

MAECENATA

OBSERVATORIUM

ANALYSEN, POSITIONEN UND DISKURSE ZU ZIVILGESELLSCHAFT, ENGAGEMENT UND PHILANTHROPIE

Nr. 33 – Juli 2019

**Shrinking Space
for Civil Society (SCS)****Zugänge zu einem globalen
Phänomen***von Siri Hummel*

Eine vitale Zivilgesellschaft ist ein notwendiger Pfeiler einer gerechten und demokratischen Gesellschaft. Eingriffe in die freie Entfaltung von zivilgesellschaftlichem Handeln und bürgerschaftlichem Engagement wurden in der Vergangenheit zumeist eher in autoritären Staaten oder sogenannten defekten Demokratien beklagt, während ihr rechtstaatlicher Schutz in liberalen Demokratien als gesichert galt. Jedoch scheinen sich aktuell auch hier Anzeichen einer zunehmenden Einschränkung zu mehren, sodass nun von einem global beobachtbaren Phänomen gesprochen werden kann. Der Begriff ‚Shrinking Space‘ wird viel diskutiert, allerdings scheint – wie bei vielen sozialen Phänomenen, die es in eine öffentliche Debatte geschafft haben – nicht immer Einigkeit darüber zu herrschen, was genau damit gemeint ist.

Auf der globalen Länderkarte lässt sich der schrumpfende Handlungsraum gut nachvollziehen. Laut dem CIVICUS Monitor waren 2018 in 109 Ländern ernsthafte systemische Probleme für die Zivilgesellschaft zu beobachten¹. Drei Jahre vorher hatte die Anzahl der Staaten, in denen repressive

Maßnahmen verzeichnet wurden, noch bei 96 gelegen. Zwischen 2012 und 2015 wurden in 60 Ländern Gesetze erlassen, die den Handlungsraum von NGOs einschränken. Ab 2017 fanden Repressionen selbst in Ländern statt, in denen sie zuvor selten beobachtet wurden. Der CIVICUS Monitor dokumentiert deshalb, dass im Jahr 2018 nur vier Prozent der Weltbevölkerung in Ländern lebten, die in die höchste Kategorie fallen, was die routinemäßige Gewährung von Rechten der Zivilgesellschaft und den grundlegenden Schutz der Vereinigungsfreiheit, der Versammlungsfreiheit und der freien Meinungsäußerung angeht². Agens des schrumpfenden Handlungsraums ist die Zivilgesellschaft. Damit ist jenes assoziative, kollektive Handeln in der und für die Gesellschaft gemeint – sei es national oder im Sinne einer Weltgemeinschaft –, das weder staatlich-hoheitliche Aufgabenwahrnehmung noch kommerzielle Gewinnerzielung darstellt. Ihr gehören Non-Profit-Organisationen (bspw. Stiftungen und Vereine), sowie unorganisierte oder spontane kollektive Aktionen und Bewegungen an. Vor dem Hintergrund des hier besprochenen Themas sind es jedoch vor allem NPOs im Bereich der Grund- und Menschenrechtsvertretung, die besonders betroffen sind³.

Eine geläufige Definition für das Sprachbild des schrumpfenden Handlungsraums bietet Ben Hayes: „The term ‘shrinking space’

can be understood as a concept or framework that captures the dynamic relationship between repressive methods and political struggle, including the ways in which political struggle responds to these methods to reclaim space, and the impact this response has upon how political struggles relate to one another.”⁴ Der Kern der Begriffsdefinition sind also die Repressionsgehalte, die die freie Entfaltung zivilgesellschaftlichen Handelns einschränken. Die breite, etwas schwammige Definition deutet jedoch darauf hin, dass die Frage, wer hier wen auf welche Art einschränkt, nicht leicht zu beantworten ist.

In der Literatur findet sich eine recht lange Liste möglicher Handlungseinschränkungen:

- (1) Der staatliche Protektionismus gegen philanthropische Aktivitäten, mit dem die Kontrolle und die Einschränkung von Finanzierungen vor allem internationaler Geldgeber und Spender gemeint ist. Prominentes Beispiel hierfür ist das ‚Fremde-Agenten-Gesetz‘ Russlands, das von anderen Regierungen bereits kopiert wurde⁵.
- (2) Weiterhin werden zunehmende staatliche Regulierungsinitiativen genannt, die mit hohen Rechenschaftsaufgaben einhergehen. Wenngleich diese Maßnahmen häufig mit der Begründung gerechtfertigter Rechenschafts- und Transparenzpflichten implementiert werden, bieten sie staatlichen Stellen doch die Möglichkeit, missliebige Organisationen für Verstöße gegen die Compliance zu sanktionieren. Diese Regulierung ziehen zudem oft Einschränkungen zweiter Ordnung nach sich, wenn
- (3) Banken, die vor den hohen Hürden der Rechenschaftspflicht zurückschrecken, Organisationen keine Kredite oder andere Dienstleistungen mehr zur Verfügung stellen oder

(4) Spender und Firmen abgeschreckt werden⁶.

(5) Die Beschneidung von verfassungsrechtlich geschützten Grundrechten wie der Versammlungsfreiheit und der Meinungsfreiheit durch repressive Polizeieinsätze – oft mit dem Argument, die öffentliche Ordnung aufrechterhalten zu müssen – sowie die öffentliche Stigmatisierung von Organisationen einerseits und ihre zunehmenden Überwachung andererseits sind weitere Merkmale des Shrinking Space-Phänomens⁷.

Trotz oder gerade wegen der vielen Aspekte des Phänomens, die sich aus den Berichten verschiedenster NGOs aus allen Teilen der Erde ergeben, ist es für die Forschung wichtig, eine begriffliche Abgrenzung zu finden. Für einen analytischen Zugang lassen sich verschiedene Fragestellungen denken, die sich in ihrem Erkenntnisgehalt unterscheiden und unterschiedliche Vor- und Nachteile bereithalten:

Partiell-regionale vs. globale Perspektive

Betrachtet man die einzelnen Fälle zunächst isoliert, können sich aus der Summe der einzelnen Länderstudien in einem komparatistischen Zugang gleiche Merkmale ergeben, die sich dann global zu einem Phänomen zusammensetzen. Der Vorteil dieses Zugangs ist die Aufdeckung jener verbindenden Gemeinsamkeiten, die sich unabhängig von der Staatstruktur und dem Staatssystem ermitteln lassen und also Antwort auf die Frage geben: *Welche Merkmale hat der Shrinking Space for Civil Society (SCS)?* Eine Schwierigkeit bei diesem Zugang bildet die konzise Kategorienbildung, da beliebig viele Aspekte unter SCS subsumiert werden können, was den Begriff unscharf werden lässt. Es muss plausibel dargestellt werden, was eine angedrohte Klage gegen PETA in Stuttgart mit dem russischen Gesetz gegen ‚homosexu-

elle Propaganda' oder dem Angriff eines internationalen Bergbauunternehmens auf brasilianische Ureinwohner miteinander verbindet. Problematisch ist auch, dass transnationale Aktionen, etwa die Anklage deutscher Seenotretter vor einer italienischen Gerichtsbarkeit oder unverhältnismäßige Anti-Terror-Maßnahmen gegen fremde Staatsangehörige bei Betreten des Staatsgebietes, aus dem Analyseraster fallen könnten, weil sie in den entsprechenden Ländermonitorings nicht erfasst werden.

Nationale vs. internationale Institutionen

Wenn man von regionalen Spill-Over Effekten ausgeht, bei denen die Implementierung bestimmter Repressionsmaßnahmen von einem Land zum anderen kopiert werden, erklären sich die *Entwicklungswege*, die zu SCS führen anders, als wenn man suprastaatliche Institutionen wie die Financial Action Task Force (FATF) und die von ihr initiierten Effekte betrachtet.

Staatliche Akteure vs. weitere Verursacher

In der Analyse muss entschieden werden, ob man sich auf staatliche Akteure im Sinne des neorealistischen Verständnisses bezieht, das von uneingeschränkter staatlicher Dominanz ausgeht, oder ob man im Sinne des Neoinstitutionalismus⁸ viele weitere Akteure in die Entstehung allgemeinverbindlicher Entscheidungen mit ein. Die systemische Einbettung nationalen staatlichen Handelns in Interdependenz zu Zivilgesellschaft, Wirtschaft und dem privaten Umfeld kann *SCS verursachende Akteure* offenlegen, die bei einem zu starren Fokus auf Nationalstaaten sonst verloren gingen. So ein Zugang ließe also nicht nur die innergesellschaftliche Gefechtsformationen ‚Staat gegen Zivilgesellschaft‘, sondern erlaubte auch, Differenzen wie ‚rechte Bewegungen gegen Zivilgesellschaft‘, ‚Unternehmen gegen Zivilgesellschaft‘ oder ‚Warlords gegen Zivilgesellschaft‘ untersuchen.

Auch in den internationalen Beziehungen ließen sich mit diesem Ansatz die kausalen Akteurskonstellationen wohl besser analysieren. Allerdings droht mit der Aufnahme zu vieler Akteure ins Untersuchungsrastrer die Gefahr der Beliebigkeit und damit die Verunmöglichung einer Minimaldefinition von SCS.

Themenübergreifend vs. Themenorientiert

Ist es vielleicht sinnvoll, sich das Phänomen SCS über einen themenorientierten Zugang zu erschließen, also die Frage *Welche SCS?* zu stellen. Differenzierungen unter den ‚Shrinking Spaces‘ sind prominent etwa der ‚Shrinking Space of Humanitarian Aid‘ oder der ‚Shrinking Space of LGBT-Rights‘. Auch wäre eine Clusterung in Ländergruppen möglich, beispielsweise durch eine globale Süd-Nord-Orientierung, die die Einschränkungen von NPOs in Entwicklungs- und Schwellenländern von denen in liberalen Industrieländern des Nordens abgrenzt. Wie in den Abwägungen zuvor gilt auch hier: Je spezifischer die Abgrenzung, umso genauer können Eigenheiten beschrieben und Pauschalisierungen vermieden werden. Gleichwohl drohen Gemeinsamkeiten damit übersehen zu werden.

Reine Schrumpfbewegung vs. komplexe Dynamik?

Schließlich wird man in der Beobachtung von Zivilgesellschaft weltweit zu dem Schluss kommen, dass in vielen Ländern nicht von einem sich konzentrisch schließenden zivilgesellschaftlichen Raum ausgegangen werden kann: Obschon die Schrumpfbewegung evident ist, kommt es zeitgleich häufig zu *Öffnungen neuer Spielräume*. Ein aktuelles Beispiel bilden NGO der Notrettung, die auch in Deutschland gegängelt werden, während zeitgleich die deutsche Regierung als einer der größten Geldgeber der Humanitären Hilfe weltweit immer mehr Ressourcen für diesen Bereich zur Verfügung stellt - der dann auch diesen NGO zu Gute kommt.

Ein anderes Beispiel bilden Umweltorganisationen, die als legitime zivilgesellschaftlicher Akteure in politischen Verhandlungsprozessen immer stärker etabliert sind, deren Gemeinnützigkeit zugleich jedoch in Frage gestellt wird. Ein prominentes deutsches Beispiel bildet die Deutsche Umwelthilfe e.V. Auch die faktische Entmachtung alter zivilgesellschaftlicher Strukturen durch die Etablierung einer systemkonformen ‚Spiegelzivilgesellschaft‘ in Russland oder Ungarn kann in einem Dispersionsmodell besser verstanden werden, als wenn man von einer generellen Schrumpfung ausgeht. Wenn wir also bei SCS nicht nur von schrumpfenden Handlungsräumen ausgehen, sondern vielmehr von dynamischen Bewegungen, wäre es naheliegend, von *Changing Spaces* zu sprechen. Ebenso müssten Instrumente entwickelt werden, mit denen sich ein Vitalitätscheck von Zivilgesellschaft durchführen ließe, der die Repressionsmerkmale ebenso erfassen müsste wie die generelle Finanzausstattung und das Vorhandensein förderlicher rechtlicher Rahmenbedingungen für eine aktive Zivilgesellschaft.

Zuletzt stellt sich die Frage, welche Motive hinter dem SCS liegen, wer vom eingeeengten zivilgesellschaftlichen Handlungsrahmen profitiert. Soll SCS als Ausdruck staatlicher Restitutionsversuche alter Machtkonfiguration begriffen werden oder vielmehr als Kollateralschaden sozialer Veränderungen und gesellschaftlicher Konflikte? Kann die Erosion von Grund- und Schutzrechten

mit internationaler Verbindlichkeit im Namen der Terrorbekämpfung mit Restaurationsansprüchen nationalstaatlicher Hegemonie erklärt werden, die qua ihres Selbstverständnisses heraus eine handlungsstarke, intervenierende Zivilgesellschaften nicht dulden kann?

Fazit

Diese Überlegungen müssen wegen der Komplexität des Themas angestellt werden, nicht zuletzt, weil die vielen betroffenen Akteure und interessierten, häufig besorgten Beobachter sich darüber klarwerden müssen, auf Grundlage welchen Zugangs sie über das Phänomen diskutieren. Nur wenn es eine grundsätzliche Verständigung über die Analyseeinheit gibt, können Akteure der Repressionen besser ausgemacht und Reaktionen abgestimmt werden, wie dies beispielsweise durch die Funders' Initiative for Civil Society (FICS) angestrebt wird. So findet sich idealerweise ein Ansatz, der, sensibel für regionale und thematische Kontextabhängigkeiten, einen universalen Kriterienkatalog zulässt, der die Ergebnisse aggregiert, die leitenden Akteure offenlegt und den SCS zu dem globalen Phänomen zusammensetzt, welches es darstellt.

Dr. Siri Hummel ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft

E-Mail-Abonnement & Download unter:

www.observatorium.maecenata.eu

¹ Civicus Report 2018. <https://www.civicus.org/index.php/state-of-civil-society-report-2018> [zuletzt eingesehen am 01.07.2019]

² ebd.

³ Mareike Alscher / Eckhard Priller / Susanne Ratka / Rupert Graf Strachwitz, *The Space for Civil Society: Shrinking? Growing? Changing?* Berlin: Maecenata (Opusculum Nr. 104) 2017

⁴ Ben Hayes et al 2017: On ‚shrinking Space‘. A framing Paper; S. 3

⁵ ebd.

⁶ Christian Schreier 2018: Macht im Hintergrund: Wie die FATF international agierende Stiftungen einschränkt. In: *Stiftungsvermögen 2018*. Verl. Fuchsbriefe

⁷ Karen Ayvazyan, *The Shrinking Space of Civil Society: A Report on Trends, Responses, and the Role of Donors*. Berlin: Maecenata (Opusculum Nr. 128) 2019

⁸ Der Neoinstitutionalismus ist eine Theorie der Politikwissenschaft, die davon ausgeht, dass in der Politik neben staatlichen Akteuren auch andere gesellschaftliche Gruppen maßgeblich an den Entscheidungsprozessen beteiligt sind.