

Antrag

der Abgeordneten Tom Koenigs, Kordula Schulz-Asche, Claudia Roth (Augsburg), Volker Beck (Köln), Omid Nouripour, Uwe Kekeritz, Sven-Christian Kindler, Annalena Baerbock, Marieluise Beck (Bremen), Dr. Franziska Brantner, Agnieszka Brugger, Dr. Tobias Lindner, Cem Özdemir, Manuel Sarrazin, Dr. Frithjof Schmidt, Jürgen Trittin, Doris Wagner, Luise Amtsberg, Kai Gehring, Britta Haßelmann, Corinna Rüffer, Dr. Konstantin von Notz und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Zivilgesellschaftliches Engagement braucht Raum – Anti-NGO-Gesetze stoppen, Menschenrechtsverteidiger stärken

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Weltweit ist derzeit ein besorgniserregender Trend zu beobachten: Immer mehr Staaten schränken den öffentlichen Raum, in dem die Zivilgesellschaft agiert, ein: Insbesondere die Arbeit von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) wird von staatlicher Seite systematisch verkompliziert, diffamiert, behindert und kriminalisiert. Nicht selten steht der Versuch dahinter, lokale NGOs bis zur Bedeutungslosigkeit zu marginalisieren und ausländische NGOs aus dem Gastland zu drängen. Für die kontinuierliche Schrumpfung des öffentlichen Raumes hat der Sonderberichtersteller der Vereinten Nationen für Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, Maina Kiai, den Begriff des shrinking space geprägt.

96 signifikante Einschränkungen der Rechte der Zivilgesellschaft innerhalb eines Jahres konstatiert CIVICUS, eine globale Organisation für Bürgerbeteiligung, in ihrem jüngsten Bericht. Die Rechte, die zivilgesellschaftliches Engagement schützen und stützen, sind in zahlreichen Dokumenten kodifiziert – allen voran in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und dem Internationalen Pakt über die bürgerlichen und sozialen Rechte (Zivilpakt) –, doch sechs von sieben Menschen leben in Ländern, in denen das Recht auf Meinungsfreiheit, auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit beschränkt wird. Die Auswirkungen sind fatal, denn zivilgesellschaftliche Akteure nehmen eine Vielfalt von Aufgaben wahr. Diese reichen von der Vertretung von Bevölkerungs- und Interessengruppen bis zur Funktion als Watchdog für Demokratie und Menschenrechte.

Die Einschränkung des Handlungsspielraums der Zivilgesellschaft ist keineswegs nur Praxis von autoritären oder diktatorischen Regimes, sondern auch demokratischer. Es sind Staaten des globalen Südens wie des Nordens. Alle drei Staatsgewalten sowie die Medien werden systematisch zur Einschränkung des öffentlichen Raumes für die Zivilgesellschaft benutzt. Im legislativen Bereich sind davon Gesetze aus

ganz verschiedenen Bereichen betroffen, so zum Beispiel Anti-Terror-, Medien-, Steuer- und Strafgesetze.

Explizite NGO-Gesetze wurden allein in den letzten drei Jahren in über 60 Staaten verabschiedet. Darunter leidet die Arbeit der Zivilgesellschaft auf nationaler Ebene, aber auch ihre internationale Vernetzung. Insbesondere zwei Hauptdruckmittel finden hierzu Anwendung: die Pflicht zur Registrierung als „ausländischer Agent“ und die Beschränkung der Nutzung ausländischer Finanzmittel, welche als ausländische Einmischung in staatliche Souveränität diffamiert werden.

Dadurch ergeben sich auch für die deutsche Außen-, Entwicklungs- und Wirtschaftspolitik neue Herausforderungen. In der Entwicklungszusammenarbeit, wo eigentlich Transparenz großgeschrieben wird, kann gerade die Offenlegung von Finanzquellen den Partnerorganisationen vor Ort zum Nachteil gereichen. Für die Wirtschaft sind Investitionsmöglichkeiten und deren menschenrechtliche Konsequenzen umso schwerer einzuschätzen, wenn keine unabhängige zivilgesellschaftliche Beobachtung mehr stattfindet. Das Phänomen des „shrinking space“ muss von der Bundesregierung ernst genommen und systematisch angegangen werden.

2016 feiern wir den 50. Jahrestag des Zivilpaktes der Vereinten Nationen, der die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit garantiert. Deutschland hat in diesem Jahr den Vorsitz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) inne. Dies sollten Anlässe sein, um dem Kriminalisieren, Behindern, Diffamieren und Verkomplizieren zivilgesellschaftlichen Engagements durch staatliche Stellen entgegenzutreten und diese an ihre Schutz- und Gewährleistungspflichten zu erinnern.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. den Umgang mit Menschenrechtsverteidigern sowie der lokalen Zivilgesellschaft zu einem wesentlichen Faktor bei Regierungsverhandlungen und der Gestaltung der bilateralen Beziehungen mit anderen Ländern zu machen und dabei auch die Koordinierung mit den „Focal Points“ zu Demokratie und Menschenrechten in den jeweiligen EU-Delegationen zu suchen;
2. den Dialog mit besonders gefährdeten zivilgesellschaftlichen Akteuren zu verstärken und diese Akteure im Rahmen der deutschen Außen- und Entwicklungspolitik gezielt zu fördern, um ihre Bedeutung für eine lebendige Demokratie deutlich zu machen;
3. die internationale Vernetzung der Zivilgesellschaft gezielt zu fördern und hierfür Finanzierungsmöglichkeiten zu schaffen, die es deren Vertretern erlaubt, an internationalen Konferenzen teilzunehmen;
4. auf EU- wie auf Bundesebene politische Maßnahmen, insbesondere im Bereich der Entwicklungs-, Außen- und Handelspolitik, auf negative Rückwirkungen auf die Handlungsspielräume der Zivilgesellschaft zu überprüfen und diese gegebenenfalls zu vermeiden;
5. die EU-Leitlinien zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern vollständig umzusetzen, sie besser bekannt zu machen und weitere europäische Initiativen wie den Ende 2015 von der EU-Kommission ins Leben gerufene „Human Rights Defenders Mechanism“ aktiv zu unterstützen;
6. den Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie (2015-2019) des Rates der EU, in dem sich die EU verpflichtet, „mit verstärkten Anstrengungen ein sicheres und geeignetes Umfeld (zu) fördern, in dem sich die Zivilgesellschaft“ entfalten kann, umzusetzen und voranzutreiben;
7. sich der European-Shelter-City-Initiative der tschechischen EU-Ratspräsidentschaft von 2009 anzuschließen und besonders gefährdeten zivilgesellschaftli-

- chen Akteuren nach dem Beispiel der Niederlande auch in Deutschland temporären Schutz zu gewähren und sie in dieser Zeit finanziell und logistisch in die Lage zu versetzen, ihre Aktivitäten fortzusetzen;
8. innerhalb der EU, des Europarates und der Vereinten Nationen den weltweiten Trend zur Beschränkung des öffentlichen Raumes für die Zivilgesellschaft
 - a. bekannt zu machen,
 - b. öffentlich zu verurteilen und
 - c. die Entwicklung von Strategien gegen das Problem des „shrinking space“ voranzutreiben;
 9. die Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen zur Situation von Menschenrechtsverteidigern und für Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit finanziell und politisch in- und außerhalb des Menschenrechtsrates aktiv zu unterstützen;
 10. die Stärkung der menschlichen Dimension der OSZE und ihrer Instrumente, wie das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR), ins Zentrum des deutschen OSZE-Vorsitzes 2016 zu rücken, dessen Focal Point Human Rights Defenders aktiv zu stärken und sich für die vollständige Umsetzung der OSZE-Guidelines on the Protection of Human Rights Defenders einzusetzen;
 11. sich für eine Stärkung von zivilgesellschaftlichen Beteiligungsmöglichkeiten in der internationalen Politikgestaltung, z. B. auf Ebene der G20, einzusetzen.

Berlin, den 15. März 2016

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Solange zivilgesellschaftliches Engagement staatliches Handeln möglichst „leise“ ergänzt, in einigen Fällen sogar ersetzt, ist es von Seiten des Staates (meist) willkommen. Das zeigt sich in Deutschland ja gerade ganz aktuell bei der Begleitung der vielen Flüchtlinge. Doch oft ist zivilgesellschaftliches Engagement auch laut und unbequem, stellt Fragen, stört Routinen, missachtet Hierarchien. Weltweit engagieren sich Millionen von Menschen und zivilgesellschaftliche Organisationen. Sie setzen sich für Demokratie, Menschen- und Bürgerrechte ein, für Umwelt- und Naturschutz oder treten gegen Diskriminierung und für soziale Verbesserungen verschiedenster Art ein.

Doch von vielen Regierenden wird zivilgesellschaftlichem Engagement keine Wertschätzung entgegengebracht, sondern Angst und Widerstand. Dieser Einsatz wird in zahlreichen Staaten nicht als eine aus der Mitte der eigenen Gesellschaft kommende Herausforderung des Staates im positiven Sinne wahrgenommen. Es wird vielmehr als von außen betriebene Bedrohung oder Destabilisierung diffamiert, welche mit allen Mitteln bekämpft werden muss.

Bekannteste Beispiele sind Novellierungen des an sich schon repressiven russischen NGO-Gesetzes von 2006 durch die sogenannten „Agentenparagrafen“. Danach müssen sich Nichtregierungsorganisationen, wenn sie Geld aus dem Ausland bekommen und „sich politisch betätigen“, als „ausländische Agenten“ registrieren lassen. Da dies nach der Novellierung 2012 keine Organisation freiwillig getan hatte, wurde dem Justizministerium 2014 nach einer erneuten Gesetzesänderung das Recht eingeräumt, Nichtregierungsorganisationen zwangsweise als „ausländische Agenten“ zu registrieren. Ende 2015 waren bereits mehr als 100 Nichtregierungsorganisationen vom russischen Justizministerium zu „ausländischen Agenten“ erklärt worden. Sie sind verpflichtet, diesen Zusatz bei jeder öffentlichen Äußerung anzugeben. Da viele das nicht tun und gegen die Registrierung klagen, werden immer wieder hohe Geldstrafen gegen die Organisationen und ihre Leitungspersonen ausgesprochen. Viele Organisationen haben es inzwischen vorgezogen, sich stattdessen selbst aufzulösen.

In einer ganz anderen Weltregion, in Afrika, sind ebenfalls immer drastischere staatliche Einschränkungen des Handlungsspielraums für die Zivilgesellschaft zu beobachten, von denen Ägypten nur das bekannteste Beispiel ist. In Äthiopien dürfen sich Nichtregierungsorganisationen seit 2009 zu höchstens 10 % aus dem Ausland finanzieren. Und das, obwohl der äthiopische Staatshaushalt selbst zu 60 % aus dem Ausland finanziert ist. Das Resultat: Ein Jahr nach Erlass dieses Gesetzes war die Zahl der registrierten Nichtregierungsorganisationen um fast $\frac{2}{3}$ geschrumpft. Ein Beispiel dafür ist der äthiopische Human Rights Council (HRCO), der von ursprünglich 12 Regionalbüros zunächst 9 schließen und 70 % seiner Mitarbeiter entlassen musste. Rechtsstaatlich überaus wichtige Aufgaben wie Wahlbeobachtungen und Gefängnisbesuche werden dem HRCO inzwischen verweigert.

Auch in Asien und Südamerika findet sich das Phänomen des „shrinking space“: In Kambodscha wurde durch das Law on Associations and NGOs (LANGO) von 2015 dafür gesorgt, dass dort nur noch registrierte und politisch „neutrale“ Nichtregierungsorganisationen aktiv sein dürfen. Jede Aktivität, welche sich gegen Frieden, Stabilität, öffentliche Ordnung, nationale Einheit, Kultur oder Tradition richtet, kann geahndet werden oder sogar zur Auflösung der Organisation führen. In Ecuador können Organisationen, denen vorgeworfen wird, sich als „politischer Akteur“ zu gerieren, aufgelöst werden.

In Israel wurde jüngst das sogenannte Transparenzgesetz von der Justizministerin eingebracht. Sollte dieses in der Knesset verabschiedet werden, müssten Organisationen, die mehr als 50 % ihres Haushaltes durch staatliche Institutionen aus dem Ausland erhalten, dieses in allen Publikationen und Kommunikationen kenntlich machen. Das neue Gesetz würde in erster Linie regierungskritische Organisationen treffen, weil vor allem sie Mittel von ausländischen staatlichen Stellen erhalten. Siedlerorganisationen erhalten dagegen meistens Zuwendungen von ausländischen Privatpersonen und Firmen und würden damit nicht unter das Gesetz fallen.

China wiederum steht kurz vor der Verabschiedung eines Gesetzes, welches nicht die in-, sondern die ausländischen Organisationen ins Visier nimmt. Nach der Entwurfsfassung sind dabei nicht nur klassische Nichtregierungsorganisationen, sondern auch Bildungs- und Forschungseinrichtungen, Wirtschaftsverbände und politische Stiftungen betroffen. Diese Organisationen bräuchten zu einer erfolgreichen Registrierung eine chinesische Partnerorganisation, die bereit wäre, die Verantwortung für sämtliche Aktivitäten ihres Partners zu übernehmen. Dies beträfe sowohl die administrativen als auch die inhaltlichen Tätigkeiten der ausländischen Organisationen und würde damit nicht nur einen erheblichen Verwaltungsmehraufwand für beide Partner, sondern bei der zu erwartenden willkürlichen Auslegung des Gesetzes auch ein beträchtliches Risiko für die chinesische Partnerorganisation bedeuten. Die chinesischen Sicherheitsbehörden würden mit dem Gesetz weitreichendste

Machtbefugnisse ohne Mechanismen gegen Machtmissbrauch erhalten. Die Sicherheitsbehörden dürfen sich Zugang zu den Bankkonten der Organisationen verschaffen. Der Gesetzentwurf verlangt eine Genehmigung der geplanten Aktivitäten durch die Sicherheitsbehörden zu Beginn jedes Kalenderjahres und sieht unangekündigte Kontrollen durch sie vor. Büro- und Projektunterlagen könnten jederzeit beschlagnahmt, Büros und Veranstaltungsorte abgeriegelt werden.

Die genannten Beispiele illustrieren das Phänomen der um sich greifenden, staatlichen Einschränkung des öffentlichen Raumes für die Zivilgesellschaft in den verschiedenen Regionen der Welt, sind aber keineswegs abschließend. Allein in den letzten drei Jahren wurden in über 60 Staaten NGO-Gesetze verabschiedet, hinzu kommen Regelungen in anderen Gesetzen.

Die Maßnahmen des vorliegenden Antrages sollen dazu beitragen, dem besorgniserregenden Trend des „shrinking space“ entgegenzutreten, damit die Millionen von Menschen, die sich weltweit engagieren, dies auch in Zukunft tun können. Denn eine lebendige Zivilgesellschaft ist unentbehrlich für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und für die Fähigkeit einer Gesellschaft, mit neuen Herausforderungen umzugehen.

