

**Zivilgesellschaft unter Druck –
shrinking – closing – no space**

Barbara Unmüßig

Berlin, Mai 2016

Autorin

Barbara Unmüßig

Barbara Unmüßig ist seit 2002 Vorstand der Heinrich-Böll-Stiftung. Sie verantwortet die internationale Arbeit der Stiftung in Lateinamerika, Afrika, Asien, dem Nahen und Mittleren Osten und die des Gunda-Werner-Instituts für Feminismus und Geschlechterdemokratie. Thematische Schwerpunkte der Stiftung wie Globalisierung, internationale Klima-, Agrar- und Ressourcenpolitik, Menschenrechte, Geschlechterpolitik sowie Demokratieförderung und Krisenprävention werden von ihr strategisch verantwortet.

2000 gründete sie das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) mit und war von 2001 bis 2016 Mitglied des Kuratoriums und seit 2009 stellvertretende Kuratoriumsvorsitzende. Sie ist außerdem Vorsitzende der Jury des Anne-Klein-Frauenpreises.

Barbara Unmüßig hat zahlreiche Zeitschriften- und Buchbeiträge veröffentlicht, u.a. zur Grünen Ökonomie, zu Fragen der Global Governance, zur Rolle der Zivilgesellschaft und zur Geschlechterpolitik.

Zivilgesellschaft unter Druck – shrinking – closing – no space

„NGOs in Gefahr – Will Indien unabhängige Organisationen mundtot machen?“; „Kein Wort der Kritik – Ägyptens Zivilgesellschaft leidet unter neuen Repressionen“; „Kambodscha: will Zivilgesellschaft durch neues Gesetz einschränken“; „Bolivien opfert Naturschutz – störenden NGOs wird gedroht“; „Schärfer als unter Putin: China misstraut NGOs“; „Unerwünschte NGOs müssen Russland verlassen“.

Diese Meldungen von Staaten, die gegen Nichtregierungsorganisationen (NGOs) vorgehen, sind nur ein kleiner Ausschnitt. Seit geraumer Zeit ist ein beunruhigender Trend zu beobachten. Regierungen auf allen Kontinenten und unabhängig vom Regierungstyp gehen massiv gegen zivilgesellschaftliche Akteur/innen vor: gegen Nichtregierungsorganisationen, gegen soziale und ökologische Aktivist/innen, gegen Frauenrechtlerinnen oder Menschenrechtsverteidiger/innen. Die Handlungsspielräume für Akteur/innen, die Regierungspolitiken kritisieren, die Demokratie und Menschenrechte einfordern, gegen Großprojekte aktiv sind, gegen soziale Missstände, Landraub und Umwelterstörung protestieren, werden kleiner. Sie geraten vermehrt ins Visier staatlicher und privater Gewalt und sind Zielscheibe von Diffamierungskampagnen, Repression oder Kriminalisierung. Als politische Stiftung mit starker Verankerung in den Zivilgesellschaften unserer Partnerländer erleben wir hautnah, wie die Handlungsspielräume eingeschränkt werden („shrinking spaces“) oder politische Arbeit nahezu unmöglich gemacht wird („closing spaces“). Einer Vielzahl von Regierungen in Afrika, Asien, Lateinamerika, im Nahen und Mittleren Osten ist eine unabhängige und kritische Zivilgesellschaft nicht nur ein Dorn im Auge, sie bekämpfen sie in einem Ausmaß, wie das in den letzten 25 Jahren nicht geschehen ist.

Zivilgesellschaft einzuschüchtern, zu diffamieren oder gar zu verbieten ist kein neues Phänomen. Die in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 verankerten Grundrechte der Versammlungs-, Organisations- und Meinungsfreiheit wurden und werden bis heute vielen Menschen überall auf der Welt verweigert. Seit einiger Zeit erleben wir jedoch eine neue Qualität. Handlungsspielräume für kritische zivilgesellschaftliche Akteur/innen werden massiver denn je, nicht nur von autoritären und halbautoritären, sondern auch von demokratischen Regierungen eingeschränkt.

Manche der nach dem Ende des Kalten Krieges erreichten Fortschritte in der Demokratisierung in Osteuropa, in Afrika und Lateinamerika (Dritte Welle der Demokratisierung) werden wieder zurückgenommen. Partizipations- und Beteiligungsrechte werden einkassiert. Mehr noch: Immer mehr Staaten schließen sich einer regelrechten Gegenoffensive gegen zivilgesellschaftliches Engagement an.

Dutzende Länder in Afrika, Asien, Lateinamerika, in Osteuropa und im Nahen und Mittleren Osten legen der externen Demokratieförderung – ob staatlich oder nichtstaatlich – seit längerem Steine in den Weg. Sie tun das mit einem ganzen Bündel von Maßnahmen: mit Gesetzen, mit bürokratischen und steuerlichen Auflagen und Schikanen, mit Hetzkampagnen in den Medien, mit geheimdienstlichen Methoden und mit offener Repression. Jede Form der Einschränkung scheint erlaubt: Aktivist/innen werden verhaftet, Konten eingefroren, Drohungen ausgesprochen, Lizenzen entzogen, Internetseiten blockiert, Registrierungen erzwungen, Büros geschlossen.

Warum schränken Regierungen Handlungsspielräume ein?

Diejenigen, die den neuen Trend beobachten, gehen davon aus, dass er kein temporäres Phänomen ist, sondern mit fundamentalen Veränderungen in der internationalen Politik zu tun hat.¹ Die aufstrebenden Ökonomien des globalen Südens betonen mehr denn je ihre Souveränität und sehen in der Kooperation und internationalen Vernetzung zivilgesellschaftlicher Akteur/innen eine unzulässige Einmischung in innere Angelegenheiten. Motive und Begründungen mögen im Einzelnen unterschiedlich ausfallen. Der gemeinsame Nenner ist politischer Machterhalt und die Sicherung wirtschaftlicher Interessen der Mehrheit der Eliten. Protest, vor allem organisierter, soll im Keim erstickt werden.

Die Gründe und Ursachen, warum Handlungsspielräume eingeschränkt werden, sind vielfältig und miteinander verwoben: Westliche Demokratieförderung hat als Ganzes an Legitimation verloren. Zum einen werden Geldtransfers für Demokratisierungsprozesse aus den Industrieländern heute viel kritischer betrachtet als noch in den 90er Jahren. Vor allem, wenn solche Gelder nicht alleine staatlichen, sondern auch nichtstaatlichen Adressaten zugutekommen. Letztere sind ins Visier der Herrschenden geraten. Regierungen im Globalen Süden wollen die volle Kontrolle über externe Geldflüsse behalten bzw.

¹ Carothers / Brechemacher (2014): *Closing Space: Democracy and Human Rights Support under Fire*. Carnegie Endowment for International Peace.

zurückgewinnen. Dafür sind vor allem die vielen NGO-Gesetze ein zentraler Baustein (siehe unten).

Der Widerstand gegen externe Demokratieförderung wird heute vor allem mit der „Souveränität“ des eigenen Landes begründet, einer zentralen Kategorie des Völkerrechts, die durch die Entkolonialisierungskämpfe in vielen Ländern einen hohen emotionalen Stellenwert erreicht hat. Aus dieser Warte gilt Demokratisierungshilfe als unzulässige Einmischung.

Auch das Schreckensbild der „Farbrevolutionen“ und der Arabellion spielt dabei eine große Rolle: „*By the mid-2000s (...), democracy promotion had become synonymous for "Western-imposed regime change"*². Nach dem 11. September 2001 und dem Krieg gegen den Terror in Afghanistan und im Irak hat diese Haltung gegen jede Form der politischen Einflussnahme aus dem Westen Schubkraft verliehen. Die militärischen Interventionen kamen mit dem Nimbus der Freiheitsagenda und der Demokratieförderung daher, sodass nun beide – Demokratie und Freiheit – massiv an Glaubwürdigkeit, Akzeptanz und Legitimation verloren haben.³ Die Solidaritätsbekundungen des Westens mit den Farbrevolutionen in Georgien, der Ukraine und Zentralasien sowie den Revolutionen im Nahen und Mittleren Osten ab 2011 haben die Abkehr vom Western weiter vorangetrieben. Ein weiterer Grund für die massive Abwehr zivilgesellschaftlicher Aktivitäten ist die massive Zunahme politischer, sozialer und ökologischer Proteste und Massenmobilisierungen rund um den Globus. Korruption und Machtmissbrauch der Eliten treibt Hunderttausende Menschen, ob in Brasilien, in Venezuela oder in Rumänien, auf die Straßen. Carothers und Young haben weltweit 60 Groß-Proteste gezählt, „*which were often large-scale gatherings of citizens who are determined to challenge fundamental policies or structures of power*“⁴.

Zugenommen haben außerdem lokale Proteste gegen Staudämme, illegale Abholzung und Landraub sowie gegen die sozialen und ökologischen Auswirkungen von Bergbau und anderen großen Infrastrukturprojekten. Dieser lokale Protest ist im digitalen Zeitalter noch schneller mit einer internationalen Öffentlichkeit und politischen Netzwerken verknüpfbar und damit sichtbar. Das wollen die politischen und ökonomischen Eliten in vielen Ländern

² Carothers / Brechemacher (2014): *Closing Space: Democracy and Human Rights Support under Fire*. Seite 25, Carnegie Endowment for International Peace.

³ Drinhausen / Schucher (2015): *Zivilgesellschaft unter Druck: Globaler Widerstand gegen Demokratie wächst*. German Institute for Global and Area Studies.

⁴ Carothers / Young (2015): *The Complexities of Global Protests*. Seite 3, Carnegie Endowment for International Peace.

offensichtlich abstellen. Sie sehen ihre Entwicklungsmodelle und Profite bedroht. Das Argument – keine Einmischung in innere Angelegenheiten – wird von Regierungen und häufig gleichgeschalteten Medien dann ins Feld geführt, wenn sich externe Akteur/innen politisch und finanziell mit sozialen und ökologischen Aktivist/innen und Organisationen vor Ort vernetzen. Diese Argumentationsfigur wird auch von demokratischen Regierungen benutzt, um Proteste gegen Erdölpipelines oder Kohleminen zu delegitimieren und als extern gesteuert zu diffamieren (Indien, Kanada, Australien).

Handlungsspielräume kritischer zivilgesellschaftlicher Akteur/innen werden längst mit einer Vielzahl von Gesetzen eingeschränkt. Mediengesetze verstärken die staatliche Kontrolle über das Internet. Mehr als 140 sogenannte Anti-Terrorgesetze richten sich nicht alleine gegen Terroristen, sondern in vielen Fällen auch gegen die kritische und demokratische Opposition und Zivilgesellschaft, die des Terrorismus bezichtigt wird. Es ist deshalb wichtig, sich das ganze Set der Gesetzgebungen anzuschauen, um alle Dimensionen zu erfassen, die das Handeln und Wirken kritischer Zivilgesellschaften einschränken. Im Folgenden geht es gleichwohl ausschließlich um die neuen NGO-Gesetze, da sie das markanteste Instrument sind, den internationalen Geldhahn an einheimische zivilgesellschaftliche Akteur/innen abzdrehen.

Die neuen Gesetzgebungen für Nichtregierungsorganisationen

Einen regelrechten Boom erleben sogenannte NGO-Gesetze, die die Beziehungen zwischen in- und ausländischen NGOs (Geldflüsse, Registrierung, Berichtspflichten usw.) regeln. Solche Gesetze sind durchaus legitim. Auch in Deutschland bestimmen schließlich die Regeln des Vereinsrechts z.B. über Gemeinnützigkeit, über Besteuerung und Mindeststandards für innerorganisatorische Verfahren (Satzung, Wahlen, Rechenschaftspflicht usw.). Transparenz und Legitimation sind zentrale Faktoren für die Glaubwürdigkeit und das Handeln für NGOs. Damit ist es nicht immer und überall zum Besten bestellt. Unabhängige Spendensiegel⁵ und klare Vereinsregeln, wie sie u.a. in Deutschland bestehen, gibt es nicht überall auf der Welt. Manche NGO in Entwicklungsländern hängt zudem komplett am Tropf ausländischer Geldgeber. Kritische Fragen zur Legitimation oder zur Verankerung in den jeweiligen Gesellschaften vor Ort sind hier wie dort erlaubt.

⁵ Eine Organisation, die das DZI-Spendensiegel erhalten möchte, unterwirft sich freiwillig einer strengen Prüfung nach wirtschaftlichen, rechtlichen und ethischen Kriterien, siehe auch: <http://www.dzi.de/spenderberatung/das-spenden-siegel/so-wird-das-spenden-siegel-vergeben/>

Zur Ambivalenz, der Rolle und Funktion von Zivilgesellschaft (wird sie zum Beispiel staatlicherseits kooptiert und instrumentalisiert?) gibt es eine große Zahl kritischer Analysen und Publikationen⁶, auf die ich hier nicht näher eingehen kann.

Im Kontext der NGO-Gesetzgebungen geht es in erster Linie darum, zu beurteilen, inwiefern die gesetzlich vorgenommenen Regelungen die Organisationsfreiheit (ein universelles Grundrecht) im Grundsatz antasten und die Unabhängigkeit der Organisationen achten oder nicht. Welche rechtsstaatlichen Verfahren sind garantiert, wenn einer Organisation das Recht sich zu organisieren, verwehrt wird? In mehr als 60 Ländern sind in den letzten drei Jahren NGO-Gesetze verabschiedet oder auf den Weg gebracht worden, die diese Grundsätze in Frage stellen. In ihrem jüngsten Bericht hat CIVICUS, eine globale Organisation für Bürgerbeteiligung, allein für die Zeit zwischen Juni 2014 und Mai 2015, 96 signifikante Einschränkungen der Rechte der Zivilgesellschaft festgestellt.⁷

Kernanliegen der neuen oder älteren NGO-Gesetze, die derzeit modifiziert werden, ist es, die einheimischen Organisationen vom ausländischen Geldfluss abzuschneiden bzw. diese Geldflüsse staatlich zu kontrollieren. Das äthiopische Gesetz von 2009 zum Beispiel verbietet allen einheimischen NGOs, die mehr als 10% ihres Budgets aus dem Ausland erhalten, jede politische Arbeit. In Israel liegt dem Parlament ein Gesetz vor, das festlegt, dass NGOs, die mehr als die Hälfte ihrer Gelder von ausländischen Organisationen bekommen, dies auf allen Schriftstücken vermerken müssen sowie im israelischen Parlament einen Button tragen sollen, auf dem steht, dass sie vom Ausland finanziert werden. Das zeigt die Ambivalenz der Regierungen: Geld soll ja nach wie vor ins Land kommen, aber bitte nur für politische Anliegen im Interesse der Regierungen und für soziale und ökologische Projekte ohne jeden politischen Anspruch.

Der indische Foreign Contribution Regulation Act (FCRA) erteilt NGOs, die von außerhalb Geld bekommen, eine „Lizenz“, die daran gebunden ist, dass mit dem Geld letztlich keine politische Arbeit finanziert werden darf. Seit einiger Zeit überprüfen die indischen Behörden schärfer, ob die verschiedenen Vorgaben des Gesetzes eingehalten werden. Zu den

⁶ Siehe u.a.: Gnärig (2015): *The Hedgehog and the Beetle*; Heidel (2009): *Von der Notwendigkeit neuer Formen zivilgesellschaftlichen Engagements. Sechs Thesen*. In: Social Watch Deutschland/Forum Weltsozialgipfel: Globale Krisen. Soziale Auswirkungen – Politische Konsequenzen; Nuscheler (1998): *NGOs in Weltgesellschaft und Weltpolitik: Menschenrechtsorganisationen als Sauerbrunnen einer besseren Welt?*; Brown (2009): *Creating Credibility – Legitimacy and Accountability for Transnational Civil Society*; Davies (2006): *The Rise and Fall of Transnational Civil Society*; Adloff, Frank (2005): *Zivilgesellschaft. Theorie und politische Praxis*; Gosewinkel, Dieter; Reichardt, Sven (2004): *Ambivalenzen der Zivilgesellschaft. Gegenbegriffe, Gewalt und Macht*. WZB.

⁷ CIVICUS (2015): *State of Civil Society Report*. World Alliance for Citizen Participation.

prominentesten Opfern der verstärkten Kontrolle der indischen Regierung gehört Greenpeace Indien: der Organisation wurde die FCRA-Lizenz entzogen.

Administrative Vorgaben

Ein besonderes Mittel der Einschränkung der Handlungsspielräume und der Einschüchterung sind die Regeln zur Registrierung und die Vorschriften zur Berichtspflicht. Das russische NGO-Gesetz hat Berühmtheit erlangt und Nachahmer (z.B. in Malaysia und im israelischen Gesetzentwurf) gefunden. Wer vom Ausland Geld bekommt, muss sich als „ausländischer Agent“ registrieren lassen. Die Bezeichnung „Agent“ findet sich nicht nur in NGO-Gesetzen. Kritische Köpfe und Akteur/innen als „westliche Agenten“ zu bezeichnen, ist beliebtes Spiel in Diffamierungskampagnen – ob in Venezuela oder Malaysia, in Ecuador oder Russland.

Eine große Zahl von Ländern verlangt zudem, dass ausländisch finanzierte Akteur/innen und im Inland tätige ausländische Organisationen ihre geplanten Aktivitäten offen legen und sich genehmigen lassen (Äthiopien, Algerien, Jordanien, Nepal, Turkmenistan) oder Gelder gleich durch staatliche Kanäle fließen müssen. Hinzu kommen Berichtspflichten, die schikanösen Charakter haben und nicht von einem legitimen Interesse an Transparenz und Rechenschaftspflicht geleitet sind (Indonesien, Indien, Bangladesch).

In China wird künftig laut des neuen „Gesetzes zur Regulierung der Aktivitäten ausländischer NGOs innerhalb Chinas“ die Hoheit beim Ministerium für Öffentliche Sicherheit liegen und nicht beim Ministerium für Zivile Angelegenheiten, das auch für die Registrierung chinesischer NGOs zuständig ist. Kambodscha hat im Sommer 2015 ein NGO-Gesetz durchs Parlament gepeitscht, das Aktivitäten untersagt, die den Frieden, die Stabilität und öffentliche Ordnung oder die Kultur und Traditionen des Landes gefährden.

Solche Formulierungen sind typisch für so gut wie alle neuen NGO-Gesetze. Sie formulieren neben der Einschränkung oder dem Verbot politischer Arbeit, dass die NGOs nicht gegen die „öffentliche Ordnung und Sicherheit“ oder gegen nationale Interessen verstoßen dürfen. Mit solchen gezielt offenen Formulierungen sind Interpretationen und damit staatlicher Willkür Tür und Tor geöffnet. In vielen Ländern gilt die innere Sicherheit und der Kampf gegen Terrorismus als Vorwand, demokratische Organisationen mundtot zu machen oder zu verbieten. Extreme Formen nimmt dieser Generalverdacht in Ägypten an. Dort gibt es so gut wie keinen Raum – „no space“ – für auch nur halbwegs kritisches zivilgesellschaftliches

Engagement oder Medienberichterstattung. Die Situation dort wird von vielen Menschenrechtsaktivist/innen schlimmer als unter der Herrschaft Hosni Mubaraks eingeschätzt, die immerhin Graubereiche und Handlungsspielräume für Menschenrechtsaktivist/innen und andere kritische Köpfe gelassen hatte.

Mit Drohungen, Haft und Zensur gegen kritische Stimmen

In autokratischen Ländern ist das vorrangige Ziel, jede Form der Organisation oder des öffentlichen Protests im Keim zu ersticken. Die NGO-Gesetze sind nicht die einzigen gesetzgebenden Maßnahmen, die die Handlungsspielräume für Zivilgesellschaft einschränken: Sicherheitsgesetze, Anti-Terrorgesetze, Mediengesetze – sie alle enthalten Einschränkungen für die Handlungsfähigkeit zivilgesellschaftlicher Akteure, von sozialen Bewegungen, Journalist/innen, Rechtsanwält/innen, Blogger/innen, kritischen Berufsverbänden.

In demokratischen oder partiell demokratischen Ländern beobachten wir, dass sich zunehmend ein ganzes Bündel aus juristischen, administrativen und repressiven Maßnahmen der Regierungen vor allem gegen soziale Bewegungen und NGOs richtet, die gegen Großprojekte wie Kohle-, Erdöl- oder Gaserschließung, gegen Landraub oder andere Infrastrukturprojekte zur Wehr setzen. Nicht nur in China, Russland, Indien, Äthiopien, der Türkei oder Kambodscha stehen Umweltschützer/innen als Teil der Zivilgesellschaft unter Druck. Überall, wo es um Kontrolle des Zugangs zu und die Ausbeutung von strategischen natürlichen Ressourcen geht, von Kohle, Öl und Gas über Wasser, Wälder, Land und Biodiversität greifen die Mächtigen zu Strategien, um ihre Macht und ihrem Geschäftsmodell das Überleben zu sichern.

In einem Bericht vom 10. Juni 2015 stellte Maina Kiai, Sonderberichterstatter für Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit der Vereinten Nationen, fest: *„Die wachsende Nachfrage nach Rohstoffen, insbesondere in besiedelten Gebieten, führt zur Erschließung neuer Abbau- und Fördergebiete und hat entsprechende Interessenskonflikte zur Folge. Einigen Berichten zufolge waren 93% bis 99% der Flächen in acht, mit tropischen Bäumen bewaldeten Ländern, für die 73.000 Konzessionen für Bergbau, Holzeinschlag, Landwirtschaft, Öl und Gas vergeben wurden, vorher bewohnt gewesen. Dieselben Quellen geben an, dass zum Beispiel 40% des peruanischen Territoriums von der Regierung an private, gewinnorientierte Unternehmen zur Erschließung natürlicher Ressourcen abgetreten wurden. Außerdem befinden sich in Indonesien und Liberia 30% bzw. 35% des Landes zum*

Zwecke des Abbaus von natürlichen Ressourcen in den Händen des Privatsektors. Daher ist es nicht verwunderlich, dass in diesem Zusammenhang massive soziale Konflikte entstehen. Im Februar 2015 hat beispielsweise die Ombudsstelle in Peru 211 soziale Konfliktfälle dokumentiert, von denen 66% mit der Ausbeutung natürlicher Ressourcen zu tun hatten. In Kolumbien hat die Ombudsstelle an 218 Dialogveranstaltungen zwischen Bergbauunternehmen, Demonstranten und der Regierung teilgenommen“⁸.

Neben Menschenrechtsverletzungen in Entwicklungsländern beschreibt Maina Kiai – im Zusammenhang mit der Gewinnung von Rohstoffen – auch solche in Kanada und Australien.⁹ Auch Morde an Aktivist/innen (vor allem im lokalen Widerstand) werden häufiger. Gemäß der britischen NRO *Global Witness* nimmt die Zahl getöteter Umweltaktivist/innen stetig zu.¹⁰ 2014 waren es global 116 – das entspricht etwa zwei Toten pro Woche. Das gefährlichste Land für Umweltaktivist/innen ist Honduras mit 101 Toten zwischen 2010 und 2014. Und das sind nur die dokumentierten Fälle. Die Dunkelziffer liegt vermutlich viel höher, da die Morde oft in abgelegenen Gegenden geschehen. Ins Visier geraten diejenigen, die Macht und Kontrolle hinterfragen, Korruption und Ungerechtigkeiten offenlegen und sich nicht in freiwillige Initiativen der Industrie einbinden lassen, sondern deren politischen Einfluss aufdecken und unterbinden wollen.

Dass Lesben, Schwule, Bisexuelle, Transgender und Inter*Personen (LSBTI) bedroht werden, ist nichts Neues. Es gibt unzählige Berichte¹¹, die beschreiben, wie die Arbeit von LSBTI und LSBTI-Aktivist/innen eingeschränkt werden, auf die ich hier nicht eingehen kann. Die Argumentation unterliegt allerdings bekannten Schemata: LSBTI-Rechte seien westliche Werte, die das Familienbild zerstören, wie die Kultur des eigenen Landes. LSBTI und LSBTI-Aktivist_innen werden daher als Staatsfeinde bezeichnet. Zeitungen veröffentlichen ihre Namen auf schwarzen Listen. Das trifft leider auch für EU-Staaten wie Ungarn zu. LSBTI Rechte werden in Armenien, Serbien, Russland, in Uganda oder der Türkei massiv eingeschränkt, um hier nur einige Länder zu nennen.

⁸ Kiai (2015): *Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development*. United Nations General Assembly. Report A/HCR/29/25, Übers. d. Verf., S. 5.

⁹ Ebd. S. 14.

¹⁰ Global Witness (2015): *How many more? 2014's deadly environment: the killing and intimidation of environmental and land activists, with a spotlight on Honduras*.

¹¹ Zu diesem Thema siehe auch bspw.: ILGA Europe (2015): *Promoting and Enabling Civil Society Environment*. Seite 17. f.; ILGA (2015): *State Sponsored Homophobia*; Library of Congress (2014): *Laws on Homosexuality in African Nations*.

Nicht nur Aktivist/innen, sondern auch Anwältinnen und Anwälte und Journalist/innen werden in ihrer Arbeit eingeschränkt, zensiert und bedroht. Der neuste Bericht von *Reporter Ohne Grenzen*¹² zeigt die Brutalität, mit der auch gegen Umweltjournalist/innen vorgegangen wird und stellt fest, dass die Gewalttaten jährlich steigen. Seit 2010 sind mindestens zehn Umweltjournalist/innen ermordet worden. Sie kamen aus Indien, Kambodscha, den Philippinen, Indonesien und Russland. Allein 2015 sind zwei Reporter auf brutale Weise in Indien getötet worden: Beide Journalist/innen hatten über illegalen Bergbau berichtet und Korruption offengelegt. Sie wurden entführt und verbrannt.

In vielen Ländern geht es um beides: die Ansprüche demokratischer Teilhabe und Proteste gegen das „Entwicklungsmodell“ zurückzudrängen, um die politische und ökonomische Macht der Eliten nicht zu gefährden. Die Furcht der Regierungen vor Bürgerwille und Protest ist immens. Politischer Machtverlust ist die große Bedrohung, allzu häufig geht ihre Abwehr Hand in Hand mit der Sicherung wirtschaftlicher Interessen. Proteste gegen Landnahmen und Großprojekte sind da nicht „willkommen“. Die Finanzierung von „außen“ dient als Vorwand und schürt gezielt nationalistische Ressentiments, um von diesen Interessen abzulenken. Garcia Linera, der Vizepräsident Boliviens, denunzierte einheimische Think Tanks und NGOs als Vertreter des „imperialen Umweltdiskurses“. Der Entzug der Lizenz für Greenpeace Indien wird als Kampfansage der indischen Regierung gegen alle interpretiert, die sich dem indischen Entwicklungs- und Wachstumsmodell entgegenstellen. Nationale Aktivist/innen von externen Geldflüssen und digitalen Verbindungen abschneiden, ist das eine, strafrechtliche Verfolgung sowie geheimdienstliche Überwachung im Inland das andere: Beides zusammen lässt die Handlungsräume nicht nur schrumpfen, es kann sie auch ganz versperren.

In einigen unserer Partnerländer hat diese Strategie längst Erfolg. In Russland ist der Großteil der Menschenrechtsakteur/innen ihrer Hauptfinanzierungsquellen beraubt. Viele NGOs, ob in Kenia oder Indien, lösen sich bereits auf. Die kritischen Köpfe gehen ins Exil (Äthiopien, Ägypten). Partner von NGOs oder Stiftungen ziehen sich aus Furcht vor Schikanen oder Kriminalisierung (China) zurück. Das politische Klima hat sich in vielen Ländern dramatisch zu Ungunsten von NGOs und sozialen Bewegungen verschlechtert. Die Denunziationen als Agenten des Westens oder als Neokolonisatoren verfangen in einem Kontext, in dem die nationalistische Karte Teil der Herrschaftssicherung ist.

¹² Reporters Without Borders (2015): *Hostile Climate For Environmental Journalists. Report 2015.*

Von „ausländischen Agenten“ und „weicher Aggression“

Im Jahr 2006 trat in Russland ein neues NGO-Gesetz in Kraft. Im Jahr 2012 – Wladimir Putin war gerade wieder in den Kreml eingezogen – wurden alle Organisationen, die „Geld aus dem Ausland bekommen“ und „sich politisch betätigen“, verpflichtet, sich als „ausländische Agenten“ zu registrieren. Weil dem kaum jemand nachkam, wurde das Gesetz 2014 dahingehend revidiert, dass der Staat eine Organisation auch gegen deren Willen in dieser Liste registrieren kann. Wer nun seine Materialien nicht mit „ausländischer Agent“ kennzeichnet, einem Begriff, bei dem in Russland die meisten sofort an Spione und Feinde denken, muss mit hohen Strafen rechnen. Seit 2015 können zudem ausländische NGOs für „unerwünscht“ erklärt werden. Auf eine entsprechende „patriotische Stopp-Liste“ wurden vom Parlamentsoberhaus Föderationsrat gleich zwölf (überwiegend US-amerikanische) Organisationen gesetzt. Ihre Aktivitäten seien Zeichen einer „weichen Aggression“ gegen Russland. Diesen Stiftungen gehe es nur darum, Leute vorzubereiten, die sie auf die Straße rufen können, „wenn von außen die Stunde X bestimmt worden ist“, so der Vorsitzende des außenpolitischen Ausschusses, Kossatschow. Als erster wurde der „National Endowment for Democracy“ Ende Juli 2015 von der Generalstaatsanwaltschaft praktisch ausgewiesen.

Auch China sieht in der Präsenz zivilgesellschaftlicher Organisationen aus dem Ausland offenbar ein Sicherheitsrisiko: eine fünfte Kolonne, die die soziale Stabilität und vielleicht gar die Lebensdauer der eigenen Regierung bedroht. Das Ende April 2016 verabschiedete und Anfang Januar 2017 in Kraft tretende „Gesetz zur Regulierung der Aktivitäten ausländischer NGOs in China“ sieht vor, dass sich nahezu alle Organisationen bei den Sicherheitsbehörden registrieren müssen. Diese werden sowohl für die Verwaltung als auch die Kontrolle zuständig sein mit nahezu uneingeschränktem Handlungsspielraum. Darüber hinaus werden die ausländischen Organisationen einen einheimischen „Schirmherrn“ brauchen, der die Verantwortung für sämtliche Aktivitäten der internationalen NGOs zu übernehmen hat. Untersagt werden u. a. „politische und illegale religiöse“ Aktivitäten, Aktivitäten, die „Chinas Sicherheit“ sowie die „nationale und ethnische Einheit“ gefährden oder „gesellschaftliche öffentliche Interessen“ verletzen. Die bewusst vage formulierten Definitionen und Inhalte lassen viel Spielraum für willkürliche Auslegungen. Mit Inkrafttreten des Gesetzes dürfen chinesische Organisationen kein Geld mehr von ausländischen Organisationen annehmen, deren Büros bzw. deren Aktivitäten nicht in China registriert und genehmigt wurden.

Kleinere Länder machten ebenfalls schnell deutlich, dass sie keine „Farbrevolutionen“ dulden werden: Es wird „keine Rosen-, orangene oder gar Bananenrevolution“ geben, so der weißrussische Präsident Lukashenko 2005, der heute immer noch im Amt ist. Auch der (verstorbene) äthiopische Präsident Meles Zenawi verkündete im Fernsehen, es werde keine Rosen- oder Grüne Revolution in Äthiopien geben, und brachte 2009 ein Gesetz durch, wonach politisch tätige NGOs nicht mehr als zehn Prozent ihrer Mittel aus dem Ausland beziehen dürfen. Eine offene politische Landschaft gibt es im Land nicht mehr, alle 547 Abgeordneten des 2015 gewählten Parlaments gehören der Regierungspartei Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front (EPRFD) an.

Auch in Europa macht das schlechte Beispiel Schule: In Ungarn geht die Regierung seit 2014 gegen Organisationen vor, die durch die „EEA and Norway Grants“ unterstützt werden, einen Fonds gegen soziale und wirtschaftliche Ungleichheit in Osteuropa, der überwiegend von Norwegen finanziert wird. Im Juli 2014 warnte Ministerpräsident Orbán vor „politischen Aktivisten, die vom Ausland bezahlt werden“ und versuchten, „in Ungarn ausländische Interessen durchzusetzen“. Mit stigmatisierender Rhetorik soll die Arbeit regierungskritischer NGOs gezielt diskreditiert werden. 2014 leitete die Regierungskontrollbehörde KEHI Ermittlungen gegen NGOs ein, die finanzielle Unterstützung aus Norwegen erhalten oder an ungarische NGOs weitergeleitet hatten, unter ihnen viele renommierte

Repressionen und neue Gesetze zielen darauf ab, jede kritische Stimme, die sich gegen Regierungshandeln erhebt, mundtot zu machen. Zivilgesellschaftliches Engagement bleibt gleichwohl erlaubt, wenn es unpolitisch ist und im sozialen wie im Umweltsektor weiterhin bspw. staatliche Aufgaben übernimmt, ohne Ansprüche nach demokratischer Teilhabe zu erheben oder strukturelle Ursachen von Armut anzugehen. Entpolitisierte NGOs sind erwünscht, sie dürfen auch ausländisches Geld annehmen, wenn auch unter verstärkter staatlicher Kontrolle. Die Trennung in *gute* und in *böse* oder *staatsfeindliche* NGOs ist längst in vollem Gange, die vielen neuen NGO-Gesetze legalisieren diesen laufenden Prozess.

Staatliche und nichtstaatliche Förderer von Zivilgesellschaften und Demokratisierungsprozessen müssen gerade auch auf diese gewollte Aufspaltung von erwünschter und nicht erwünschter Zivilgesellschaft eine Antwort finden. Zögerlich, aber immerhin beginnt dazu eine Diskussion, darüber, wie private und staatliche Financiers von Zivilgesellschaften auf die neuen Herausforderungen von „shrinking and closing spaces“ reagieren sollten. Thomas Carothers hat in seiner jüngsten Publikation vom November versucht, sie zusammenzufassen.¹³

Politische Handlungsspielräume in schwierigem Umfeld auszuloten, gehört zum Kerngeschäft einer Politischen Stiftung. Es gibt nicht viele Strategien, die internationale Organisationen in so einem Umfeld anwenden können. Das Abwägen erfordert Fingerspitzengefühl und eine verantwortungsvolle Einschätzung, vor allem, ob und wie die Sicherheit der Kooperationspartner/innen sowie die der Mitarbeiter/innen gewährleistet ist. Manchmal kann dies bedeuten, im Land zu bleiben, zu „überwintern“, um die zivilgesellschaftlichen Akteure zu unterstützen, solange es geht und zu hoffen, dass die Handlungsspielräume wieder wachsen. Die Präsenz im Land kann heißen, dass Gesprächsräume zu Partner/innen offengehalten werden können und manchmal verhindern, dass Partner/innen ihre Arbeit sofort beenden müssen oder verhaftet werden. Im Land zu bleiben, kann auch dazu führen, dass die Organisationen sich auf nicht-politische Themen beschränken und auf politische Sichtbarkeit verzichten müssen. Der komplette Rückzug aus einem Land ist auch eine Option. Aus Äthiopien hat sich die Heinrich-Böll-Stiftung Ende 2012 zurückgezogen.¹⁴ Die politischen Handlungsspielräume für unsere Partner/innen und uns

¹³ Carothers (2015): *The closing Space Challenge - How are Funders responding?* Carnegie Endowment for international Peace, November 2015

¹⁴ Siehe Erklärung der Heinrich-Böll-Stiftung (2012): www.boell.de/sites/default/files/assets/boell.de/images/download_de/stiftung/Ausfuehrlicher_Hintergrund_Aethiopien.pdf

tendierten gegen Null. Dort wurde in den letzten Jahren die Presse-, Meinungs- und Versammlungsfreiheit drastisch eingeschränkt. Mit den Gesetzen zur Rolle und Arbeitsweise von NGOs im Jahr 2009 und den im Herbst 2011 veröffentlichten Umsetzungsverordnungen war ein neuer Höhepunkt der politischen Kontrolle und Einschränkung der Handlungsfreiheit erreicht.

Äthiopien – no space

Zwischen März und September 2011 wurden sechs äthiopische Journalisten verhaftet und der Unterstützung des Terrorismus angeklagt; weitere sechs Journalisten wurden in Abwesenheit vor Gericht gestellt. Im Dezember 2011 wurden zwei schwedische Journalisten zu elf Jahren Haft verurteilt, zwei äthiopische Journalisten erhielten im Januar 2012 jeweils 14 Jahre und ein Blogger im Exil wurde zu lebenslanger Haft verurteilt. Im Juni 2012 wurden der bekannte Journalist Eskinder Nega und 23 weitere Personen des Terrorismus für schuldig befunden und ebenfalls zu langjährigen, bis hin zu lebenslänglichen Haftstrafen verurteilt. Kritische Journalist/innen fühlen sich schon seit Jahren unter Druck gesetzt und in ihrer Sicherheit bedroht. Eine Reihe von Zeitungen wurden eingestellt (so z.B. Addis Neger in 2009, Awramba Times in 2011) und viele kritische Journalist/innen haben das Land verlassen, bevor es zu einer Anklage kommen konnte. So verließ auch Argaw Ashine, der Vorsitzende der Ethiopian Environment Journalist Association und langjähriger Partner der Heinrich-Böll-Stiftung, 2011 das Land, nachdem sein Name in einem von WikiLeaks veröffentlichten Bericht der US-Botschaft in Äthiopien genannt worden war.

Ein schließlich im April 2012 von der äthiopischen Regierung vorgelegter Textentwurf bestätigte, dass eine unabhängige politische Arbeit auch nach Abschluss eines bilateralen Abkommens nicht möglich gewesen und die Heinrich-Böll-Stiftung in ihren Möglichkeiten extrem eingeschränkt geblieben wäre. Das Gesetz untersagt beispielsweise jede Frauen- und Menschenrechtsarbeit. Zudem unterliegen gegenwärtige und potentielle Partnerorganisationen weiterhin den Regelungen des NGO-Gesetzes und könnten daher in Kernbereichen der Stiftungsarbeit nicht agieren. Die Zivilgesellschaft wird so des Politischen beraubt und darauf reduziert, Regierungsziele umzusetzen. Die Folge ist Entpolitisierung und Selbstzensur. Die Stiftung fand keine Partnerorganisationen mehr, die sich dieser Entwicklung entgegenstemmen.

Dass Menschen, die für Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit, um LSBTI-Rechte und für eine sozial und ökologisch ausgerichtete Wirtschaftspolitik kämpfen, von Herrschenden verfolgt werden, ist nicht neu. Neu ist, wie massiv und wie schamlos sie dagegen vorgehen – eine Entwicklung, die anhalten wird und sich sogar noch verschärfen kann. Die massive Einschränkung zivilgesellschaftlicher Handlungsspielräume gehört deshalb auf die politische Agenda. Meinungs-, Organisations- und Versammlungsfreiheit sind die Essenz jeder Demokratie. Ihre Einschränkung muss alle demokratischen Regierungen und die globale Kooperation herausfordern. Das Thema muss deshalb Teil der außen- und entwicklungspolitischen und menschenrechtlichen Agenda und von nationalen Parlamenten aufgegriffen und Teil der globalen Gespräche und Verhandlungen zwischen Regierungen werden.

Literatur

- Act Alliance** (2011): *Shrinking political space of civil society action*. ACT Alliance Development Effectiveness Working Group and ACT Alliance Rights and Development Working Group.
- Adloff, Frank** (2005): *Zivilgesellschaft. Theorie und politische Praxis*. Campus Verlag.
- Brown, David** (2009): *Creating Credibility – Legitimacy and Accountability for Transnational Civil Society*
- Brunnengräber, Achim; Klein, Ansgar; Walk, Heike** (2009): *NGOs im Prozess der Globalisierung. Mächtige Zwerge – umstrittene Riesen*. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Carothers, Thomas; Youngs, Richard** (2015): *The Complexities of Global Protests*. Carnegie Endowment for International Peace.
- Carothers, Thomas** (2015): *The closing Space Challenge - How are Funders responding?* Carnegie Endowment for international Peace.
- Carothers, Thomas; Brechemacher, Saskia** (2014): *Closing Space: Democracy and Human Rights Support under Fire*. Carnegie Endowment for International Peace.
- CIVICUS** (2015): *State of Civil Society Report*. World Alliance for Citizen Participation.
- Davies, Thomas Richard** (2006): *The Rise and Fall of Transnational Civil Society*.
- Drinhausen, Katja; Schucher, Günther** (2015): *Zivilgesellschaft unter Druck: Globaler Widerstand gegen Demokratie wächst*. German Institute for Global and Area Studies.
- Dupuy, K; Ron, J.; Prakash A.** (2014): *Who survived? Ethiopia's regulatory crackdown on foreign-funded NGOs*. Review of International Political Economy.
- Forst, Michael** (Oktober 2015): *Promotion and protection of human rights: human rights questions, including alternative approaches for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms, Bericht an die UN-Generalversammlung, A/70/217*.
- Global Witness** (2015): *How many more? 2014's deadly environment: the killing and intimidation of environmental and land activists, with a spotlight on Honduras*. Global Witness.
- Gnärig, Burkhard** (2015): *The Hedgehog and the Beetle. Disruption and Innovation in the Civil Society Sector*. International Civil Society Centre.
- Gosewinkel, Dieter; Reichardt, Sven** (2004): *Ambivalenzen der Zivilgesellschaft. Gegenbegriffe, Gewalt und Macht*. WZB.
- Heidel, Klaus** (2009): *Von der Notwendigkeit neuer Formen zivilgesellschaftlichen Engagements. Sechs Thesen*. In: Social Watch Deutschland/Forum Weltsozialgipfel: Globale Krisen. Soziale Auswirkungen – Politische Konsequenzen
- Heinrich-Böll-Stiftung** (2012): *Zur Schließung des Büros der Heinrich-Böll-Stiftung in Äthiopien*. https://www.boell.de/sites/default/files/assets/boell.de/images/download_de/stiftung/Ausfuhrlicher_Hintergrund_Aethiopien.pdf (Abgerufen 11.12.15).
- Heins, Volker** (1992): *Ambivalenzen der Zivilgesellschaft*. Politische Vierteljahresschrift, Vol. 33.

- ILGA Europe** (2015): *Promoting and Enabling Civil Society Environment. Understanding the concept, policy and environment and its linkages with LGBTI civil society protected rights. Working Paper 1/2315.*
- ILGA** (2015): *State Sponsored Homophobia. A World Survey of Laws: criminalization, protection and recognition of same-sex love.* Carroll, Aengus, Itaborahy, Lucas P.
- Kiai, Maina** (2015): *Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development.* United Nations General Assembly. Report A/HCR/29/25.
- Kiai, Maina** (August 2015): *Comparing States' treatment of businesses and associations worldwide.* Bericht an die UN-Generalversammlung, A/70/266.
- Kiai, Maina** (April 2015): *Threats against groups most at risk when exercising assembly and association rights.* Bericht an den UN-Menschenrechtsrat, A/HRC/26/29.
- Kiai, Maina** (September 2014): *Multilateral institutions and their effect on assembly and association rights,* Bericht an die UN-Generalversammlung, A/69/365.
- Kiai, Maina** (August 2013): *The rights to freedom of peaceful assembly and of association in the context of elections.* Bericht an die UN-Generalversammlung, A/68/299.
- Library of Congress** (2014): *Laws on Homosexuality in African Nations.* Global Legal Research Center.
- Nuscheler, Franz** (1998): *NGOs in Weltgesellschaft und Weltpolitik: Menschenrechtsorganisationen als Sauerteig einer besseren Welt?*
- Nuscheler, Franz** (2008): *Die umstrittene Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit.* INEF-Report 93.
- Rutzen, Douglas (2015):** *Civil Society under Assault.* National Endowment for Democracy and John Hopkins University Press.
- Reporters Without Borders** (2015): *Hostile Climate For Environmental Journalists.* Report 2015.
- Unmüßig, Barbara** (2011): *NGOs in der Klimakrise. Fragmentierungsprozesse, Konfliktlinien und strategische Ansätze*
- Unmüßig, Barbara** (2015): *Die Rolle der Zivilgesellschaft in der Klimapolitik.* GAIA 24/3.