

Dr. Axel Harneit-Sievers

Leiter des Indien-Büros der Heinrich Böll Stiftung in Neu-Delhi

Einschränkung der Handlungsspielräume für Indiens Zivilgesellschaft

Indien, oft als „größte Demokratie der Welt“ bezeichnet, besitzt eine lebhaftere Zivilgesellschaft aus ländlichen und städtischen Bewegungen und Organisationen. Parallel zu ähnlichen Entwicklungen weltweit kommt es in den letzten Jahren aber auch in Indien durch Verschärfungen bzw. eine strikteren Anwendung der Gesetzeslage verstärkt zu Einschränkungen in der Arbeit zivilgesellschaftlicher Organisationen, insbesondere solcher, die finanzielle Unterstützung aus dem Ausland einhalten. Dies richtet sich v.a. gegen Umwelt-NGOs und einzelne regierungskritische Akteure sowie gegen einige ihrer ausländischen Unterstützer.

Sanktionen gegen NGOs sind jedoch nur ein Teil eines problematischer werdenden Gesamtbilds Indiens. Sie stehen vor dem Hintergrund einer wachsenden Polarisierung der gesellschaftspolitischen Debatte in Indien unter der seit Mitte 2014 amtierenden *Bharatiya Janata Party* (BJP)-Regierung von Ministerpräsident Narendra Modi. Seither besetzen hindunationalistische Kräfte verstärkt Institutionen und den öffentlichen Raum. Dazu kommen Fälle von Gewalt bzw. Gewaltandrohungen radikaler Gruppen gegen Minderheiten und regierungskritische Akteure. All dies verstärkt ein Klima wachsender Intoleranz und Einschüchterung bei, das das Bild vom bunten und toleranten Indien in Frage zu stellen beginnt.

Indien besitzt eine enorme Zahl und Bandbreite von Formen sozialer Selbstorganisation; Rajesh Tandon schätzte die Zahl „freiwilliger Organisationen“ jüngst auf mehrere Millionen.¹ Dies schließt Formen „traditioneller“ lokaler Selbstorganisation und religiöse Vereine ebenso mit ein wie Gewerkschaften und politische Bewegungen aller Art. Nur ein Teil von ihnen ist überhaupt registriert und ein noch weit geringerer Teil – vermutlich unter 10 Prozent – liefert regelmäßig Berichte an Aufsichtsbehörden. Man mag darüber streiten, wieviel davon eine „Zivilgesellschaft“ im engeren Sinne darstellt; in jedem Fall ist ihre Zahl sehr groß und unübersichtlich.

¹ Rajesh Tandon, „The Hidden Universe of Non-Profit Organisations in India“, in: Economic and Political Weekly 52, 3, 21.1.2017, http://www.epw.in/system/files/pdf/2017_52/3/IN_LII_3_21012017_Rajesh_Tandon.pdf (nur mit EPW-Login abrufbar)

Eine „moderne“, formell organisierte Zivilgesellschaft im Sinne von NGOs hat sich aber auch in Indien erst seit den 1980er Jahren in größerem Umfang herausgebildet, nicht zuletzt mit den wachsenden Möglichkeiten der Finanzierung aus dem Ausland. Wenn heute von „eingeschränkten Handlungsspielräumen der Zivilgesellschaft“ in Indien die Rede ist, bezieht sich das meist vor allem auf dieses Segment.

Das wichtigste Instrument zur Kontrolle von NGOs durch den indischen Staat ist der Foreign Contributions Regulatory Act (FCRA). Er wurde bereits 1976 eingeführt – mitten in der Zeit der Notstandsregierung von Indira Gandhi, die damals mithilfe des FCRA versuchte, ausländische finanzielle Unterstützung für ihre politischen Gegner zu verhindern (NGOs im heutigen Sinne gab es damals kaum). Seither benötigt jede nichtkommerzielle Organisation in Indien eine sogenannte „FCRA-Registrierung“ beim Innenministerium, um legal Mittel aus dem Ausland empfangen zu können. Diese Mittel müssen auf spezifische Bankkonten eingehen, die von den Behörden überwacht werden; ihre Verwendung ist nur zu spezifischen Zwecken zugelassen, und die NGO muss alljährlich Bericht erstatten. Das Registrierungsverfahren gestaltet sich oft langwierig. Auch heißt es bisweilen, dass es ohne Schmiergeld nicht geht.

Das FCRA-Gesetz wurde 2010 – also noch unter der damaligen Regierung der Kongresspartei unter Premierminister Manmohan Singh – verschärft. Seither müssen alle FCRA-registrierten Organisationen ihre Registrierung alle fünf Jahre erneuern, und die Regelungen zur Mittelverwendung wurden eingeschränkt, insbesondere besteht ein Verbot der Finanzierung von „Aktivitäten politischer Natur“. Dies wird üblicherweise als ein Verbot der direkten Finanzierung parteipolitischer oder gewerkschaftlicher Aktivitäten oder auch öffentlicher Protesten verstanden, doch besteht hier naturgemäß eine erhebliche Unschärfe und grundsätzliche Rechtsunsicherheit.

Seit der Neufassung des FCRA 2010 haben die Behörden ihren Zugriff auf und Kontrolle über NGOs wesentlich verstärkt, insbesondere seit Regierungsantritt der BJP 2014, und dies hat zu verbreiteter Verunsicherung geführt.

Ein Teil der Maßnahmen diente erklärtermaßen administrativer „Flurbereinigung“. Anfang August 2017 gab es laut Website des Innenministeriums rund 33 700 FCRA-registrierte NGOs, aber insgesamt über 14 000 Organisationen haben seit 2011 ihre Registrierung verloren.² Ein großer Teil dieser de-registrierten Organisationen hat offenbar gar nicht mehr gearbeitet und auf Anfragen des Ministeriums gar nicht erst reagiert. Aber es gibt auch Fälle, in denen auch arbeitende NGOs zumindest zeitweise ihre FCRA-Registrierung verloren, etwa aufgrund von Kommunikationsproblemen. Diese Praxis hat zu großer Verunsicherung in der Szene geführt.

² Datenbank des Innenministeriums: https://fcraonline.nic.in/fc8_statewise.aspx und https://fcraonline.nic.in/fc8_cancel_query.aspx, Zugriff am 7.8.2017

In einzelnen Fällen kam es aber auch zu offenkundig direkt politisch begründeten Eingriffen. Schon Kongress-Premierminister Singh hatte 2012 davon gesprochen, Organisationen würden mit ausländischer finanzieller Unterstützung Indiens Entwicklung sabotieren, etwa indem sie den Bau von Atomkraftwerken oder andere moderne Technologien zu verhindern suchten.³ Tatsächlich hat das Argument, eine verborgene „Hand des Auslands“ arbeite insgeheim gegen Indien, eine lange Tradition im politischen Diskurs des Landes. Zu Modis Regierungsantritt im Mai 2014 legte das Intelligence Bureau (Indiens Inlandsgeheimdienst) dem neuen Premierminister Berichte vor, die eine ganze Reihe von Organisationen und Individuen als Gegner des indischen Entwicklungsmodells identifizierten. Seither ist die Administration gegen einzelne von ihnen wegen angeblicher Verstöße gegen das FCRA vorgegangen – am bekanntesten wurde der Fall von Greenpeace India; Greenpeace setzte sich allerdings teilweise erfolgreich gerichtlich zur Wehr. Noch schärfer ging das Innenministerium aber gegen einzelne Aktivisten-Rechtsanwältinnen vor, die Narendra Modi wegen seiner Rolle in den Pogromen gegen Muslime in Gujarat 2002 (er war damals Premierminister des Bundesstaats gewesen) vor Gericht zu bringen versucht hatten, und die mit einer ganzen Serie von Verfahren wegen angeblicher Verstöße gegen FCRA und Steuergesetze überzogen werden.

Die Regierung hat darüber hinaus einzelne ausländische „Geber“-Organisationen, denen sie Verstöße gegen FCRA-Regelungen und/oder Registrierungsvorschriften vorwirft, auf eine (inoffizielle) „schwarze Liste“ gesetzt. Die betroffenen Organisationen können Finanztransfers nach Indien nur mehr nach Genehmigung in jedem Einzelfall („prior permission“) durchführen, was ihre Arbeit natürlich massiv behindert. Dies hat bislang vermutlich gut zwei Dutzend Organisationen betroffen.⁴ Bekanntester Fall war die Ford Foundation, die erst nach Fürsprache durch Barack Obama auf dessen Indien-Besuch im Frühjahr 2016 wieder regulär aktiv werden durfte. Auch in Fällen dieser Art spielen offenkundig teilweise politische Motive eine Rolle, aber in anderen Fällen offenbar auch Verstöße gegen das geltende Recht Indiens durch Finanztransfers außerhalb der FCRA-Kanäle.

Verstärkte Überwachung, bürokratische Hürden bei der Erneuerung der FCRA-Registrierung, Druck auf Geldgeber – all dies hat zu Verunsicherung unter indischen NGOs, aber auch ihren internationalen Partnern geführt. Es geht gar nicht einmal so sehr um die recht begrenzte Zahl von Fällen, in denen ein Verlust der FCRA-Registrierung erfolgte: Indische Gerichte sind zwar oft unkalkulierbar, aber doch insgesamt recht unabhängig, und das gibt betroffenen zivilgesellschaftlichen Akteuren Hoffnung, sich gegen repressive Maßnahmen der Behörden erfolgreich zur Wehr zu setzen. Auch ist klar, dass es der Regierung nicht um Ausschaltung

³ Vgl. Rama Lakshmi, „India cracks down on foreign funding of NGOs“, The Guardian, 11.6.2013, <https://www.theguardian.com/world/2013/jun/11/india-crackdown-foreign-funded-ngos>

⁴ Eine im Juni 2016 von NGOs zusammengestellte Liste der betroffenen Organisationen mit 21 Namen findet sich auf <http://blog.srr-foundation.org/?p=3087>. Die Liste ist jedoch offenbar ständigen Veränderungen unterworfen, und es gibt keine offizielle Dokumentation über diese Strafmaßnahmen.

des NGO-Sektors insgesamt geht, denn dieser stellt viele soziale und Gesundheitsdienstleistungen bereit, mit denen der indische Staat überfordert ist; stattdessen gibt es gezielte Angriffe auf spezifische politische Gegner. Doch die Folgen des wachsenden Drucks sind überall in der NGO-Welt spürbar, durch Verunsicherung, Selbstzensur, die Frage, ob und wie man noch zu bestimmten Themen und in bestimmten Landesteilen arbeiten kann oder sollte. Das betrifft indische und internationale Organisationen gleichermaßen.

All dies ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Tatsache zu sehen, dass die gesellschaftspolitische Debatte in Indien seit Regierungsantritt von Narendra Modi im Mai 2014 einer wachsenden Polarisierung ausgesetzt ist. Der Premierminister selbst stammt aus dem politischen Milieu des Hindunationalismus. Seinen großen Wahlerfolg verdankte er allerdings weniger dieser ideologischen Ausrichtung als vielmehr der Tatsache, dass er weithin als Hoffnungsträger für Wachstum und Entwicklung und gegen Korruption wahrgenommen wurde. Diese Wahrnehmung besteht zu einem Gutteil bis heute fort. Zugleich hat der Wahlsieg der BJP aber hindunationalistischen Kräften in allen gesellschaftlichen Bereichen enormen Auftrieb verliehen.

So sind nicht etwa nur Führungspositionen in Kultur- und Bildungsinstitutionen mit (bisweilen ausgesprochen schlecht qualifizierten) Parteigängern besetzt worden, sondern es ist ein regelrechter Kulturkampf ausgebrochen, manifestiert etwa in Kampagnen gegen politische Gegner, denen ein Mangel an Patriotismus vorgeworfen wird. Parteigänger des Kongresses oder der politischen Linken sprechen inzwischen von einem regelrechten Klima der Intoleranz. Unter den gegebenen politischen Verhältnissen fühlen radikale hindunationalistische Gruppen sich offenbar ermächtigt, gewaltsam oder jedenfalls mit manifesten Gewaltdrohungen vor allem gegen Muslime, aber auch andere Minoritäten wie Dalits und Christen vorzugehen, z.B. mit Kampagnen zum „Schutz der Kuh“ und gegen die angebliche Verführung hinduistischer Frauen durch muslimische Männer („Love Jihad“). Sie bauen dabei auf den Schutz durch lokale Politiker, und auch Premierminister Modi hat seine Kritik meist auf eher seltene Ermahnungen beschränkt.

Das Ausgreifen hindunationalistischer Kräfte in allen gesellschaftlichen Bereichen und vor allem die gewaltsamen Übergriffe der radikalen Rechten verschärfen gesellschaftspolitische Konflikte und haben begonnen, das gesellschaftliche Klima in Indien zu vergiften. Kritik zu äußern ist weiterhin möglich – der tägliche Blick in Indiens breitgefächerte Medienlandschaft belegt dies nach wie vor in eindrucksvoller Weise. Doch besteht ein klarer Trend zur Einschränkung zivilgesellschaftlicher Handlungsspielräume – nicht nur durch den verschärften Druck auf FCRA-registrierte Organisationen (die ja nur ein recht spezieller Teil der indischen Zivilgesellschaft darstellen), sondern auch genereller, d.h. durch wachsende Verunsicherung, ja Furcht, in den Teilen der indischen Gesellschaft, die der Regierung Modi skeptisch und distanziert gegenüberstehen – oder sie gar als manifeste Bedrohung der vielgelobten Diversität und Toleranz Indiens sehen.

Autor

Dr. Axel Harneit-Sievers ist Historiker, der über viele Jahre auf Afrika spezialisiert an Universitäten und Forschungseinrichtungen in Hannover, Hamburg und Berlin gearbeitet hat. Seit 2002 ist er für die Heinrich Böll Stiftung tätig, zunächst als Büroleiter in Lagos (Nigeria) und Nairobi (Kenia). Seit 2011 leitet er das Indien-Büro der Stiftung in Neu-Delhi.

Kontakt: Axel.Harneit-Sievers@in.boell.org

Redaktion

BBE-Newsletter für Engagement und Partizipation in Deutschland

Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

Tel.: +49 30 62980-114

europa-bbe@b-b-e.de

www.b-b-e.de