

Widerstand gegen internationale Zivilgesellschaftsförderung: mehr als nur „eine illegitime Ausrede“

In den letzten zehn Jahren hat eine Vielzahl von Staaten Schritte unternommen, um die Unterstützung zivilgesellschaftlicher Gruppen durch ausländische Regierungen und nichtstaatliche Akteure einzuschränken oder gar vollständig zu unterbinden. Die Strafverfahren gegen ausländische und aus dem Ausland finanzierte NGOs in Ägypten sowie die Schikanen gegen sogenannte „ausländische Agenten“ in Russland sind nur die Spitze des Eisberges: Sie sind Teil eines globalen Trends, der sich über alle Weltregionen erstreckt und eine Vielfalt politischer Regime umfasst. Dieses „Closing Space“¹ genannte Phänomen ist ein zentrales Element des zunehmenden Widerstandes gegen internationale Demokratie- und Menschenrechtsförderung.

Dabei ist finanzielle Unterstützung zivilgesellschaftlicher Gruppen ein wichtiger Teil internationaler Demokratie- und Menschenrechtsförderung. Der „Closing Space“ ist deshalb von unmittelbarem Interesse für Regierungen, internationale Organisationen und NGOs, die sich der Demokratieförderung verschrieben haben. Dies zeigt sich in einer wachsenden Aufmerksamkeit, die zivilgesellschaftliche Aktivist*innen, politische Entscheidungsträger*innen und Wissenschaftler*innen dem Phänomen widmen. Die meisten Studien zu diesem Thema ignorieren oder verharmlosen jedoch die normative Dimension des Problems, wie wir in unserem HSK-Report², auf dem dieser Beitrag beruht, argumentieren. Die vorliegenden Analysen schenken den Argumenten, mit denen Regierungen die Einschränkung ausländischer Zivilgesellschaftsförderung rechtfertigen, in der Regel überhaupt keine Beachtung. Und wenn sie es tun, dann werden diese Rechtfertigungen in aller Regel vorschnell als schlecht getarnte Rationalisierungen einer Politik abgetan, die im Interesse des eigenen Machterhalts internationales Recht verletzt. Diese dominante Lesart ist zwar durchaus nachvollziehbar, stehen sich im Kontext des „Closing Space“ doch in der Regel „schwache“ zivilgesellschaftliche Gruppen und wesentlich mächtigere Regierungen gegenüber. Nichtsdestotrotz ist die Einseitigkeit der Debatte sowohl bemerkenswert als auch problematisch.

Sie ist *bemerkenswert*, weil sich die Kritik an der externen Einmischung in interne Angelegenheiten mit dem Verweis auf nationale Souveränität und kollektive Selbstbestimmung auf

¹ <http://carnegieendowment.org/2014/02/20/closing-space-democracy-and-human-rights-support-under-fire>

² https://www.hsfk.de/en/no_cache/publications/publication-search/publication/from-closing-space-to-contested-spaces/

fest etablierte (wenn auch nicht unumstrittene) internationale Prinzipien berufen kann. Dementgegen sind die internationalen Normen, auf denen externe Zivilgesellschaftsförderung basiert, informell und implizit. *Problematisch* wird die dominante Sicht auf das „Closing Space“-Phänomen durch seinen globalen Charakter: Ganz offensichtlich lässt sich das Problem nicht dadurch lösen, dass ein paar „fehlgeleitete“ Regierungen durch Überzeugung, Marginalisierung oder gar offene Konfrontation zur Einsicht gebracht werden. Will man eine plausible internationale Antwort auf die wachsenden Restriktionen für externe Zivilgesellschaftsförderung entwickeln, müssen die Bedenken derjenigen Regierungen, die die Schließung zivilgesellschaftlicher Räume vorantreiben, ernst genommen werden. Eine solche Auseinandersetzung ist auch deshalb unabdingbar, weil die Praxis internationaler Zivilgesellschaftsförderung und damit die politische Debatte über „Closing Space“ in grundlegend asymmetrische Machtverhältnisse eingebettet sind und durch tief verankerte post-koloniale Vermächtnisse geprägt werden.

Die Kritiker*innen jeglicher Einschränkungen ausländischer Zivilgesellschaftsförderung verweisen häufig auf internationale Menschenrechtsnormen, wie sie im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt)³ festgeschrieben sind. In seiner prominenten Auslegung dieser Vereinbarung aus dem Jahr 2013 argumentiert der UN-Sonderberichterstatter für Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, Maina Kiai, dass das Recht auf Versammlungsfreiheit auch die Möglichkeit einschließt, „sich um – menschliche, materielle und finanzielle – Ressourcen aus lokalen, ausländischen und internationalen Quellen zu bemühen sowie diese zu erhalten und zu verwenden“⁴. Kiai, dessen Argumentation im UN-Menschenrechtsrat von den meisten nord-westlichen Regierungen uneingeschränkt unterstützt wurde, weist das Argument, dass Restriktionen internationaler Zivilgesellschaftsförderung dem Schutz der nationalen Souveränität dienen könnten, explizit als „eine illegitime Ausrede“ zurück. Und obwohl das Recht auf kollektive Selbstbestimmung im ersten Artikel des Zivilpakts festgeschrieben ist, findet es in den Ausführungen des Sonderberichterstatters keine Erwähnung. Aus Kiais Sicht ist es unproblematisch, wenn zivilgesellschaftliche Gruppen finanzielle Unterstützung aus dem Ausland bekommen – offensichtlich selbst dann, wenn externe Geber, die in dem jeweiligen Land keinerlei demokratische Legitimität haben und ihre eigene politische Agenda verfolgen, einzelnen Individuen, registrierten oder unregistrierten Gruppen große Summen zur Verfügung stellen.

Das ist eine sehr spezielle Interpretation internationaler Normen. Denn ungeachtet gegenwärtiger Debatten über die Bedeutung und Grenzen dieser Prinzipien, sind nationale Souveränität und kollektive Selbstbestimmung doch immer noch Grundpfeiler unserer Weltord-

³ <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsinstrumente/vereinte-nationen/menschenrechtsabkommen/zivilpakt-iccpr/>

⁴United Nations, General Assembly: Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai URL: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.39_EN.pdf

nung. Zudem bilden sie das Fundament aller demokratischen Regime, so wie wir sie kennen. Demokratien – als (zwangsläufig unvollkommene) Versuche, kollektive Selbstbestimmung zu institutionalisieren – weisen externen Akteuren, die weder ihrer politischen Autorität unterstehen noch dem *demos* angehören, keine legitime Rolle zu.⁵ Und angesichts andauernder Erfahrungen des Globalen Südens mit politischem Paternalismus, wirtschaftlicher Ausbeutung und offenem oder verdecktem Interventionismus sind Vorbehalte gegenüber externer Einmischung weitverbreitet und genuin. Obwohl es zumeist schwer einzuschätzen ist, was „die Bevölkerung“ wirklich denkt, so ist es in vielen Ländern doch eindeutig nicht nur die amtierende Regierung, die die externe Finanzierung lokaler zivilgesellschaftlicher Gruppen sowie die Präsenz ausländischer Organisationen, die Zivilgesellschaftsförderung betreiben, kritisch beäugt (siehe beispielsweise unsere Diskussionen zu den Fällen Ägypten, Bolivien und Indien)⁶.

Damit soll nicht gesagt werden, dass Regierungen, die internationale Zivilgesellschaftsförderung einschränken, schlicht im Recht sind. Ebenso wenig wollen wir die Vermutung zurückweisen, dass diese Regierungen normative Argumente strategisch für andere Zwecke nutzen – sie tun es bestimmt. Wir wollen lediglich darauf hinweisen, dass sich hinter der aktuellen Debatte um externe Zivilgesellschaftsförderung und „Closing Space“ ein komplexer Konflikt verbirgt, in dem beide Seiten normative Ansprüche stellen⁷, die ernst genommen werden sollten.

Nötig ist deshalb eine globale Debatte, die sich um ein möglichst breites Verständnis der umstrittenen internationalen Normen bemüht, die die externe Unterstützung von Zivilgesellschaft regulieren – also ermöglichen *und* beschränken. Als Ausgangspunkt einer solchen Diskussion sollten alle Seiten zunächst anerkennen, dass die externe Zivilgesellschaftsförderung ein besonderes Phänomen ist, das schwierige normative Fragen aufwirft. Soweit es tatsächlich das politische Ziel ist, zivilgesellschaftliche Freiräume weltweit zu verteidigen, sollten Politiker*innen, zivilgesellschaftliche Aktivist*innen und engagierte Wissenschaftler*innen ihre Unterstützung für das Recht auf Vereinigungsfreiheit nicht dadurch schwächen, dass sie es mit der Vorstellung eines umfangreichen Rechts auf ausländische Zivilgesellschaftsförderung vermischen.

⁵ https://www.hsfk.de/en/no_cache/publications/publication-search/publication/the-question-of-self-determination-in-international-democracy-promotion/

⁶ https://www.hsfk.de/en/no_cache/publications/publication-search/publication/from-closing-space-to-contested-spaces/

⁷ Annika E. Poppe and Jonas Wolff (November 2013): The normative challenge of interaction: Justice conflicts in democracy promotion. URL: <https://www.cambridge.org/core/journals/global-constitutionalism/article/normative-challenge-of-interaction-justice-conflicts-in-democracy-promotion/6E9145E965D5C46432ED824CBFA2C3D4>

Dieser Beitrag ist 2016 auf der Seite der [openDemocracy.net](https://www.opendemocracy.net/openglobalrights/annika-e-poppe-jonas-wolff/widerstand-gegen-internationale-zivilgesellschaftsf-rder) erschienen. URL:
<https://www.opendemocracy.net/openglobalrights/annika-e-poppe-jonas-wolff/widerstand-gegen-internationale-zivilgesellschaftsf-rder>

AutorInnen

Dr. Annika Elena Poppe ist Projektleiterin am Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) und Koordinatorin des von der Leibniz-Gemeinschaft geförderten Forschungsnetzwerks „Externe Demokratisierungspolitik (EDP)“. Ihre Forschung konzentriert sich auf internationale Demokratieförderung, das Phänomen des „shrinking civic space“, US-Außenpolitik sowie die politischen Beziehungen zwischen den USA und Ägypten.

Kontakt: poppe@HSFK.de

Dr. Jonas Wolff ist Vorstandsmitglied der HSKF und Leiter des Programmbereichs „Innerstaatliche Konflikte“. Er ist Mitglied des von der Leibniz-Gemeinschaft geförderten Forschungsnetzwerks „Externe Demokratisierungspolitik (EDP)“ und lehrt an den Universitäten Frankfurt und Kassel. Seine Forschungsschwerpunkte liegen auf der Transformation politischer Ordnungen, „contentious politics“, internationaler Demokratieförderung und latein-amerikanischer Politik.

Kontakt: wolff@HSFK.de

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