

Weltweit verringerte Handlungsspielräume von Zivilgesellschaft

Richter, Thomas

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Richter, T. (2018). *Weltweit verringerte Handlungsspielräume von Zivilgesellschaft*. (GIGA Focus Global, 5). 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-60931-6>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-ND Lizenz (Namensnennung-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-ND Licence (Attribution-NoDerivatives). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0>



Dr. Thomas Richter
Senior Research Fellow
thomas.richter@giga-hamburg.de

GIGA German Institute of Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien
Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg

www.giga-hamburg.de/giga-focus

Thomas Richter

Weltweit verringerte Handlungsspielräume von Zivilgesellschaft

GIGA Focus | Global | Nummer 5 | Dezember 2018 | ISSN 1862-3581

Zivilgesellschaftliche Akteure wurden in den letzten Jahren auf der ganzen Welt von staatlicher Seite immer stärker beobachtet. Gleichzeitig sind sie steigenden Restriktionen und zunehmender Repression ausgesetzt. Die zivilgesellschaftliche Revolution der 1980er Jahre ist innerhalb der letzten Jahre einer zivilgesellschaftlichen Konterrevolution gewichen.

- Die Debatten zur Einschränkung von zivilgesellschaftlichen Handlungsspielräumen sind definitorisch wie empirisch stark fragmentiert und zeigen kein einheitliches Bild. Eine allgemeingültige Erklärung für diese Entwicklung gibt es bisher nicht.
- Die historischen Daten des V-Dem Projekts zeigen seit etwa 2010 für alle Weltregionen, dass zivilgesellschaftliche Handlungsspielräume immer mehr eingeschränkt werden. In der historischen *longue durée* seit 1946 fällt diese Verschlechterung bisher noch gering aus. Zudem existieren wichtige, bislang meist ignorierte Unterschiede zwischen den Weltregionen.
- Das uneinheitliche Bild hängt teilweise damit zusammen, dass ein Maßstab fehlt, der die gerechtfertigten Grenzen staatlicher Regulierung zivilgesellschaftlicher Aktivitäten definiert. Geeignete Messinstrumentarien hierfür fehlen bisher. Diese müssten drei Bedingungen erfüllen: (a) die Vielfalt der staatlichen Restriktionen und des repressiven Verhaltens abbilden, (b) Vergleiche über möglichst viele Länder und längere historische Zeiträume zulassen und (c) Restriktionen und Repression innerhalb eines Landes einheitlich dokumentieren.
- Die Forschung steht daher vor zwei zentralen Aufgaben: Zum einen muss die Datenlage zu Einschränkungen zivilgesellschaftlichen Handelns verbessert werden. Zum anderen sollten insbesondere Erfolgsfälle analysiert werden, die entweder nicht dem globalen Trend folgen, oder in denen es trotz drohender Restriktionen gelungen ist, diese abzuwenden.

Fazit

Politisch sollte gelten: Wehret den Anfängen! Freiheitsrechte für Akteure der Zivilgesellschaft sind für Demokratisierungsprozesse sowohl praktisch als auch theoretisch von großer Bedeutung. Daher muss die Forderung nach ihrer Einhaltung ein zentraler Bestandteil einer wertorientierten Außenpolitik in liberalen Demokratien sein.

Schrumpfende Handlungsspielräume für zivilgesellschaftliches Handeln

Die Diskussion über schrumpfende Handlungsspielräume für zivilgesellschaftliches Handeln gehört inzwischen zum Standardrepertoire der Demokratieförderung und der Demokratisierungsforschung. Eine überwältigende Mehrheit der Stimmen warnt dabei vor einer besorgniserregenden Zunahme dieses Phänomens. Die Entwicklung wird nicht zuletzt deswegen als ausgesprochen dramatisch beschrieben, weil die Anzahl und Bedeutung von zivilgesellschaftlichen Organisationen seit dem Zweiten Weltkrieg in allen Weltregionen deutlich zugenommen hat. Insbesondere seit den 1980er Jahren und spätestens nach Beendigung des Kalten Krieges gab es eine regelrechte „zivilgesellschaftliche Revolution“ (Salamon 1994). Einen wichtigen Anteil an dieser Entwicklung haben internationale Nichtregierungsorganisationen (NROs), deren finanzielle Ressourcen und damit auch Aktivitäten seit den 1990er Jahren stark angestiegen sind (Huggett 2012). In der Entwicklungszusammenarbeit etablierte sich die Demokratieförderung durch die liberalen Demokratien des Westens – allen voran die USA – als ein eigenständiger, neuer Sektor.

Praktiker und Akademiker sind sich darin einig, dass die Unterstützung zivilgesellschaftlicher Akteure für die erfolgreiche Konsolidierung junger Demokratien zentral ist (Diamond 1994). Als Rückgrat der Zivilgesellschaft stehen Nichtregierungsorganisationen beispielhaft für die Förderung von bürgerlichen Rechten und Freiheiten, die Unterstützung bei der Gleichstellung zwischen den Geschlechtern oder für die Steigerung staatlicher Effizienz bei der Implementierung eines breiten Spektrums von Politikzielen. Im Sinne von Tocqueville galten zivilgesellschaftliche Organisationen lange als Schule der Demokratie, d.h. als ein sozialer Raum, in dem demokratisches Verhalten erlernt und weitergegeben wird. Obwohl sie formal außerhalb der definitorischen Kernelemente einer liberalen Demokratie (freie und faire Wahlen, bürgerliche und politische Freiheitsrechte, Gewaltenteilung, effektive Regierungsgewalt der gewählten Repräsentanten) stehen, weist die Demokratietheorie der Zivilgesellschaft wichtige Funktionen für die nachhaltige Akzeptanz und damit Stabilität der demokratischen Verfassungsinstitutionen zu (Merkel 2004: 47). Die etwa seit Mitte der 2000er Jahre zunehmenden Restriktionen für den NRO-Sektor erkannten wichtige Vertreter der Demokratieförderung schnell als ernst zu nehmenden Angriff (Carothers 2006). Dennoch wandelte sich die „zivilgesellschaftliche Revolution“ innerhalb von nur wenigen Jahren zur „zivilgesellschaftlichen Konterrevolution“ (Rutzen 2015b).

Die Debatten zur Einschränkung von zivilgesellschaftlichen Handlungsspielräumen bleiben bisher definitorisch wie auch empirisch stark fragmentiert und zeigen kein einheitliches Bild. Eine allgemeingültige Erklärung für dieses Phänomen fehlt. Im Kern handelt es sich um verschiedene Prozesse, die einerseits unterschiedlichen Kontexten zugeschrieben werden, andererseits aber auch miteinander verbunden sind. Darunter fallen (Borgh and Terwindt 2012):

- der „Krieg gegen den islamistischen Terror“ seit Anfang der 2000er Jahre,
- ein Trend zur Versicherheitlichung von Entwicklungshilfe, d.h. die immer stärkere Verknüpfung von Hilfszahlungen des Westens mit geopolitischen Interessen oder sicherheitspolitischen Zielen und

-
- ein Diskurs von staatlichen Akteuren, der NROs die Legitimität als Entwicklungsagenten abspricht und sie besonders im Kontext sozialer Proteste kriminalisiert.

Neben unterschiedlichen Bezeichnungen für dieses Phänomen mit Varianten wie „sich schließende Räume“ (Carothers and Brechenmacher 2014), „umkämpfte Räume“ (Poppe und Wolff 2017) oder „schrumpfende Räume“ (Hayes et al. 2017) geht es auch um sehr unterschiedliche und sich mitunter nur teilweise überlappende Entwicklungen. Einerseits stehen die zunehmende staatliche Regulierung des NRO-Sektors und hier insbesondere die Beschränkungen ausländischer Finanzierung im Vordergrund. Andererseits lassen sich viel allgemeiner Einschränkungen politischer Rechte und bürgerlicher Freiheiten beobachten. Dies betrifft vor allem die Einschränkung der Versammlungsfreiheit mit Verweis auf regierungskritische Proteste oder die Einschränkung der Meinungsfreiheit im Internet. Auch die Zunahme von Repression, die verstärkte Ausübung physischer Gewalt gegenüber Aktivisten, die illegale Durchsuchung von Büros oder Wohnungen und die diskursive Kriminalisierung und Stigmatisierung zivilgesellschaftlicher Organisationen durch staatliche oder andere private Akteure spielen eine Rolle.

Weltweite historische Trends

Für eine empirische Darstellung von historischen Trends der Handlungsspielräume von Zivilgesellschaft in möglichst vielen Ländern und Weltregionen gibt es bisher nur zwei öffentlich zugängliche Datenquellen, die wissenschaftlichen Kriterien genügen und eine umfangreiche Darstellung über einen längeren Zeitraum ermöglichen. Einerseits kann dafür auf Daten aus den jährlichen Berichten Freedom in the World der US-amerikanischen NRO Freedom House zurückgegriffen werden (Freedom House 2018). Andererseits stellt das in Schweden entstandene Datenprojekt Varieties of Democracy (V-Dem) seit einigen Jahren historische Daten zu den Handlungsspielräumen von Zivilgesellschaft zur Verfügung (Coppedge et al. 2018).

Der von Freedom House jährlich veröffentlichte Bericht zum Stand politischer Rechte und bürgerlicher Freiheiten orientiert sich an der vor 70 Jahren am 10. Dezember 1948 von der Vollversammlung der Vereinten Nationen verabschiedeten „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“. Basierend auf den Beurteilungen von Länderexperten erhebt Freedom House Daten zur Gewährleistung politischer und bürgerlicher Rechte in über 190 Ländern (Freedom House 2018). Dazu gehört auch eine Einschätzung zum Recht, sich zivilgesellschaftlich zu organisieren, damit kollektive Interessen auszudrücken und diese zu verteidigen (Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit) (UN General Assembly 1966, Artikel 21). Freedom House bewertet die Umsetzung dieses Rechts auf einer Skala von 13 ordinalen Werten (0 bis 12) für den Zeitraum zwischen 2005 und 2017. Je niedriger der Wert dieses Indikators, desto stärker werden Rechte durch staatliches Eingreifen eingeschränkt. Faktisch wird dabei der Status von drei Bereichen erfasst und zusammengefasst. Das sind:

- die allgemeine Versammlungsfreiheit,
- die Freiheit von zivilgesellschaftlichen Gruppen sich zu organisieren und
- die Freiheit von Gewerkschaften oder ähnlichen beruflichen Verbänden tätig zu werden.

Leider veröffentlicht Freedom House nur den aggregierten Wert dieses Indikators, so dass eine Darstellung der Einschränkung innerhalb jeder einzelnen Dimension nicht möglich ist. Trotzdem zeigen diese Daten, wie häufig und in welchen Weltregionen sich die Handlungsspielräume der Zivilgesellschaft in den letzten 15 Jahren verringerten (vgl. dazu Abbildung 1).

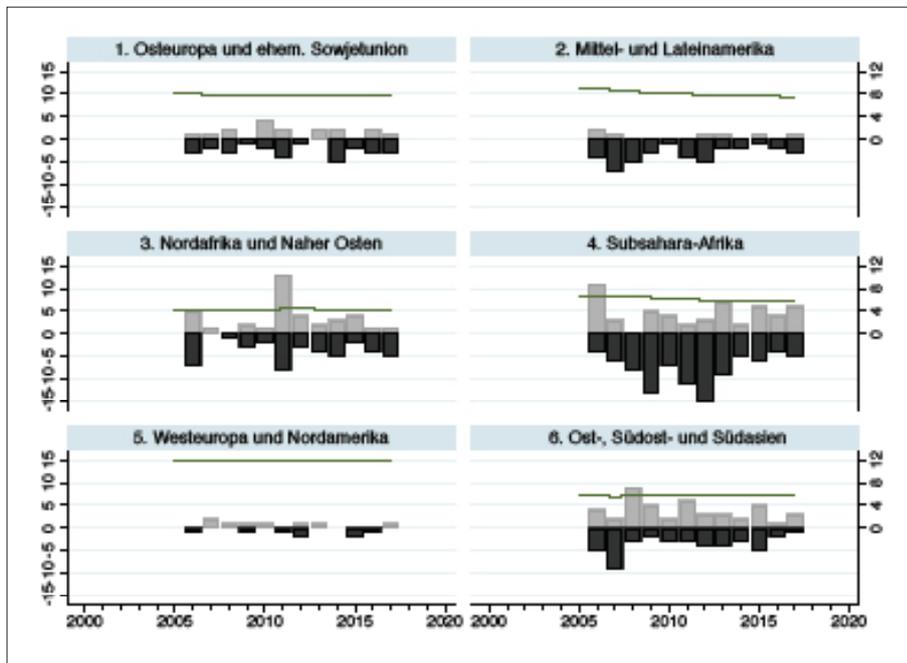


Abb. 1
Veränderung der
Einschränkung von
Versammlungs- und
Vereinigungsfreiheit

Quelle: E. Associational
and Organizational
Rights aus: Freedom
House, *Freedom in the
World (2018)*, Aggregate
Category and Subcategory
Scores, 2003-2018.

Anmerkungen:
x-Achse: Jahr; y-Achse:
rechte Seite - regionaler
Durchschnittswert;
y-Achse: linke Seite -
regionale Summe der
positiven und negativen
Statusänderungen.

Die durchgezogenen Linien (Skala 0 bis 12 auf der rechten Seite der y-Achse) in Abbildung 1 verweisen auf die durchschnittliche Höhe der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit innerhalb der jeweiligen Region. Je niedriger der Wert, desto stärker wurden zivilgesellschaftliche Rechte eingeschränkt. Die Balkendiagramme (Skala auf der linken Seite der y-Achse) dokumentieren die positiven und negativen Veränderungen von einem Jahr auf das nächste. Zusätzliche Einschränkungen sind schwarz dargestellt.

Wenig verwunderlich: In Westeuropa und Nordamerika ist es am besten um die Rechte von Zivilgesellschaft bestellt. In Nordafrika und dem Nahen Osten sind im Gegensatz dazu insgesamt die stärksten Einschränkungen zu verzeichnen. Interessant ist, dass es seit dem Jahr 2005 in allen Weltregionen zu einer hohen Anzahl von zusätzlichen Einschränkungen gekommen ist, wobei es im interregionalen Vergleich bedeutende Unterschiede gibt. Verschlechterungen überwiegen dabei nur in einigen, aber nicht in allen Weltregionen. Während das durchschnittliche Niveau in Osteuropa und in den postsowjetischen Regionen, in Nordafrika und dem Nahen Osten, aber auch in weiten Teilen Asiens auf dem jeweils regionalspezifischen Niveau verharret, kam es in Lateinamerika und in Subsahara-Afrika seit dem Jahr 2005 zu einer insgesamt deutlich erkennbaren Verschlechterung der Gesamtsituation zivilgesellschaftlicher Rechte. Das ist am Rückgang des regionalen Durchschnitts für diese beiden Weltregionen in Abbildung 1 gut zu erkennen.

Eine alternative Darstellung der Veränderungen von Handlungsspielräumen für Zivilgesellschaft bietet eine Analyse auf der Basis von zwei Indikatoren aus dem Varieties of Democracy (V-Dem) Projekt, das an der Universität Göteborg in Schweden entstanden ist. Ebenfalls auf der Grundlage von Länderexperten erhebt V-Dem Indikatoren zu

- staatlicher Kontrolle von Zivilgesellschaft und
- zu Repression von zivilgesellschaftlichen Organisationen.

Dies erlaubt eine Darstellung zivilgesellschaftlicher Freiräume über einen längeren historischen Zeitraum. Beide Indikatoren messen Niveaus von staatlicher Einschränkung auf einer Skala von 0 (stärkste Einschränkungen) bis 4 (keine Einschränkungen) zwischen 1946 und 2017 (Coppedge et al. 2018: 175-176).

In Abbildung 2 sind die regionalen Durchschnitte (rechte Skala der y-Achse) wie auch die Summe der jährlichen Verbesserungen und Verschlechterungen (linke Skala der y-Achse) des Grades staatlicher Kontrolle von Zivilgesellschaft seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges zusammengefasst. In Abbildung 3 sind zusätzlich die durchschnittlichen Werte zum Grad der Repression von Zivilgesellschaft durch staatliche Akteure dargestellt. Auf der Basis dieser zwei Abbildungen lässt sich eine Reihe von Beobachtungen machen.

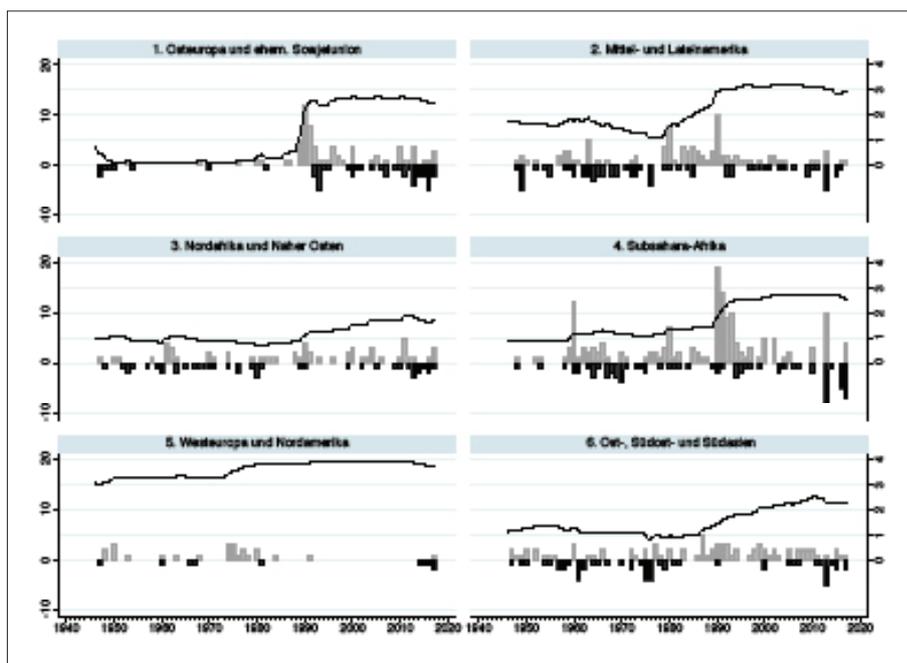


Abb. 2
Die historische Entwicklung staatlicher Kontrolle von Zivilgesellschaft

Quelle: Coppedge, Michael et al. (2018), V-Dem Codebook v8, Varieties of Democracy (V-Dem) Project, Indicator: v2cseeorgs_ord.

Anmerkungen:
x-Achse: Jahr; y-Achse - rechte Seite: regionaler Durchschnittswert;
y-Achse - linke Seite: regionale Summe der positiven und negativen Statusänderungen.

Wenn man das erste Jahr 1946 mit dem letzten Jahr 2017 miteinander vergleicht, sind die durchschnittlichen Unterschiede zwischen den Weltregionen sowohl in Abbildung 2 als auch in Abbildung 3 sehr gut erkennbar. Die zwei Indikatoren staatlicher Kontrolle der Zivilgesellschaft und Repression von Zivilgesellschaft korrelieren in hohem Maße. Die entsprechenden Werte liegen abhängig von der jeweiligen Region zwischen 0,75 und 0,92. Zudem zeichnet sich deutlich ab, dass es im Jahr 2017 in Europa und Nordamerika, gefolgt von Lateinamerika, durchschnittlich die wenigsten Beschränkungen für Zivilgesellschaft gab. Am Schlechtesten ist es in Asien und mit großem Abstand in Nordafrika und dem Nahen Osten um die Freiheit von Zivilgesellschaft bestellt. In diesen Regionen ist z.B. das Niveau der durchschnittlichen Repression von Zivilgesellschaft im Jahr 2017 nur wenig geringer als im Jahr 1946. Osteuropa und der postsowjetische Raum, aber auch Subsahara-Afrika sind die beiden Weltregionen, in denen sich die zivilgesellschaftlichen Freiräume in den letzten siebzig Jahren am positivsten entwickelt haben. Beide Regionen lagen im Jahr 1946 auf den jeweils letzten Plätzen und sind heute im Mittelfeld platziert.

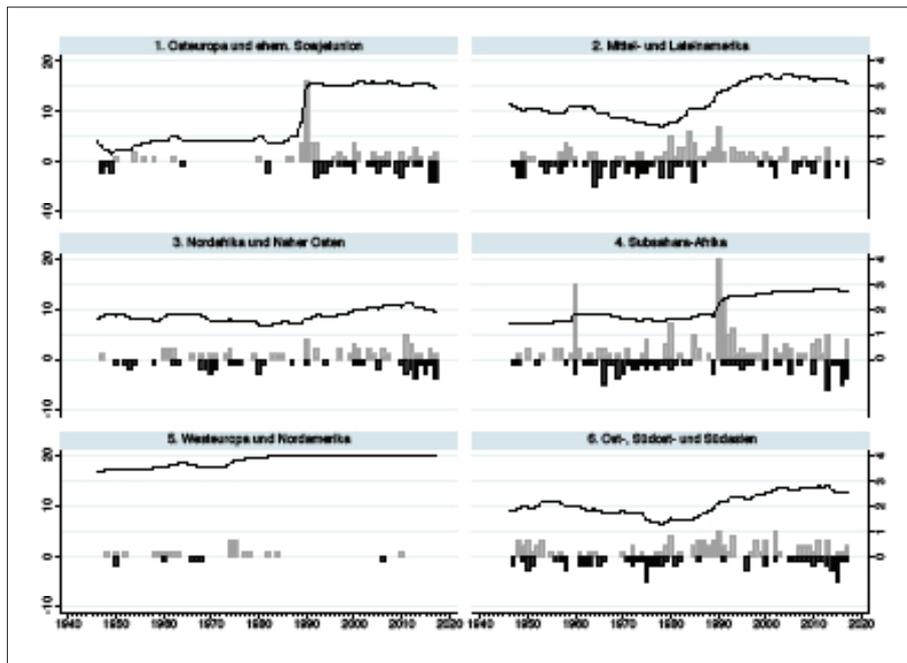


Abb. 3
Die historische Entwicklung staatlicher Repression von Zivilgesellschaft

Quelle: Coppedge, Michael et al. (2018), *V-Dem Codebook v8, Varieties of Democracy (V-Dem) Project*, Indicator: *v2csreprss_ord*.

Anmerkungen:
 x-Achse: Jahr;
 y-Achse - rechte Seite: regionaler Durchschnittswert;
 y-Achse - linke Seite: regionale Summe der positiven und negativen Statusänderungen.

Neben den relativen Unterschieden zwischen den Regionen lassen sich unterschiedliche regionale Entwicklungstrends erkennen. In Osteuropa und dem post-sowjetischen Raum bestanden bis Anfang der 1990er Jahre die weltweit stärksten Einschränkungen für Zivilgesellschaft. Hier ist es seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion und der darauffolgenden Demokratisierung zur größten Erweiterung von Handlungsspielräumen innerhalb weniger Jahre gekommen. In Lateinamerika ist seit Beginn der 1960er Jahre und mit dem Aufstieg autoritärer Militäregime eine deutliche Verschlechterung erkennbar, die Anfang der 1980er Jahre ihren Tiefpunkt erreichte. Erst von da ab setzten schrittweise Verbesserungen ein. Es ist daher nicht verwunderlich, dass die schleichende Rückkehr der Militärs in dieser Region für allerhöchste Beunruhigung sorgt (Kurtenbach and Scharpf 2018). In Nordafrika und dem Nahen Osten ist bis heute die geringste Veränderung erkennbar. Seit Beginn der 1990er Jahre wird eine kleine schrittweise Verbesserung deutlich, während der Einfluss des arabischen Frühlings bemerkenswerterweise marginal blieb. Hier lässt sich seit 2011 anhand der Balken im Diagramm (Abb. 3) sehr gut die Gleichzeitigkeit von sich verbessernden und verschlechternden zivilgesellschaftlichen Spielräumen erkennen. In Subsahara-Afrika gab es zwei historische Kontexte, in denen sich Handlungsspielräume für Zivilgesellschaft erweitert haben – erstens in Folge der Dekolonisierung und zweitens seit Anfang der 1990er Jahre. In Europa war das Niveau bereits kurz nach dem Zweiten Weltkrieg sehr hoch und hat sich seither in kleinen Schritten weiter verbessert. Die Veränderungen in Ost-, Südost- und Südostasien ähneln am stärksten der Entwicklung in Lateinamerika, allerdings auf einem sehr viel niedrigeren Niveau. Zudem waren die Verbesserungen seit Anfang der 1980er Jahre hier bei weitem nicht so deutlich wie in vielen lateinamerikanischen Staaten.

Auf der anderen Seite ist in Abbildung 2 und Abbildung 3 gut zu erkennen, dass es in den letzten zehn Jahren in allen Weltregionen zu einer leichten Verstärkung staatlicher Kontrolle und Repression gekommen ist. Dies wird anhand der zunehmenden Anzahl und Größe von den schwarz dargestellten jährlichen Verschlechterungen deutlich. Die Zunahme an Restriktionen zeigt sich zudem im verringerten

durchschnittlichen Regionalniveau. Bemerkenswerterweise ist diese jüngste Einschränkung zivilgesellschaftlicher Freiräume historisch betrachtet weder neu noch in ihrem Ausmaß einmalig. In allen Weltregionen gab es in der Vergangenheit Wellen von verstärkter Repression und staatlicher Kontrolle. Bestes Beispiel hierfür stellt Lateinamerika dar, wo zwischen den 1960er und 1980er Jahren autoritäre Militärregime bis dahin existierende zivilgesellschaftliche Freiräume massiv einschränkten und Akteure der Zivilgesellschaft systematisch unterdrückten. Hervorzuheben ist, dass die Menge der jährlichen zusätzlichen Verschlechterungen in einigen Weltregionen wie z.B. in Osteuropa oder in Asien den bisherigen regionalen Jahreshöchststand erreicht und in Subsahara-Afrika sogar überschritten hat. Diese jüngste staatliche Repressionswelle erfolgte von einem viel höheren durchschnittlichen Niveau zivilgesellschaftlicher Handlungsfreiheit aus als die Wellen von Einschränkungen in den 1960er, 1970er oder 1980er Jahren.

In allen Weltregionen zeigen sich zu unterschiedlichen Zeitpunkten parallele Entwicklungen gleichzeitiger Verstärkung oder Verringerung zivilgesellschaftlicher Spielräume. Neben dem arabischen Frühling gilt dies auch für die jüngste Entwicklung in Subsahara-Afrika. Hier hat sich in den Ländern Westafrikas die Situation etwa seit dem Jahr 2000 verbessert, in einigen ostafrikanischen Ländern hingegen deutlich verschlechtert (Smidt 2018: 2). Solche parallelen Prozesse sind in Abbildung 2 und Abbildung 3 auch für andere Weltregionen erkennbar.

Motivation, Gründe und Erklärungsfaktoren

Die tatsächlichen Gründe der sich weltweit verringern den zivilgesellschaftlichen Handlungsspielräume sind bisher nicht ausreichend erforscht. Unterschiedliche, sich nur teilweise ergänzende und in einigen Fällen sogar widersprechende Interpretationen des Phänomens werden diskutiert. Die Analyse regionaler Unterschiede fehlt jedoch.

Eine historische Perspektive offenbart ein Bündel von aufeinander folgenden und teilweise ineinander greifenden Entwicklungen als Ursache (vgl. dazu z.B. Rutzen 2015a). Der US-amerikanische Krieg gegen den islamistischen Terror und insbesondere die daraufhin von Präsident George W. Bush formulierte Freiheitsagenda hat den Diskurs über die Rolle von Zivilgesellschaft innerhalb der Demokratieförderung seit dem Jahr 2001 sicherheitspolitischen Erwägungen untergeordnet. Die Farbenrevolutionen in Osteuropa seit dem Jahr 2003 konnten nur aufgrund der aktiven Rolle von zivilgesellschaftlichen Akteuren so erfolgreich werden, führten aber auch zu einer verstärkten Repression zivilgesellschaftlicher Akteure durch autoritäre Regime. Möglicherweise ungewollt, trägt jedoch auch die Pariser Erklärung zur Effizienz der Entwicklungszusammenarbeit aus dem Jahr 2005, die auf eine stärkere Eigenverantwortung und die Ausrichtung der Zusammenarbeit an den Prioritäten der Partnerländer abzielt, zur stärkeren Kontrolle der internationalen Unterstützung zivilgesellschaftlicher Akteure bei (Rutzen 2015a). Schließlich werden sich weltweit verringern den Spielräume für Zivilgesellschaft mit dem Aufstieg von antidemokratischen Normen im Kontext der (Wieder)Erstarkung von globalen autoritären Mächten wie China und Russland (Cooley 2015; Poppe und Wolff 2017) in Verbindung gebracht. Letztlich stehen die zunehmenden Restriktionen von Menschenrechten auch im Zusammenhang mit der erfolgreichen Arbeit von

zivilgesellschaftlichen Organisationen beim Aufdecken von Menschenrechtsverletzungen. Insbesondere dann, wenn Regierungen internationalem Druck ausgesetzt sind, um Menschenrechtsabkommen einzuhalten, wird die Arbeit von nationalen Organisationen der Zivilgesellschaft verstärkt von Regierungen eingeschränkt und unterdrückt (Smidt 2018).

Zu Beginn der Debatten zu zivilgesellschaftlichen Kräften bestand schnell der Verdacht, dass die Einschränkung zivilgesellschaftlicher Spielräume vor allem ein Problem in autoritären oder so genannten hybriden politischen Regimen sein könnte (Carothers 2006). Die Übersicht in Abbildung 4 scheint diesen Zusammenhang zunächst zu bestätigen. Dabei wird der Grad an Repression gegenüber zivilgesellschaftlichen Organisationen mit dem Demokratisierungsgrad aus dem V-Dem Projekt in Verbindung gebracht (Coppedge et al. 2018: 40). Die Darstellung zu allen sechs Weltregionen weist aus, dass es über einen Zeitraum von 1946 bis 2017 eine starke Korrelation zwischen diesen beiden Indikatoren gibt. Je demokratischer ein Land ist, desto weniger repressiv verhält sich die Regierung gegenüber zivilgesellschaftlichen Akteuren.

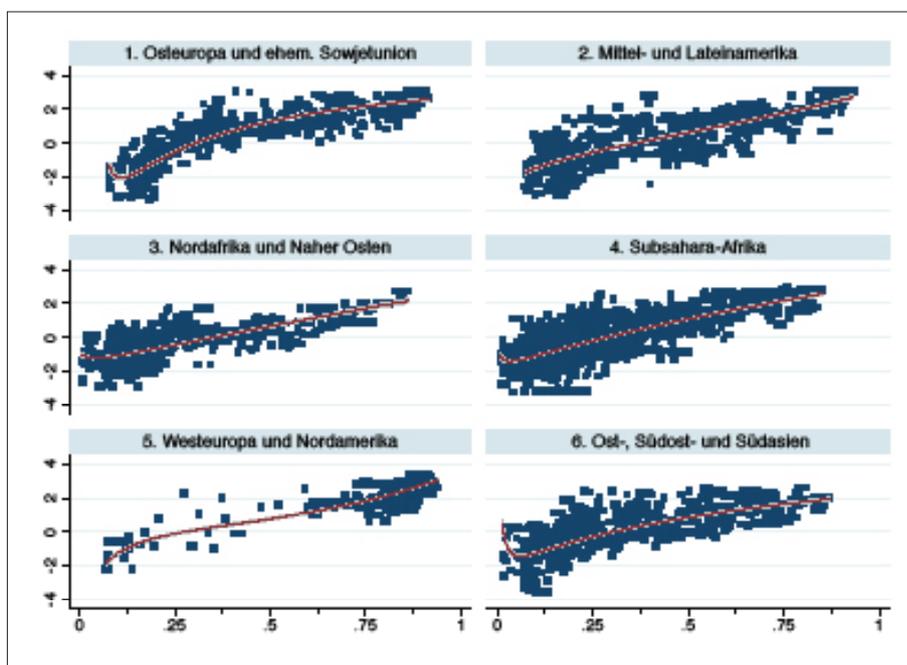


Abb. 4
Zusammenhang zwischen Demokratiegrad und Repression von Zivilgesellschaft
Quelle: Coppedge, Michael et al. (2018), V-Dem Codebook v8, Varieties of Democracy (V-Dem) Project.

Anmerkungen:
x-Achse: Electoral democracy index (v2x_polyarchy) ; y-Achse: CSO repression (v2csrepress).

Der Vergleich zwischen dem Demokratisierungsgrad und dem Anstieg von Repression seit dem Jahr 2000, dargestellt in Abbildung 5, zeigt drei wichtige Entwicklungen auf:

1. In Nordafrika und dem Nahen Osten wie auch in Asien ist zusätzliche Repression von Zivilgesellschaft tendenziell ein Problem innerhalb von stärker autoritären politischen Regimen.
2. In Westeuropa und Nordamerika, in Osteuropa und dem postsowjetischen Raum sowie in Lateinamerika verweisen die Daten auf einen gegenteiligen Trend. Hier wird die Mehrheit der zusätzlichen Repression gegenüber zivilgesellschaftlichen Akteuren in bereits stärker demokratisierten Ländern ausgeübt.
3. Allein in Subsahara-Afrika scheint es gleichmäßig in allen Regimetypen zusätzliche Repression gegeben zu haben.

Insgesamt machen diese Darstellungen deutlich, dass sich verringernde Spielräume für Zivilgesellschaft keineswegs nur mit einem spezifischen Regimetypp in Verbin-

dung gebracht werden können. Im Kern handelt es sich um ein Problem, das global in allen politischen Regimetypen – mit unterschiedlichen regionalen Charakteristika – zu verzeichnen ist.

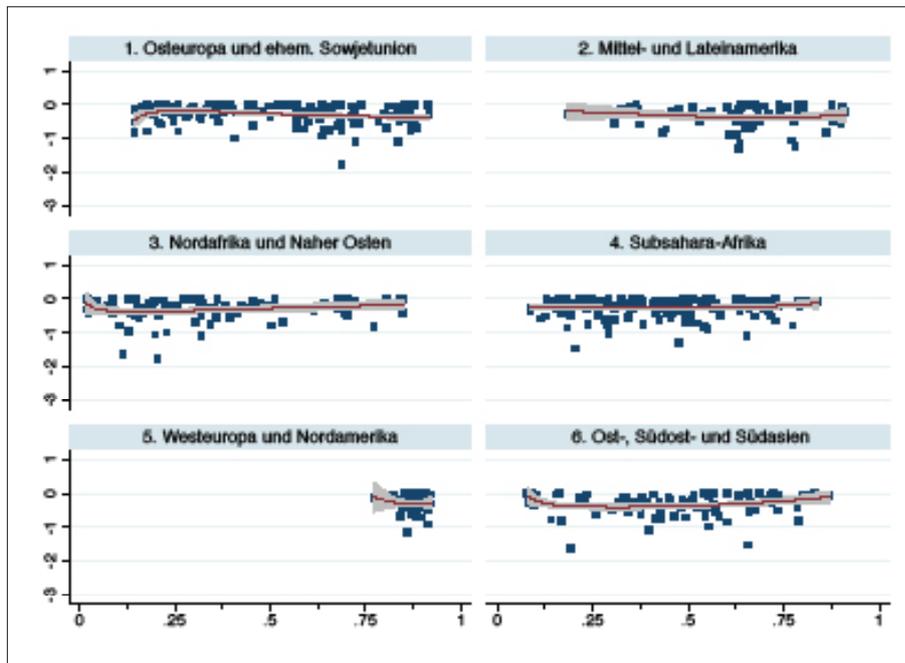


Abb. 5
Zusammenhang zwischen Demokratiegrad und Repression von Zivilgesellschaft

Quelle: Coppedge, Michael et al. (2018), *V-Dem Codebook v8, Varieties of Democracy (V-Dem) Project*.

Anmerkungen:
x-Achse: Electoral democracy index (*v2x_polyarchy*); y-Achse: negative Änderung von CSO repression (*v2csreprss*).

Eine Analyse des Zusammenhangs von der Höhe von Entwicklungshilfe und Beschränkungen ausländischer Finanzierung zivilgesellschaftlicher Aktivitäten zeigt, dass beides in Ländern der unteren und mittleren Einkommensgruppe miteinander verbunden ist. Umfangreiche externe Unterstützung erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass Restriktionen eingeführt werden (Dupuy, Ron, und Prakash 2016: 304). Die Einschränkung der vom Westen unterstützten Zivilgesellschaft wird durch nationale Eliten strategisch benutzt, um z.B. innerhalb der eigenen Wählerschaft mit antiwestlichen Parolen und Aktionen auf Stimmenfang zu gehen.

Abbildung 6 stellt einen ähnlichen Zusammenhang für fünf Weltregionen dar. Auf der linken Skala (y-Achse) ist die jährliche Veränderung der staatlichen Repression gegenüber der Zivilgesellschaft dargestellt. Auf der y-Achse wird die Höhe der Entwicklungshilfe, die jedes Jahr über internationale NROs in ein Land fließt, in Millionen US-Dollar auf einer logarithmierten Skala abgebildet. Auch hier gibt es interessante regionale Unterschiede. Während in Osteuropa und dem postsowjetischen Raum, in Nordafrika und dem Nahen Osten und in Asien ein schwacher positiver, aber klar erkennbarer Zusammenhang zwischen der Höhe von Entwicklungshilfe und zusätzlichen Restriktionen erkennbar ist, scheint dies für Subsahara-Afrika nur bedingt und für Lateinamerika umgekehrt zu gelten. Insbesondere in den lateinamerikanischen Staaten korrelieren höhere Entwicklungshilfen leicht positiv mit einer Reduktion von Repression.

Ein hoher Zufluss von Entwicklungshilfe über internationale NROs schlägt also nicht zwangsläufig in zusätzliche Einschränkungen für die nationale Zivilgesellschaft um. Die genauere Analyse solcher Fälle, die es zudem auch in anderen Weltregionen gibt, könnte in Zukunft hilfreich sein, um den Zusammenhang zwischen Entwicklungshilfe und den Auswirkungen auf die Handlungsspielräume für Zivilgesellschaft besser zu verstehen.

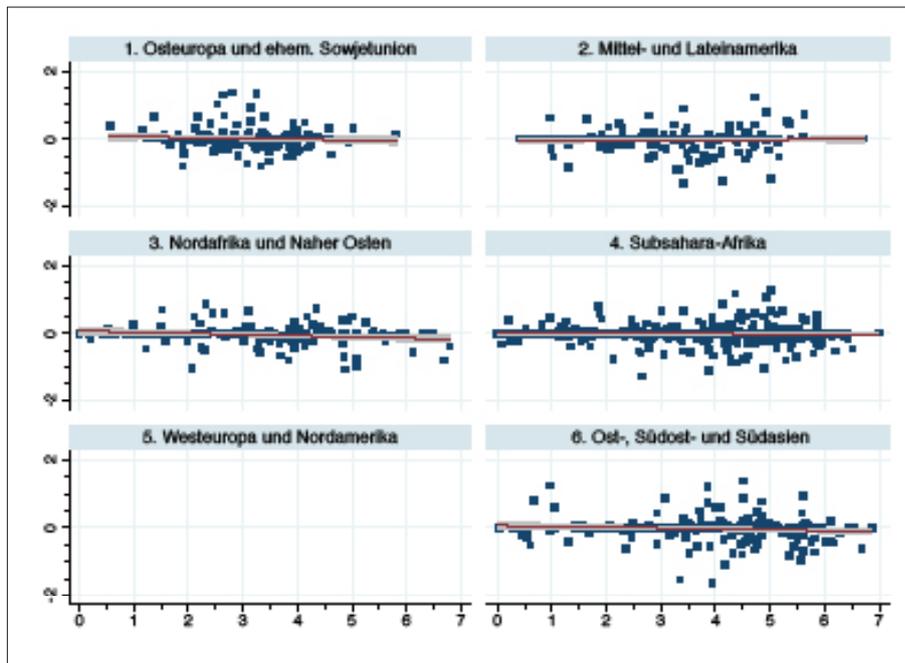


Abb. 6
Zusammenhang zwischen Entwicklungshilfe und Repression von Zivilgesellschaft

Quellen: Coppedge, Michael et al. (2018), V-Dem Codebook v8, Varieties of Democracy (V-Dem) Project; OECD International Development Statistics (database) (2018), Creditor Reporting System: Aid activities.

Anmerkungen:
x-Achse: Official Development Assistance Flow, Channel: NGOs und Civil Society, Flow Type: Commitments, Type of Aid: All types total, Constant Prices, USD Millions, y-Achse: Änderung von CSO repression (v2csrepress in t-1).

Warum ein normativer Maßstab wichtig ist

Die Debatten zur Einschränkung der zivilgesellschaftlichen Handlungsspielräume zeichnen sich durch eine mehrdimensionale Unschärfe aus. Ein Teil davon ist mit einem fehlenden Maßstab erklärbar, der definiert, welche staatlichen Regelungen von Zivilgesellschaft gerechtfertigt sind und welche nicht. Darüber hinaus fehlt es an Darstellungsverfahren von zivilgesellschaftlichen Spielräumen, die gleichzeitig (a) die Vielfalt von staatlichen Restriktionen und repressivem Verhalten abbilden, (b) Vergleiche von allen Regionen und möglichst vielen Ländern sowie längeren historischen Zeiträumen ermöglichen und (c) die Ausführung von Restriktionen und Repression innerhalb eines Landes einheitlich dokumentieren.

Ein historischer Vergleich auf der Basis von Daten aus dem V-Dem Projekt hat gezeigt, dass die jüngste Welle von Einschränkungen der Zivilgesellschaft historisch betrachtet weder neu noch in ihrem Ausmaß einmalig ist. Auffällig ist lediglich, dass die Menge der jährlichen zusätzlichen Verschlechterungen in einigen Weltregionen wie z.B. in Osteuropa oder in Asien frühere Jahreshöchststände erreicht und in Subsahara-Afrika sogar bereits überschritten hat. Allerdings bilden die V-Dem Indikatoren ebenso wie die Daten von Freedom House die weltweiten unterschiedlichen Formen und Grade an Einschränkungen nicht wirklich komplett ab. Insbesondere werden neue staatliche Strategien, wie z.B. das inzwischen in einigen Ländern ausgeprägte Cyber-Mobbing (Sombatpoonsiri 2018), dabei nicht berücksichtigt. Zudem gibt es berechtigte Hinweise darauf, dass beispielsweise in China existierende gesetzliche Regelungen aufgrund verschiedener bürokratischer Interessen unterschiedlich angewendet werden (Lang and Holbig 2018).

Freiheitsrechte für Akteure der Zivilgesellschaft sind für Demokratisierungsprozesse sowohl theoretisch als auch praktisch von so herausragender Bedeutung, dass die Forderung nach ihrer Einhaltung ein zentraler Bestandteil einer werteorientierten Außenpolitik in liberalen Demokratien sein muss. Eine Orientierung an einem Maßstab in Bezug auf gerechtfertigte Einschränkungen könnte auch

westlichen Regierungen und internationalen Gebern helfen, besser entscheiden zu können, wann staatliches Handeln gegenüber Akteuren der Zivilgesellschaft außenpolitische Konsequenzen haben sollte. Dies könnte zudem insgesamt dazu beitragen, die Kriterien der internationalen Unterstützung für Zivilgesellschaft transparenter zu gestalten und damit auch die Legitimität gegenüber den jeweiligen Gesellschaften in den Partnerländern erhöhen. Für die deutsche und europäische Außenpolitik hätte eine bessere normative Einordnung einen doppelten Vorteil: Erstens würde dies in Zukunft helfen, Doppelstandards bei der Bewertung von ähnlichen Restriktionen in unterschiedlichen Kontexten zu vermeiden. Diese entstehen vor allem dann, wenn sicherheits- oder wirtschaftspolitische Interessen beginnen, eine wertorientierte Außenpolitik zu konterkarieren. Zweitens hilft ein Maßstab, der in der Lage ist, gerechtfertigtes von nichtgerechtfertigtem staatlichen Handeln zu unterscheiden, eine bessere Argumentationsgrundlage zu schaffen, um auf Auseinandersetzungen um die Gültigkeit von unterschiedlichen globalen Normen besser vorbereitet zu sein.

Literatur

- Borgh, Chris van der, und Carolijn Terwindt (2012), Shrinking Operational Space of NGOs – a Framework of Analysis, in: *Development in Practice*, 22, 8, 1065-1081, <https://doi.org/10.1080/09614524.2012.714745>.
- Carothers, Thomas (2006), The Backlash Against Democracy Promotion, in: *Foreign Affairs*, 85, 2, 55-68.
- Carothers, Thomas, und Saskia Brechenmacher (2014), *Closing Space: Democracy and Human Rights Support Under Fire*, Carnegie Endowment for International Peace, <http://carnegieendowment.org/2014/02/20/closing-space-democracy-and-human-rights-support-under-fire-pub-54503>.
- Cooley, Alexander (2015), Countering Democratic Norms, in: *Journal of Democracy*, 26, 3, 49-63.
- Coppedge, Michael et al. (2018), *V-Dem Codebook v8*, Varieties of Democracy (V-Dem) Project, <https://doi.org/10.23696/vdemcy18>.
- OECD International Development Statistics (database) (2018), *Creditor Reporting System: Aid activities*, <https://doi.org/10.1787/data-00061-en>.
- Diamond, Larry (1994), Rethinking Civil Society: Toward Democratic Consolidation, in: *Journal of Democracy*, 5, 3, 4-17.
- Freedom in the World (2018), *Aggregate Category and Subcategory Scores, 2003-2018*, <https://freedomhouse.org/content/freedom-world-data-and-resource>.
- Hayes, Ben, Frank Barat, Isabelle Geuskens, Nick Buxton, Fiona Dove, Francesco Martone, Hannah Tworney, und Semanur Karaman (2017), *On 'Shrinking Space' - a Framing Paper*, Amsterdam: Transnational Institute, www.tni.org/files/publication-downloads/on_shrinking_space_2.pdf.
- Huggett, John (2012), Patterns of International Non Governmental Organisation's Growth, in: *International Development Policy*, Policy Briefs Working Papers, <http://journals.openedition.org/poldev/1175>.

-
- Kurtenbach, Sabine, und Adam Scharpf (2018), Das Militär kehrt zurück, GIGA, Focus Lateinamerika, 7, Dezember, www.giga-hamburg.de/de/publikation/dasmilit%C3%A4r-kehrt-zur%C3%BCck.
- Lang, Bertram, und Heike Holbig (2018), *Europäische NROs in China: Schwierige Abwägungen und Chancen der Zusammenarbeit*, GIGA Focus Asien, 6, (im Erscheinen).
- Merkel, Wolfgang (2004), Embedded and Defective Democracies, in: *Democratization*, 11, 5, 33-58.
- Poppe, Annika Elena, und Jonas Wolff (2017), The Contested Spaces of Civil Society in a Plural World: Norm Contestation in the Debate about Restrictions on International Civil Society Support, in: *Contemporary Politics*, 23, 4, 469-488, <https://doi.org/10.1080/13569775.2017.1343219>.
- Rutzen, Douglas (2015a), Civil Society Under Assault, in: *Journal of Democracy*, 26, 4, 28-39, <https://doi.org/10.1353/jod.2015.0071>.
- (2015b), Aid Barriers and the Rise of Philanthropic Protectionism, in: *International Journal of Not-for-Profit Law*, 17, 1 1-42.
- Salamon, Lester M. (1994), The Rise of the Nonprofit Sector, in: *Foreign Affairs*, 1, www.foreignaffairs.com/articles/1994-07-01/rise-nonprofit-sector.
- Smidt, Hannah (2018), *Das Verschwinden zivilgesellschaftlicher Freiräume in Afrika*, GIGA Focus Afrika, 4, November, www.giga-hamburg.de/de/publikation/das-verschwinden-zivilgesellschaftlicher-freir%C3%A4ume-in-afrika.
- Sombatpoonsiri, Janjira (2018), *Manipulation des zivilgesellschaftlichen Raums: Cybertrolle in Thailand und den Philippinen*, GIGA Focus Asien, 3, Juni, www.giga-hamburg.de/de/publikation/cybertrolle-in-thailand-und-den-philippinen.
- UN General Assembly (1966), *International Covenant on Civil and Political Rights*, ICCPR, www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx.

Der Autor

Dr. Thomas Richter ist Senior Research Fellow am GIGA Institut für Nahost-Studien und Mitglied im Forschungsschwerpunkt 1 „Politische Verantwortlichkeit und Partizipation“ sowie in Forschungsschwerpunkt 4 „Macht und Ideen“ des GIGA. Er forscht zu autoritären Regimen, Rentierstaatstheorie und Politikdiffusion und ist einer der Projektleiter des Netzwerks „International Diffusion and Cooperation of Authoritarian Regimes“ (IDCAR), das von der Leibniz-Gemeinschaft gefördert wird. thomas.richter@giga-hamburg.de, www.giga-hamburg.de/team/richter

GIGA-Forschung zum Thema

Zivilgesellschaftliche Organisationen werden in den letzten Jahren verstärkt unter Druck gesetzt. Der öffentliche Raum, in dem Bürger und Nichtregierungsorganisationen für ihre Rechte und Interessen eintreten können, verkleinert sich weltweit. Diese Entwicklung beschränkt sich nicht nur auf autoritäre Regime, sondern erleichtert auch autokratische Praktiken in formal demokratischen Kontexten. Vor diesem Hintergrund gibt es eine wichtige Frage zu beantworten: „Was beeinflusst und erhält die Restriktionen auf zivilgesellschaftliche Organisationen und was sind ihre

Konsequenzen“? In dieser thematischen GIGA-Focus-Reihe gehen Wissenschaftler am GIGA dieser Frage auf den Grund. Aus verschiedenen Perspektiven befassen sie sich mit den Ursachen von schwindenden zivilgesellschaftlichen Freiräumen. Insbesondere Mitarbeiter des Forschungsschwerpunkts 1 „Politische Verantwortlichkeit und Partizipation“ und des Forschungsnetzwerkes „International Diffusion and Cooperation of Authoritarian Regimes“ (IDCAR) (<https://idcar.giga-hamburg.de/>) forschen zu diesem Thema am GIGA.

GIGA-Publikationen zum Thema

Bank, André und Maria Josua (2017), *Gemeinsam stabiler: wie autoritäre Regime zusammenarbeiten*, GIGA Focus Global, 2, Juni, www.giga-hamburg.de/de/publication/gemeinsam-stabiler-wie-autoritaere-regime-zusammenarbeiten.

Drinhausen, Katja und Günter Schucher (2015), *Zivilgesellschaft unter Druck: Globaler Widerstand gegen Demokratie wächst*, GIGA Focus Global, 3, Juli, www.giga-hamburg.de/de/publication/zivilgesellschaft-unter-druck-globaler-widerstand-gegen-demokratie-w%C3%A4chst.

Kurtenbach, Sabine, und Adam Scharpf (2018), *Das Militär kehrt zurück*, GIGA Focus Lateinamerika, 7, Dezember, www.giga-hamburg.de/de/publikation/das-milit%C3%A4r-kehrt-zur%C3%BCck.

Lang, Bertram, und Heike Holbig (2018), *Europäische NROs in China: Schwierige Abwägungen und Chancen der Zusammenarbeit*, GIGA Focus Asien, 6, (im Erscheinen).

Smidt, Hannah (2018), *Das Verschwinden zivilgesellschaftlicher Freiräume in Afrika*, GIGA Focus Afrika, 4, November, www.giga-hamburg.de/de/publikation/das-verschwinden-zivilgesellschaftlicher-freiräume-in-afrika.

Sombatpoonsiri, Janjira (2018), *Manipulation des zivilgesellschaftlichen Raums: Cybertrolle in Thailand und den Philippinen*, GIGA Focus Asien, 3, Juni, www.giga-hamburg.de/de/publikation/cybertrolle-in-thailand-und-den-philippinen.

Wischermann, Jörg, Bettina Bunk, Patrick Köllner und Jasmin Lorch (2016), *Do Associations Support Authoritarian Rule? Tentative Answers from Algeria, Mozambique, and Vietnam*, GIGA Working Paper, 295, Dezember, www.giga-hamburg.de/de/publication/do-associations-support-authoritarian-rule-algeria-mozambique-vietnam.

Impressum



Der GIGA Focus ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Internet 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 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. Der GIGA Focus 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.

Gesamtredaktion GIGA Focus: Prof. Dr. Sabine Kurtenbach
Redaktion GIGA Focus Global: Prof. Dr. Sabine Kurtenbach
Lektorat: Dr. Silvia Bücke; technische Unterstützung: Petra Brandt

GIGA | Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg
www.giga-hamburg.de/giga-focus
giga-focus@giga-hamburg.de

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