SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Zivilgesellschaft unter Druck: Globaler Widerstand gegen Demokratie wächst

Schucher, Günter; Drinhausen, Katja

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute for Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Schucher, G., & Drinhausen, K. (2015). *Zivilgesellschaft unter Druck: Globaler Widerstand gegen Demokratie wächst.* (GIGA Focus Global, 3). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-438011

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de

Terms of use:
This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Comercial-NoDerivatives). For more Information see:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Mitglied der
Leibniz-Gemeinschaft

GIGA Focus
German Institute of Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien

Nummer 3
2015
ISSN 1862-3581

GLOBAL

Zivilgesellschaft unter Druck: Globaler Widerstand gegen Demokratie wächst

Katja Drinhausen und Günter Schucher

Im Mai 2015 setzte Putin ein Gesetz in Kraft, das russischen Behörden erlaubt, vom Ausland unterstützte Nichtregierungsorganisationen (NRO) als „unerwünscht" zu verbieten. Ein ähnliches Gesetz zur massiven Einschränkung ausländischer NRO soll auch in China noch vor Jahresende verabschiedet werden.

Analyse

Mit dem Ende des Kalten Krieges verlagerten die westlichen Industrieländer den Fokus ihrer Entwicklungszusammenarbeit immer mehr auf die Demokratieförderung. Seit mehr als zehn Jahren sinkt die Toleranz der Empfängerländer gegenüber dieser „Begleiterscheinung" der Entwicklungshilfe, spätestens seitdem die USA ihren Kampf gegen globalen Terror begannen und die Farbrevolutionen in Georgien, Kirgisistan, der Ukraine und im Libanon Autokraten unter Druck setzten. Weltweit nehmen die Bestrebungen zu, das Engagement von NRO einzugrenzen.

- Die in den einzelnen Ländern gewählten Methoden zur Kontrolle der NRO sind vielfältig und reichen von regulativen Einschränkungen bis hin zu Repressalien.
- Russland kommt dabei eine Art Vorreiterrolle zu; die chinesische Regierung bezieht sich ausdrücklich auf das Vorgehen von Moskau. Neuere Gesetzesvorhaben sind meist Teil eines Gesamtpaketes, das zivilgesellschaftliche Beteiligungsrechte insgesamt beschränkt.
- Auch halbautoritäre und demokratische Regierungen wie in Ungarn oder Indien versuchen aus Angst vor politischem Kontrollverlust, die Einflussmöglichkeiten ausländischer Organisationen zu verringern. Gleichzeitig sollen damit auch unliebsame inländische Akteure im Zaum gehalten werden.
- Der Trend, zivilgesellschaftliche Spielräume einzuschränken, wird nicht abebben. Es ist eher von einer Gegenbewegung „antidemokratischer Förderung" auszugehen. Dafür nutzen die autoritären Staaten auch eigene Institutionen und Organisationen im Ausland.
- Der zunehmende ideologische Protektionismus im Verbund mit staatlich geleiteten Soft-Power-Offensiven zur Gestaltung der globalen Wertedebatte stellt die internationale Kooperation vor neue Herausforderungen.

Schlagwörter: Zivilgesellschaft, Demokratie, Nichtregierungsorganisationen, Russland, China

open access

Der Druck auf die Zivilgesellschaft wächst global

Nichtregierungsorganisationen (NRO) gelten als Hoffnungsträger demokratischer Entwicklung. Zugleich haben sie sich in den vergangenen Jahrzehnten als wichtiger Bestandteil zwischenstaatlicher Interaktion etabliert. Gemessen daran müssten die weltweit zu beobachtenden Anstrengungen, zivilgesellschaftliche Organisationen und deren globale Vernetzung deutlich einzuschränken, auf massiven und geeinten Widerstand demokratischer Regierungen und Verbände stoßen. Deren eher vereinzelte und selektive Proteste lassen allerdings den Verdacht aufkommen, dass derartige Maßnahmen von einer großen Zahl von Regimen entweder unterschätzt werden oder dass politische Opportunität den Umgang mit diesen bestimmt.

So ist das Inkrafttreten des Gesetzes gegen „unerwünschte" ausländische Organisationen in Russland zwar auf „heftige Kritik" im Westen gestoßen (*Die Welt*, 24. Mai 2015), Einschränkungen des politischen Engagements von Bürgern in der Ukraine oder gar im EU-Staat Ungarn werden dagegen weniger scharf verurteilt. Gegenüber Indien und China, wo ähnliche Gesetze in Arbeit oder bereits in Kraft getreten sind, wird ebenfalls mit offener Kritik gespart. Offenbar wollen die Geber- und Herkunftsländer international tätiger NRO nicht durch ein zu nachdrückliches Auftreten ihre Chancen auf ein weiteres Engagement verspielen oder gar ihre eigenen wirtschaftlichen und politischen Interessen gefährden.

Doch ein Rückblick auf die internationale Entwicklungszusammenarbeit und westliche Demokratieförderung zeigt, dass sich spätestens seit Beginn der vergangenen Dekade grundlegende Veränderungen vollziehen, die nicht nur schwerwiegende Implikationen für die Arbeit internationaler NRO haben, sondern insgesamt grenzüberschreitenden Austausch und Zusammenarbeit einschränken.

Aus Partnern werden Gegner

Als der Kalte Krieg mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion endete, sah sich das politische Modell westlicher Demokratien am „Ende der Geschichte" (Carothers und Brechenmacher 2014; Gershman und Allen 2006). Konzentrierte sich Entwicklungshilfe bis dahin auf wirtschaftliche und finanzielle Zusammenarbeit, so wurden seit den 1990er Jahren zunehmend Mittel in den Aufbau demokratischer Strukturen in den Empfängerländern investiert. Das „Recht auf Demokratie" und damit die Förderung von Rechtsstaatlichkeit, Bürgerbeteiligung und Menschenrechten wurden integraler Bestandteil des westlichen Selbstverständnisses. Viele der Empfängerländer erhoben keine Einwände – zum Teil, weil die Regierungen sich selbst auf dem Weg zum Aufbau eines demokratischen Systems sahen, zum Teil aber auch, weil sie die Auswirkungen dieser Begleiterscheinung der gewünschten Entwicklungshilfe als gering einschätzten.

Die Trendwende setzte um das Jahr 2005 ein. Regime, die bis dahin Kooperationen zum Aufbau demokratischer Strukturen geduldet hatten, sahen internationale NRO – die historisch bedingt meist aus westlichen Staaten stammen – zunehmend als verlängerte Arme der Herkunftsländer und damit als Gefahr für die politische und soziale Kontrolle über das eigene Land. Eine erhebliche Rolle in der veränderten Wahrnehmung spielte die US-amerikanische Außenpolitik unter Präsident Bush: die militärische Intervention im Irak und der Kampf gegen den Terror unter dem Banner der Freedom Agenda. Verstärkt wurde der Sinneswandel durch die Solidaritätsbekundungen westlicher NRO und deren teilweise finanzielle Unterstützung für die gesellschaftlichen Kräfte, die die Farbrevolutionen in Georgien, der Ukraine oder Zentralasien auslösten, sowie später durch die gewaltsamen Revolutionen im Nahen und Mittleren Osten im Jahr 2011, wo nicht zuletzt in Libyen westliche Regierungen parteiisch in die politische Realität eingriffen.

Aufgrund innenpolitischer Entwicklungen fielen die zunehmenden Bedenken gegenüber westlicher Unterstützung häufig auf fruchtbaren Boden. Vielerorts geriet die Demokratisierung ins Stocken und zahlreiche Regime blieben in einem hybriden Zustand des Semi-Autoritarismus verhaftet. Gleichzeitig bot sich ein alternatives Erfolgsmodell für staatliche Entwicklung: ein autoritärer Kapitalismus nach den Beispielen Chinas und Russlands (Köllner 2008). War den Regierungen dieser Länder die wachsende Zivilgesellschaft schon immer suspekt, schienen die intensiv beobachteten Revolutionen eine reale Gefahr durch NRO zu belegen. Die behauptete Bedrohung bot hier ein attraktives Erklärungsmuster, um vom Volk angestoßene Proteste und Umstürze nicht der eigenen autoritären Politik, sondern Intrigen des Westens zuzuschreiben und die Forderungen der Unzufriedenen damit zu delegitimieren.

Erschwerend kam hinzu, dass nicht alle NRO, die im Namen von Demokratie und Menschenrechten tätig sind, diese auch im Auge haben. Für viele islamistische NRO, die in den Nahoststaaten nach 2011 neue Handlungsräume nutzen konnten, standen die weitere Islamisierung und machtpolitische Interessen im Vordergrund, wie das Beispiel Ägypten zeigt (Grimm 2015). So werden Bedenken zwar aus ganz unterschiedlichen Richtungen genährt, das Ergebnis ist letztlich jedoch das gleiche.

Seit Mitte der 2000er Jahre grenzt eine stetig steigende Zahl von Ländern das Engagement ausländischer NRO und anderer internationaler Akteure insbesondere in politisch sensiblen Bereichen ein und versucht, deren enge Zusammenarbeit mit der lokalen Zivilgesellschaft zu unterbinden. Im Jahr 2006 schränkten nur circa 20 Empfängerländer internationaler Entwicklungs- und Demokratieförderung die Arbeit von NRO ein. Acht Jahre später hatte bereits die Hälfte von rund 100 beobachteten Ländern diesbezügliche Restriktionen beschlossen oder geplant. Dabei kommt es zusehends zu Nachahmeeffekten. Während Russland eine Art Vorreiterrolle zukommt, warnen sich die Staaten auch untereinander und beraten sich hinsichtlich der technischen Vorgehensweise zum Schutz vor vermeintlich destabilisierenden ausländischen Akteuren.

Maßnahmenspektrum: Von moderat bis repressiv

Die in den einzelnen Ländern gewählten Methoden zur Kontrolle der NRO sind vielfältig und reichen von regulativen Eingriffen bis hin zu Repressalien:

- Gesetzliche Regulierungen und Kontrollen ausländischer Förderprojekte schränken die Arbeit internationaler NRO und deren Kooperation mit inländischen Organisationen quantitativ und inhaltlich ein. Bisweilen sind diese Gesetze Teil eines umfassenderen Maßnahmenkatalogs zur Stärkung der nationalen Sicherheit und der Medienzensur.
- Verschärfte regulative Hürden und Kontrollen drosseln den Zugang zu Finanzmitteln. Betroffen sind vor allem inländische NRO, die gerade in politisch sensitiven Bereichen wie der Verteidigung von Bürgerrechten oder dem Umweltschutz oft von finanziellen Zuwendungen aus dem Ausland abhängig sind.
- Durch öffentliche Kritik, Diffamierung und auch Kriminalisierung wird ausländischen NRO und ihren lokalen Partnern die Legitimität für ihr Engagement entzogen, indem es als interessengeleitet und als Gefahr für die soziale und politische Stabilität dargestellt wird.
- Besonders gravierend ist der Einsatz staatlicher Willkür gegen in- und ausländische NRO und deren Personal in Form von Einschüchterung und Verhaftungen, Ausweisungen und Büroschließungen unter fadenscheinigen Vorwänden.

Offiziell wird die Gesetzgebung damit begründet, dass es notwendig sei, Geldwäsche, Extremismus und Terrorismus besser bekämpfen zu können. Zudem wird oft argumentiert, dass diese neuen Gesetze den NRO mehr Sicherheit bieten würden. Dabei sind die meisten Vorschriften restriktiver, als es die genannten Ziele erfordern und es internationale Konventionen oder gar nationale Verfassungen vorgeben. Zudem sind sie oft bewusst vage gehalten, um den Kontrolleuren Spielräume zu geben.

Russland bekämpft „ausländische Agenten"

Die Einschränkung zivilgesellschaftlicher Aktivitäten in Russland zeigt nicht nur beispielhaft die allmähliche Verschärfung dieser Politik, sondern auch die Verschränkung inländischer Prozesse mit der Wahrnehmung ausländischer Bedrohung (HRW 2013; Machalek o. J.). Vor dem Amtsantritt von Putin im Jahr 2000 konnte sich die Zivilgesellschaft in Russland entfalten: Es entstanden ungefähr 220.000 nichtkommerzielle und öffentliche Organisationen, von denen viele NRO auf die Zusammenarbeit mit und Zuwendungen aus dem Ausland bauten. Allerdings setzte bereits vor den Farbrevolutionen in Georgien und der Ukraine in den Jahren 2003 und 2004 eine gewisse Gegenbewegung ein, die möglicherweise von Putins sowjetischer Vergangenheit beeinflusst war. Spätestens die Ereignisse in Kiew im Umfeld der orangenen Revolution Ende 2004 aber dürften die Moskauer Machthaber zum Umdenken veranlasst haben, da diese in erster Linie dem Wirken westlicher Akteure zugeschrieben wurde.

Im Januar 2006 setzte Putin Ergänzungen zu verschiedenen russischen Gesetzen in Kraft, die zusammengefasst als „NRO-Gesetz" bezeichnet wurden. Sie erweiterten die Überwachungsmöglichkeiten der Behörden und ermächtigten sie, russischen und ausländischen NRO die Registrierung zu verweigern, wenn ihre Ziele eine Gefahr für Russlands nationale Interessen darstellten. Auf westlichen politischen Druck hin gelang es, die vorgesehenen Einschränkungen abzuschwächen, da sich Russland

im rotierenden Vorsitz der G-8 keine Blöße geben wollte. Zwar konnten die meisten NRO ihre Arbeit fortsetzen; Menschenrechtsorganisationen wurden allerdings selektiv zum Schweigen gebracht.

Inzwischen scheint Putin gegen ausländische Einwände immun zu sein. Nach seiner umstrittenen Wiederwahl verschärfte er die Gangart und unterzeichnete nur wenige Monate später im Juli 2012 erneut gesetzliche Ergänzungen: Alle NRO, die „politisch aktiv" sind und Mittel aus dem Ausland erhalten, wurden damit verpflichtet, sich als ausländische Agenten zu registrieren. Politische Tätigkeit ist in dem Gesetz nicht nur sehr vage definiert, sondern wird zudem durch Ergänzungen zum Strafrecht und zum Gesetz gegen Geldwäsche und Terrorismus praktisch kriminalisiert. Entsprechend werden die betroffenen Organisationen behandelt: Die Behörden können unangemeldet Dokumente und Finanzen einsehen und vielfältige Sanktionen verhängen. Hinzu kommt die Stigmatisierung als „ausländischer Agent", die ihnen die Unterstützung der Bevölkerung entziehen soll.

Hielten sich zunächst nur einzelne NRO an das neue Gesetz – andere klagten dagegen –, so sorgte eine landesweite Inspektionskampagne im März 2013 für dessen Durchsetzung. Das Justizministerium wurde autorisiert, Gruppen auch ohne deren Zustimmung als Agenten zu registrieren. Bis Anfang 2015 waren 68 solcher Einrichtungen erfasst und das Gros der Einrichtungen verwarnt, mit Strafgeldern belegt oder wegen Rechtsverletzungen angeklagt worden. Andere hatten ihre Tätigkeit eingestellt, um das „Agenten"-Label zu vermeiden. Auch Einrichtungen aus vermeintlich unverdächtigen Tätigkeitsfeldern können betroffen sein, sobald sie die Regierung kritisieren und ihrem Engagement damit eine politische Dimension verleihen.

Diese Maßnahmen waren eingebettet in ein ganzes Gesetzespaket, welches das Versammlungsrecht einschränkte, Verrat neu und weitreichender definierte und eine stärkere Internetzensur ermöglichte. Im Mai 2015 unterzeichnete Putin eine weitere gesetzliche Verschärfung, die es den Behörden erlaubt, vom Ausland unterstützte „unerwünschte" NRO zu verbieten und ihnen hohe Geld- und Haftstrafen aufzuerlegen. Dies sei notwendig, denn „westliche Geheimdienste versuchen weiterhin, Nichtregierungsorganisationen und politische Vereinigungen für ihre eigenen Zwecke einzusetzen, um die russischen Autoritäten zu diskreditieren und die innere Situation Russlands zu destabilisieren" (Pettersen 2015).

China will „Schafe von den Wölfen trennen"

Auch in China plant die Regierung massive Einschränkungen der Aktivitäten ausländischer Akteure. Ende 2014 wurde der Entwurf eines Gesetzes zur Regulierung ausländischer NRO vorgestellt, dessen Verabschiedung noch in diesem Jahr erwartet wird. Offiziellen Schätzungen zufolge sind in China 4.000 bis 10.000 ausländische NRO aktiv – rund 1.000 davon langfristig. Aufgrund unvollständiger Gesetzesgrundlagen hat bislang nur ein Teil davon (Wirtschaftsverbände und Stiftungen) einen klar definierten rechtlichen Status. Andere Organisationen registrieren sich entweder als nichtprofitorientierte Unternehmen, sichern sich durch Kooperationsvereinbarungen ab oder agieren ganz außerhalb des rechtlichen Rahmens, wenn auch meist staatlicherseits geduldet.

So mag das Gesetz darauf abzielen, eine rechtliche Grundlage für ausländische NRO zu schaffen; im Vordergrund steht jedoch deren Kontrolle. Bei der Ausarbeitung war das Ministerium für Öffentliche Sicherheit federführend, in dessen Verantwortungsbereich in Zukunft die Aufsicht über ausländische NRO liegen soll. Der Gesetzesentwurf kommt im Verbund mit weiteren legislativen Neuerungen (Anti-Terror-Gesetz, Gesetz zur Staatssicherheit) und ist damit in den Rahmen der staatlichen Sicherheitspolitik einzuordnen. In einer breiten politischen Initiative sollen westliche Einflüsse – auch in Forschung, Lehre und Medien und die vermeintlich damit einhergehenden Gefahren zurückgedrängt werden (Belkin und Cohen 2015).

Die Gesetzesinitiative ging direkt von der Spitze der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh) aus. Unter Leitung der von Staats- und Parteichef Xi Jinping neu gegründeten Sicherheitskommission wurde ab Mitte 2014 eine umfangreiche Kontrolle ausländischer NRO und deren lokaler Partner durchgeführt. Auch die Zahlungen an den NRO-Sektor aus dem Ausland wurden unter genaue Beobachtung durch die Sicherheitsbehörden gestellt.

Zwar kritisiert die chinesische Presse durchaus den bisher mangelhaften Rechtsrahmen und weist auch auf die positiven Beiträge ausländischer NRO zur Entwicklung des Landes hin, doch bis auf wenige Ausnahmen liegt der Fokus der Berichterstattung auf deren Gefahrenpotenzial. Insbesondere die Staatspresse zitiert vorwiegend

Sicherheitsexperten, die vor politischer Infiltration durch westliche Werte warnen und ausländische NRO und deren inländische Partner als fremdgesteuerte Agenten beschreiben. In diesem Kontext wird das Gesetz als notwendige Maßnahme des Selbstschutzes dargestellt und Russland als positives Vorbild im Umgang mit ausländischen NRO hervorgehoben (Ma 2014).

Über das geplante Gesetz entscheidet der Nationale Volkskongress. Dessen stellvertretender Vorsitzender Chen Zhu erklärte es zur Aufgabe der zuständigen Behörden, bei ausländischen Akteuren „zwischen Wölfen und Schafen" zu unterscheiden. Entsprechend soll das Gesetz einen Selektionsprozess ermöglichen (Ma 2014). Alle ausländischen NRO sind aufgefordert, sich neu zu registrieren. Dafür müssen sie einen staatlichen Dachpartner vorweisen, der als Schirmherr die Betreuung und inhaltliche Verantwortung für ihre Arbeit übernimmt. Die Sicherheitsbehörden müssen zusätzlich alle geplanten Aktivitäten bewilligen. Überregionales Engagement wird durch die Beschränkung auf nur einen Standort limitiert.

Die vorgesehene Definition von NRO umfasst alle nichtstaatlichen, nichtprofitorientierten Einrichtungen – also auch Forschungs- und Bildungseinrichtungen, Wirtschaftsverbände und Vereine – und betrifft damit ein breites Spektrum der zivilen Interaktion zwischen China und dem Ausland. Ähnlich wie in Russland sind die Paragraphen sehr dehnbar angelegt. Untersagt sind beispielsweise die Durchführung und Förderung von Aktivitäten, die „politischer oder religiöser" Natur sind, die „innere Sicherheit beeinträchtigen" oder „gesellschaftliche Moralvorstellungen und Konventionen" verletzen. Den Sicherheitsbehörden wird ein fast uneingeschränkter Handlungsspielraum gegenüber ausländischen NRO eingeräumt. Wie chinesische Forscher anmerkten, kann ein so weit gefasstes Gesetz rein logistisch nicht dem Wortlaut entsprechend angewendet werden, so dass eine willkürliche Auslegung quasi vorprogrammiert ist (Jia 2015).

Schien der Trend vor dem Regierungswechsel im Jahr 2013 eher in Richtung einer Legalisierung und teilweisen Liberalisierung der Arbeit von NRO zu gehen, versucht der Staat nun schrittweise, die Kontrolle über die in den vergangenen Dekaden gewachsenen zivilgesellschaftlichen Kräfte zurückzugewinnen, insbesondere über die rund eine halbe Million registrierter chinesischer NRO. Eine neue Kampagne zur Einrichtung von Parteizellen soll auch diese Einrichtungen zu Transmissionsriemen der KPCh machen. Ziel ist eine staatlich geführte Zivilgesellschaft.

Zunehmende Skepsis auch in demokratischen Staaten

Vor dem Hintergrund weltweiter Vernetzung und zunehmender Abhängigkeiten entwickeln auch demokratische Regierungen Angst vor politischem Kontrollverlust. Insbesondere in Ländern mit einer kolonialen Vergangenheit finden Bedenken vor Fremdbestimmung starken Widerhall. So sind selbst Systeme mit einer aktiven und weitestgehend freien Zivilgesellschaft keinesfalls vor derartigen Bestrebungen gefeit, wie das Beispiel Indien zeigt.

Bereits seit 1976 gibt es hier gesetzliche Regelungen, die eine staatliche Bewilligung zur Annahme finanzieller Zuwendungen aus dem Ausland erfordern. Eine Revision des Gesetzes im Jahr 2010, die Korruption, Geldwäsche und Terrorfinanzierung verhindern sollte, ermöglichte eine noch stärkere Kontrolle der Finanzen von NRO. Knapp 9.000 „unliebsamen" Organisationen hat die Regierung bereits die Lizenz zur Annahme von Fördermitteln entzogen; bei anderen wurden Zahlungen blockiert. In der Folge musste eine Reihe von NRO, die sich mit Folter, häuslicher Gewalt, Korruption, Umwelt- oder Minderheitenschutz befassen, ihre Aktivitäten einschränken. Das Vorgehen gegen Greenpeace India zeigt, dass es auch um wirtschaftliche Interessen geht, da Umweltschützer mit ihren Aktivitäten Aufbau- und Infrastrukturprojekte behindern (Mashru 2014).

Entsprechende Entwicklungen sind auch im europäischen Raum zu beobachten. So sieht der konservative Ministerpräsident Ungarns Viktor Orbán ebenfalls „Agenten ausländischer Mächte" am Werk, die nationale Interessen bedrohen. Im Juli 2014 ordnete er Wirtschaftsprüfungen von 59 ungarischen NRO an, die er als „gekaufte politische Aktivisten" bezeichnete. Im Fokus stehen dabei NRO, die in Absprache mit der EU Mittel aus einem norwegischen Fonds zur Förderung einer pluralistischen Zivilgesellschaft erhielten und die seiner Politik kritisch gegenüber stehen. Der Umweltorganisation, die die norwegischen Fördermittel verwaltete, werden illegale Kreditwirtschaft und Parteienfinanzierung vorgeworfen (AI 2015). Norwegen hat die Zahlungen zwar eingestellt, der Protest aus der EU bleibt jedoch leise – und dies, obwohl Orbán demokratischen Grundprinzipien eine Absage erteilte, als er erklärte, dass der ungarische Staat „sich nicht

weiter an liberale Werte halten wird“ und dabei auf die Erfolge „illiberaler“ Staaten wie Russland und China verwies (Kahlweit 2014).

Werte- und Meinungsoffensive autoritärer Systeme

Bezeichnend für die Maßnahmen gegen NRO sind die starken Parallelen in der Rhetorik und Vorgehensweise in allen Ländern. Ein Abebben des Trends zur Einschränkung zivilgesellschaftlicher Spielräume ist nicht zu erwarten, eher ist von einer weiteren Verschärfung auszugehen und – global betrachtet – von einer Gegenbewegung „antidemokratischer Förderung“ (Whitehead 2014). Viele der Regime, die ihre Kontrolle über zivilgesellschaftliche Organisationen intensivieren, haben zugleich deren Potenzial erkannt und versuchen, es sich selbst zu Nutze zu machen. Russland zum Beispiel unterstützt in Europa das rechte politische Spektrum durch finanzielle Zuwendungen an zivilgesellschaftliche Gruppierungen und Parteien. Zudem versucht es, mit der Förderung von Instituten und dem Aufbau von Medien wie RT (vormals Russia Today) den öffentlichen Diskurs in Richtung der eigenen Positionen und Deutungsmuster zu lenken (Troianovski 2014).

Chinas Schritte erregen derzeit kaum Aufsehen, sind aber in ihrem Umfang nicht weniger ehrgeizig. Die politische Führung sieht die Internationalisierung chinesischer NRO und die Etablierung weltweit anerkannter Denkfabriken als wichtigen Baustein ihrer Soft-Power-Strategie und hat hierzu eigens Förderprogramme aufgelegt. Vor allem bei der Umsetzung der „Seidenstraßeninitiative“ zum Aufbau transnationaler Wirtschaftskorridore sollen sie eine wichtige Rolle spielen, aber auch im regionalen Umfeld in Südostasien, wo territoriale Streitigkeiten die Beziehungen belasten (Fu 2015; Huang 2013).

Das Engagement chinesischer NRO im Ausland soll dazu beitragen, ein besseres Verständnis für andere Länder zu gewinnen, aber auch „die öffentliche Meinung in den betreffenden Staaten anzuleiten“ und „eine positive Gesinnung gegenüber China“ zu schaffen. Zugleich sollen NRO „als Brücke“ für chinesische Unternehmen im Ausland dienen. Fehlgeschlagene Wirtschaftsaktivitäten der letzten Jahre werden primär Gegenbewegungen der lokalen Zivilgesellschaft zugeschrieben und westliche NRO als treibende Kraft dahinter ausgemacht. Ihnen sollen nun eigene Organisationen entgegenstellt werden (Hu und Wang 2014).

Abschottung und ideologischer Protektionismus statt globaler Bürgergesellschaft?

Noch bis in die frühen 2000er Jahre schienen NRO das Potenzial zu haben, Nationalstaatlichkeit zu überwinden und zum Fundament einer globalen Bürgergesellschaft zu werden. Nun zeichnet sich eine gegenläufige Entwicklung ab, bei der Staaten die Zivilgesellschaft eingrenzen und instrumentalisieren, um in einer globalisierten Welt politische Steuerungsfähigkeit zurückzugewinnen. Infolgedessen verlagert sich auch der Focus der internationalen Entwicklungszusammenarbeit weg von der Demokratieförderung und wieder hin zu einer weitgehend entpolitisierten Entwicklungsförderung.

Der zunehmende ideologische Protektionismus im Verbund mit Soft-Power-Offensiven zur Gestaltung der globalen Wertedebatte führt zu neuen Herausforderungen für die internationale Zusammenarbeit und den Austausch, da die entstehenden Ungleichgewichte in den „Marktzugängen“ auch in liberalen Gesellschaften Besorgnis gegenüber ausländischen Akteuren und Forderungen nach Schutzmaßnahmen aufkommen lassen. So wurden Ende 2014 in den USA Rufe laut, bestimmte Institutionen als ausländische Agenten zu registrieren, nachdem bekannt wurde, dass führende amerikanische Denkfabriken als Gegenleistung für finanzielle Unterstützung politische Anliegen anderer Staaten in die Politik eingespeist hatten (Lipton et al. 2014). Ein solches Gesetz existiert hier zwar bereits seit 1938; im Gegensatz zu vielen der aktuellen rechtlichen Initiativen enthält es jedoch klare Definitionen, lässt wenig Spielraum für willkürliche Auslegung und zielt somit weniger auf Verbote als auf die Offenlegung von Motiven und Einflüssen ab.

Die globalen Abschottungstendenzen werden sich wohl nicht umkehren lassen. Doch angesichts der immer weiter fortschreitenden Globalisierung erscheint eine Rückkehr zu nationalistischen Nullsummenspielen und territorialer Abgrenzung der Diskurse wenig ratsam. Ziel aller Akteure sollte deshalb sein, bei ihren sicherheitspolitischen Gesetzgebungen die Verbesserung der Transparenz in den Vordergrund zu stellen und die Handlungsspielräume der zivilgesellschaftlichen Interaktion zu erhalten. Spätestens wenn die neuen Mächte im NRO-Sektor selbst auf gesetzliche Einschränkungen anderer Staaten treffen, werden auch sie vermutlich ein solches Vorgehen befürworten.

Literatur

Amnesty International (AI) (2015), *Their Backs to the Wall. Civil Society under Pressure in Hungary*, London: Amnesty International, online: <www.amnesty.ch/de/laender/europa-zentralasien/ungarn/dok/2015/hexenjagd-auf-ungarns-ngos/their-backs-to-the-wall-civil-society-under-pressure-in-hungary-1> (1. Juni 2015).

Belkin, Ira, und Jerome A. Cohen (2015), Will China Close Its Doors?, in: *New York Times*, 1. Juni, online: <www.nytimes.com/2015/06/02/opinion/will-china-close-its-doors.html> (5. Juni 2015).

Carothers, Thomas, und Saskia Brechenmacher (2014), *Closing Space. Democracy and Human Rights Support Under Fire*, Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, online: <www.carnegieendowment.org/files/closing_space.pdf> (28 Mai 2015).

Fu, Ying (2015), China's Think Tanks Need to Reach Out and Connect, in: *Huffington Post*, 22. April, online: <www.huffingtonpost.com/fu-ying/china-think-tanks_b_7101510.html> (20. Juni 2015).

Gershman, Carl, und Michael Allen (2006), The Assault on Democracy Assistance, in: *Journal of Democracy*, 17, 2, 36-51.

Grimm, Jannis (2015), *Repressionen gegen Ägyptens Zivilgesellschaft*, SWP-Aktuell, 60, Berlin: SWP, online: <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2015A60_gmm.pdf> (7. Juli 2015).

Human Rights Watch (HRW) (2013), *Laws of Attrition. Crackdown on Russia's Civil Society after Putin's Return to the Presidency*, April, online: <www.hrw.org> (9. Juni 2015).

Hu, Hao, und Wang Dong (2014), Tuidong Zhongguo Minjianzuzhi Jiji Canyu „Yidai Yilu" Jianshe [Die aktive Beteiligung chinesischer NRO an der Seidenstraßeninitiative sollte gefördert werden], in: *Nachrichtenportal News China*, 3. Dezember, online: <news.china.com.cn/world/2014-12/03/content_34221469_3.htm> (18. Juni 2015).

Huang, Haoming (2013), *Strategies for the Internationalization of Chinese NGOs*, China Development Brief, 4, online: <www.chinadevelopmentbrief.cn/articles/huang-haomings-strategies-for-the-internationalization-of-chinese-ngos/> (5. Juni 2015).

Jia, Xijin (2015), Yong Guojia Anquan Shijiao Kan Jingwai NGO Guanlifa [Das NGO-Gesetz aus der Perspektive nationaler Sicherheit], in: *Ifeng Nachtichtenportal*, 11. Mai, online: <news.ifeng.com/a/20150511/43732232_0.shtml> (7. Juni 2015).

Kahlweit, Carthrin (2014), Viktor Orbáns Streitlust, in: *Süddeutsche Zeitung*, 11. September, online: <www.sueddeutsche.de/politik/ungarn-viktor-orbns-streitlust-1.2124023> (9. Juni 2015).

Köllner, Patrick (2008), *Autoritäre Regime – keine weltweit aussterbende Gattung, sondern eine wachsende Herausforderung*, GIGA Focus Global, 6, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/global>.

Lipton, Eric, Brooke Williams und Nicholas Confessore (2014), Foreign Powers Buy Influence at Think Tanks, in: *New York Times*, 6. September, online: <www.nytimes.com/2014/09/07/us/politics/foreign-powers-buy-influence-at-think-tanks.html> (18. Juni 2015).

Machalek, Katherin (2015), *Factsheet: Russia's NGO Laws*, Freedom House, online: <https://freedomhouse.org/sites/Fact%20Sheet_0.pdf> (1. Juni 2015).

Mashru, Ram (2014), India's NGO Backlash, in: *Foreign Policy*, 21 Juli, online: <foreignpolicy.com/2014/07/21/indias-ngo-backlash/> (1. Juni 2015).

Pettersen, Trude (2015), Putin: Western Governments Use NGOs to Destabilize Russia, in: *BarentsObserver*, 27 März, online: <barentsobserver.com/en/politics/2015/03/putin-western-governments-use-ngos-destabilize-russia-27-03> (1. Juni 2015).

Ma, Jun (2015), Jingwai NGO Mianlin Jianguan Yandong [Ausländische NRO erwartet strenge Kontrolle]. in: *Ifeng Nachtichtenportal*, 6, März, online: <www.ifengweekly.com/detil.php?id=1728> (26. März 2015).

Troianovski, Anton (2014), Russland startet seine Propaganda-Offensive in Berlin, in: *Wall Street Journal*, 22. August, online: <www.wsj.de/nachrichten/SB10001424052970204088004580106951722324446> (25. Juni 2015).

Die Welt (2015), Heftige Kritik an russischem NGO-Gesetz, in: *Die Welt*, 24. Mai.

Whitehead, Laurence (2014), Antidemocracy Promotion. Four Strategies in Search of a Framework, in: *Taiwan Journal of Democracy*, 10, 2, 1-24.

Die Autoren

Katja Drinhausen studierte Sinologie in Leipzig und Erlangen und arbeitet seit mehr als sechs Jahren für eine politische Stiftung in der VR China.

<katja.drinhausen@gmail.com>

Dr. Günter Schucher ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIGA Institut für Asien-Studien und Herausgeber der Zeitschrift ASIEN.

<guenter.schucher@giga-hamburg.de>, <www.giga-hamburg.de/team/schucher>

GIGA-Forschung zum Thema

Im GIGA Forschungsschwerpunkt 1 „Legitimität und Effizienz politischer Systeme" analysiert das internationale Forschungsnetzwerk IDCAR die Formen der internationalen Diffusion und Kooperation autoritärer Regime weltweit. Politische Gewalt und innere Sicherheit stehen im Mittelpunkt des GIGA Forschungsschwerpunktes 2 „Gewalt und Sicherheit".

GIGA-Publikationen zum Thema

Peters, Ina (2011), *Der Belo Monte Staudamm: Paradebeispiel für eine erfolgreiche Zivilgesellschaft in Brasilien?*, GIGA Focus Lateinamerika, 9, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika>.

Rosiny, Stephan (2013), *Power Sharing in Syria: Lessons from Lebanon's Experience*, GIGA Working Papers, 223, online: <www.giga-hamburg.de/workingpapers>.

Rother, Stefan (2014), *ASEAN Civil Society under the Myanmar Chairmanship*, GIGA Focus International Edition English, 10, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/international>.

Wischermann, Jörg (2013), Zivilgesellschaften als Stütze autoritärer Regime. Das Fallbeispiel Vietnam, in: *Politische Vierteljahresschrift*, special issue, 47, 324-347.

Wischermann, Jörg, Bui The Cuong, Nguyen Quang Vinh, Dang Thi Viet Phuong, Nguyen Thi Minh Chau (2015), *Under the State's Thumb: Results from an Empirical Survey of Civic Organizations in Vietnam*, GIGA Working Paper, No. 276, online: <www.giga-hamburg.de/workingpapers/>

open access

Der GIGA *Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons*-Lizenz *Attribution-No Derivative Works 3.0* <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA *Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.

Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus. Ausgewählte Texte werden in der GIGA *Focus* International Edition auf Englisch veröffentlicht. Der GIGA *Focus* Global wird vom GIGA redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Robert Kappel; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Hanspeter Mattes; Lektorat: Silvia Bücke;

Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

GIGA Focus

German Institute of Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien

IMPRESSUM