>236</sup> Zur Vereinsautonomie: BVerfGE83, 341 (358 f.) sowie Ziekow, in: HGR, § 107, Rn. 29.

<sup>237</sup> Heinrich: Vereinigungsfreiheit, S. 51.

<sup>238</sup> Das Recht auf „Entstehen und Bestehen“: BVerfGE13, 174 (175); 80, 244 (253); 84, 372 (378).

<sup>239</sup> Ziekow, in: HGR, § 107, Rn. 28.

ist, dass die Betätigung der Vereinigung und ihrer Mitglieder nur dann in den Schutzbereich des Art. 9 GG fällt, wenn sie sich auf den Verein bezieht.

Schließlich umfasst die Vereinigungsfreiheit auch eine negative Ausgestaltung, die das Verhalten schützt, einer Vereinigung fernzubleiben oder aus einer Vereinigung auszutreten<sup>240</sup>. In Bezug auf privatrechtliche Vereinigungen ist die negative Vereinigungsfreiheit allgemein anerkannt, in Bezug auf öffentlich-rechtliche Zwangszusammenschlüsse ist sich die Literatur uneins<sup>241</sup>. Das BVerfG hingegen gewährt in seiner Rechtsprechung jedoch keinen Schutz vor Zwangsmitgliedschaften in öffentlich-rechtlichen Vereinigungen aus Art. 9 GG<sup>242</sup>.

### 1.3.3. Grundrechtliche Schranken

Eingriffe in den Schutzbereich des Art. 9 GG sind in klassischer und auch in sonstiger bzw. moderner Form denkbar. Gebote und Verbote, die unmittelbar und final in die grundrechtliche Freiheit eingreifen, beschreibt der klassische Grundrechtseingriff<sup>243</sup>. Dazu zählen das Vereinsverbot, die Verpflichtung zu einer bestimmten Rechtsform sowie die Beschränkung vereinspezifischer Tätigkeiten<sup>244</sup>. Staatliche Überwachung oder Warnung vor einzelnen Vereinigungen können als sonstige oder moderne Eingriffe qualifiziert werden<sup>245</sup>.

Problematisch ist die konkrete Abgrenzung zwischen einer Beeinträchtigung des Grundrechts und der Ausgestaltung<sup>246</sup>, denn die „Vereinigungsfreiheit ist in mehr oder minder großem Umfang auf Regelungen angewiesen, welche die freien Zusammenschlüsse und ihr Leben in die allgemeine Rechtsordnung einfügen, die Sicherheit des Rechtsverkehrs gewährleisten, Rechte der Mitglieder sichern und den schutzbedürftigen Belangen Dritter oder auch öffentlichen Interessen Rechnung tragen.“<sup>247</sup> Die Abgrenzung

<sup>240</sup> Bauer, in: Dreier, Art. 9, Rn. 46.

<sup>241</sup> Ziekow, in: HGR, § 107, Rn. 31–32.

<sup>242</sup> BVerfGE10, 89 (102); 10, 354 (361 f.); 12, 319 (323); 15, 235 (239); 32, 52 (64); 38, 281 (297 f.); 78, 320 (329 f.); 97, 271 (286).

<sup>243</sup> Zum Begriff: BVerfGE105, 279 (300).

<sup>244</sup> Günther/Franz: Grundfälle zu Artikel 9 GG, S. 791.

<sup>245</sup> Ebenda sowie

<sup>246</sup> Ziekow, in: HGR, § 107, Rn. 44.

<sup>247</sup> BVerfGE50, 290 (354 f.).

zwischen Ausgestaltung und Beeinträchtigung des Grundrechts muss danach vollzogen werden, ob rechtliche Gestaltungsoptionen zur Verfügung gestellt oder Handlungsmöglichkeiten der Grundrechtsträger eingeschränkt werden<sup>248</sup>.

#### 1.3.4. Gesetzesvorbehalt

Art. 9 Abs. 2 GG formuliert einen qualifizierten Gesetzesvorbehalt mit einem Verbot von Vereinigungen, deren Zwecke oder Tätigkeiten strafgesetzwidrig sind, sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung und/oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten. Daraus folgt die Verpflichtung des Gesetzgebers, die Grenzen im Einzelnen zu umschreiben und auszugestalten.

Bloße Kritik an anderen Staaten oder der geltenden Verfassungsordnung reicht nicht aus, um anzunehmen, dass sich die Vereinigung gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder den Gedanken der Völkerverständigung richtet<sup>249</sup>. Ein „Sich-Richten“ setzt ein aktives und „kämpferisch-aggressives“ Verhalten voraus<sup>250</sup>. Gewalttätiges oder rechtsverletzendes Verhalten ist aber nicht erforderlich, um „kämpferisch-aggressives“ Verhalten festzustellen. Vielmehr reicht es aus, wenn aus Tatsachen, die Absicht der Umsetzung der verfassungswidrigen Ziele deutlich wird<sup>251</sup>. Handlungen einzelner Mitglieder reichen nicht aus, um die Voraussetzungen aus Art. 9 Abs. 2 GG zu erfüllen<sup>252</sup>. Eine Zurechnung der Mitgliedertätigkeit ist zulässig, wenn diese den Charakter der Vereinigung prägt, die Mitglieder geschlossen als Vereinigung auftreten, so dass sie eine Vereinstätigkeit nach außen darstellen oder die Vereinigung dieses Verhalten billigt bzw. veranlasst hat<sup>253</sup>. Grundsätzlich muss die Vereinigung selbst die Anforderungen des Art. 9 Abs. 2 GG erfüllen, um verboten werden zu können.

<sup>248</sup> Ziekow, in: HGR, § 107, Rn. 45.

<sup>249</sup> Merten, in: HdStR, § 165, Rn. 78 sowie Bauer, in: Dreier, Art. 9, Rn. 57 f.

<sup>250</sup> BVerwGE37, 344 (358 f.).

<sup>251</sup> BVerwGE61, 218 (220); siehe auch Ziekow; in: HGR, § 107, Rn. 51.

<sup>252</sup> Bauer, in: Dreier, Art. 9, Rn. 55.

<sup>253</sup> Ziekow, in: HGR, § 107, Rn. 50.

Im Kontext des Art. 9 Abs. 2 GG wird der Begriff der „verfassungsmäßige Ordnung“ auf „gewisse elementare Grundsätze der Verfassung“<sup>254</sup> verengt und weicht damit aufgrund des sachlich Zusammenhangs zum Verfassungsschutzrecht (gem. Art. 18 Abs. 1 und Art. 21 Abs. 2 S. 1 GG) von der Auslegung des Art. 2 Abs. 1 GG ab<sup>255</sup>. Zumeist wird der Begriff als „freiheitlich demokratische Grundordnung“ verstanden<sup>256</sup>. Der letzte Verbotstatbestand setzt neben der „kämpferisch-aggressiven“ Haltung voraus, dass die Vereinigung auf eine „Störung des Friedens unter den Völkern und Staaten“ abzielt<sup>257</sup>. Dies ist der Fall wenn eine Vereinigung zu einem Angriffskrieg (Art. 26 Abs. 1 GG) aufruft oder das „Weltjudentum“ bekämpfen will<sup>258</sup>.

Anders als der Wortlaut vermuten lässt („sind verboten“), folgt aus der Zulässigkeit von Art. 9 Abs. 2 GG kein automatisches, konstitutiv vereinsrechtliches Verbot *ex constitutione*<sup>259</sup>. Vielmehr bedarf es in jedem Einzelfall einer konstitutiven Entscheidung einer staatlichen Stelle<sup>260</sup>. So unterliegt auch das Vereinsverbot der Verhältnismäßigkeit, es muss zum Erreichen des angestrebten Eingriffsziels geeignet, erforderlich und im engeren Sinne verhältnismäßig sein. Unter Umständen müssen mildere Mittel eingesetzt werden, wenn dies zur Gefahrenabwehr ausreicht<sup>261</sup>.

Neben den genannten Verbotstatbeständen können sich Einschränkungen der Vereinigungsfreiheit aus sog. verfassungsimmanenten Schranken ergeben<sup>262</sup>. So z.B. bei einem Verbot von religiösen Vereinigungen. Hier greift zusätzlich die Religionsfreiheit.

Die Verbotstatbestände aus Art. 9 Abs. 2 GG sind ansonsten abschließend<sup>263</sup>.

<sup>254</sup> BVerfGE6, 32 (38).

<sup>255</sup> Bauer, in: Dreier, Art. 9, Rn. 57.

<sup>256</sup> Scholz, in: Maunz/Düring, Art. 9, Rn. 127.

<sup>257</sup> Ebenda, Rn. 131.

<sup>258</sup> Bauer, in: Dreier, Art. 9, Rn. 58.

<sup>259</sup> Bergmann, in: Hömig/Wolff, Art. 9, Rn. 8 sowie Merten, in: HdStR, § 165, Rn. 75.

<sup>260</sup> BVerwGE4, 188 (189).

<sup>261</sup> BVerfGE37, 344 (361 f.).

<sup>262</sup> Bergmann, in: Hömig/Wolff, Art. 9, Rn. 4.

<sup>263</sup> Bauer, in: Dreier, Art. 9, Rn. 60.

### 1.3.5. Grundrechtskonkurrenzen

Verfassungssystematisch sind Grundrechtskonkurrenzen Idealkonkurrenzen, so dass die Schrankenvorbehalte sowohl der Vereinigungsfreiheit als auch des Konkurrenzgrundrechts gemeinsam angewandt werden<sup>264</sup>.

### 1.4. Ebene der Gliedstaaten

In der Bundesrepublik liegt die Kompetenz zur Regelung des Vereinsrechts allein beim Bund. Zu einer Kollision mit dem Recht der Gliedstaaten kann es demgemäß nicht kommen.

## 2. GESETZLICHE GRUNDLAGEN UND RECHTSFORMEN

---

*Elias Bornemann und Dr. Victor Klene*<sup>265</sup>

---

### 2.1. Gesetzliche Grundlagen

---

*Dr. Hans-Joachim Schramm*<sup>266</sup>

---

Ansatzpunkt der gesetzlichen Bestimmungen in Deutschland ist die Organisationsform „Verein“, die die Grundform einer von ihren Mitgliedern unabhängigen juristischen Person mit eigener Rechtspersönlichkeit darstellt. Rechtshistorisch lassen sich entsprechende Normen bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts zurückverfolgen. Eine einheitliche gesetzliche Regelung erfolgte dann erstmals in den §§ 21 bis 79 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) vom 1. Januar 1900, in dem der „Verein“ seine Regelung gefunden

<sup>264</sup> Scholz, in: Maunz/Düring, Art. 9, Rn. 149.

<sup>265</sup> *Elias Bornemann, LL.B. und Dr. Victor Klene, LL.B.*, Bucerius Law School, Hamburg, Institut für Stiftungsrecht und das Recht der Non-Profit-Organisationen, mit Ausnahme des Abschnitts 2.1.

<sup>266</sup> *Dr. Hans-Joachim Schramm*, Hochschule Wismar, Ostinstitut.

hat. Hier sind die privatrechtlichen Bestimmungen des Vereinsrechts niedergelegt, das heißt, in erster Linie das Organisationsrecht der Vereine und die grundlegenden registerrechtlichen Bestimmungen, §§ 55 bis 79 BGB. Die öffentlich-rechtlichen Bestimmungen sind dagegen in einem speziellen „Vereinsgesetz“ enthalten, das mit einheitlicher Wirkung für das damalige deutsche Reich erstmalig 1907 erlassen wurde. Die derzeit gültigen Bestimmungen finden sich im Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts (Vereinsgesetz) vom 5. August 1964.

### 2.2. Kommerzieller und nichtkommerzieller Verein

Das BGB unterscheidet in §§ 21 und 22 BGB zwischen „wirtschaftlichen und nicht wirtschaftlichen Vereinen“ (letztere sind sogenannte „Idealvereine“). Die Rechtsform des Vereins ist aber grundsätzlich nicht auf wirtschaftliche Betätigungen ausgelegt. Dafür fehlen im Vereinsrecht insbesondere die gläubigerschützenden Vorschriften, die aus dem Recht der anderen Körperschaften, wie Aktiengesellschaft (AG) und Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH), bekannt sind<sup>267</sup>. Deshalb knüpft § 22 S. 1 BGB die Rechtsfähigkeit des wirtschaftlichen Vereins an die staatliche Verleihung, die nur in Ausnahmefällen erteilt wird. Ein Beispiel stellen die Verwertungsgesellschaften dar, deren Aufgabe es ist, Urheberrechte zu verwalten und eine angemessene Vergütung der Urheber sicherzustellen.

Bevor ein Idealverein in das Vereinsregister eingetragen wird, muss deshalb dessen nichtwirtschaftliche Betätigung nachgewiesen werden. In der Terminologie des Gesetzes darf der Verein keinen „wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb“ unterhalten. Dafür kommt es maßgeblich auf die tatsächliche (geplante) Betätigung und nicht auf den satzungsmäßigen Zweck des Vereins an<sup>268</sup>.

<sup>267</sup> *Reichert*, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 25; *Sauter/Schweyer/Waldner*, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016, S. 26 f.; *K. Schmidt*, Gesellschaftsrecht, 4. Aufl. 2002, § 23 III 2 b).

<sup>268</sup> *Leuschner*, npoR2016, 99; *Reichert*, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 24 ff.; *Sauter/Schweyer/Waldner*, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016, S. 26 ff.



Ein wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb liegt bei einer planmäßigen, auf Dauer angelegten, regelmäßig entgeltlichen Tätigkeit am Markt in unternehmerischer Funktion vor<sup>269</sup>. Erforderlich ist damit eine Angebotstätigkeit am Markt, die im Wettbewerb zu anderen Angeboten steht. Werden Leistungen sowohl Mitgliedern als auch Dritten angeboten, ist diese Voraussetzung erfüllt. Aber auch wenn nur Mitglieder als Abnehmer in Betracht kommen, kann ein wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb vorliegen, wenn die angebotene Leistung eindeutig im Vordergrund steht. Einen aktuellen Problemfall stellen hier beispielsweise die „Kindergarten-Vereine“ dar, da diese zwar häufig ein bestimmtes pädagogisches Konzept verfolgen, für die Eltern als Vereinsmitglieder aber die angebotene Leistung — Kinderbetreuung gegen Entgelt — im Vordergrund steht<sup>270</sup>.

Lagert ein Verein einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb auf eine (Tochter-) Kapitalgesellschaft aus, kann die wirtschaftliche Betätigung ihm nach Ansicht der Rechtsprechung nicht (mehr) zugerechnet werden, da das Kapitalgesellschaftsrecht den Gläubigerschutz gewährleistet<sup>271</sup>.

Daneben ist anerkannt, dass nicht jede wirtschaftliche Betätigung einen Idealverein ausschließt. Das sogenannte „Nebenzweckprivileg“ kommt zum Tragen, wenn die wirtschaftliche Betätigung gegenüber der nichtwirtschaftlichen eine nur untergeordnete Rolle spielt und den Vereinszweck fördert, etwa das Vereinsfest mit Einnahmen für den Verein<sup>272</sup>.

Die Abgrenzung von wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Vereinen kann im Einzelfall sehr kompliziert sein. Zudem werden die Anforderungen von den Oberlandesgerichten unterschiedlich streng ausgelegt<sup>273</sup>. Deshalb

werden in der Literatur auch andere Abgrenzungskriterien — insbesondere eine Parallele zum Gemeinnützigkeitsrecht<sup>274</sup> — diskutiert. Jüngst hat auch der BGH der Gemeinnützigkeit eines Vereins Indizwirkung für die Abgrenzung zwischen wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Vereinen zugesprochen<sup>275</sup>. Die tatsächliche Reichweite dieser Entscheidung bleibt aber noch abzuwarten.

### 2.3. Praktische Bedeutung

Mit ca. 600.000 eingetragenen Vereinen in Deutschland<sup>276</sup> erlangt die Rechtsform des Vereins gerade im nicht-kommerziellen Bereich hohe praktische Relevanz<sup>277</sup>, was insbesondere historisch bedingt ist. Heute wird die Rechtsform des Vereins gewählt, da sich der rechtliche Rahmen besonders für den nichtkommerziellen Bereich eignet. Der Verein ist ein auf Dauer angelegter, körperschaftlich organisierter Zusammenschluss mehrerer Personen zu einem gemeinsamen Zweck, bei dem die Vereinsmitglieder nicht persönlich für die Verbindlichkeiten des Vereins haften<sup>278</sup>.

### 2.4. Weitere Rechtsformen

Die Rechtsform des Vereins ist die Grundform rechtsfähiger Organisationsformen auf der Grundlage der Mitgliedschaft. Nicht nur — sozusagen — allgemeine nichtkommerzielle Organisationen sind oftmals in der Form des Vereins zusammengeschlossen, sondern auch politische Parteien<sup>279</sup> und Religionsgemeinschaften. Einige Religionsgemeinschaften (vor allem die katholische und die großen evangelischen Kirchen) sind jedoch nicht als Vereine, sondern als Körperschaften des öffentlichen Rechts organisiert,

<sup>269</sup> Siehe insgesamt zum wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb *Sauter/Schweyer/Waldner*, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016, S. 28 f.

<sup>270</sup> Beispielhaft aus der Rechtsprechung OLG Brandenburg npoR2015, 199 mit Anmerkung *Reuter*; OLG Stuttgart npoR2015, 27; vgl. *Krüger/Saberzadeh*, npoR2016, 158 f.; *Wagner*, NZG 2015, 1377, 1378; hierzu vorerst abschließend BGH npoR2017, 156.

<sup>271</sup> BGHZ 85, 84 = NJW 1983, 569, 570 f.; *Leuschner*, npoR2016, 99, 101; *Sauter/Schweyer/Waldner*, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016, S. 30 f.; andere Ansicht *K. Schmidt*, Gesellschaftsrecht, 4. Aufl. 2002, § 23 III 3 a).

<sup>272</sup> Eingehend *Beuthien*, NZG 2015, 449, 451 ff.; *Reichert*, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 37 f.; *Sauter/Schweyer/Waldner*, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016, S. 31 f.; *K. Schmidt*, Gesellschaftsrecht, 4. Aufl. 2002, § 23 III 3 d).

<sup>273</sup> *Sauter/Schweyer/Waldner*, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016, S. 33.

<sup>274</sup> Siehe dazu unten Abschnitt 8.

<sup>275</sup> BGH npoR2017, 156.

<sup>276</sup> *Sauter/Schweyer/Waldner*, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016, S. 1; *Wagner*, NZG 2015, 1377.

<sup>277</sup> *Hüttemann*, Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht, 3. Aufl. 2015, Rn. 2.27.

<sup>278</sup> *K. Schmidt*, Gesellschaftsrecht, 4. Aufl. 2002, § 23 I 1 a); *Schöpflin*, Der nichtrechtsfähige Verein, 2003, S. 14 f.

<sup>279</sup> Für sie gelten jedoch zusätzlich aufgrund ihrer besonderen rechtsstaatlichen Bedeutung besondere Bestimmungen, die im Parteiengesetz geregelt sind.

was ihnen zum Beispiel die Möglichkeit gibt, die sogenannte Kirchensteuer zu erheben. Darüber hinaus besteht eine Vielzahl an Rechtsformen, die vornehmlich für kommerzielle Organisationen ausgelegt sind, die sich jedoch auch für gemeinschaftsdienliche Zwecke nutzen lassen und die daher auch die steuerrechtlichen Vorteile des Gemeinnützigkeitsrechts genießen können. Ein Beispiel ist die Rechtsform der GmbH, die auch für nichtkommerzielle Zwecke verwendet werden kann und nach steuerrechtlicher Prüfung als „gemeinnützige GmbH“ bezeichnet werden kann<sup>280</sup>.

### 3. GRÜNDUNG EINES VEREINS

*Elias Bornemann und Dr. Victor Klene*<sup>281</sup>

#### 3.1. Satzung

Wesentliches konstitutives Merkmal eines Vereins ist seine Satzung. § 25 BGB ordnet die Satzung als Teil der Verfassung des Vereins ein. Ein Blick auf § 40 BGB verrät, dass die interne Ausgestaltung des Vereins zu einem großen Teil dispositiv ist: Die Mitglieder können den Verein in der Satzung nach ihren Vorstellungen formen<sup>282</sup>. Da die Satzung somit die Basis für den konkreten Verein darstellt und Satzungsänderungen nur von drei Vierteln der Mitglieder des Vereins beschlossen werden können (§ 33 Abs. 1 S. 1 BGB), müssen die Satzungsregelungen auch für neue Mitglieder verständlich sein. Deshalb richtet sich die Auslegung der Satzung nach objektiven Maßstäben — interne Willensmängel und äußere Umstände bei der Gründung sind grundsätzlich für die Auslegung unbeachtlich<sup>283</sup>.

<sup>280</sup> Siehe hierzu Abschnitt 8.

<sup>281</sup> *Elias Bornemann, LL.B.* und *Dr. Victor Klene, LL.B.*, Bucerius Law School, Hamburg, Institut für Stiftungsrecht und das Recht der Non-Profit-Organisationen, mit Ausnahme des Abschnitts 3.2.

<sup>282</sup> Eine Übersicht über die dispositiven gesetzlichen Vorschriften bietet *Reichert*, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 87 f.

<sup>283</sup> *Sauter/Schweyer/Waldner*, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016, S. 22 f.; *MüKo-BGB/Reuter*, 7. Aufl. 2015, § 25 Rn. 22 f.; *Reichert*, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 93 ff.

Einige Inhalte der Satzung sind zwingend vorgeschrieben. Gemäß § 57 Abs. 1 BGB muss die Satzung Angaben über den Vereinszweck<sup>284</sup>, den Namen und den Sitz des Vereins enthalten. Daneben sollen auch Bestimmungen zu Ein- und Austritt der Mitglieder, Beitragsleistungen, Bildung des Vorstands und über Einberufung sowie Beschlussfassung der Mitgliederversammlung enthalten sein (§ 58 BGB). Faktisch führt die sogleich erörterte Kontrolle der Satzung durch das Registergericht vor Eintragung dazu, dass auch diese Soll-Bestimmungen zwingend in der Satzung enthalten sein müssen (vgl. § 60 BGB)<sup>285</sup>.

Der weitere Inhalt hängt von den Mitgliedern ab. Folglich können Satzungen eine Vielzahl an Regelungen enthalten oder sehr schlank gestaltet sein. Zu beachten ist jedoch, dass einige Regelungen nur in der Satzung getroffen werden können. Das gilt zum Beispiel für Schiedsgerichtsvereinbarungen für vereinsinterne Streitigkeiten<sup>286</sup>. Begründet wird dieser „Satzungszwang“ damit, dass derartige Regelungen die Organisation des Vereins als solches betreffen<sup>287</sup>.

Das Gesetz sieht kein Formerfordernis für die Satzung vor, sie kann daher theoretisch auch mündlich vereinbart werden. Um in das Vereinsregister eingetragen zu werden, muss gemäß § 59 Abs. 2 BGB jedoch eine Abschrift der Satzung beim Registergericht eingereicht werden. Praktisch besteht deshalb ein Schriftformerfordernis<sup>288</sup>.

#### 3.2. Zweck des Vereins

*Dr. Hans-Joachim Schramm*<sup>289</sup>

Gemäß § 57 BGB ist die Angabe des Zwecks in der Satzung zwingend erforderlich. Dieses Kriterium dient in erster Linie dazu, wirtschaftliche von

<sup>284</sup> Siehe hierzu Abschnitt 2.2.

<sup>285</sup> *Sauter/Schweyer/Waldner*, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016, S. 25; *K. Schmidt*, Gesellschaftsrecht, 4. Aufl. 2002, § 24 II 1 b). Zur Kontrolle durch das Registergericht siehe Abschnitt 3.3.

<sup>286</sup> *Reichert*, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 85.

<sup>287</sup> *Reichert*, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 84.

<sup>288</sup> *Reichert*, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 83.

<sup>289</sup> *Dr. Hans-Joachim Schramm*, Hochschule Wismar, Ostinstitut.

nicht-wirtschaftlichen Vereinen abzugrenzen. Abgesehen davon sind die Gründer in der Wahl des Vereinszweckes frei, vgl. § 1 Vereinsgesetz. Eine Grenze besteht allein insoweit, als der Zweck des Vereins nicht den Strafgesetzen zuwiderlaufen darf oder sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder den Gedanken der Völkerverständigung richten, § 3 Vereinsgesetz. Diese Formulierung des Vereinsgesetzes ist Art. 9 des Grundgesetzes nachgebildet. In der richterlichen Praxis wurde ein Verstoß gegen die verfassungsmäßige Ordnung bei einem einfachen Gesetzesverstoß oder einer Unvereinbarkeit mit den guten Sitten bejaht<sup>290</sup>.

### 3.3. Staatliche Registrierung

Mit der Eintragung in das Vereinsregister entsteht der eingetragene Verein<sup>291</sup>. Zuvor einigen sich die Gründungsmitglieder auf eine Satzung, wodurch der „Vorverein“ entsteht<sup>292</sup>. Die Eintragung muss vom Vorstand des Vereins, der von den Gründern im Stadium des Vorvereins zu bestellen ist, veranlasst werden. Der Vorstand hat den Verein gemäß § 59 BGB zur Eintragung beim Registergericht anzumelden<sup>293</sup>. Dafür muss der Vorstand Abschriften der Satzung und der Urkunde seiner Bestellung beim Registergericht einreichen. Besonderheit des Vereinsrechts ist, dass die Satzung von mindestens sieben Vereinsmitgliedern unterzeichnet sein muss. Vom Zeitpunkt des Vertragschlusses der Gründer bis zur Anmeldung zur Eintragung des Vereins muss der Verein damit unter Umständen noch fünf weitere Mitglieder akquirieren<sup>294</sup>.

Das Registergericht prüft die Satzung in formeller und materieller Hinsicht, ist allerdings auf eine Rechtsaufsicht beschränkt und darf sich nicht zur Zweckmäßigkeit äußern<sup>295</sup>. Geprüft werden somit das öffentliche und das private Vereinsrecht. Entspricht die Satzung den gesetzlichen

<sup>290</sup> Sauter/Schweyer/Walter Der eingetragene Verein, 20. Aufl., 2016, S. 35.

<sup>291</sup> Reichert, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 59 f.

<sup>292</sup> Reichert, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 19; K. Schmidt, Gesellschaftsrecht, 4. Aufl. 2002, § 24 II 1 c).

<sup>293</sup> Reichert, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 40; Sauter/Schweyer/Waldner, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016, S. 11 f.

<sup>294</sup> Reichert, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 42 f.

<sup>295</sup> Reichert, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 38 f., 48; Sauter/Schweyer/Waldner, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016, S. 13 f.

Voraussetzungen, wird der Verein in das Vereinsregister eingetragen. Andernfalls werden die Fehler beanstandet und dem Verein die Möglichkeit zur Abänderung gegeben, es sei denn, es handelt sich um Verstöße, die das Bestehen des Vereins grundsätzlich ausschließen<sup>296</sup>. Gegen die Entscheidung des Registergerichts steht dem Verein der Rechtsweg offen<sup>297</sup>.

Kleinere Vereine sollten sich aufgrund des Aufwands, der mit der Eintragung in das Vereinsregister, insbesondere mit der Formulierung einer entsprechenden Satzung einhergeht, gut überlegen, ob für sie die Rechtsform des nicht eingetragenen Vereins ausreicht. Sobald der Verein aber höhere Summen an Verbindlichkeiten eingeht oder Grundstücke erwerben möchte, sollte die Eintragung unbedingt angestrebt werden<sup>298</sup>.

### 3.4. Rechtsfähigkeit

Der eingetragene Verein ist rechtsfähig (§ 21 BGB). Das bedeutet, er kann selbst Träger von Rechten und Pflichten sein. Rechte und Pflichten des Vereins treffen nicht die einzelnen Vereinsmitglieder, sondern den Verband.

## 4. MITGLIEDER

*Elias Bornemann und Dr. Victor Klene*<sup>299</sup>

### 4.1. Grundlagen

Die Vereinsmitgliedschaft ist — anders als etwa die Mitgliedschaft in einer Kapitalgesellschaft wie AG oder GmbH<sup>300</sup> — kein Vermögensrecht, das

<sup>296</sup> Reichert, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 51 ff.; Sauter/Schweyer/Waldner, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016, S. 14. Bei solchen Verstößen wird häufig auch ein Vereinsverbot gerechtfertigt sein. Siehe Abschnitt 9.2.1.

<sup>297</sup> Einzelheiten bei Reichert, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 52 ff.; Sauter/Schweyer/Waldner, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016, S. 14 ff.

<sup>298</sup> Sauter/Schweyer/Waldner, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016 S. 314; vgl. BGH NZG 2016, 666, 667.

<sup>299</sup> Elias Bornemann, LL.B. und Dr. Victor Klene, LL.B., Bucerius Law School, Hamburg, Institut für Stiftungsrecht und das Recht der Non-Profit-Organisationen.

<sup>300</sup> Vgl. Saenger, Gesellschaftsrecht, 3. Aufl. 2015, S. 233 ff., 280 und 382.

heißt die Mitglieder haben keinen Anteil am Vereinsvermögen<sup>301</sup>. Die Mitgliedschaft ist stattdessen ein Personenrechtsverhältnis, das sich wesentlich über die vereinsrechtlichen Rechte und Pflichten definiert<sup>302</sup>.

## 4.2. Beginn und Ende

Bei der Gründung des Vereins werden die gründenden Personen automatisch Mitglieder des neu geschaffenen Vereins<sup>303</sup>. Möchte jemand Mitglied in einem bereits bestehenden Verein werden, erfolgt dies in den meisten Fällen durch Beitritt. Rechtstechnisch handelt es sich hierbei um einen Aufnahmevertrag, der zwischen dem Vereinsmitglied und dem Verein geschlossen wird<sup>304</sup>. Darüber hinaus kann die Mitgliedschaft nur dann vererbt oder übertragen werden, wenn dies in der Vereinssatzung bestimmt ist (§ § 38, 40 BGB).

Der Verein muss keine Nachweise über die Identität seiner Mitglieder erbringen. Während gemäß § § 67, 71 BGB Änderungen des Vorstands oder der Satzung beim Registergericht anzugeben sind<sup>305</sup>, existieren keine solchen Vorschriften für die Mitglieder. Das Registergericht kann vom Vereinsvorstand allenfalls Auskunft über die aktuelle *Zahl* der Mitglieder verlangen (§ 72 BGB), ihre *Namen* müssen jedoch nicht genannt werden<sup>306</sup>. Somit ist der einzige Fall, in dem Mitgliedernamen publik zu machen sind, die Vereinsgründung, bei der mindestens sieben Mitglieder die Gründungsurkunde unterschrieben haben müssen<sup>307</sup> — eine Angabe weiterer Daten ist allerdings auch in diesem Fall nicht erforderlich<sup>308</sup>. Sofern kein Vereinsamt bekleidet wird oder in anderer Form für den Verein öffentlich aufgetreten wird, gehört die Mitgliedschaft im Verein zur grundrechtlich geschützten Privatsphäre des Mitglieds; selbst wahrheitsgemäße Presseberichte über

die Beziehung zu dem Verein müssen nicht ohne Weiteres hingenommen werden<sup>309</sup>.

Die Mitgliedschaft im Verein endet durch Austritt (§ 39 Abs. 1 BGB). Rechtstechnisch ist der Austritt eine Kündigung der Mitgliedschaft, das heißt die Austrittserklärung ist eine einseitige Willenserklärung des Mitglieds, die dem Verein zwar zugehen, die aber nicht angenommen werden muss, um wirksam zu sein<sup>310</sup>. Der Austritt wird entweder sofort wirksam oder aber zum Ende der Kündigungsfrist, sofern eine solche in der Vereinssatzung vorgesehen ist (§ 39 Abs. 2 BGB) und kein wichtiger Grund (§ 314 BGB) vorliegt, der einen Verbleib im Verein bis zum Ende der Austrittsfrist unzumutbar macht<sup>311</sup>. Die Vereinsmitgliedschaft kann jedoch auch einseitig durch den Verein mittels eines Vereinsausschlusses beendet werden. Sofern nicht die Satzung weitergehende Bestimmungen bereithält, kann ein solcher Vereinsausschluss nur aus wichtigem Grund erfolgen, wofür erforderlich ist, dass dem Mitglied ein Verhalten zugerechnet werden kann, das geeignet ist, den Verein zu schädigen, seinen Zweck zu gefährden und/oder sein Ansehen zu beeinträchtigen<sup>312</sup>. Neben dem Austritt und dem Vereinsausschluss sind mögliche Gründe für das Ende einer Vereinsmitgliedschaft der Tod des Mitglieds, der Eintritt von in der Satzung bestimmten Beendigungsgründen oder eine Änderung der Satzung, die zum Ausscheiden bestimmter Mitglieder führt<sup>313</sup>.

## 4.3. Inhalt

Aus der Vereinsmitgliedschaft ergeben sich zunächst die Mitverwaltungsrechte, mittels derer die Mitglieder an der Willensbildung des Vereins

<sup>301</sup> Lettl AcP 203, 149, 153; Burhoff, Vereinsrecht, 9. Aufl. 2014, S. 139, 147.

<sup>302</sup> Sauter/Schweyer/Waldner, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016, S. 209.

<sup>303</sup> Reichert, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 195.

<sup>304</sup> BGHZ 28, 131, 134; 101, 193, 196; vertiefend Reichert, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 196 ff.

<sup>305</sup> Siehe dazu Abschnitte 3.1 und 5.2.

<sup>306</sup> BeckOK-BGB/Schöpflin, Stand 1.5.2015, § 72 Rn. 1.

<sup>307</sup> Hierzu bereits Abschnitt 3.3.

<sup>308</sup> Reichert, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 42 ff.; siehe dazu oben A.V.

<sup>309</sup> Sauter/Schweyer/Waldner, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016, S. 211 f.

<sup>310</sup> Reichert, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 212; Pulyer, in: Baumann/Sikora, Hand- und Formularbuch des Vereinsrechts, 2015, § 10 Rn. 275.

<sup>311</sup> Näher Reichert, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 217 f.

<sup>312</sup> Reichert, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 532 ff. Umfassend zum Vereinsausschluss und zu Vereinsstrafen weiterhin Sauter/Schweyer/Waldner, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016, S. 218 ff.

<sup>313</sup> Hierzu und zu weiteren Gründen Reichert, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 211 f.

mitwirken können<sup>314</sup>. Hierzu zählen vor allem das Stimmrecht bei Beschlussfassungen (§ 32 BGB) und Satzungsänderungen (§ 33 BGB) sowie weiterhin die Rechte, sich zur Wahl von Vereinsämtern aufzustellen und bei Mitgliederversammlungen Anträge zu stellen sowie Redebeiträge zu erbringen. Untermauert werden diese Rechte durch das Minderheitenrecht aus § 37 BGB, wonach eine qualifizierte Minderheit von (soweit die Vereinssatzung nichts anderes bestimmt) 10% der Mitglieder eine außerordentliche Mitgliederversammlung einberufen kann<sup>315</sup>. Zudem stehen den Mitgliedern jedenfalls in der Mitgliederversammlung, gegebenenfalls sogar darüber hinaus, Auskunftsansprüche über die Geschäfte des Vereins zu, wozu auch ein Anspruch auf Einsicht in die Schriften und Bücher des Vereins gehören kann<sup>316</sup>.

Typischerweise müssen die Mitglieder die Verwirklichung des Vereinszwecks unterstützen, indem sie Beiträge erbringen. Beiträge sind inhaltlich von Gebühren abzugrenzen. Erstere sind Leistungen, die Mitglieder alleine aufgrund ihres Mitgliedschaftsstatus zu erbringen haben. Gebühren sind Leistungen, die gegebenenfalls zusätzlich für die Inanspruchnahme besonderer Leistungen des Vereins zu erbringen sind<sup>317</sup>. Auch bei der Festlegung der Mitgliederpflichten muss der Verein den Grundsatz der Gleichbehandlung beachten, das heißt er darf nicht manche Mitglieder ohne sachlichen Grund stärker belasten als andere<sup>318</sup>.

Oftmals sind die Mitglieder verpflichtet, einen Mitgliedsbeitrag in Geld zu erbringen. Es kann jedoch auch sein, dass Beiträge in Form von Arbeits- oder Dienstleistungen zu erbringen sind<sup>319</sup>. Ob und welche Beitragspflichten die Vereinsmitglieder gegenüber dem Verein haben, ist gesetzlich nicht vorgeschrieben, sondern dem Verein im Rahmen seiner Vereinsautonomie

(Art. 9 Abs. 1 GG, § 25 BGB) zur selbständigen Regelung überlassen<sup>320</sup>. Sollen Mitglieder zu einem Beitrag verpflichtet sein, bestimmt § 58 Nr. 2 BGB allerdings, dass sich diese Pflicht aus der Satzung des Vereins ergeben muss. Es reicht jedoch aus, wenn sich aus der Satzung ergibt, dass eine solche Pflicht besteht — die Entscheidung über die genaue Höhe des Beitrags oder die jeweilige Arbeitsleistung kann auch zum Beispiel dem Vorstand überlassen werden. Allerdings dürfen sich die Festsetzung und etwaige spätere Erhöhungen der Beitragspflichten nur im Rahmen dessen bewegen, was für das einzelne Mitglied bereits bei Eintritt in den Verein vorhersehbar war (zum Beispiel regelmäßiger Inflationsausgleich oder notwendige Reparaturarbeiten am Vereinsheim — nicht aber Verteilung der Kosten für einen Neubau). Überschreitet die Ausweitung der Pflichten diesen Rahmen, müssen alle von der Erhöhung betroffenen Mitglieder zustimmen<sup>321</sup>.

Unabhängig davon, ob bestimmte Pflichten in der Vereinssatzung festgesetzt wurden, trifft alle Mitglieder eine Treuepflicht gegenüber dem Verein<sup>322</sup>. Diese verlangt vor allem, „alles zu unterlassen, was dem Vereinszweck schadet“<sup>323</sup> und sich loyal gegenüber dem Verein zu verhalten<sup>324</sup>. So liegt ein Verstoß gegen die vereinsrechtliche Treuepflicht vor, wenn ein Mitglied eines gewerkschaftlichen Vereins in eine gewerkschaftsfeindliche Partei eintritt<sup>325</sup> oder vereinsinterne Vorgänge nach außen getragen werden<sup>326</sup>. Zudem kann sich auch aus der Treuepflicht eine Verpflichtung ergeben, die Zwecke des Vereins aktiv zu fördern. So muss die Pflicht zu zweckfördernden Handlungen auch nicht explizit als Beitragspflicht in die Satzung aufgenommen werden, wenn diese Handlungen nur geringfügiger Natur sind (zum Beispiel Unterstützung bei einem Vereinsfest) oder sich

<sup>314</sup> Stöber/Otto, Handbuch zum Vereinsrecht, 10. Aufl. 2012, S. 163.

<sup>315</sup> Siehe dazu Abschnitt 5.1.

<sup>316</sup> Vgl. LG Mainz BB1989, 812 sowie Sauter/Schweyer/Waldner, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016, S. 211; andere Ansicht hinsichtlich eines zwingenden Auskunftsanspruchs Haas/Scholl, FS Hadding, S. 365, 381 ff.

<sup>317</sup> Reichert, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 178.; Pulyer, in: Baumann/Sikora, Hand- und Formularbuch des Vereinsrechts, 2015, § 10 Rn. 112 f.

<sup>318</sup> Reichert, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 178.

<sup>319</sup> Sauter/Schweyer/Waldner, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016, S. 216.

<sup>320</sup> Reichert, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 188 f.

<sup>321</sup> Reichert, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 179 ff., 188; Pulyer, in: Baumann/Sikora, Hand- und Formularbuch des Vereinsrechts, 2015, § 10 Rn. 130.

<sup>322</sup> Zur möglicherweise darüberhinausgehenden Treuepflicht gegenüber den anderen Vereinsmitgliedern Sauter/Schweyer/Waldner, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016, S. 217. BGH WM 1977, 1166.

<sup>324</sup> Reichert, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 190 f.

<sup>325</sup> BGH NJW 1994, 43.

<sup>326</sup> Reichert, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 192.

bereits aus dem Vereinszweck selbst ergeben (etwa bei einem Verein von Krankenschwestern mit dem Ziel der Krankenpflege)<sup>327</sup>.

Verletzt ein Vereinsmitglied seine Beitrags- oder Treuepflichten, so kann dies zu Schadensersatz- oder Unterlassungsansprüchen des Vereins, gegebenenfalls einer Vereinsstrafe und/oder dem Ausschluss des Mitglieds aus dem Verein führen<sup>328</sup>.

#### 4.4. Persönliche Haftung der Mitglieder

Die Mitglieder des Vereins haften nicht für die Schulden des Vereins. Soweit sie selber in Ausübung einer ihnen satzungsmäßig übertragenen Aufgabe einen Dritten schädigen, haften sie zunächst persönlich. Sie können aber von dem Verein Freistellung von der Verbindlichkeit verlangen bzw. sich auf die Haftungsmilderung des § 31b BGB berufen.

## 5. ORGANE

---

*Elias Bornemann und Dr. Victor Klene*<sup>329</sup>

---

### 5.1. Mitgliederversammlung

Das Gesetz sieht die Mitgliederversammlung als oberstes Organ des Vereins vor (vgl. § 32 Abs. 1 S. 1 BGB)<sup>330</sup>. Sie entscheidet durch Beschluss über die Angelegenheit des Vereins. Wie der Name vermuten lässt, ist die Mitgliederversammlung eine Versammlung aller Mitglieder des Vereins. Nach dem gesetzlichen Vorbild handelt es sich also um ein physisches Zusammentreffen. Es ist jedoch möglich, in der Satzung die Kompetenzen des Vereins anders

<sup>327</sup> BAGE27, 163 ff. = BB1975, 1388; näher *Reichert*, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 187.

<sup>328</sup> *Sauter/Schweyer/Waldner*, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016, S. 216 f.

<sup>329</sup> *Elias Bornemann, LL.B. und Dr. Victor Klene, LL.B.*, Bucerius Law School, Hamburg, Institut für Stiftungsrecht und das Recht der Non-Profit-Organisationen.

<sup>330</sup> *Reichert*, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 231; *Sauter/Schweyer/Waldner*, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016, S. 90 f.

zu regeln, zum Beispiel dem Vorstand weitere Kompetenzen einzuräumen, oder die Beschlussfassung auf anderem Wege (zum Beispiel schriftlich oder online) vorzusehen<sup>331</sup>.

Aufgrund der großen Bedeutung der Mitgliederversammlung für das Vereinsleben und der Tatsache, dass es jährlich meist nur eine Versammlung gibt, ist es besonders wichtig, dass alle Mitglieder eine realistische Chance zur Teilnahme erhalten<sup>332</sup>. Deshalb müssen alle Mitglieder rechtzeitig<sup>333</sup> zur Mitgliederversammlung eingeladen werden und die Einladung muss so detailliert sein, dass die Mitglieder wissen, worum es bei der Versammlung geht, damit sie sich entsprechend vorbereiten können<sup>334</sup>. Genügt die Einladung diesen Voraussetzungen nicht (zum Beispiel wegen fehlender Einladung/zungenauer Angabe eines Tagesordnungspunkts), kann das zur Nichtigkeit der gefassten Beschlüsse, jedenfalls aber zu deren Vernichtbarkeit führen<sup>335</sup>.

Wurde entsprechend dieser Anforderungen eingeladen, entscheidet die Mitgliederversammlung grundsätzlich durch Mehrheitsbeschluss (§ 32 Abs. 2 S. 3 BGB). Ein Beschluss ist ein Akt der körperschaftlichen Willensbildung<sup>336</sup>. Er kommt durch die Mehrheit der abgegebenen Stimmen zustande, wenn Satzung oder Gesetz keine anderen Mehrheitserfordernisse formulieren, wie zum Beispiel § 33 Abs. 1 S. 1 BGB, der für eine Satzungsänderung eine Mehrheit von drei Vierteln der abgegebenen Stimmen verlangt<sup>337</sup>. Zusätzlich kann die Satzung noch andere Anforderungen wie bestimmte Quoren für die Beschlussfähigkeit vorsehen<sup>338</sup>.

<sup>331</sup> *Reichert*, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 354; *Sauter/Schweyer/Waldner*, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016, S. 129.

<sup>332</sup> Vgl. *Sauter/Schweyer/Waldner*, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016, S. 102 ff.

<sup>333</sup> *Reichert*, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 260 ff.; *Sauter/Schweyer/Waldner*, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016, S. 104.

<sup>334</sup> *Reichert*, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 262 f., 265 f.; *Sauter/Schweyer/Waldner*, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016, S. 107 ff.

<sup>335</sup> *Reichert*, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 241 f., 357 f.; *Sauter/Schweyer/Waldner*, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016, S. 129 f.

<sup>336</sup> BGHZ 52, 316, 318 = NJW 1970, 33; *Sauter/Schweyer/Waldner*, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016, S. 123; vgl. *Reichert*, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 330 f.

<sup>337</sup> *Reichert*, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 328 f.; *Sauter/Schweyer/Waldner*, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016, S. 126 f.

<sup>338</sup> *Reichert*, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 323; *Sauter/Schweyer/Waldner*, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016, S. 124 ff.

Stimmberechtigt ist grundsätzlich jedes Mitglied. Dieses Stimmrecht wird jedoch gemäß § 34 BGB für zwei Fälle ausgeschlossen. Ein Vereinsmitglied hat kein Stimmrecht, wenn über ein Rechtsgeschäft mit ihm abgestimmt oder über die Einleitung bzw. Erledigung eines Rechtsstreits mit ihm entschieden wird<sup>339</sup>. Dahinter steht der Grundsatz, dass niemand Richter in eigenen Angelegenheiten sein soll. Der Stimmrechtsausschluss wird also von einem abstrakten Interessenkonflikt abhängig gemacht<sup>340</sup>.

Die Vereinsdemokratie zeichnet sich in der gesetzlich vorgesehenen Stimmrechtsverteilung ab, nach der jedem Mitglied eine Stimme zusteht<sup>341</sup>. Durch die Satzung kann jedoch eine abweichende Regelung getroffen werden. Solche Mehrstimmrechte sind gerade in Vereinen wie etwa Dachverbänden im Sport üblich, die sich aus juristischen Personen zusammensetzen, da dadurch die Größe (insbesondere die Mitgliederzahl) der juristischen Personen berücksichtigt werden kann<sup>342</sup>.

Die Mitwirkung der Vereinsmitglieder an den wesentlichen Entscheidungen des Vereinslebens hängt somit von der effektiven Durchführung der Mitgliederversammlung ab. Da es regelmäßig (satzungsdispositiv) der Vorstand ist, der zur Mitgliederversammlung einlädt und deren Tagesordnung bestimmt<sup>343</sup>, besteht gerade für Minderheiten im Verein die Gefahr, dass ihre Interessen nicht ausreichend Gehör finden. Deshalb sieht § 37 BGB vor, dass ein Zehntel der Mitglieder die Einberufung einer Mitgliederversammlung verlangen und dieses Verlangen notfalls gerichtlich durchsetzen kann<sup>344</sup>. Die Minderheit erhält dadurch die Möglichkeit, ihre Interessen auf die Tagesordnung der Mitgliederversammlung zu setzen.

<sup>339</sup> Eine teleologische Reduktion nimmt die herrschende Meinung bei rein korporationsrechtlichen Geschäften, zum Beispiel der Bestellung zum Vorstandsmitglied, vor. Vgl. Reichert, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 291.

<sup>340</sup> Reichert, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 289 f.; Sauter/Schweyer/Waldner, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016, S. 122.

<sup>341</sup> Reichert, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 281; Sauter/Schweyer/Waldner, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016, S. 120.

<sup>342</sup> Reichert, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 281; Sauter/Schweyer/Waldner, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016, S. 120.

<sup>343</sup> Reichert, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 238; Sauter/Schweyer/Waldner, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016, S. 91 f.

<sup>344</sup> Dazu ausführlich Reichert, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 244 ff.; Sauter/Schweyer/Waldner, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016, S. 94 ff.

## 5.2. Vorstand

Neben der Mitgliederversammlung ist der Vorstand das zweite zwingend vorgeschriebene Organ eines Vereins<sup>345</sup>. Enthält die Satzung keine abweichende Regelung, wird der Vorstand durch die Mitgliederversammlung gewählt<sup>346</sup>. Es ist jedoch möglich, dass diese Kompetenz einem anderen Organ übertragen oder der Vorstand durch Kooptation besetzt wird<sup>347</sup>.

Vorstandsmitglieder können sowohl natürliche als auch juristische Personen sein. Es gilt grundsätzlich das Prinzip der Fremddorganschaft<sup>348</sup>. Das bedeutet, dass auch nicht Vereinsmitglieder Vorstandsmitglieder sein können. In vielen Vereinen ist die Fremddorganschaft aber durch die Satzung ausgeschlossen; nur Vereinsmitglieder können in den Vorstand gewählt werden.

Hinsichtlich der Dauer der Bestellung schweigt das Gesetz. Häufig enthalten die Satzungen Regelungen hierzu. Ansonsten kann bei der Bestellung entschieden werden, wie lange die Person Vorstandsmitglied sein soll<sup>349</sup>. Neben dem Ablauf der Bestellungszeit endet das Vorstandsamt mit Abbestellung durch das für die Bestellung zuständige Organ beziehungsweise durch Amtsniederlegung des Vorstandsmitglieds<sup>350</sup>.

Der Vorstand ist das Vertretungsorgan des Vereins. Er vertritt den Verein vor Gericht und außergerichtlich gegenüber Dritten und gegenüber Mitgliedern<sup>351</sup>. Das Gesetz sieht dafür eine Mehrheitsvertretung vor (§ 26 Abs. 2 S. 1 BGB) — zur Wirksamkeit einer Maßnahme muss also immer die

<sup>345</sup> Reichert, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 375; Sauter/Schweyer/Waldner, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016, S. 139.

<sup>346</sup> Reichert, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 378; Sauter/Schweyer/Waldner, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016, S. 155.

<sup>347</sup> Reichert, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 378 ff.; Sauter/Schweyer/Waldner, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016, S. 156 f.

<sup>348</sup> Reichert, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 252 f., 377; Sauter/Schweyer/Waldner, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016, S. 156.

<sup>349</sup> Reichert, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 281 f.; Sauter/Schweyer/Waldner, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016, S. 162.

<sup>350</sup> Reichert, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 407 ff.; Sauter/Schweyer/Waldner, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016, S. 164 ff.

<sup>351</sup> Reichert, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 432, 438 f.; Sauter/Schweyer/Waldner, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016, S. 143 f., 148 ff.

Mehrheit der Vorstandsmitglieder handeln<sup>352</sup>. Gerade bei größeren Vorständen ist das impraktikabel, weshalb andere Vertretungsformen gewählt werden. So kann in der Satzung Einzelvertretungsbefugnis erteilt werden oder die Vertretung von der Mitwirkung einer bestimmten Anzahl an Vorstandsmitgliedern abhängig gemacht werden. Diese abweichende Vertretungsbefugnis ist in das Vereinsregister einzutragen<sup>353</sup>. Dies gilt auch für Beschränkungen der Vertretungsmacht, die ohne Eintragung keine Wirkung gegenüber Dritten entfalten<sup>354</sup>. Natürlich ist es auch zulässig, Vollmachten an Dritte zu erteilen. Der Vorstand muss also nicht jede Handlung selbst vornehmen<sup>355</sup>.

Mit dem Recht zur Vertretung geht das Recht zur Geschäftsführung — also zur Willensbildung für den Verein — einher<sup>356</sup>. Der Vorstand entscheidet intern regelmäßig durch Mehrheitsbeschluss, wobei das Gesetz die oben zur Mitgliederversammlung vorgestellten Regelungen für entsprechend anwendbar erklärt (§ 28 BGB)<sup>357</sup>.

Aus dem Recht zur Geschäftsführung folgt das Risiko der Haftung, denn wer pflichtwidrige Entscheidungen trifft, die zu einem Schaden des Vereins führen, hat dafür einzustehen<sup>358</sup>. Diesem Risiko kann der Vorstand entgehen, indem er die Mitgliederversammlung entscheiden lässt<sup>359</sup>. Ansonsten hängt die Haftungsschwelle für den Vorstand davon ab, ob er ehrenamtlich tätig ist oder nicht: Gemäß § 31a BGB haften ehrenamtlich tätige Vereinsvorstände (also solche die maximal 720 Euro jährlich für ihre

Tätigkeit im Verein erhalten) gegenüber dem Verein nur für Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit. Entgeltlich tätige Vereinsvorstände haften hingegen nach allgemeinen Regeln, also bereits ab leichter Fahrlässigkeit<sup>360</sup>. Dahinter steht das Anliegen des deutschen Gesetzgebers, die größtenteils ehrenamtlich tätigen Vereinsvorstände zu schützen und dadurch deren Engagement zu fördern.

Als Kehrseite der Haftung der Vorstandsmitglieder haftet auch der Verein für Pflichtverletzungen des Vorstands gegenüber Dritten. § 31 BGB überträgt die Haftung des einzelnen Vorstandsmitglieds auf den Verein. Hintergrund dieser Norm ist es, dass der Anspruchsinhaber nicht das Solvenzrisiko des Vorstandsmitglieds tragen soll, wenn dieser in Ausführung seiner Tätigkeit für den Verein handelt. Das gilt sowohl für die Haftung im vertraglichen als auch im deliktischen Bereich<sup>361</sup>.

### 5.3. Weitere Vereinsorgane

Neben der Mitgliederversammlung und dem Vorstand sieht das Gesetz keine weiteren Organe im Verein vor. Das Gesetz gewährt jedoch weitreichende Gestaltungsfreiheit zur Einrichtung weiterer Organe<sup>362</sup>. Die Gestaltungsfreiheit erstreckt sich auch auf die Bezeichnung des Organs, sodass allein vom Titel nicht auf den Aufgabenbereich geschlossen werden kann.

Besonders hervorzuheben ist die Möglichkeit, der Mitgliederversammlung ihre Kompetenzen weitreichend zugunsten einer Delegiertenversammlung zu entziehen. Die Mitgliederversammlung ist in diesem Fall häufig nur noch für die Wahl der Delegierten zuständig<sup>363</sup>. Die Delegiertenversammlung ersetzt somit die Mitgliederversammlung als oberstes Organ des

<sup>352</sup> Reichert, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 442; Sauter/Schweyer/Waldner, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016, S. 142 f.

<sup>353</sup> Reichert, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 443; Sauter/Schweyer/Waldner, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016, S. 142 f.

<sup>354</sup> Reichert, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 433; Sauter/Schweyer/Waldner, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016, S. 144 ff.

<sup>355</sup> Reichert, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 443 ff., 454 ff.; Sauter/Schweyer/Waldner, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016, S. 146 f.

<sup>356</sup> Reichert, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 467 ff.; Sauter/Schweyer/Waldner, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016, S. 154, 169.

<sup>357</sup> Siehe dazu oben Abschnitt 5.1; Reichert, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 449, 460 ff.; Sauter/Schweyer/Waldner, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016, S. 150 ff.

<sup>358</sup> Jüngst dazu Graewe/Freiherr von Harder, npoR2016, 148, 150 f.; Sauter/Schweyer/Waldner, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016, S. 171.

<sup>359</sup> Sauter/Schweyer/Waldner, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016, S. 172 f.

<sup>360</sup> Reichert, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 639 f.; Sauter/Schweyer/Waldner, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016, S. 171 f.; siehe dazu ausführlich Abschnitt 5.5.

<sup>361</sup> Reichert, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 626 ff.; Sauter/Schweyer/Waldner, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016, S. 180 ff.; siehe dazu ausführlich Abschnitt 5.4.

<sup>362</sup> Reichert, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 227 f.; Sauter/Schweyer/Waldner, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016, S. 194.

<sup>363</sup> Sauter/Schweyer/Waldner, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016, S. 138; vgl. Reichert, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 979 f.



Vereins. Das macht insbesondere bei Vereinen mit großen Mitgliederzahlen Sinn, aber auch bei Vereinen, die weitere Untergliederungen — zum Beispiel Vereine als Mitglieder — haben<sup>364</sup>. Damit eine solche Entmachtung der Mitgliederversammlung zulässig ist, muss gewährleistet werden, dass die Delegierten alle Mitglieder ausgewogen repräsentieren. Darauf ist bei der Satzungsgestaltung zu achten<sup>365</sup>.

Daneben werden häufig Aufsichtsgremien oder „erweiterte Vorstände“ vorgesehen, deren Aufgaben sich satzungsdispositiv auf die Kontrolle der Geschäftsführung bzw. die Mitwirkung an besonders bedeutsamen Entscheidungen erstrecken<sup>366</sup>. § 30 BGB sieht ferner die Möglichkeit vor, einen besonderen Vertreter zu ernennen, dem für einen gewissen Geschäftsbereich Vertretungsmacht neben dem Vorstand eingeräumt wird<sup>367</sup>.

#### 5.4. Haftung des Vereins für seine Organe

Die zentrale Gesetzesregelung für die Zurechnung einer Schädigung zum Verein ist § 31 BGB. Erforderlich ist, dass ein Vorstandsmitglied oder ein anderer „verfassungsmäßig berufener Vertreter“ gehandelt hat. § 31 BGB wird hinsichtlich des umfassten Personenkreises weit ausgelegt und erfasst alle sogenannten Vereinsrepräsentanten. Dies sind nicht nur die Vorstandsmitglieder oder andere von der Vereinsatzung vorgesehene Organe, sondern alle Personen, denen „bedeutsame, wesensgemäße Funktionen des Vereins zur selbständigen, eigenverantwortlichen Erfüllung zugewiesen sind“ und die damit den Verein als juristische Person besonders repräsentieren<sup>368</sup>. Dabei kommt es nicht darauf an, ob die handelnde Person mit Vertretungsmacht ausgestattet oder an Weisungen gebunden ist — entscheidend ist,

<sup>364</sup> Reichert, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 979; Sauter/Schweyer/Waldner, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016, S. 134 f.

<sup>365</sup> Reichert, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 980; Sauter/Schweyer/Waldner, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016, S. 135.

<sup>366</sup> Reichert, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 512 ff.; Sauter/Schweyer/Waldner, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016, S. 194 f.

<sup>367</sup> Reichert, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 506; Sauter/Schweyer/Waldner, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016, S. 195 f.

<sup>368</sup> Ständige Rechtsprechung, BGH NJW 1968, 391; 1977, 2259; 1986, 2941; 2007, 2490.

dass der Rechtsverkehr die natürliche Person als jemanden wahrnimmt, der für den Verein steht<sup>369</sup>.

Die zweite Voraussetzung ist, dass der Vereinsrepräsentant „in Ausführung der ihm zustehenden Verrichtungen“ gehandelt hat. Ein solches Handeln in „vereinsamtlicher Eigenschaft“ ist anzunehmen, wenn der Vereinsrepräsentant aus Sicht eines Außenstehenden im „allgemeinen Rahmen der ihm übertragenen Obliegenheiten“ gehandelt hat<sup>370</sup>.

Hat der Vereinsrepräsentant in seiner vereinsamtlichen Eigenschaft jemandem mit einer Handlung oder einem Unterlassen, das zum Schadensersatz verpflichtet, einen Schaden zugefügt, dann haftet der Verein nach § 31 BGB. Ein Beispiel wäre, dass ein Vorstandsmitglied bei einem Geschäftstreffen auf fahrlässige Weise einen fremden Computer beschädigt. Verursacht dieselbe Person im privaten Kontext einen Verkehrsunfall, fehlt es hingegen an dem erforderlichen Handeln in vereinsamtlicher Eigenschaft.

#### 5.5. Persönliche Haftung der Mitglieder der Organe

Grundsätzlich haftet der unmittelbare Verursacher Dritten geschädigten gegenüber persönlich, auch wenn er in seiner Eigenschaft als Mitglied eines Organs gehandelt hat. Von diesem Grundsatz gibt es jedoch insofern eine Ausnahme, als sich eine Entlastung des Repräsentanten aus der arbeitsrechtlichen Haftungsverteilung nach Verschuldensgrad ergibt. So haften Arbeitnehmer gegenüber ihrem Arbeitgeber nicht im Fall von nur leichter Fahrlässigkeit, also wenn der Arbeitnehmer nur geringfügig gegen seine Sorgfaltspflichten verstoßen hat. Auch bei einem etwas schwereren Verstoß gegen die Sorgfaltspflicht kann ein Arbeitnehmer von der Haftung freigestellt sein, wenn eine umfassende Abwägung der Verantwortlichkeit des Angestellten und der Risikosphären des Arbeitgebers dafür spricht<sup>371</sup>. Diese Haftungsmilderung kommt jedoch in der Regel nur für Vereinsrepräsentanten in Frage, die nicht Vorstandsmitglieder sind, da der Vorstand gerade die

<sup>369</sup> Näher Sikora, in: Baumann/Sikora, Hand- und Formularbuch des Vereinsrechts, 2015, § 12 Rn. 11 ff.

<sup>370</sup> Reichert, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 631.

<sup>371</sup> BAG NJW 2003, 377, 379; siehe auch MüKo-BGB/Henssler, 6. Aufl. 2012, § 619a Rn. 32 ff.

Funktion des Arbeitgebers ausübt<sup>372</sup>. Allerdings kann die Vereinsatzung besondere Haftungsmilderungen auch für den Vorstand vorsehen.

Ist der Vereinsrepräsentant unentgeltlich für den Verein tätig oder erhält er eine Vergütung, die 720 Euro jährlich nicht übersteigt, dann bestimmt § 31a Abs. 1 S. 1 BGB eine noch weitergehende Haftungserleichterung. In diesem Fall haftet der Vereinsrepräsentant dem Verein gegenüber nämlich nur bei Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit, also wenn er in vorwerfbarer Weise die erforderliche Sorgfalt besonders stark außer Acht gelassen hat<sup>373</sup>. Ist streitig, ob der Vereinsrepräsentant vorsätzlich oder grob fahrlässig gehandelt hat, muss der Verein dies beweisen (§ 31 Abs. 1 S. 2 BGB). Nimmt der Geschädigte den Repräsentanten direkt in Anspruch, so hat dieser gegenüber dem Verein nach § 31a Abs. 2 BGB einen Anspruch darauf, dass der Verein diese Forderung übernimmt.

## 6. DIE TÄTIGKEIT DES VEREINS UND IHRE GRENZEN

*Dr. Hans-Joachim Schramm*<sup>374</sup>

### 6.1. Tätigkeit im Rahmen der Satzung

Aufgabe des Vorstands ist es, den Verein so zu führen, dass der Zweck des Vereins erfüllt wird. Dies umfasst verschiedene Pflichten, zu denen insbesondere die Buchführungspflicht des Vorstands gehört und die Pflicht, bei Überschuldung einen Insolvenzantrag zu stellen. Eine Berichtspflicht besteht gegenüber den Vereinsmitgliedern, nicht aber gegenüber Dritten oder dem Staat. Die Rechnungslegungsunterlagen müssen nicht eingereicht werden, vielmehr überprüft das Finanzamt in regelmäßigem Turnus, ob die Voraussetzungen einer Steuerbegünstigung weiterhin vorliegen.

<sup>372</sup> Reichert, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 691 f.

<sup>373</sup> Näher zum Sorgfaltsmaßstab MüKo-BGB/Grundmann, 7. Aufl. 2016, § 276 Rn. 94 ff.; vertiefend zu § 31a BGB Burhoff, Vereinsrecht, 9. Aufl. 2014, S. 251 ff.

<sup>374</sup> Dr. Hans-Joachim Schramm, Hochschule Wismar, Ostinstitut.

### 6.2. Sonderregeln für bestimmte NKO

Gemäß § 19 Abs. 4 Vereinsgesetz ist es zulässig, Ausländervereinen zusätzlichen Anmelde- und Auskunftspflichten zu unterwerfen.

### 6.3. Sanktionen

§ 20 Vereinsgesetz enthält Strafbestimmungen und legt Ordnungswidrigkeiten fest, die darauf gerichtet sind, ein Vereinsverbot auch tatsächlich durchzusetzen. Daneben können gemäß dieser Bestimmung gegen einzelne Personen Betätigungsverbote verhängt werden. Speziell im Hinblick auf Ausländervereine wurde festgelegt, dass Verstöße gegen Rechnungslegungs- und Berichtspflichten mit einem Bußgeld geahndet werden können.

## 7. FINANZIERUNG

*Dr. Hans-Joachim Schramm*<sup>375</sup>

### 7.1. Finanzierungsquellen

Vereine finanzieren sich auf sehr unterschiedliche Art und Weise. Häufig werden Mitgliedsbeiträge erhoben, die aber gerade bei größeren Vereinen oftmals nicht die vorrangige Art der Finanzierung sind. Ob Beiträge erhoben werden, ist gemäß § 58 Nr. 2 BGB in der Satzung des Vereins festzulegen. Als weitere Finanzierungsquellen kommen Spenden in Betracht, Zuschüsse des Staates, aber auch ein wirtschaftlicher Betrieb des Vereins. Dabei unterscheidet die Steuerverwaltung bei den wirtschaftlichen Betrieben, die dem Ziel der Gewinnerzielung dienen, und solchen, die das nicht tun. Kennzeichen dieser „Zweckbetriebe“ ist es, dass der Verein zwar einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb führt, dieser Geschäftsbetrieb aber vorrangig der Erfüllung des Vereinszwecks dient.

<sup>375</sup> Dr. Hans-Joachim Schramm, Hochschule Wismar, Ostinstitut.

## 7.2. Insbesondere: Finanzierung aus dem Ausland

Allein an den Umstand einer ausländischen Finanzierung werden in Deutschland keine rechtlichen Konsequenzen geknüpft. Anknüpfungspunkt für Sonderregeln ist allein der Umstand, ob ein Verein überwiegend aus ausländischen Mitarbeitern besteht oder eine Niederlassung eines im Ausland gegründeten Vereins ist, vgl. § § 14, 15 Vereinsgesetz.

## 7.3. Rechnungslegung

Vereine sind gemäß § 259 BGB zur Rechnungslegung verpflichtet. Eine zwingende Überprüfung findet allein durch die Finanzverwaltung statt, vor allem große Vereine lassen ihre Bücher aber auch durch Wirtschaftsprüfer begutachten.

## 8. BESTEUERUNG UND STEUERBEFREIUNG

*Elias Bornemann und Dr. Victor Klene*<sup>376</sup>

### 8.1. Hintergrund und Arten der Steuerbefreiungen und steuerlichen Begünstigungen

Wenn Bürger gemeinsam gesellschaftsgestaltend tätig werden, ist dies zum einen förderlich für das soziale Miteinander, und zum anderen kann es den Staat in seinen Fürsorgepflichten entlasten — dies ist eine Überzeugung, die tief im deutschen Recht verankert ist. Das zeigt sich im Verfassungsrecht dadurch, dass die Vereinigungsfreiheit garantiert ist und nur unter sehr engen Voraussetzungen eingeschränkt werden darf. Es zeigt sich im Zivilrecht, wo insbesondere mit dem Verein eine Rechtsform angeboten wird, mittels derer Bürger ihre Vereinigungsfreiheit ausüben und sich haftungsrechtlich

<sup>376</sup> *Elias Bornemann, LL.B. und Dr. Victor Klene, LL.B.*, Bucerius Law School, Hamburg, Institut für Stiftungsrecht und das Recht der Non-Profit-Organisationen.

absichern können. Und es wird ganz besonders dadurch deutlich, dass der deutsche Staat Zusammenschlüsse nicht nur erlaubt und toleriert, sondern bürgerschaftliches Engagement sogar aktiv unterstützt<sup>377</sup>.

Ein zentrales Mittel dieser staatlichen Förderung ist das Steuerrecht<sup>378</sup>. Unter bestimmten Voraussetzungen können nämlich Körperschaften — nach dem deutschen Steuerrecht gehören hierzu Vereine, aber auch zum Beispiel Stiftungen und GmbH<sup>379</sup> — von Steuern wie der Körperschaft-, Gewerbe-, Erbschaft-, Schenkung-, Grund- oder Umsatzsteuer (zumindest teilweise) befreit werden<sup>380</sup>. Der Staat verzichtet also auf Steuern, die er normalerweise von diesen Körperschaften verlangen könnte und mehrheitlich damit *direkt* das Vermögen der Körperschaft. Darüber hinaus setzt der deutsche Staat Anreize, damit Privatpersonen oder Organisationen Geld oder Sachmittel an solche Körperschaften spenden<sup>381</sup>. Insbesondere wird dem Spender gewährt, seine Spende einkommensmindernd bei seiner eigenen Steuererklärung geltend zu machen — der Spender muss also weniger Steuern zahlen und hat somit einen (zusätzlichen) Anreiz zu spenden. Auf diese Weise trägt der Staat *indirekt* zu einer Mehrung des Vermögens bei der begünstigten Körperschaft bei<sup>382</sup>.

Damit eine Körperschaft von diesen direkten und indirekten Förderungen profitieren kann, muss sie „als gemeinnützig anerkannt“ worden sein. Das heißt, dass von staatlicher Seite bestätigt worden ist, dass die Körperschaft förderungswürdig ist. Im Folgenden wird beschrieben, was nach der aktuellen Rechtslage die Voraussetzungen sind, um als förderungswürdig anerkannt zu werden, und wie diese Anerkennung erlangt werden kann.

<sup>377</sup> Vgl. insb. Beschlussempfehlung und Bericht zum Ehrenamtsstärkungsgesetz, BT-Drs. 17/12123, 15 ff.

<sup>378</sup> Zum Ganzen (beispielhaft anhand der Hilfe für Flüchtlinge verdeutlicht) siehe *Bornemann/Klene*, JURA 2016, 521 ff..

<sup>379</sup> Vgl. § 1 Abs. 1 KStG.

<sup>380</sup> § § 5 Abs. 1 Nr. 9 S. 1 KStG, 3 Nr. 6 S. 1 GewStG, 13 Abs. 1 Nr. 16 lit. b ErbStG, 12 Abs. 2 Nr. 8 lit. a UStG.

<sup>381</sup> Es gibt keine „Zeitspende“. Wird eine nebenberufliche Tätigkeit im Dienste einer steuerbegünstigten Körperschaft vergütet oder eine Aufwandsentschädigung für diese Dienste gezahlt, kann dies eine steuerbegünstigte Einnahme gemäß § 3 Nr. 26a oder 26b EStG darstellen.

<sup>382</sup> Vertiefend zu dieser Differenzierung der Steuervergünstigungen, *Hüttemann*, Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht, 3. Aufl. 2015, Rn. 1.25 ff.

## 8.2. Voraussetzungen der Gemeinnützigkeit

Die zentralen gesetzlichen Vorschriften über die Steuerbegünstigungen für bürgerschaftliches Engagement sind die §§ 51 bis 68 der Abgabenordnung (AO) — sie bilden den Kern des sogenannten „Gemeinnützigkeitsrechts“. In § 59 AO wird festgesetzt, dass ein Verein zwei Voraussetzungen erfüllen muss, damit er Steuerbegünstigungen erhalten kann: Zunächst muss seine Satzung inhaltlich den Anforderungen des Gemeinnützigkeitsrechts entsprechen und anschließend muss die tatsächliche Geschäftsführung mit diesen Satzungsbestimmungen auch übereinstimmen. Anders formuliert: Der Verein muss seiner Satzung nach etwas Förderungswürdiges auf die richtige Art und Weise anstreben und dann auch tatsächlich so umsetzen.

### 8.2.1. Anforderungen an die Satzung

In diesem Sinne werden an die Satzung wiederum zwei Anforderungen gestellt: Zum einen muss die Körperschaft einen Zweck verfolgen, der als förderungswürdig anerkannt ist, und zum anderen muss die Körperschaft diesen Zweck auf die richtige Art und Weise verfolgen<sup>383</sup>.

### 8.2.2. Verfolgen eines steuerbegünstigten Zwecks

Welche Zwecke der Staat als förderungswürdig anerkannt hat, ergibt sich aus den §§ 52 bis 54 AO. Die unterschiedlichen steuerbegünstigten Zwecke sind dabei in die „gemeinnützigen“ (§ 52 AO), die „mildtätigen“ (§ 53 AO) und die „kirchlichen“ Zwecke (§ 54 AO) untergliedert. Oft wird verallgemeinernd von „dem Gemeinnützigkeitsrecht“ oder von „gemeinnützigen Körperschaften“ gesprochen, wobei ganz allgemein „das Recht der Steuerbegünstigungen für bürgerschaftliches Engagement“ oder „steuerbegünstigte Körperschaften“ gemeint sind. Genau genommen sind gemeinnützige

Zwecke aber nur eine von drei steuerlich begünstigten Zweckarten<sup>384</sup>. Dennoch ist die Verwendung von „Gemeinnützigkeit“ als Oberbegriff im juristischen Sprachgebrauch heutzutage gängig, sodass der Begriff der „Gemeinnützigkeit“ auch hier in diesem Sinne verwendet werden soll.

Unter der Verfolgung gemeinnütziger Zwecke im Sinne des § 52 AO (also der gemeinnützigen Zwecke „im engeren Sinne“) ist zu verstehen, dass der Verein „die Allgemeinheit auf materiellem, geistigem oder sittlichen Gebiet“ fördert (§ 52 Abs. 1 S. 1 AO). Die wesentliche inhaltliche Begrenzung dieser Zweckart erfolgt dadurch, dass „die Allgemeinheit“ gefördert werden muss, das heißt der geförderte Personenkreis darf nicht von vornherein (zum Beispiel auf die Gesellschafter oder eine feste Mitgliedergruppe) begrenzt sein. Eine weitere Konkretisierung der möglichen Förderzwecke erfolgt dadurch, dass der Gesetzgeber in 24 Fallgruppen sein Verständnis von „gemeinnützigen Zwecken“ dargelegt hat (§ 52 Abs. 2 AO). Dennoch wird deutlich, dass das Feld der als förderungswürdig eingestuften Zwecke sehr breit ist. Anerkannte Förderzwecke sind unter anderem Wissenschaft und Forschung, Religion, das öffentliche Gesundheitswesen, Jugend- und Altenhilfe, Kunst und Kultur, Naturschutz, Flüchtlingshilfe, Sport oder die Förderung des demokratischen Staatswesens.

Damit ein Verein mildtätige Zwecke nach § 53 AO verfolgt, muss er Personen unterstützen, die in körperlicher, geistiger, seelischer oder wirtschaftlicher Hinsicht „auf die Hilfe anderer angewiesen sind“. Ein wesentlicher Unterschied zu gemeinnützigem Handeln im Sinne des § 52 AO liegt darin, dass für mildtätiges Handeln kein besonderer Allgemeinheitsbezug erforderlich ist. Stattdessen kann auch eine von vornherein abgeschlossene Gruppe gefördert werden (zum Beispiel die bedürftigen Angestellten eines Betriebs)<sup>385</sup>, da der Gesetzgeber davon ausgeht, dass die Unterstützung von bedürftigen Menschen immer auch im Allgemeininteresse liegt<sup>386</sup>.

<sup>383</sup> Die Begriffswahl der „Art und Weise“ ist angelehnt an Hüttemann, Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht, 3. Aufl. 2015, Rn. 4.1, der auch von „Grundprinzipien des Gemeinnützigkeitsrechts“ spricht; Schauhoff zum Beispiel bezeichnet die Befolgung dieser Anforderungen als „gemeinnützige“, siehe Schauhoff, in: Schauhoff, Handbuch der Gemeinnützigkeit, 3. Aufl. 2010, § 9 (Überschrift).

<sup>384</sup> Dass „Gemeinnützigkeit“ synonym für das Recht der Steuerbegünstigungen verwendet wird, ist also etwas unpräzise, so auch zum Beispiel Hüttemann, Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht, 3. Aufl. 2015, Rn. 3.1.

<sup>385</sup> Anders als die Finanzverwaltung hält Schauhoff sogar eine Begrenzung auf Verwandte für möglich, siehe Schauhoff, in: Schauhoff, Handbuch der Gemeinnützigkeit, 3. Aufl. 2010, § 6 Rn. 81.

<sup>386</sup> Hüttemann, Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht, 3. Aufl. 2015, Rn. 3159.

Zu beachten ist, dass die verschiedenen Zweckarten der §§ 52 bis 54 AO auch parallel verwirklicht werden können. Das heißt, ein Verein kann sowohl gemeinnützige als auch mildtätige Zwecke verfolgen. So wird etwa ein Verein, der sich um die materielle oder medizinische Versorgung von Flüchtlingen kümmert, gleichzeitig gemeinnützig nach § 52 Abs. 2 S. 1 Nr. 10 AO und mildtätig nach § 53 Nr. 1 AO sein.

Die dritte Art von Zwecken, die steuerbegünstigt ist, ist die Förderung kirchlicher Zwecke nach § 54 AO. Hiervon umfasst ist jedoch nur die Förderung von Religionsgemeinschaften, die als Körperschaften des öffentlichen Rechts organisiert sind. Hierzu zählen in Deutschland insbesondere die römisch-katholischen Bistümer und die evangelischen Landeskirchen. Privatrechtlich organisierte Religionsgemeinschaften (also insbesondere solche, die in Form eines Vereins tätig sind), werden in der Regel gemeinnützig nach § 52 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 AO (Förderung der Religion) sein<sup>387</sup>.

Obwohl das deutsche Steuerrecht ein breites Spektrum an gemeinwohlorientierten Tätigkeiten privilegiert, ist rein politisches Engagement bewusst nicht von den Begünstigungen des Gemeinnützigkeitsrechts umfasst. Organisationen, deren *vorrangiges* Ziel die Einflussnahme auf die politische Meinungsbildung ist, können also nicht von den Steuervorteilen profitieren. Der Grund hierfür liegt darin, dass die Spenden an politische Parteien steuerrechtlich besonders streng behandelt werden<sup>388</sup>. Auf diese Weise soll verhindert werden, dass finanzmächtige Personen und Organisationen auf intransparente Weise starken Einfluss auf die Politik ausüben. Dieser Mechanismus soll nicht dadurch unterwandert werden können, dass die politischen Tätigkeiten statt von den Parteien von nahestehenden, steuerbegünstigten Vereinen durchgeführt werden. Das bedeutet jedoch nicht, dass gemeinnützigen Vereinen alles untersagt ist, was politische Auswirkungen haben könnte — politische Handlungen dürfen nur nicht der Hauptzweck des Vereins sein. Erfolgt zum Beispiel eine Stellungnahme zu politischen Entscheidungen lediglich im Zusammenhang mit den gemeinnützigen Zwecken, welche der Verein verfolgt, ist dies für die Steuerbegünstigung

<sup>387</sup> Näher Koenig/Koenig, 3. Aufl. 2014, § 54 AO Rn. 3.

<sup>388</sup> Siehe § 10b Abs. 2 EStG.

unschädlich<sup>389</sup>. Ein Verein, der sich für den Gedanken der Völkerverständigung einsetzt (§ 52 Abs. 2 Nr. 13 AO), darf sich beispielsweise kritisch zu Maßnahmen der Bundesregierung äußern, die seiner Meinung nach für die Völkerverständigung schädlich sind.

### 8.2.3. Zweckverfolgung auf die richtige Art und Weise

Neben der Verfolgung eines (oder mehrerer) gemeinnützigen, mildtätigen oder kirchlichen Zwecks, muss in der Satzung des Vereins bestimmt sein, dass diese Zweckverfolgung auf die richtige Art und Weise erfolgen wird. Die Anforderungen des Gemeinnützigkeitsrechts ergeben sich aus den §§ 55 bis 57 AO.

Aus § 56 AO ergibt sich, dass der Verein die steuerbegünstigten Zwecke ausschließlich verfolgen muss. Selbstverständlich muss nicht jede Handlung direkt auf einen bestimmten gemeinwohlförderlichen Erfolg gerichtet sein — auch zum Beispiel die Verwaltungstätigkeit eines Vereins gehört zu der steuerlich privilegierten Tätigkeit. Es reicht aber nicht aus, wenn sich der Verein nur zum Teil oder nur manchmal gemeinnützig betätigt und ansonsten nach wirtschaftlichem Gewinn strebt<sup>390</sup>. Nur weil ein Restaurant beispielsweise manchmal kostenlos Essen an Obdachlose ausgibt, ist es noch keine gemeinnützige Organisation.

§ 57 AO bestimmt, dass der Verein seine Zwecke zudem unmittelbar (das heißt: selber) verwirklichen muss. Nicht ausreichend ist es, wenn der Verein lediglich Gelder sammelt, um mit diesen (steuerlich begünstigten) Einnahmen ein wirtschaftliches Unternehmen zu beauftragen, was dann den Zweck verwirklicht<sup>391</sup>. Unter bestimmten Umständen ist es jedoch zulässig, dass ein gemeinnütziger Verein Gelder einer anderen, ebenfalls gemeinnützigen Körperschaft zukommen lässt (§ 58 Nr. 1 und 2 AO)<sup>392</sup> oder

<sup>389</sup> Aus der aktuellen Diskussion Weitemeyer/Kamp, ZRP 2015, 72 ff. sowie Hüttemann, DB2015, 821 ff.

<sup>390</sup> Vgl. BFH BStBl. II 1979, 495, 496; näher auch Hüttemann, Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht, 3. Aufl. 2015, Rn. 4.6 ff.

<sup>391</sup> Zu konkreten Einzelfallentscheidungen siehe Koenig/Koenig, 3. Aufl. 2014, § 57 AO Rn. 7.

<sup>392</sup> Näher zu den Voraussetzungen (auch im Hinblick auf die Weiterleitung an ausländische Organisationen) Weitemeyer/Bornemann, FR2016, 437, 442 ff.

ein wirtschaftliches Unternehmen als Hilfsperson (§ 57 Abs. 1 S. 2 AO) beauftragt, um bei der Erfüllung der Zwecke unterstützt zu werden.

Weiterhin muss der Verein selbstlos handeln (§ 55 AO), das heißt es muss bei der Zweckverfolgung um die Förderung anderer und nicht bloß der eigenen Mitglieder gehen. Auch dürfen Vorstandsmitglieder oder Geschäftsführer keine unverhältnismäßig hohen Gehälter beziehen. Insbesondere darf keine Gewinnausschüttung erfolgen und in der Satzung muss festgeschrieben sein, dass bei der Auflösung des Vereins die verbleibenden Mittel nicht an die Mitglieder ausgekehrt werden<sup>393</sup>, sondern einer anderen gemeinnützigen Körperschaft zugutekommen (sogenannter „Grundsatz der Vermögensbindung“)<sup>394</sup>. So darf etwa ein privatnütziger Kindergarten seine Gewinne wie jedes andere Wirtschaftsunternehmen an seine Gesellschafter auskehren; soll ein Kindergarten jedoch als gemeinnütziger Kindergarten geführt werden, so müssen seine Gewinne entweder reinvestiert oder anderen gemeinnützigen Zwecken zugewendet werden und sollte er einmal aufgelöst werden, müssen seine Mittel zum Beispiel einem anderen gemeinnützigen Kindergarten übertragen werden.

Als letzte Voraussetzung muss die Tätigkeit des Vereins darauf gerichtet sein, die gemeinnützigen Zwecke zeitnah zu verwirklichen. Der Verein darf also nicht steuerbegünstigt Vermögen ansammeln, um damit in ferner Zukunft etwas zu verwirklichen, sondern sein Handeln muss im Rahmen des Möglichen darauf abzielen, die Allgemeinheit in absehbarer Zeit zu fördern. Aus diesem Grund ist gesetzlich vorgegeben, dass Geldmittel innerhalb von drei Jahren zu verwenden sind (§ 55 Abs. 1 Nr. 5 S. 3 AO) und Rücklagen nur unter bestimmten Umständen gebildet werden können („Gebot der zeitnahen Mittelverwendung“)<sup>395</sup>.

#### 8.2.4. Anforderungen an die tatsächliche Geschäftsführung

Für die steuerlichen Privilegierungen reicht es nicht aus, dass die Satzung des Vereins den Vorgaben des Gemeinnützigkeitsrechts entspricht, sondern

seine tatsächliche Geschäftsführung muss hiermit auch in Einklang stehen (§ 63 Abs. 1 AO). Der Verein muss auch bei seiner praktischen Arbeit *ausschließlich* die in der Satzung vorgegebenen Zwecke *unmittelbar, selbstlos* und *zeitnah* verwirklichen. Satzung und konkrete Tätigkeit des Vereins müssen deckungsgleich sein. Das bedeutet auch, dass der Verein keine Zwecke verfolgen darf, die nicht in der Satzung als solche genannt sind — selbst wenn sie ebenfalls zu den steuerlich privilegierten Zwecken der §§ 52–54 AO gehören. Möchte also ein Verein, der gemäß seiner Satzung behinderte Menschen unterstützen soll (§ 53 Nr. 1 AO), nun auch Fürsorge für Strafgefangene leisten (§ 52 Abs. 2 S. 1 Nr. 17 AO), so muss er zunächst seine Satzung ändern und den neuen Zweck aufnehmen<sup>396</sup>.

Die Finanzverwaltung gewährt jedoch regelmäßig Ausnahmen von diesem strikten Erfordernis einer Kongruenz von Satzung und tatsächlicher Geschäftsführung, um bei nationalen und internationalen Krisenfällen schnelle Abhilfe zu ermöglichen. Als etwa im Jahr 2015 hunderttausende Flüchtlinge aus dem arabischen Raum nach Deutschland kamen, erlaubte es die Finanzverwaltung, dass gemeinnützige Organisationen ihre Mittel für die Unterstützung von Flüchtlingen einsetzen, auch wenn in ihrer Satzung die Flüchtlingshilfe nicht als Zweck vorgesehen ist<sup>397</sup>. Somit war es zum Beispiel Sportvereinen möglich, Kleiderspenden für Flüchtlinge zu sammeln oder ihnen kostenlose Mitgliedschaften anzubieten, ohne dass ihr steuerbegünstigter Status gefährdet wurde<sup>398</sup>.

### 8.3. Der Zweckbetrieb (wirtschaftliche Betätigung eines gemeinnützigen Vereins)

Wie bereits die Ausführungen zum Kriterium der Ausschließlichkeit gezeigt haben, kann ein gemeinnütziger Verein auch wirtschaftlich tätig sein, ohne seinen Status als gemeinnützig zu verlieren. Dafür sind drei Felder der wirtschaftlichen Betätigung zu unterscheiden: Die steuerfreie

<sup>393</sup> Für einen Verein muss also eine von § 45 BGB abweichende Regelung bestehen.

<sup>394</sup> Vertiefend Hüttemann, Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht, 3. Aufl. 2015, Rn. 4.67 f.

<sup>395</sup> Zu der Rücklagenbildung siehe § 62 AO; dazu Schauhoff, in: Schauhoff, Handbuch der Gemeinnützigkeit, 3. Aufl. 2010, § 9 Rn. 67.

<sup>396</sup> Hüttemann, Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht, 3. Aufl. 2015, Rn. 4.152.

<sup>397</sup> BMF Schr. v. 22.9.2015 — IV C4 — S2223/07/0015:015, npoR2015, 270.

<sup>398</sup> Siehe zum letzten Punkt auch die klarstellende Mitteilung der OFD Nordrhein-Westfalen npoR2016, 43.

Vermögensverwaltung, der Betrieb eines steuerlich begünstigten Zweckbetriebs und der Betrieb eines steuerpflichtigen wirtschaftlichen Geschäftsbetriebs<sup>399</sup>. Die letzte Betätigungsform löst eine partielle Steuerpflicht des gemeinnützigen Vereins aus (§ 64 Abs. 1 AO). Einkünfte, Umsätze und Vermögen, die dem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb zuzuordnen sind, sind nach allgemeinen steuerlichen Regeln zu besteuern. Sowohl die Vermögensverwaltung als auch das Betreiben eines Zweckbetriebs unterfallen hingegen den steuerlichen Begünstigungen aufgrund der Gemeinnützigkeit.

### 8.3.1. Vermögensverwaltung

Vermögensverwaltung ist nach der Definition in § 14 S. 3 AO das Nutzen von Vermögen. Beispielhaft werden die Vermietung von Immobilien und die Kapitalanlage benannt. Aufgrund des Gebots der zeitnahen Mittelverwendung kann ein gemeinnütziger Verein nur bereits vorhandenes, nicht für andere Zwecke gebundenes Vermögen langfristig für die Vermögensverwaltung einsetzen<sup>400</sup>. Beispielhaft kann ein gemeinnütziger Sportverein durch Mitgliedsbeiträge erhaltenes Vermögen nicht für den Kauf einer Immobilie, die für die nächsten zehn Jahre vermietet werden soll, investieren, da die Mittel dadurch nicht innerhalb von drei Jahren für die steuerbegünstigten satzungsmäßigen Zwecke (die Förderung des Sports) verwendet werden. Ist der Verein aber bereits bei Gründung mit Vermögen ausgestattet worden, kann er dieses für den Kauf der Immobilie nutzen, da dieses Vermögen nicht dem Gebot der zeitnahen Mittelverwendung unterliegt.

Die Abgrenzung der Vermögensverwaltung von einem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb ist insbesondere in den Fällen problematisch, in denen eine Kapitalanlage, zum Beispiel in Aktien, Einfluss auf die Führung eines Unternehmens verleiht<sup>401</sup>. Denn Grund für die Steuerbefreiung der Ver-

mögensverwaltung von gemeinnützigen Vereinen ist, dass durch die Vermögensverwaltung Mittel für den gemeinnützigen Zweck erlangt werden. Betreibt der gemeinnützige Verein aber indirekt ein Unternehmen, tritt er in Konkurrenz zu nicht steuerlich Begünstigten. Eine solche Wettbewerbslage spricht regelmäßig für einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb.

### 8.3.2. Wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb

Nach § 14 S. 1 AO ist ein wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb eine selbständige nachhaltige Tätigkeit, durch die Einnahmen oder andere wirtschaftliche Vorteile erzielt werden und die über den Rahmen einer Vermögensverwaltung hinausgeht. S. 2 stellt klar, dass keine Gewinne angestrebt werden müssen<sup>402</sup>. Eine Gewinnerzielungsabsicht ist aber möglich und wird in den meisten Fällen vorliegen<sup>403</sup>.

§ 56 AO verlangt von einem gemeinnützigen Verein, dass er nur seine steuerbegünstigten satzungsmäßigen Zwecke verfolgt („Ausschließlichkeit“)<sup>404</sup>. Damit ist es nicht vereinbar, wenn der Verein über einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb zu anderen Zwecken tätig wird<sup>405</sup>. Der wirtschaftliche Geschäftsbetrieb muss also zumindest mittelbar der Verwirklichung der steuerbegünstigten Zwecke — regelmäßig durch Mittelbeschaffung — dienen<sup>406</sup>. Daraus folgt, dass ein verlustbringender Betrieb gemeinnützigkeitsrechtlich unzulässig ist, denn dadurch können keine Mittel für die steuerbegünstigten Zwecke erwirtschaftet werden<sup>407</sup>. Beispielhaft darf eine Vereinsgaststätte Speisen und Getränke nicht ohne Gewinnmarge verkaufen, da sie durch Verluste nicht der

<sup>399</sup> Hüttemann, Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht, 3. Aufl. 2015, Rn. 6.2; in einem Schaubild veranschaulicht bei Buchna/Leichinger/Seeger/Brox, Gemeinnützigkeit im Steuerrecht, 11. Aufl. 2015, Rn. 2.15.

<sup>400</sup> Hüttemann, Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht, 3. Aufl. 2015, Rn. 6.38; Schauhoff, in: Schauhoff, Handbuch der Gemeinnützigkeit, 3. Aufl. 2010, § 7 Rn. 61.

<sup>401</sup> Ausführlich Hüttemann, Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht, 3. Aufl. 2015, Rn. 6.126 ff.; vgl. Buchna/Leichinger/Seeger/Brox, Gemeinnützigkeit im Steuerrecht, 11. Aufl. 2015, Rn. 2.15.3.2 f.; Schauhoff, in: Schauhoff, Handbuch der Gemeinnützigkeit, 3. Aufl. 2010, § 7 Rn. 67 ff.

<sup>402</sup> Zu den einzelnen Merkmalen Buchna/Leichinger/Seeger/Brox, Gemeinnützigkeit im Steuerrecht, 11. Aufl. 2015, Rn. 2.15.2; Hüttemann, Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht, 3. Aufl. 2015, Rn. 6.95 ff.; Schauhoff, in: Schauhoff, Handbuch der Gemeinnützigkeit, 3. Aufl. 2010, § 7 Rn. 118 ff.

<sup>403</sup> Hüttemann, Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht, 3. Aufl. 2015, Rn. 6.4.

<sup>404</sup> Siehe dazu oben Abschnitt 8.2.3.

<sup>405</sup> Hüttemann, Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht, 3. Aufl. 2015, Rn. 6.8; Schauhoff, in: Schauhoff, Handbuch der Gemeinnützigkeit, 3. Aufl. 2010, § 7 Rn. 111.

<sup>406</sup> Hüttemann, Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht, 3. Aufl. 2015, Rn. 6.47; Schauhoff, in: Schauhoff, Handbuch der Gemeinnützigkeit, 3. Aufl. 2010, § 7 Rn. 112.

<sup>407</sup> Leichinger, npoR2015, 237, 238; Hüttemann, Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht, 3. Aufl. 2015, Rn. 6.51 f.; Schauhoff, in: Schauhoff, Handbuch der Gemeinnützigkeit, 3. Aufl. 2010, § 7 Rn. 113 f.

Verwirklichung der steuerbegünstigten Zwecke dient<sup>408</sup>. Andererseits kann ein Tierschutzverein T-Shirts verkaufen, um aus den Einnahmen das Futter für ausgesetzte Tiere zu finanzieren. Mit diesen Einnahmen unterliegt der Verein gemäß § 64 Abs. 1, 3 AO der üblichen Besteuerung, wenn die Einnahmen 35.000 Euro im Jahr übersteigen. Es kommt also zu einer partiellen Steuerpflicht des gemeinnützigen Vereins für die im wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb erwirtschafteten Einnahmen<sup>409</sup>. Dahinter steht die Chancengleichheit unter Wettbewerbern: Ein gemeinnütziger Verein soll keinen Vorteil gegenüber seinen nicht steuerlich begünstigten Wettbewerbern erhalten<sup>410</sup>.

### 8.3.3. Zweckbetrieb

Dieser Gedanke wird auch an dem Grundtatbestand des Zweckbetriebs (§ 65 AO) deutlich. Danach ist ein Zweckbetrieb ein wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb, der in seiner Gesamtrichtung unmittelbar zur Verwirklichung der steuerbegünstigten satzungsmäßigen Zwecke dient, wenn die Zwecke nur durch einen solchen Geschäftsbetrieb erreicht werden können und der wirtschaftliche Geschäftsbetrieb nicht mehr als unvermeidbar in Wettbewerb zu nicht begünstigten Betrieben steht<sup>411</sup>. Gerade dieser letzte Teil, die sogenannte Wettbewerbsklausel, wird sehr streng ausgelegt. Nach der Rechtsprechung reicht ein potentieller Wettbewerb aus, um einen Zweckbetrieb zu verneinen<sup>412</sup>. Die Finanzverwaltung und die neuere Rechtsprechung gehen tendenziell noch weiter und lassen sogar einen abstrakt-potentiellen Wettbewerb ausreichen, berücksichtigen also nicht nur den räumlich relevanten Markt<sup>413</sup>. Das führt jedoch zu weit. Über-

zeugend ist der potentielle Wettbewerb am räumlich relevanten Markt zu betrachten<sup>414</sup>.

Ein solcher Zweckbetrieb wird gemäß § 64 Abs. 1 AO steuerlich begünstigt: Die erzielten Einnahmen werden nicht besteuert. In Erweiterung des Beispiels mit dem Tierschutzverein würde der Betrieb eines Tierheims und die Aufnahme bzw. der Verkauf von Tieren einen Zweckbetrieb darstellen<sup>415</sup>. Die Einnahmen aus dem Verkauf von Tieren würden, anders als die Einnahmen aus dem Verkauf der T-Shirts, insgesamt und nicht nur bis zu der Grenze von 35.000 Euro nicht besteuert.

Neben dem Grundtatbestand enthalten die §§ 66–68 AO besondere Zweckbetriebe. Dabei haben die Normen teils deklaratorische und teils konstitutive Bedeutung<sup>416</sup>, es kommt aber jedenfalls nicht auf die Wettbewerbsklausel des § 65 AO an<sup>417</sup>. Privilegiert werden beispielsweise Einrichtungen der Wohlfahrtspflege, Krankenhäuser, die zumindest zu 40% mit bedürftigen Menschen ausgelastet sind und Behindertenwerkstätten. Daneben sind auch sportliche Veranstaltungen Zweckbetriebe, wenn die jährlichen Einnahmen daraus 45.000 Euro nicht übersteigen oder kein bezahlter Athlet an der Veranstaltung teilnimmt. Nicht von dieser Begünstigung sportlicher Veranstaltungen erfasst sind der Verkauf von Speisen und Getränken sowie die Einnahmen aus Werbung.

## 8.4. Verfahren der Anerkennung als gemeinnützig

Wie eingangs beschrieben, kann ein Verein indirekte Steuervorteile erhalten, indem seine Spender Steuererleichterungen geltend machen können, oder er kann direkte Steuervorteile erhalten, weil er selber von Steuern wie der Körperschaft-, Gewerbe- oder Schenkungsteuer befreit wird. Die vom Staat gewährten Steuerbegünstigungen betreffen also verschiedene Steuerarten und treten bei unterschiedlichen Personen ein. Damit diese

<sup>408</sup> Beispiel angelehnt an *Hüttemann*, *Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht*, 3. Aufl. 2015, Rn. 6.51.

<sup>409</sup> *Bott*, in: *Schauhoff*, *Handbuch der Gemeinnützigkeit*, 3. Aufl. 2010, § 8 Rn. 5, 37; *Hüttemann*, *Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht*, 3. Aufl. 2015, Rn. 6.61 ff.

<sup>410</sup> *Bott*, in: *Schauhoff*, *Handbuch der Gemeinnützigkeit*, 3. Aufl. 2010, § 8 Rn. 28; *Hüttemann*, *Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht*, 3. Aufl. 2015, Rn. 6.69 ff.

<sup>411</sup> Zu den einzelnen Merkmalen *Hüttemann*, *Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht*, 3. Aufl. 2015, Rn. 6.173 ff.; *Schauhoff*, in: *Schauhoff*, *Handbuch der Gemeinnützigkeit*, 3. Aufl. 2010, § 7 Rn. 84 ff.

<sup>412</sup> BFH HFR2012, 784; DStR2000, 1256.

<sup>413</sup> BFH HFR2012, 784; AEAO zu § 65 Nr. 4.

<sup>414</sup> Ausführlich *Weitemeyer/Klene*, DStR2016, 937, 938 f.; *Hüttemann*, *Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht*, 3. Aufl. 2015, Rn. 6.191; *Schauhoff*, in: *Schauhoff*, *Handbuch der Gemeinnützigkeit*, 3. Aufl. 2010, § 7 Rn. 88.

<sup>415</sup> Vgl. OFD Frankfurt a. M., DB2005, 1880.

<sup>416</sup> *Hüttemann*, *Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht*, 3. Aufl. 2015, Rn. 6.217.

<sup>417</sup> Mit weiteren Nachweisen *Weitemeyer/Klene*, DStR2016, 937, 939 f.



Steuerbegünstigungen tatsächlich greifen, muss der Verein — so wird (wie gesagt) oft formuliert — „als gemeinnützig anerkannt sein“. Diese Formulierung suggeriert, dass es ein einheitliches Anerkennungsverfahren gibt, in dem überprüft wird, ob der Verein die Voraussetzungen des Gemeinnützigkeitsrechts einhält, also ob Satzung und tatsächliche Geschäftsführung den gesetzlichen Vorgaben entsprechen. Dem ist jedoch nicht so. Stattdessen gibt es zwei getrennte Verfahren<sup>418</sup>. In dem ersten Verfahren wird überprüft, ob die Satzung den gesetzlichen Vorgaben entspricht; es handelt sich um das sogenannte Feststellungsverfahren. Die tatsächliche Geschäftsführung wird hingegen erst überprüft, wenn die jeweilige Steuer festgesetzt wird, für die eine Begünstigung in Frage kommt. Diese Steuerfestsetzung erfolgt im sogenannten Veranlagungsverfahren.

Diese Zweiteilung ergibt sich daraus, dass für die Satzung jederzeit festgestellt werden kann, ob sie den gesetzlichen Vorgaben entspricht. Ob die tatsächliche Geschäftsführung in Übereinstimmung mit der Satzung erfolgt ist, lässt sich aber erst rückblickend beurteilen<sup>419</sup>. Trotz der Trennung dieser beiden Verfahren ist der Begriff des Anerkennungsverfahrens verbreitet, um das Zusammenspiel von Feststellungs- und Veranlagungsverfahren zu beschreiben.

#### 8.4.1. Feststellungsverfahren (Prüfung der Satzung)

Im Feststellungsverfahren nach § 60a Abs. 1 AO überprüft das Finanzamt, in dessen Bezirk sich die Geschäftsleitung des Vereins befindet<sup>420</sup>, ob die Satzung die Anforderungen des Gemeinnützigkeitsrechts einhält. Wenn es keine Beanstandungen gibt, erlässt das Finanzamt einen Bescheid, in dem die inhaltliche Rechtmäßigkeit der Satzung rechtsverbindlich festgestellt wird<sup>421</sup>. Eine solche Feststellung kann von dem Verein jederzeit beantragt werden oder sie erfolgt von Amts wegen, wenn die Körperschaftsteuer festgesetzt wird. Der Bescheid bleibt wirksam, bis entweder die Satzung oder

die steuerrechtlichen Vorschriften geändert werden (vgl. § 60a Abs. 2–4 AO)<sup>422</sup>, sodass auch bei späteren Steuerfestsetzungen die Satzung nicht noch einmal überprüft werden muss (vgl. § 60a Abs. 1 S. 2 AO).

Hat ein Verein einen solchen Feststellungsbescheid erhalten, hat er nach § 63 Abs. 5 Nr. 2 AO die Erlaubnis, Zuwendungsbestätigungen (oftmals auch „Spendenbescheinigungen“ genannt) für erhaltene Spenden oder Mitgliedsbeiträge auszustellen. Hiermit kann der Spender bei seinem Finanzamt belegen, dass er eine Spende an eine (der Satzung nach) gemeinnützige Organisation getätigt hat und damit seine Einkommen-, Körperschaft- oder Gewerbesteuerpflicht mindern<sup>423</sup>.

Damit sich der Verein und seine Förderer auf die Feststellung des Finanzamtes verlassen können, gewährt § 60a Abs. 5 AO Vertrauensschutz. Das heißt, dass ein Feststellungsbescheid auch dann bestehen bleibt, wenn das Finanzamt bei der Überprüfung der Satzung einen Fehler gemacht und einen Bescheid erlassen hat, obwohl nicht alle Voraussetzungen des Gemeinnützigkeitsrechts erfüllt werden. Der fehlerhafte Bescheid kann dann nur mit Wirkung für das nächste Kalenderjahr aufgehoben werden<sup>424</sup>.

#### 8.4.2. Veranlagungsverfahren (Prüfung der tatsächlichen Geschäftsführung)

Ob die tatsächliche Geschäftsführung den Vorgaben der Satzung entspricht, wird erst geprüft, wenn der fragliche Verein tatsächlich Steuern entrichten muss und von dieser Pflicht befreit werden möchte. Immer dann, wenn zum Beispiel für das zurückliegende Jahr Körperschaft- und Gewerbesteuer zu entrichten sind, muss der Verein nachweisen, dass er in diesem Zeitraum steuerbefreit war, weil er nicht nur mit seiner Satzung, sondern auch mit seiner tatsächlichen Geschäftsführung den gemeinnützigkeitsrechtlichen Vorgaben entsprochen hat. Hierfür hat er alle erforderlichen Belege beizubringen, was gemäß § 63 Abs. 3 AO durch ordnungsgemäße

<sup>418</sup> AEAO Nr. 3 S. 1 zu § 59 AO; Hüttemann, Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht, 3. Aufl. 2015, Rn. 7.2; Klein/Gersch, 13. Aufl. 2016, § 59 AO Rn. 3.

<sup>419</sup> Vgl. Hüttemann, Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht, 3. Aufl. 2015, Rn. 7.10.

<sup>420</sup> Dies ergibt sich aus § 20 Abs. 1 AO.

<sup>421</sup> Hüttemann, Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht, 3. Aufl. 2015, Rn. 7.6; Koenig/Koenig, 3. Aufl. 2014, § 60a AO Rn. 3.

<sup>422</sup> Hüttemann, Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht, 3. Aufl. 2015, Rn. 7.7 f.; Klein/Gersch, 13. Aufl. 2016, § 60a AO Rn. 5 ff.; Koenig/Koenig, 3. Aufl. 2014, § 60a AO Rn. 7 f.

<sup>423</sup> § 10b Abs. 1 S. 1 EStG, 9 Abs. 1 Nr. 2 KStG, 9 Nr. 5 GewStG.

<sup>424</sup> Näher Hüttemann, Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht, 3. Aufl. 2015, Rn. 7.8; Klein/Gersch, 13. Aufl. 2016, § 60a AO Rn. 16; Bott, in: Schauhoff, Handbuch der Gemeinnützigkeit, 3. Aufl. 2010, § 10 Rn. 64.

Aufzeichnungen über die Einnahmen und Ausgaben erfolgt<sup>425</sup>. Diese Vorgabe wurde durch die Finanzverwaltung dahingehend weiterentwickelt, dass neben einer Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben ein Tätigkeitsbericht und eine Vermögensübersicht mit Hinweis zu gebildeten Rücklagen erforderlich ist (um die zeitnahe Mittelverwendung überprüfen zu können)<sup>426</sup>. In manchen Fällen sind auch Protokolle von Mitgliederversammlungen, wichtige Verträge und Quittungen für einen hinreichenden Nachweis der satzungsgemäßen tatsächlichen Geschäftsführung erforderlich<sup>427</sup>.

Wenn das Finanzamt davon überzeugt ist, dass neben der Satzung auch die tatsächliche Geschäftsführung den gesetzlichen Vorgaben entsprochen hat, erlässt es einen Freistellungsbescheid. Dieser bestätigt rechtsverbindlich, dass der Verein im geprüften Zeitraum gemeinnützig war. Bei Körperschaft- und Gewerbesteuer ist es üblich, dass die tatsächliche Geschäftsführung nicht jedes Jahr, sondern alle drei Jahre überprüft wird<sup>428</sup>. Dadurch ist die Kontrolldichte zwar geringer, es wird aber gleichzeitig der bürokratische Aufwand bei dem Verein und beim Finanzamt erheblich verringert. Für Steuerarten, die anders als die Körperschaft- und Gewerbesteuer ein bestimmtes Ereignis voraussetzen (zum Beispiel die Erbschaftsteuer), erfolgt die Überprüfung der tatsächlichen Geschäftsführung separat und erst dann, wenn das jeweilige Ereignis eintritt (vgl. § § 63 Abs. 2, 60 Abs. 2 AO)<sup>429</sup>.

<sup>425</sup> Näher zur Nachweispflicht der Körperschaft *Hüttemann*, DB2015, 821, 830; *Koenig/Koenig*, 3. Aufl. 2014, § 60a AO Rn. 5, § 63 AO Rn. 8.

<sup>426</sup> AEAO Nr. 1 S. 1 zu § 63; für die Vermögensübersicht hat die Finanzverwaltung zur Vereinfachung einen Vordruck herausgegeben, hierzu *Hüttemann*, Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht, 3. Aufl. 2015, Rn. 7.11.

<sup>427</sup> *BayFinMin*, Steuertipps für Vereine, 2015, Rn. 130; *Klein/Gersch*, 13. Aufl. 2016, § 63 AO Rn. 1; *Bott*, in: Schauhoff, Handbuch der Gemeinnützigkeit, 3. Aufl. 2010, § 10 Rn. 27; weitere Dokumente nennt *Koenig/Koenig*, 3. Aufl. 2014, § 63 AO Rn. 8.

<sup>428</sup> AEAO Nr. 7 zu § 59 a.F.; *Hüttemann*, Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht, 3. Aufl. 2015, Rn. 7.11; *Bott*, in: Schauhoff, Handbuch der Gemeinnützigkeit, 3. Aufl. 2010, § 10 Rn. 25; dafür, dass dies auch weiterhin so gehandhabt wird *BayFinMin*, Steuertipps für Vereine, Rn. 133.

<sup>429</sup> *Koenig/Koenig*, 3. Aufl. 2014, § 63 AO Rn. 7.

## 8.5. Folgen von gemeinnützigkeitswidrigem Verhalten

Hält der Verein die Anforderungen des Gemeinnützigkeitsrechts nicht ein, unterscheiden sich die Rechtsfolgen je nach Art des Verstoßes. Bereits erwähnt wurde der Fall, dass das Finanzamt versehentlich feststellt, dass die Satzung den gesetzlichen Anforderungen entspricht, obwohl dem nicht so ist. Wenn die tatsächliche Geschäftsführung in Übereinstimmung mit der (fehlerhaften) Satzung erfolgt, kann in diesem Fall die steuerliche Begünstigung aus Vertrauensschutzgesichtspunkten erst für das kommende Kalenderjahr entfallen, und auch nur, wenn die Satzung bis dahin nicht nachgebessert wurde.

Entspricht die Satzung den gesetzlichen Anforderungen nicht (mehr) und stellt die Finanzbehörde dies korrekterweise fest, besteht ab diesem Zeitpunkt keine Möglichkeit (mehr) für eine Steuerbegünstigung (vgl. § 60a Abs. 4 AO)<sup>430</sup>.

Entspricht die Satzung zwar den gesetzlichen Anforderungen, aber es stellt sich im Veranlagungsverfahren heraus, dass die tatsächliche Geschäftsführung nicht den Satzungsvorgaben entsprach, führt dies dazu, dass der Verein im gesamten zurückliegenden Veranlagungszeitraum nicht steuerbegünstigt war und daher ganz regulär zur Zahlung von Steuern verpflichtet ist. Allerdings ist bei der Anordnung dieser Rechtsfolge auch der verfassungsrechtliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten (vgl. § 60 Abs. 2 AO)<sup>431</sup>.

Der schwerste Verstoß ist gegeben, wenn ein (ehemals) gemeinnütziger Verein den Grundsatz der Vermögensbindung nicht beachtet, also entgegen § 55 AO zum Beispiel Gewinne an den Vorstand ausschüttet. In diesem Fall soll die Steuerbegünstigung nicht nur für den Veranlagungszeitraum entfallen, in dem der Verstoß geschah, sondern auch

<sup>430</sup> *Hüttemann*, Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht, 3. Aufl. 2015, Rn. 7.8; *Klein/Gersch*, 13. Aufl. 2016, § 60 AO Rn. 5; *Bott*, in: Schauhoff, Handbuch der Gemeinnützigkeit, 3. Aufl. 2010, § 10 Rn. 64.

<sup>431</sup> *Klein/Gersch*, 13. Aufl. 2016, § 63 AO Rn. 2; *Koenig/Koenig*, 3. Aufl. 2014, § 59 AO Rn. 8; *Bott*, in: Schauhoff, Handbuch der Gemeinnützigkeit, 3. Aufl. 2010, § 10 Rn. 51 f., 80, 84.

für davorliegende Zeiträume (§ 61 Abs. 3 AO)<sup>432</sup>. Ziel dieser gegebenenfalls gravierenden Rechtsfolge ist es zu verhindern, dass Organisationen in einem Jahr steuerbegünstigt Gelder einsammeln und sich im nächsten Jahr dafür entscheiden, den Gemeinnützigkeitsstatus „aufzugeben“ und die staatlich subventionierten Gelder an Vorstand oder Gesellschafter auszukehren.

Die Pflicht zur Steuernachzahlung erstreckt sich nicht nur auf die Steuern, welche für den Verein selber angefallen wären (wie insbesondere Körperschaft- und Gewerbesteuer)<sup>433</sup>, sondern gegebenenfalls auch auf Steuern, die seine Spender eigentlich hätten zahlen müssen, von denen diese aber aufgrund ihrer Spende an den vermeintlich gemeinnützigen Verein befreit wurden. Hintergrund ist, dass der Spender auf eine einmal erhaltene Zuwendungsbescheinigung vertrauen können soll und seine Spende daher in jedem Fall einkommensmindernd geltend machen kann, ohne eine Nachzahlungspflicht befürchten zu müssen<sup>434</sup>.

Je nachdem, wie hoch die bisherige Steuerersparnis des Vereins und seiner Spender war und wie viele Jahre in Frage stehen, kann die Nachzahlungspflicht einen sehr hohen Betrag annehmen. Neben dem Verein selber kann — ein Sonderfall der Vorstandshaftung — bei vorsätzlichem oder grob fahrlässigem Handeln auch der Vorstand hierfür haften (§ 69 AO)<sup>435</sup>.

<sup>432</sup> Klein/Gersch, 13. Aufl. 2016, § 63 AO Rn. 2; Koenig/Koenig, 3. Aufl. 2014, § 61 AO Rn. 7, § 63 AO Rn. 7; Bott, in: Schauhoff, Handbuch der Gemeinnützigkeit, 3. Aufl. 2010, § 10 Rn. 53, 120 ff.

<sup>433</sup> Differenziert zu den einzelnen Steuern Bott, in: Schauhoff, Handbuch der Gemeinnützigkeit, 3. Aufl. 2010, § 10 Rn. 90 ff.

<sup>434</sup> Vgl. § 10b Abs. 4 S. 1 EStG, 9 Abs. 3 S. 1 KStG und 9 Nr. 5 S. 13 GewStG; Schauhoff, in: Schauhoff, Handbuch der Gemeinnützigkeit, 3. Aufl. 2010, § 11 Rn. 111.

<sup>435</sup> Klein/Rüsken, 13. Aufl. 2016, § 69 AO Rn. 1 ff.; Schauhoff, in: Schauhoff, Handbuch der Gemeinnützigkeit, 3. Aufl. 2010, § 3 Rn. 114, 118.

## 9. AUFLÖSUNG DES VEREINS

*Elias Bornemann und Dr. Victor Klene*<sup>436</sup>

### 9.1. Freiwillige Auflösung

Genauso wie Art. 9 Abs. 1 GG dazu berechtigt, sich zu einem Verein zusammenzuschließen, beinhaltet die Vereinigungsfreiheit das Recht, einen Verein auch wieder aufzulösen<sup>437</sup>. Dementsprechend ermächtigt § 41 BGB die Mitgliederversammlung die Auflösung des Vereins zu beschließen. Hierfür sind gemäß § 41 S. 2 BGB drei Viertel der abgegebenen Stimmen erforderlich, wobei durch Satzung auch ein anderes Mehrheitserfordernis (von einfacher Mehrheit bis hin zu Einstimmigkeit) festgesetzt werden kann. Ob durch Satzung zusätzlich ein anderes Vereinsorgan berechtigt werden kann, die Auflösung des Vereins zu beschließen, ist in der Rechtswissenschaft umstritten;<sup>438</sup> sicher ist jedoch, dass der Mitgliederversammlung das Recht zur Vereinsauflösung nicht genommen werden kann<sup>439</sup>.

### 9.2. Unfreiwillige Auflösung

#### 9.2.1. Grundlagen

Die Existenz eines Vereins kann darüber hinaus dadurch beendet werden, dass er von staatlicher Seite verboten wird. Aufgrund des hohen verfassungsrechtlichen Stellenwerts der Vereinigungsfreiheit ist dies jedoch nur in sehr engen Grenzen zulässig. Diese Grenzen ergeben sich direkt aus dem Grundgesetz, wo in Art. 9 Abs. 2 GG die einzigen drei möglichen Verbotsfälle aufgelistet werden. Dort heißt es: „Vereinigungen, deren Zwecke

<sup>436</sup> *Elias Bornemann, LL.B. und Dr. Victor Klene, LL.B.*, Bucerius Law School, Hamburg, Institut für Stiftungsrecht und das Recht der Non-Profit-Organisationen.

<sup>437</sup> Reichert, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 716; Weiß, in: Baumann/Sikora, Hand- und Formularbuch des Vereinsrechts, 2015, § 13 Rn. 234.

<sup>438</sup> Dafür Sauter/Schweyer/Waldner, Der eingetragene Verein, 20. Aufl. 2016, S. 237; sowie aus der Rechtsprechung KG OLGZ 1968, 200, 206; dagegen Reichert, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 717, im Ergebnis ebenfalls Weiß, in: Baumann/Sikora, Hand- und Formularbuch des Vereinsrechts, 2015, § 13 Rn. 237.

<sup>439</sup> Reichert, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 716.

oder deren Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderlaufen oder die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten, sind verboten.“<sup>440</sup> Ziel der Möglichkeit eines Vereinsverbots ist also nicht eine grundsätzliche Einschränkung der Vereinigungsfreiheit. Vielmehr sollen ausschließlich solche Organisationen aus dem Schutzbereich der Vereinigungsfreiheit ausgenommen werden, die „elementaren Grundsätzen der Rechtsordnung und der Völkerverständigung“ zuwiderlaufen<sup>441</sup>. Es handelt sich bei dem Vereinsverbot dementsprechend um eine rechtsstaatliche Ausnahmeerscheinung, was sich am besten anhand konkreter Zahlen verdeutlichen lässt: Der großen Zahl an derzeit bestehenden eingetragenen Vereinen (ungefähr 600.000) und den unzähligen (und tatsächlich ungezählten) in der Zwischenzeit anderweitig beendeten Vereinen stehen in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland lediglich ca. 200 Vereinsverbote gegenüber, von denen 34 in den letzten 15 Jahren ausgesprochen wurden<sup>442</sup>.

### 9.2.2. Gründe für ein Vereinsverbot

Zum einen können Vereine verboten werden, deren Zwecke oder Tätigkeiten den Strafgesetzen zuwiderlaufen. Hierfür ist erforderlich, dass entweder eine schriftliche oder mündliche Vereinbarung zumindest einer Mehrheit der Mitglieder besteht, im Rahmen der Vereinigung Straftaten zu verwirklichen, oder dass Vereinsmitglieder tatsächlich strafgesetzwidrige Handlungen begehen. In letzterem Fall ist erforderlich, dass die Straftaten dem Verein zurechenbar sind, also neben einer gemeinsamen Entscheidung der handelnden Mitglieder auch ein inhaltlicher Zusammenhang zum Verein besteht und von diesem geduldet wird<sup>443</sup>. Es reicht also nicht aus, dass Vereinsmitglieder Straftaten begehen, ohne dass irgendein Bezug zum Verein

besteht. Darüber hinaus müssen die Straftaten von einigem Gewicht sein; Fahrlässigkeitstaten und bloße Ordnungswidrigkeiten sind jedenfalls unzureichend für ein Vereinsverbot<sup>444</sup>.

Zum anderen können Vereine verboten werden, die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung richten, die in Deutschland als „freiheitlich demokratische Grundordnung“ beschrieben wird<sup>445</sup>. Zur verfassungsmäßigen Ordnung gehören „vor allem die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten sowie das demokratische Prinzip mit der Verantwortlichkeit der Regierung, das Mehrparteienprinzip und das Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition“<sup>446</sup>. Damit sich ein Verein gegen die verfassungsmäßige Ordnung „richtet“, genügt es nicht, dass die bestehende Ordnung kritisiert und eine andere Staatsordnung vorgeschlagen wird, sondern es muss „kämpferisch-aggressiv“ vorgegangen werden. Der Verein muss also nach seiner Satzung oder dem tatsächlichen Verhalten seiner Mitglieder zu urteilen, aktiv auf die Umstürzung der bestehenden Ordnung hinarbeiten<sup>447</sup>.

Der dritte Verbotsgrund ist gegeben, wenn sich Zweck oder Tätigkeit des Vereins darauf richten, den Gedanken der Völkerverständigung zu beeinträchtigen. Insoweit reicht ebenfalls bloße, von der Meinungsfreiheit gedeckte Kritik nicht aus. Es ist aber kein „kämpferisch-aggressives“ Vorgehen des Vereins erforderlich; es genügt, wenn Zweck oder Tätigkeit des Vereins objektiv geeignet und subjektiv darauf gerichtet ist, „den Gedanken der Völkerverständigung schwerwiegend, ernsthaft und nachhaltig zu beeinträchtigen“<sup>448</sup>, was auch dadurch geschehen kann, dass sich der Verein deutlich damit identifiziert und unterstützt, dass andere aktiv friedensstörende Handlungen vornehmen<sup>449</sup>.

<sup>440</sup> Noch strenger sind die Voraussetzungen für das Verbot einer politischen Partei. Ein solches ist nach Art. 21 Abs. 2 S. 1 GG nur möglich, wenn die entsprechende Partei darauf gerichtet ist, „die freiheitlich demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden“. Näher hierzu *Baudewin*, NVwZ 2013, 1049, 1051.

<sup>441</sup> BVerfGE 80, 244, 254 f.

<sup>442</sup> Siehe die umfassende Auflistung für die Jahre 1951 bis 2013 bei *Baudewin*, NVwZ 2013, 1049, 1052 ff.

<sup>443</sup> Vgl. § 3 Abs. 5 VereinsG.

<sup>444</sup> *Reichert*, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 1133 f.

<sup>445</sup> So zuerst BGHSt 7, 222, 226 f.

<sup>446</sup> So zum Beispiel BVerwG NJW 1995, 2505.

<sup>447</sup> BVerwGE 61, 218, 220; aus jüngerer Vergangenheit BVerwGE 134, 275, 292; näher *Reichert*, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 1134 f.

<sup>448</sup> BVerwG, Bescheid v. 8.8.2005–6 A 1/04, juris Rn. 7.

<sup>449</sup> So die jüngere Rechtsprechung, vgl. BVerwG NVwZ-RR 2012, 648 sowie Maunz/Dürig/Scholz, Stand 12/2015, Art. 9 GG Rn. 131; andere Ansicht BeckOK-GG/Cornils, Stand 1.3.2015, Art. 9 GG Rn. 28.

### 9.2.3. Verfahren und Konsequenzen eines Vereinsverbots

Auch wenn in Art. 9 Abs. 2 GG geschrieben steht, dass Vereinigungen verboten „sind“, wenn einer der drei Verbotsgründe vorliegt, tritt ein Vereinsverbot nicht automatisch ein, sondern es bedarf einer besonderen Feststellung der zuständigen Behörde. Dies ergibt sich aus § 3 Abs. 1 S. 1 des Vereinsgesetzes (VereinsG), in dem die Voraussetzungen und das Verfahren für ein Vereinsverbot genau vorgegeben sind. Die zuständige Behörde ist gemäß § 3 Abs. 2 VereinsG entweder der Bundesinnenminister oder (falls der Verein lokal begrenzt in nur einem Bundesland aktiv ist) der jeweilige Landesinnenminister<sup>450</sup>. Das Vereinsverbot ist ein Verwaltungsakt, bei dem insbesondere der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten ist<sup>451</sup> und gegen den sich der betroffene Verein auf dem Verwaltungsrechtsweg wehren kann<sup>452</sup>.

Wird ein Verein verboten, so dürfen seine Mitglieder sich nicht weiterhin als Verein betätigen oder eine Ersatzorganisation gründen (§ § 8, 20 VereinsG). Darüber hinaus kann angeordnet werden, dass das Vermögen des Vereins eingezogen wird (§ 11 VereinsG), damit diese Mittel nicht zum Beispiel an andere Organisationen weitergeleitet werden, damit diese gesetzeswidrige, verfassungsfeindliche oder gegen die Völkerverständigung gerichtete Zwecke verfolgen<sup>453</sup>.

---

<sup>450</sup> Nach dem Recht des jeweiligen Bundeslandes kann diese Aufgabe aber auch einer anderen Behörde zugewiesen sein. Hier besteht der zweite Unterschied zwischen Vereins- und Parteiverbot: Politische Parteien können nur vom Bundesverfassungsgericht verboten werden, siehe Art. 21 Abs. 2 S. 1 GG. Für Näheres zum (Ermittlungs-)Verfahren und den sonstigen formellen Voraussetzungen eines Vereinsverbots siehe *Groh*, VereinsG, 2012, § 3 und § 4 sowie *Reichert*, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 1138 ff.

<sup>451</sup> *Reichert*, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 1140.

<sup>452</sup> Näher *Groh*, VereinsG, 2012, § 6.

<sup>453</sup> Vertiefend zur Durchführung des Vereinsverbots *Reichert*, Vereins- und Verbandsrecht, 13. Aufl. 2016, S. 1155 ff.