

Partizipation stört

Zivilgesellschaft als Risiko für den Staat

Theodor Rathgeber

Ein Gespenst geht um, nicht nur in Europa. Autoritäre wie demokratisch verfasste Staaten auf allen Kontinenten gehen massiv gegen zivilgesellschaftliche Akteure vor. Inzwischen gibt es keinen politisch-öffentlichen Bereich, der nicht von der Knebelung zivilgesellschaftlichen Handelns betroffen wäre. Frauenrechte, Gender-Gleichheit, Menschenrechte, Anti-Korruptionsinitiativen, künstlerischer Dissens und kritische Berichterstattung werden zur Zielscheibe staatlicher Gewalt und des sozialen Mobs. Es sollte allerdings nicht nur schwarz-weiß gemalt werden. In einigen Ländern ist zivilgesellschaftliches Engagement willkommen, in anderen geduldet oder die Reaktion des Staates hängt davon ab, in welchen Bereichen zivilgesellschaftliche Akteure aktiv sind. In vielen Staaten jedoch bekämpfen Regierungen die kritische Zivilgesellschaft geradezu als Risiko für den Staat – auch in Südasien.

Als der Begriff der eingeschränkten Handlungsräume (*shrinking spaces*) für Aktivist(inn)en aus der Zivilgesellschaft ab Ende der 1990er Jahre prominent wurde, standen damalige Länderbeispiele wie Brasilien, Kolumbien, Guatemala, Honduras, Indien, Malawi oder Simbabwe symbolisch für Proteste gegen Großprojekte im Bergbau, die Ausbeutung anderer, als strategisch erachteter Ressourcen, Energiegewinnung, Staudämme, Landraub, Kahlschlag oder Umweltzerstörung.¹

Warum Zivilgesellschaft?

Begünstigt durch den gesellschaftlichen Aufbruch nach dem Ende der Blockkonfrontation kamen neue Akteure des Protests und sozialer Veränderung zur Geltung. Verteilungskämpfe um ein besseres Leben setzten nicht allein am Einkommen an, sondern thematisierten ebenso andere Lebensbereiche wie Umwelt, kulturell gewachsene Milieus oder die Möglichkeiten direkter politischer Gestaltung. Zivilgesellschaftliche Akteure begannen mehr und mehr, den politi-

schen Machterhalt und die Sicherung wirtschaftlicher Interessen der Eliten in Frage zu stellen.² Es ist ja keine aus der Zeit gefallene Willkür, dass der kapitalismuskritischen Gruppierung *attac* vom Frankfurter Finanzamt die Gemeinnützigkeit entzogen wurde; zumindest vorläufig. Verläuft die Beschneidung von Partizipationsrechten in Deutschland noch in zivilen, rechtsstaatlichen Bahnen, mutieren in anderen Teilen der Welt solche Konflikte zu feindlichen Gegenoffensiven gegen zivilgesellschaftliches Engagement an sich.

Warum hat sich das politische Klima in vielen Ländern so stark zuungunsten von NRO und sozialen Bewegungen verschlechtert? Der Streit um Verteilungsgerechtigkeit, die Forderung nach mehr demokratischer Teilhabe im Innern im Verbund mit Demokratieförderung von außen, die rasche Verbreitung neuer Medien und damit der unmittelbare Transfer von Protest in alle Teile der Welt, teilweise erfolgreiche Regierungsumstürze in Osteuropa, Zentralasien, im Nahen und Mittleren Osten durch staatsbürgerlichen Ungehorsam sowie ande-

rerseits militärische Interventionen unter der Flagge von Freiheit und Demokratie bilden eine Gemengelage, in der die Frage, wie die Gesellschaft sozial und politisch ausgerichtet werden sollte, zusehends zur systemischen Konkurrenz gerät. Es ist erkennbar nicht so viel an materiellen Möglichkeiten vorhanden, als dass das proklamierte Gemeinwohl im Sinne eines lebenswerten Minimums für alle und ohne Abstriche am Wohl der Habenden bereitgestellt werden könnte. Regierungen und mit ihr verbandelte Eliten nehmen die Sicherung ihrer Herrschaft als vordringlichstes Ziel wahr.

Staatlicher Souverän gegen souveräne Staatsbürger

Zu anderen Zeiten wurde die Spannung zwischen Staat und Zivilgesellschaft und deren Ansinnen, die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung im Staat wirksam zu beeinflussen, als produktiv eingeschätzt. Eine 2015 erschienene Studie von *CIVICUS*, ein weltweiter Zusammenschluss zivilgesellschaftlicher Organisationen, stellte dem-

gegenüber fest, dass im Jahr 2014 in mindestens 96 Staaten zivilgesellschaftliche Organisationen in ihren Rechten beschnitten wurden.³ Darunter befanden sich auch Staaten wie Kanada und Australien, die die Proteste dortiger indigener Völker gegen Erdölpipelines, Uran- und Kohleminen als gegen das gesamtgesellschaftliche Gemeinwohl gerichtet denunzieren.

In Ländern des globalen Südens treten Konflikte um das staatliche Gemeinwohl immer schon polarisierter auf. Dortige Länder haben sehr oft deutlich geringere Möglichkeiten der internen Wertschöpfung für das allgemeine Wohl. Selbst bei reichen Rohstoffvorkommen sind die Länder eng und eher ungeschützt mit externen Akteuren aus Politik, Finanzen und Wirtschaft verwoben und werden von dort mitbestimmt. Kurzum, der Zusammenschluss aus Weltmarktakteuren und Teilen der heimischen Elite befördert allenfalls Partikularinteressen auf Kosten der vielen anderen. Deren Interessen werden ausgegrenzt, der Streit um die Verteilung wird notfalls unterdrückt, mutiert zum unmittelbaren Machtkampf, und Gewalt wird auch seitens der Regierung zum nötigen Mittel des Machterhalts.

Repressalien in unterschiedlichen Formaten

Die Unzufriedenheit in der ausgegrenzten Bevölkerung lässt Unmut und Protest entstehen, befördert ein Empfinden der Fremdheit gegenüber dem Staat. Die Benachteiligten fordern eine andere Regierung oder rebellieren gleich gegen das bisherige System der strukturellen Unterentwicklung. Je nach Geschichte des Landes und Ausprägung der herrschenden Eliten tritt die Unterdrückung von zivilgesellschaftlicher Teilhabe unterschiedlich radikal zutage. Das Spektrum reicht von bürokratischen Hindernissen über Einschüchterung, Denunzierung der Prostierenden als

Agenten des Auslands, Sympathisanten des 'Terrorismus' oder Verweigerer von Fortschritt und Entwicklung, über die Kriminalisierung des Protests bis hin zum Mord und außergerichtlichen Hinrichtungen.

Verbreitet sind NRO-Gesetze, die die Beziehungen zwischen einheimischen Organisationen und Staat sowie zwischen in- und ausländischen NRO regeln. Ein NRO-Gesetz in Kambodscha untersagt den dortigen NRO seit Sommer 2015 Aktivitäten, die den Frieden, die Stabilität und öffentliche Ordnung oder die Kultur und Traditionen des Landes gefährden. Es ist schwierig, eine NRO-Aktivität zu finden, die sich nicht darunter führen ließe. In Äthiopien, Algerien, Jordanien, Nepal oder Turkmenistan müssen NRO bei Unterstützung aus dem Ausland geplante Aktivitäten offen legen und genehmigen lassen. Berichtspflichten in Indonesien, Indien oder Bangladesch zeugen wenig vom legitimen Interesse an Transparenz, sondern von absoluter Kontrolle und Schikane. Berüchtigt wurde das NRO-Gesetz der russischen Föderation. Wer Geldzuwendungen aus dem Ausland erhält, muss sich als ausländischer Agent registrieren lassen. Kommt eine Organisation der Auflage nicht nach, wird sie geschlossen.

Häufig wird der Rückgriff auf nationalistische Parolen zum Vehikel der Herrschaftssicherung. Im Pochen auf die nationalstaatliche Souveränität kann die Regierung die Unterstützung der einheimischen, kritischen Zivilgesellschaft durch internationale Partnerorganisationen nur als unzulässige Einmischung in innere Angelegenheiten verstehen. Dies muss verhindert werden: gerne mit Hetzkampagnen in den Medien, geheimdienstlichen Methoden, eingefrorenen Konten, entzogenen Lizenzen, blockierten Internetseiten, aus dem Land verwiesene Partner. Um nicht missverstanden zu werden: Kontrolle über das Wirken externer Ak-

teure stellt grundsätzlich ein legitimes Anliegen der Regierung dar. So sind Geldtransfers für Demokratisierungsprozesse aus dem Ausland nicht immer frei von versteckten Absichten. Die Erfahrungen und ebenso die Ausführungen in diesem Heft besagen allerdings, dass der Kontrollwahn sich sehr spezifisch auf regierungskritisches, zivilgesellschaftliches Engagement konzentriert.

Einspruchsmöglichkeiten und Rückenstärkung

Die Knebelung zivilgesellschaftlicher Aktivitäten nicht zuletzt in Indien hat die Vereinten Nationen auf den Plan gerufen. Im Mai und Juni 2015 beklagte UN-Generalsekretär Ban Ki-moon mehrfach die alarmierende Zahl von Gesetzen, die Handelsmöglichkeiten für NRO begrenzen oder deren Finanzierung erschweren. Er warnte ebenso vor gewalttätigen Attacken und der Kriminalisierung legitimer NRO-Aktivitäten.

Der UN-Menschenrechtsrat befasst sich seit dem Jahr 2012 dezidiert mit dem Thema der Einschränkung des öffentlichen Raums für Aktivitäten der Zivilgesellschaft. Im September 2013 legten die Regierungsdelegationen der Länder Irland, Tunesien und Japan eine Resolution vor, die dazu aufrief, durch gesetzgeberische und politische Maßnahmen einen sicheren und verlässlichen Raum für Aktivitäten der Zivilgesellschaft zu schaffen und zu erhalten.⁴ Die Regierungsdelegation Indiens bezweifelte hingegen, dass ein in ihren Augen schwammiger Begriff wie Zivilgesellschaft überhaupt Gegenstand einer Resolution sein könne. Die Regierung sei insofern gar nicht in der Lage, die Erwartungen dieser Resolution an Regierungshandeln umzusetzen.

Bei der gleichen Ratstagung wurde über die Resolution 24/24 zum Thema Zusammenarbeit zivilgesellschaftlicher Akteure mit den

Organen der Vereinten Nationen abgestimmt.⁵ Die Regierungsdelegationen aus Pakistan und Indien opponierten vehement gegen den Auftrag an den UN-Generalsekretär, in seinem Sekretariat eine Brennpunktstelle (*Focal Point*) einzurichten. Diese sollte Einschüchterungen von Menschenrechtsaktivist(inn)en auswerten und veröffentlichen, wenn sie wegen regierungskritischer Aussagen gegenüber Einrichtungen der Vereinten Nationen unter Druck geraten waren. Die Resolution wurde mit 31 Stimmen (von 47) vom Rat angenommen. Die Ende 2013 tagende UN-Generalversammlung legte diese Resolution allerdings auf Druck der Blockfreienbewegung (*Non-Aligned Movement*; NAM), darunter Indien und Pakistan, auf Eis und behandelt sie bis heute nicht weiter.

Wie realitätsgerecht ein solcher *Focal Point* sein kann, zeigte wenige Monate später der Fall der Menschenrechtskommission (NHRC) der Malediven. Sie hatte 2014 im Rahmen des Länderprüfverfahrens UPR (*Universal Periodic Review*) zur Menschenrechtssituation auf den Malediven kritisch Stellung bezogen. Prompt wurde sie wegen Hochverrats angeklagt. Es musste zwar niemand ins Gefängnis, aber der Oberste Gerichtshof der Malediven urteilte im Juni 2015, dass die NHRC grundsätzlich eine Genehmigung der Regierung benötigt, wenn sie öffentliche Stellungnahmen gegenüber dem Ausland zur Lage im Land abgibt.

Im März 2015 legten die Schweiz, Costa Rica und die Türkei eine Resolution zur Legitimität von friedlichem Protest vor.⁶ Bereits in den Konsultationsrunden zur Resolution stieß das Vorhaben auf deutliche Vorbehalte seitens der indischen Regierung. Diese hob hervor, dass sie selbstverständlich friedliche Proteste unterstütze. Die Verantwortlichen für den Protest hätten jedoch nationale Gesetze, die öffentliche Ordnung und insbesondere die na-

tionale Sicherheit zu beachten. Die schriftlichen Änderungsanträge wurden abgelehnt. Die Originalversion fand anschließend mit 31 Ja-Stimmen die Mehrheit. Die Resolution beauftragte das UN-Hochkommissariat, Leitlinien zum friedlichen Protest auszuarbeiten. Diese liegen inzwischen vor und können über das Internet abgerufen werden.⁷ Die in Genf ansässige NRO Internationaler Dienst für Menschenrechte (ISHR) legte 2013 ein Handbuch mit Hinweisen und Empfehlungen vor, wie NRO auf Einschüchterungen und Repressalien reagieren, und an wen sie sich zwecks Unterstützung wenden können.⁸

Das Ringen um den angemessenen, völkerrechtlichen Diskurs zur Sicherung des öffentlichen Raums für zivilgesellschaftliche Aktivitäten setzt sich bis heute fort. Die schriftlichen Änderungsanträge wurden zahlreicher. Allein das Abstimmungsverfahren im September 2015 über eine Resolution dauerte rund zwei Stunden. Angesichts der beschriebenen Mehrheitsverhältnisse war für Änderungsanträge zwar keine Mehrheit zu erwarten, aber zermürben und schikanieren konnten sie schon. Es gab umgekehrt Gegenreaktionen über das mehrheitliche Abstimmen hinaus. Die Regierungsdelegation von Ghana verlas im Rat im September 2015 ein Statement, das von 55 Ländern aus verschiedenen Regionen mitgetragen wurde. Darin werden repressive Maßnahmen zur Verhinderung der Kooperation zivilgesellschaftlicher Gruppen mit Menschenrechtsmechanismen der UNO verurteilt und Staaten zu einem normgerechten Regierungshandeln aufgefordert.

Eine Gegenreaktion erfolgte ebenso durch unabhängige Expert(inn)en beim Menschenrechtsrat. Der UN-Sonderberichterstatter zum Thema Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, Maina Kiai, legte im Juni 2015 dem Rat einen Bericht vor, in

dem er von Verletzungen der Versammlungs- und Assoziationsfreiheit im Zusammenhang von Protesten gegen den Abbau von Rohstoffen in mehreren Ländern schrieb:

„Die wachsende Nachfrage nach Rohstoffen, insbesondere in besiedelten Gebieten, führt zur Erschließung neuer Abbau- und Fördergebiete und hat entsprechende Interessenskonflikte zur Folge. (...) Es nicht verwunderlich, dass in diesem Zusammenhang massive soziale Konflikte entstehen.“⁹

Im gleichen Report berichtet er auch über Menschenrechtsverletzungen in Kanada und Australien. Derselbe Autor verfasste mehrere andere Berichte zum Thema, zum Teil zusammen mit anderen Sonderberichterstattern,¹⁰ die über die Website des UN-Hochkommissars abrufbar sind (Endnote 7). Ebenso engagiert reagierten die beiden Mandatsträger zum Bereich, Menschenrechtsverteidiger(inn)en Margaret Sekaggya (Amtszeit 2008-2014) und Michel Forst (seit 2014), die an Leitlinien zum Schutz menschenrechtlichen Engagements und ihrer Weiterentwicklung arbeiteten.¹¹ Michel Forst trug außerdem Beispiele guter Praxis zum Schutz von Menschenrechtsverteidiger(inn)en zusammen und verdichtete sie zu Prinzipien und Handlungsempfehlungen.¹²

Eine eher unerwartete Gegenposition zur Knebelung der Zivilgesellschaft war am 8. Januar 2016 im *Handelsblatt* aus Investorensicht zu lesen. Zur Beurteilung und zum Ranking der Geschäftstätigkeiten von Firmen, zur Nachhaltigkeit des Geschäfts sowie zum Handeln des indischen Staates seien Investoren auf Informationen auch nichtstaatlicher Organisationen angewiesen. Wenn die Aufklärung über Missstände bei Unternehmen oder kritische Anmerkungen zum Regierungshandeln jedoch nicht möglich seien, weil mit Nachteilen für die beobachtende Person verbunden, kämen Investoren in ein Dilemma. Davon seien zahlreiche

Geldgeber auch aus Deutschland betroffen. Nachhaltig vorgehende Investoren Arm in Arm mit Menschenrechtlern: ein smarterer Fingerzeig in die Zukunft. Die massive Einschränkung zivilgesellschaftlicher Handlungsspielräume gehört jedoch vor allem auf die politische, einschließlich der entwicklungspolitischen Agenda und sollte von nationalen Parlamenten aufgegriffen werden.

Zum Autor



Theodor Rathgeber koordiniert seit 2009 das Netzwerk *Sri Lanka Advocacy* in Deutschland.

Endnoten

¹ So im Bericht der *Act Alliance, Shrinking political space of civil society action*, Genf 2011.

² Achim Brunnengräber; Ansgar Klein; Heike Walk: *NGOs im Prozess der Globalisierung. Mächtige Zwerge – umstrittene Riesen*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009.

³ CIVICUS: *Civil Society Watch Report*, World Alliance for Citizen Participation, Johannesburg, Juni 2015.

⁴ *Resolution 24/31, civil society space: creating and maintaining, in law and in practice, a safe and enabling environment*.

⁵ *Resolution 24/24, cooperation with the United Nations, its representatives and mechanisms in the field of human rights*.

⁶ *Resolution 25/38, Promotion And Protection Of Human Rights In The Context Of Peaceful Protests*.

⁷ www.ohchr.org.

⁸ ISHR: *Reprisals Handbook*, Genf 2013, abrufbar via https://www.ishr.ch/sites/default/files/article/files/ishr_reprisals_handbook_web.pdf.

⁹ Maina Kiai: *Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development*. Dokument A/HRC/29/25, Paragraph 7.

¹⁰ Etwa zum FCRA-Gesetz in Indien; siehe Beitrag von Arvind Narrain.

¹¹ *Office of the High Commissioner for Human Rights, Commentary to the Declaration on Human Rights Defenders: an essential guide to the right to defend human rights*, abrufbar via www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/CommentarytoDeclarationondefendersJuly2011.pdf.

¹² Dokument A/HRC/31/55; abrufbar via www.ohchr.org.

Würgegriffe und die Kunst der sanften Beharrung

Erfahrungen der Zivilgesellschaft im Nordosten

Nobokishore Urikhimbam

Der Nordosten Indiens¹ ist in vielerlei Hinsicht deutlich vom Rest Indiens unterschieden. Aus der Perspektive des Themenschwerpunktes *Shrinking Space* ist wichtig, dass die Zentralregierung per Erlass auch gegen den Willen einer Landesregierung ein Gebiet zum Krisengebiet erklären kann. In Kraft tritt dann das Sonderermächtigungsgesetz für das indische Militär und verbündeter, paramilitärischer Organisationen (*Armed Forces (Special Powers) Act*). Seit 1958 sollte es dazu dienen, einen auf kurze Zeiträume befristeten, gesetzlichen Rahmen im Sinne einer Notstandsgesetzgebung zu schaffen, um bewaffnete Aufstände zu bekämpfen. Es scheint bittere Ironie, dass heute in 21 von 28 indischen Bundesstaaten bewaffnete Konflikte gezählt werden. Wie immer, wenn bewaffnet um Macht gerungen wird, liegen die größten Verluste auf Seiten der Zivilgesellschaft. Umso bemerkenswerter, dass couragierte Individuen und Organisationen die Hybris von Staat und Guerilla an manchen Stellen sogar einhegen können.

Seit langer Zeit müssen die Menschen in den Nordoststaaten Indiens unter der Herrschaft der indischen Armee und bewaffneter Gruppen zubringen. Vor rund zehn Jahren suchte ich einen Pastor auf,

um seine Meinung zu den Menschenrechtsverletzungen durch indische Streitkräfte und bewaffnete Gruppen zu hören. Er lächelte höflich, schaute mich einen Augenblick an und meinte: „Wenn Revolver sprechen, was

könnten wir noch sagen?“ Recht hat er. Wer all das ausführt, was Armee (tagsüber) oder bewaffnete Gruppen (nachts) wollen, ist in der Regel auf der sicheren Seite. Verlässlich ist das Befolgen gleichwohl nicht. Böswilligen