



PER GESETZ

MUNDTOT GEMACHT:

DIE WELTWEITE UNTERDRÜCKUNG
ZIVILGESELLSCHAFTLICHER
ORGANISATIONEN

AMNESTY
INTERNATIONAL



Erstveröffentlichung 2019
Amnesty International Ltd
Peter Benenson House
1 Easton Street
London
WC1X 0DW
GROSSBRITANNIEN

© Amnesty International 2019

Index: ACT 30/9647/2019
Originalsprache: Englisch
Originaltitel: Laws designed to silence: The global crackdown on civil society organizations
Verbindlich ist das englische Original

Deutsche Übersetzung: Per Gesetz mundtot gemacht: Die weltweite Unterdrückung zivilgesellschaftlicher Organisationen

Alle Rechte vorbehalten. Diese Publikation ist urheberrechtlich geschützt und darf gebührenfrei, jedoch nicht zum Wiederverkauf, in jeder Form für Aktionen, Kampagnenarbeit und Unterrichtszwecke vervielfältigt werden. Zur Erfassung der Reichweite dieser Publikation bitten die Urheber_innen um Kenntnissgabe bei wie oben aufgeführter Verwendung. Für andere als die genannten Zwecke, zur Weiterverwendung in anderen Publikationen, für eine Überarbeitung oder Übersetzung ist die Vervielfältigung nur nach vorherigem schriftlichem Einverständnis möglich, das bei den Herausgeber_innen einzuholen ist. Diese behalten sich vor, eine Gebühr zu erheben. Wenden Sie sich hierzu oder für andere Anfragen bitte an copyright@amnesty.org.

Titelfoto: Berlin: Amnesty-Aktion vor dem Brandenburger Tor gegen das Vorgehen der ägyptischen Behörden gegen die Zivilgesellschaft
© Henning Schacht

AMNESTY INTERNATIONAL

Sektion der Bundesrepublik Deutschland e. V. . Zinnowitzer Straße 8 . 10115 Berlin
T: +49 30 420248-0 . F: +49 30 420248-488 . E: info@amnesty.de
SPENDENKONTO 80 90 100 . Bank für Sozialwirtschaft . BLZ 370 205 00
BIC: BFS WDE 33 XXX . IBAN: DE 233 702050 0000 8090100

amnesty.de

**Amnesty International ist eine weltweite, von
Regierungen, politischen Parteien, Ideologien,
Wirtschaftsinteressen und Religionen
unabhängige Mitgliederorganisation.**

**Auf Grundlage der Allgemeinen Erklärung der
Menschenrechte wendet sich Amnesty gegen
schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen.**

**Die Stärke der Bewegung liegt im freiwilligen
Engagement von mehr als sieben Millionen
Mitgliedern und Unterstützer_innen weltweit.**

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



INHALT

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 1. | Zusammenfassung | 2 |
| | Methodik | 4 |
| 2. | Völkerrechtliche Bestimmungen und internationale Standards zur Zivilgesellschaft und dem Recht auf Vereinigungsfreiheit | 7 |
| 3. | Wie die Arbeit von zivilgesellschaftlichen Organisationen erschwert wird | 10 |
| 3.1 | Registrierung | 10 |
| 3.2 | Unverhältnismäßige Auflagen, willkürliche Eingriffe und Schließungen | 16 |
| 4. | Gesetzliche Einschränkungen der Finanzierungsmöglichkeiten | 27 |
| 4.1 | Kann die Beschränkung ausländischer Finanzierungsquellen rechtmäßig sein? | 33 |
| 5. | „Inakzeptable“ Stimmen per Gesetz zum Schweigen bringen | 37 |
| 5.1 | Gruppen, die sich für den Schutz der Rechte von Flüchtlingen und Migrant_innen einsetzen | 38 |
| 5.2 | Menschenrechtsverteidigerinnen | 41 |
| 5.3 | LGBTI-Gruppen | 43 |
| 5.4 | Gruppen, die sich gegen Korruption einsetzen | 45 |
| 5.5 | Gesetze gegen ausländische „Einflussnahme“ | 46 |
| 5.6 | Strafrechtliche Verbote gegen legitime Menschenrechtsarbeit | 51 |
| 6. | Empfehlungen | 54 |
| | Tabelle: Relevante Gesetze und Hauptkritikpunkte | 58 |

1. ZUSAMMENFASSUNG

Zivilgesellschaftliche Organisationen und Menschenrechtsverteidiger_innen, die sich gegen repressive Gesetze oder die Politik einer Regierung einsetzen, die öffentliche Meinung oder die Machthabenden infrage stellen und Gerechtigkeit, Gleichheit, Würde und Freiheit einfordern, geraten immer mehr unter Druck. Auf der ganzen Welt werden Gruppen, die sich für den Schutz und die Stärkung der Menschenrechte einsetzen, zum Ziel von Schmutzkampagnen, Stigmatisierung, Überwachungsmaßnahmen, Drangsalierungen, Drohungen, fadenscheinigen Anklagen, willkürlichen Inhaftierungen und tätlichen Angriffen. Es gibt sogar Fälle, in denen Menschenrechtsverteidiger_innen nur wegen ihrer Arbeit Opfer des Verschwindenlassens oder getötet werden.

Dieser Bericht zeigt eine alarmierende globale Entwicklung auf, die seit etwa zehn Jahren zu beobachten ist und immer schneller voranschreitet: Staaten erlassen und nutzen Gesetze, um das Recht auf Vereinigungsfreiheit einzuschränken und die Arbeit von zivilgesellschaftlichen Organisationen und deren Mitgliedern zu behindern. Allein in den vergangenen zwei Jahren sind fast 40 solcher Gesetze erlassen oder auf den Weg gebracht worden. Verschiedenartige Vorschriften konfrontieren die Organisationen mit Hindernissen in allen Bereichen und ermöglichen den Behörden eine strenge Überwachung ihrer Tätigkeiten. Dies betrifft insbesondere die Registrierung, aber auch die Planung und Ausführung ihrer Aktivitäten sowie die Berichterstattung über diese, die Beschaffung und den Erhalt von finanziellen Mitteln sowie die öffentliche Kampagnen- und Advocacy-Arbeit. Mindestens 50 Länder weltweit haben in den vergangenen Jahren derartige Gesetze erlassen.

Menschen, die in diesen Ländern Kritik an den Behörden üben oder Ansichten äußern, die nicht dem vorherrschenden politischen, sozialen oder gesellschaftlichen Meinungsbild entsprechen, werden besonders ins Visier genommen. Allzu oft sind sie gezwungen, ihren „Ton zu mildern“, sich selbst zu zensieren, ihre Aktivitäten einzuschränken und ihre ohnehin begrenzten Ressourcen für die Erfüllung unverhältnismäßiger und unnötiger bürokratischer Anforderungen einzusetzen. Zudem wird ihnen häufig der Zugang zu bestimmten Finanzierungsquellen abgeschnitten. Es kommt sogar vor, dass zivilgesellschaftliche Organisationen ihre Arbeit einstellen müssen und Einzelpersonen strafrechtlich verfolgt und inhaftiert werden, nur weil sie Aktivitäten zum Schutz der Menschenrechte koordiniert haben.

Restriktive gesetzliche Regelungen spiegeln eine umfassendere politische und gesellschaftliche Entwicklung wider, bei der mit giftiger Rhetorik „das Andere“ dämonisiert und Schuldzuweisungen, Hass und Angst geschürt werden¹. Dies schafft ein günstiges Klima für die Verabschiedung solcher Gesetze, die mit dem Schutz der nationalen Sicherheit, der nationalen Identität und traditioneller Werte gerechtfertigt werden. In der Praxis werden sie häufig genutzt, um kritische und abweichende Ansichten

¹ Amnesty International, *"Politics of demonization" breeding division and fear*, 22. Februar 2017

und Meinungen zum Schweigen zu bringen und um es Organisationen und Einzelpersonen zu erschweren, die Arbeit von Regierungen auf den Prüfstand zu stellen.

Dieses Phänomen ist in allen Regionen der Welt zu beobachten. In einigen Ländern bedienen sich führende Politiker_innen und Regierungsbeamt_innen immer häufiger einer nationalistisch geprägten Sprache, die gegen Einwanderung und alles „Fremde“ hetzt, um so Kritiker_innen zu diskreditieren oder Minderheiten zum Sündenbock zu machen. Auch derart geprägte Gesetzen zielen darauf ab, unabhängige und kritische Stimmen aus der Zivilgesellschaft zum Schweigen zu bringen. Mit der Verbreitung negativer Darstellungen und Berichte versuchen Politiker_innen zudem, zivilgesellschaftliche Organisationen oder Menschenrechtsverteidiger_innen, die sich beispielsweise für die Rechte von Flüchtlingen und Migrant_innen oder für gesellschaftliche Vielfalt einsetzen, zu diskreditieren.² Diese Darstellungen schleichen sich in den gesellschaftlichen Diskurs ein und schaffen ein feindseliges Umfeld für alle, die sich für den Schutz und die Stärkung der Menschenrechte einsetzen.

Die Rechtfertigungen für die drakonischen gesetzlichen Einschränkungen sind genauso divers wie die Länder, in denen sie erlassen werden. Sie reichen von der nationalen Sicherheit über die Sorge vor der Einmischung ausländischer Akteur_innen in inländische Angelegenheiten bis hin zu der Notwendigkeit, die nationale Identität, traditionelle Werte und Moralvorstellungen, religiöse Glaubensvorstellungen oder die Wirtschaft zu schützen.

Die praktischen Hürden, die durch restriktive und willkürliche Gesetze geschaffen werden, in Verbindung mit dem Klima der Angst und des Misstrauens, welches zivilgesellschaftliche Organisationen und Menschenrechtsverteidiger_innen umgibt, nimmt anderen Menschen den Mut, sich für die Menschenrechte einzusetzen. In der Folge wird der Handlungsspielraum, in dem sich die Zivilgesellschaft frei und ungehindert entfalten kann, immer kleiner

Veränderungen und Fortschritt im Bereich der Menschenrechte sind häufig das Ergebnis der Bemühungen von Menschen, die sich zusammenschließen, um für diese Rechte einzutreten. Ihre Arbeit stellt einen unerlässlichen Kontrollmechanismus für das Vorgehen der Machthabenden dar. Bringt man diese Menschen zum Schweigen, so hat dies Folgen für die Menschenrechte der gesamten Gesellschaft. Ohne Gewerkschaften gäbe es keine Arbeitnehmer_innen-Rechte. Ohne Umweltorganisationen würde sich niemand Gedanken über den Klimawandel und Umweltzerstörung machen. Ohne organisierte und anhaltende Kampagnenarbeit wären Folter und die Todesstrafe noch immer weit verbreitet, und ohne Gruppen, die sich für die Rechte von Frauen, Lesben, Schwulen, Bisexuellen, Trans- und Intergeschlechtlichen, von Migrant_innen und indigenen Gemeinschaften einsetzen, hätten unzählige Menschen weiterhin keine Stimme und würden systematisch unterdrückt

² Die UN-Sonderberichterstatterin über außergerichtliche, summarische oder willkürliche Hinrichtungen thematisiert in ihrem 2018 erschienenen Bericht „*Saving lives is not a crime*“ (*Leben zu retten ist keine Straftat*) insbesondere „die Kriminalisierung von und das gezielte Vorgehen gegen humanitäre Dienste und Akteure im Rahmen von Maßnahmen zur Bekämpfung von Terror und zur Verhinderung von Einwanderung sowie im Zusammenhang mit der Ächtung oder Stigmatisierung sexueller und reproduktiver Rechte“, <http://undocs.org/A/73/314>

werden.

Die Gesetze, um die es in diesem Bericht geht, verstoßen gegen internationale Menschenrechtsnormen und -standards. In vielen Fällen sind sie der Versuch, zivilgesellschaftliche Organisationen dem Staat zu unterstellen. Sie sind Teil einer breitflächigen Aushöhlung der Zivilgesellschaft und eines umfassenden Angriffs gegen die Rechte auf Versammlungs-, Vereinigungs- und Meinungsfreiheit.

Laut der UN-Erklärung über das Recht und die Verpflichtung von Einzelpersonen, Gruppen und Organen der Gesellschaft, die allgemein anerkannten Menschenrechte und Grundfreiheiten zu fördern und zu schützen (Erklärung über Menschenrechtsverteidiger_innen) trägt jeder Staat „die Hauptverantwortung dafür und hat die Pflicht, alle Menschenrechte und Grundfreiheiten zu schützen, zu fördern und zu verwirklichen“. Der Staat muss sicherstellen, „dass alle seiner Hoheitsgewalt unterstehenden Personen einzeln wie auch in Gemeinschaft mit anderen alle diese Rechte und Freiheiten in der Praxis genießen können“. ³ Die Erklärung hebt zudem hervor, dass jeder Mensch, alleine und zusammen mit anderen, durch das Eintreten für die Menschenrechte, das Verbreiten von Informationen, das zur Verantwortung ziehen der Machthabenden und das Einfordern von Gerechtigkeit, Gleichheit, Würde und Freiheit, einen wichtigen Beitrag für die Umsetzung dieser Rechte leistet.

Die Menschenrechte können nur dann realisiert werden, wenn sich die Zivilgesellschaft in einem sicheren und offenen Umfeld frei von exzessiver staatlicher Kontrolle, Einmischung und Diskriminierung entfalten kann. ⁴ Es ist an der Zeit, dass Regierungen und die internationale Gemeinschaft gegen diese Abwärtsspirale vorgehen.

Amnesty International beendet diesen Bericht mit einer Reihe von Empfehlungen, wie Regierungen sicherstellen können, dass das Recht auf Verteidigung der Menschenrechte – und insbesondere das Recht auf Vereinigungsfreiheit – von allen Bürger_innen frei von Diskriminierung wahrgenommen werden kann. Amnesty fordert die Staaten auf, die Legitimität von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Menschenrechtsverteidiger_innen und deren Arbeit ausdrücklich und öffentlich anzuerkennen, sowie alle Gesetze und Verordnungen aufzuheben, durch welche diese mit unnötigen Hindernissen konfrontiert werden.

³ Resolution A/RES/53/144 angenommen von der UN-Generalversammlung, UN-Erklärung über das Recht und die Verpflichtung von Einzelpersonen, Gruppen und Organen der Gesellschaft, die allgemein anerkannten Menschenrechte und Grundfreiheiten zu fördern und zu schützen (Erklärung über Menschenrechtsverteidiger_innen), Art. 2.1, 1999, <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration.pdf>

⁴ Eine englischsprachige Definition von „sicheres und befähigendes Umfeld“ befindet sich in dem 2013 erschienenen Bericht der UN-Sonderberichterstatterin zur Lage von Menschenrechtsverteidigern Margaret Sekaggya (A/HRC/25/55), <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session25/Pages/ListReports.aspx>

METHODIK

Dies ist der dritte Bericht in einer Reihe von Veröffentlichungen von Amnesty International, in denen das weltweite harte Vorgehen gegen Personen, die sich für die Menschenrechte starkmachen, dokumentiert wird.⁵ Der Bericht stützt sich auf von Amnesty dokumentierte Fälle von Drohungen und Angriffen gegen Menschenrechtsverteidiger_innen, Gruppen und andere Einzelpersonen, darunter auch Verletzungen ihres Rechts auf Vereinigungsfreiheit. Zudem sind Analysen anderer Organisationen⁶ und Akademiker_innen⁷, die zu den derzeitigen Entwicklungen im Bereich der Zivilgesellschaft und Grundfreiheiten forschen, eingearbeitet worden. Der Bericht beinhaltet Aussagen (zusammengetragen zwischen September und Oktober 2018) von Menschenrechtsverteidiger_innen aus Australien, Aserbaidschan, Belarus, China, Ägypten, Ungarn, Pakistan und Russland. Diese Augenzeugenberichte verdeutlichen, welche negativen Auswirkungen repressive Rechtsvorschriften auf die Menschenrechtsarbeit von zivilgesellschaftlichen Organisationen haben.

Im Anhang befindet sich eine Liste von 50 Ländern weltweit, in denen Gesetze in Kraft und/oder in Planung sind, welche eine Einschränkung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit zum Ziel haben. Hier ist jedoch anzumerken, dass der Bericht nicht alle im Anhang aufgeführten Länder behandelt. Der Bericht beinhaltet Vorkommnisse bis einschließlich 31. Dezember 2018.

Warum zivilgesellschaftliche Organisationen unerlässlich für die Umsetzung der Menschenrechte sind

Mit Zivilgesellschaft ist die Summe der Einzelpersonen, Gruppen, Organisationen und Institutionen gemeint, die zu einer Vielzahl von Themen arbeiten und verschiedene gesellschaftliche Aktivitäten und Debatten zu diesen Themen initiieren. Sie umfasst Journalist_innen, Akademiker_innen, lokale Gruppen, Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbände, Menschenrechtsorganisationen, Kollektive, Denkfabriken, religiöse Gruppen, wissenschaftliche Einrichtungen und politische Parteien. Die Zivilgesellschaft ist ein gesellschaftlicher Bereich jenseits von Staat und Markt und wird gemeinhin als „Dritter Sektor“ bezeichnet. In diesem Sektor geht es jedoch nicht immer um den Schutz der Menschenrechte: Einige Akteur_innen bieten lediglich Dienstleistungen an oder schützen die Interessen spezieller Gruppen. Andere

⁵ Bei den bereits erschienenen Berichten handelt es sich um: Amnesty International, *Human rights defenders under threat – a shrinking space for civil society* (Index: ACT 30/6011/2017) und Amnesty International, *Deadly but preventable attacks: killings and enforced disappearances of those who defend human rights* (Index: ACT 30/7270/2017)

⁶ Carnegie Endowment for International Peace, CIVICUS, FIDH (International Federation for Human Rights), Human Rights Watch, ILGA (International lesbian, gay, bisexual, trans and intersex association), The International Center for Not-for-Profit Law, Open Society Justice Initiative, Outright International, Sheila McKechnie Foundation

⁷ Bakke, K.M., Mitchell, Perera, D., N.J., Smidt H. (2018), *Silencing Their Critics: How Effective Are Governments in Restricting Civil Society?*, Diskussionspapier [unveröffentlicht]

beteiligen sich möglicherweise sogar an Aktivitäten und Diskursen, die sich gegen die Menschenrechte richten und von Hass getrieben sind.⁸

Der vorliegende Bericht konzentriert sich auf Personen, die sich alleine oder in Gemeinschaft mit anderen für die Menschenrechte einsetzen. Diese Gruppen und Organisationen werden im Folgenden zivilgesellschaftliche Organisationen genannt. Darüber hinaus werden in diesem Zusammenhang die Begriffe „Nichtregierungsorganisationen“ (NGOs) und „Vereinigungen“ verwendet.

Gruppen und Einzelpersonen, die sich für den Schutz und die Stärkung der Menschenrechte einsetzen, tragen entscheidend zu einer Verbesserung der Menschenrechtssituation bei. Dazu ist es jedoch unerlässlich, dass das Recht auf Vereinigungsfreiheit gewahrt wird.

Die UN-Erklärung über Menschenrechtsverteidiger_innen unterstreicht die Wichtigkeit von Personen, die sich einzeln oder gemeinsam mit anderen für die Umsetzung der Menschenrechte einsetzen. Zudem wird in der Erklärung das Recht, zum Zwecke der Förderung und des Schutzes der Menschenrechte, zivilgesellschaftliche Organisationen, Vereinigungen oder Gruppen zu bilden, ihnen beizutreten oder in ihnen mitzuwirken, als grundlegende Säule des internationalen Menschenrechtssystems hervorgehoben. Die Verabschiedung der Erklärung im Jahr 1998 führte zu einer Verschiebung des Verständnisses, wem der Menschenrechtsschutz obliegt. War zuvor davon ausgegangen worden, dass dieser vor allem Aufgabe der internationalen Gemeinschaft und der Staaten ist, wurde er nun jeder Person und Gruppe innerhalb einer Gemeinschaft zugeschrieben. In der UN-Erklärung heißt es, dass die lang ersehnten und jedem Menschen zustehenden Rechte auf Gleichbehandlung vor dem Gesetz, Chancengleichheit und Diskriminierungsfreiheit nur dann umgesetzt werden können, wenn Einzelpersonen und Gruppen dazu befähigt werden, die Menschenrechte zu fördern und sich für sie einzusetzen. Staatliche Maßnahmen sind zwar erforderlich und geboten, dennoch reichen sie nicht aus, um die in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verbrieften Rechte umfassend zu realisieren.⁹

⁸ Carnegie Endowment for International Peace, *The mobilization of conservative civil society*, 4. Oktober 2018, https://carnegieendowment.org/files/Youngs_Conservative_Civil_Society_FINAL.pdf

⁹ UNGA, *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders*, 23. Juli 2018, A/73/215 <https://undocs.org/en/A/73/215>

2. VÖLKERRECHTLICHE BESTIMMUNGEN UND INTERNATIONALE STANDARDS ZUR ZIVILGESELLSCHAFT UND DEM RECHT AUF VEREINIGUNGSFREIHEIT

Zivilgesellschaftliche Organisationen spielen eine wichtige Rolle für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte. Sie sind ein Werkzeug, das es Einzelpersonen ermöglicht, sich gegen Menschenrechtsverletzungen einzusetzen und die Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen.¹⁰ Das Recht auf Vereinigungsfreiheit ist in allen großen Menschenrechtsabkommen festgeschrieben.¹¹ Es ermöglicht Einzelpersonen, sich zu formellen oder informellen Gruppen zusammenzuschließen oder diesen beizutreten, um für ein gemeinsames Ziel einzutreten.

Die UN-Erklärung über Menschenrechtsverteidiger_innen hebt insbesondere das Recht jeder Person hervor, zum Zwecke der Förderung und des Schutzes der Menschenrechte, zivilgesellschaftliche Organisationen, Vereinigungen oder Gruppen zu bilden, ihnen beizutreten oder in ihnen mitzuwirken.¹² Dies ist ein wesentlicher Bestandteil des Rechts auf Vereinigungsfreiheit. Zudem wird in der Erklärung dargelegt, wie wichtig es ist, dass zivilgesellschaftliche Organisationen die Rechte auf Vereinigungs- und Meinungsfreiheit uneingeschränkt wahrnehmen können. Dies beinhaltet auch das Sammeln und Verbreiten von Ideen und Informationen; das Eintreten für die Menschenrechte; die Mitwirkung an der Regierung und an der Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten; den Zugang zu und die Kommunikation mit internationalen Menschenrechtsorganisationen sowie die Unterbreitung von Vorschlägen für politische und gesetzliche Reformen auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene.¹³

Um dies zu ermöglichen, müssen Staaten einen angemessenen rechtlichen Rahmen für die Gründung von Gruppen und Organisationen schaffen und ein Umfeld sicherstellen, in dem diese ihrer Arbeit ohne unangemessene Beeinträchtigungen durch staatliche Stellen

¹⁰ UN-Erklärung über Menschenrechtsverteidiger_innen, Präambel

¹¹ Siehe Artikel 20 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR), <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>; Artikel 22 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR); Artikel 8 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskr), <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cescr.aspx>; Artikel 16 der Amerikanischen Menschenrechtskonvention (AMRK), <https://www.cidh.oas.org/basicos/english/basic3.american%20convention.htm>; Artikel 10 der Afrikanischen Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker, <http://www.achpr.org/instruments/achpr/>; und Artikel 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention, https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf

¹² Erklärung über das Recht und die Verpflichtung von Einzelpersonen, Gruppen und Organen der Gesellschaft, die allgemein anerkannten Menschenrechte und Grundfreiheiten zu fördern und zu schützen (Erklärung über Menschenrechtsverteidiger_innen) 1998, Art. 5, von der UN-Generalversammlung angenommene Resolution A/RES/53/144, Art. 13

¹³ Erklärung über Menschenrechtsverteidiger_innen, Artikel 6, 7, 8

oder Dritte nachgehen können.

Das Recht auf Vereinigungsfreiheit gilt nicht absolut. Dennoch schreiben internationale Menschenrechtsnormen den Staaten vor, sicherzustellen, dass jegliche Einschränkungen dieses Rechts nur dann erlaubt sind, wenn sie gesetzlich eindeutig vorgesehen sind, dem Legalitätsprinzip entsprechen und für das Erreichen eines legitimen Ziels notwendig und verhältnismäßig sind. Dies bedeutet auch, dass derartige Maßnahmen ausreichend präzise und eindeutig sein müssen, damit die daraus resultierenden Konsequenzen für die Betroffenen angemessen vorhersehbar sind.

Entsprechend dieser Bestimmungen müssen Staaten dafür sorgen, dass jegliche Einschränkungen der Vereinigungsfreiheit seitens der Behörden einen der im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte enthaltenen Zweck verfolgen. Dabei handelt es sich um den Schutz der nationalen und öffentlichen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Gesundheit oder Moral und der Rechte und Freiheiten anderer (Artikel 22).¹⁴ Selbst wenn mit Maßnahmen zur Regelung oder Einschränkung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit nachweislich ein legitimer Zweck verfolgt wird, müssen sie durch eine dringende gesellschaftliche Notwendigkeit begründet und zur Verfolgung des Zwecks verhältnismäßig sein. Maßnahmen zur Einschränkung der Arbeit von zivilgesellschaftlichen Organisationen, beispielsweise durch das Schaffen eines erhöhten Verwaltungsaufwands, müssen unter gebührender Berücksichtigung der verschiedenen Interessen so gering wie möglich gehalten werden.

Um einen angemessenen rechtlichen Rahmen zur Stärkung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit zu schaffen, müssen Staaten ein Verfahren zur Anerkennung von Organisationen als juristische Personen schaffen, welches verständlich und diskriminierungsfrei sowie kostengünstig oder bestenfalls kostenlos ist.¹⁵ Der UN-Sonderberichterstatter für Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit hat die Staaten dazu aufgefordert, ein Mitteilungsverfahren einzuführen, bei dem es zur Anerkennung als juristische Person keiner staatlichen Genehmigung bedarf. Stattdessen soll dieser Status automatisch durch eine Mitteilung über die Gründung an die Behörden erteilt werden.¹⁶ Da nicht registrierte Vereinigungen durch internationale Menschenrechtsnormen genauso geschützt sind wie solche, die registriert sind, dürfen sie wegen friedlicher Aktivitäten nicht strafrechtlich verfolgt werden.

Das Recht von Gruppen, finanzielle Mittel zu beschaffen, zu erhalten und zu verwenden, darunter auch solche aus dem Ausland, ist ein wesentliches Element der Vereinigungsfreiheit.¹⁷ Der UN-Menschenrechtsrat hat betont, wie wichtig es ist,

¹⁴ Siehe auch Artikel 16 der AMRK, <https://www.cidh.oas.org/basicos/english/basic3.american%20convention.htm>; Artikel 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention, https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf

¹⁵ Bericht des Sonderberichterstatters für Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, UN-Dok. A/HRC/20/27, 21. Mai 2012, Abs. 95, https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27_en.pdf

¹⁶ Ebd., Abs. 58

¹⁷ Von der UN-Generalversammlung angenommene Resolution A/RES/53/144, Erklärung über das Recht und die Verpflichtung von Einzelpersonen, Gruppen und Organen der Gesellschaft, die allgemein anerkannten Menschenrechte und Grundfreiheiten zu fördern und zu schützen, Art. 2.1, 1999, <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration.pdf>

sicherzustellen, dass zivilgesellschaftliche Organisationen Fundraising betreiben können. Er hat die Staaten dazu aufgefordert, Aktivitäten zum Schutz der Menschenrechte nicht aufgrund der Bezugsquellen von finanziellen Mitteln zu kriminalisieren oder für unrechtmäßig zu erklären.¹⁸ Auch der UN-Menschenrechtsrat und der UN-Sonderberichterstatter für Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit haben die Bedeutung des Schutzes von Fundraising-Aktivitäten für NGOs hervorgehoben. Sie haben erklärt, dass Einschränkungen in diesem Bereich, durch welche die betroffenen Organisationen daran gehindert werden, ihren satzungsgemäßen Tätigkeiten nachzugehen, einen Verstoß gegen Artikel 22 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte darstellen.¹⁹ Darüber hinaus besagt Artikel 2 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, dass jeder Vertragsstaat dazu verpflichtet ist, „durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art, unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen“. Diese Hilfe und Zusammenarbeit umfasst auch die finanzielle Unterstützung von zivilgesellschaftlichen Organisationen, deren Arbeit zur vollen Umsetzung dieser Rechte beiträgt.²⁰

Es muss durch die Staaten zudem sichergestellt werden, dass verwaltungstechnische Auflagen nicht zu einer Einschränkung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit führen. Dies betrifft zum Beispiel die unverhältnismäßige Überprüfung von Vereinigungen oder belastende und bürokratische Berichterstattungsanforderungen. Der UN-Sonderberichterstatter hat insbesondere darauf hingewiesen, dass unabhängige Institutionen die Unterlagen von Vereinigungen zur Wahrung von Transparenz und Rechenschaftspflicht zwar überprüfen dürfen, Staaten jedoch sicherstellen müssen, dass dies nicht willkürlich geschieht und dabei die Rechte auf Schutz vor Diskriminierung und Schutz der Privatsphäre geachtet werden. Andernfalls würde dies eine Einschränkung der Unabhängigkeit von Organisationen darstellen und deren Mitglieder in Gefahr bringen.²¹

¹⁸ Resolution des UN-Menschenrechtsrats, 22/6, *Protecting human rights defenders*, UN-Dok. A/HRC/Res/22/6, Abs. 9.b, http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/22/6

¹⁹ *Human Rights Committee and Viktor Korneenko et al v. Belarus*, (1274/2004) UN-Dok. CCPR/C/88/D/1274/2004, 2006, Abs. 7.2, <http://hrlibrary.umn.edu/undocs/1274-2004.html>; Bericht des UN-Sonderberichterstatters für Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, 2013, UN-Dok. /HRC/23/39, Abs. 16, https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.39_EN.pdf

²⁰ Bericht des UN-Sonderberichterstatters für Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit, 2012, UN-Dok. A/HRC/20/27, Paragraf 69, https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27_en.pdf

²¹ Ebd., Abs. 65

3. WIE DIE ARBEIT VON ZIVILGESELLSCHAFTLICHEN ORGANISATIONEN ERSCHWERT WIRD

In zahlreichen Ländern werden Maßnahmen eingeführt oder angewandt, welche die Arbeit von NGOs erschweren. Besonders betroffen sind dabei Organisationen, die den Behörden gegenüber kritisch eingestellt oder deren Aktivitäten unerwünscht sind. Am weitesten verbreitet sind Erschwernisse bei der Registrierung. Allerdings behindern auch unverhältnismäßige bürokratische Anforderungen, wie etwa das regelmäßige Erstellen detaillierter Tätigkeitsberichte, die Arbeit von Organisationen. Darüber hinaus haben die Behörden in vielen Ländern die Befugnis, Organisationen streng zu kontrollieren und zu überwachen.

3.1 REGISTRIERUNG

Die Registrierung von zivilgesellschaftlichen Organisationen wird in vielen Ländern durch Gesetze und Vorschriften erschwert. So muss oftmals eine Genehmigung für die Tätigkeitsaufnahme oder den Erhalt des Status als juristische Person eingeholt werden. Zudem sind die Verfahren zur Registrierung häufig langwierig, teuer und undurchsichtig.

Das Recht auf Vereinigungsfreiheit wird durch internationale Menschenrechtsnormen geschützt. Dabei ist es unwichtig, ob eine Organisation offiziell registriert ist oder nicht.²² Einige Vereinigungen entscheiden sich für eine Registrierung, um den Status als juristische Person und somit bestimmte Rechte zu erhalten. Dies kann beispielsweise notwendig für die Gewährung staatlicher Mittel, den Abschluss von Verträgen, die Einstellung von Personal und das Eröffnen von Bankkonten sein. Dennoch gibt es auch zahlreiche Gründe, aus denen sich Organisationen gegen eine solche Registrierung entscheiden.

Den Status als juristische Person zu erlangen, ist unerlässlich für die Wahrnehmung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit. In den meisten Ländern gibt es hierzu entweder ein Mitteilungsverfahren, bei dem Organisationen die Behörden lediglich über die Gründung informieren, oder ein Genehmigungsverfahren, bei dem die Behörden der Organisation die Aufnahme ihrer Tätigkeiten erst erlauben müssen. Der Sonderberichterstatter für Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit hat empfohlen, das Mitteilungsverfahren als Standard zu übernehmen. Da den Behörden bei diesem kein Ermessensspielraum eingeräumt wird, werden willkürliche oder diskriminierende Entscheidungen, welche das Recht auf Vereinigungsfreiheit verletzen würden, verhindert. Bei einem Genehmigungsverfahren hingegen beantragt eine Vereinigung die Registrierung und muss dann auf eine Bestätigung seitens der Behörden warten. Es hat sich gezeigt, dass dies langwierig ist, häufig mit weiteren Anforderungen verknüpft wird und willkürlichen

²² Bericht des UN-Sonderberichterstatters für Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit, 2012, UN-Dok. A/HRC/20/27, Abs. 56, https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27_en.pdf

Entscheidungen seitens der Behörden Vorschub leistet.²³

In der Praxis sind die Auflagen, Schritte und zeitlichen Abläufe von Registrierungsverfahren häufig komplex und undurchsichtig, was zu Verwirrungen und oftmals auch zur Ablehnung der Anträge führt. In einigen Fällen lehnen die Behörden die Registrierung von Organisationen aufgrund fadenscheiniger Gründe oder völlig unbegründet ab. Nicht immer stehen Organisationen dann wirksame Rechtsmittel zur Verfügung, um vor einem unparteiischen und unabhängigen Gericht gegen diese Entscheidung vorzugehen.

Bürokratische Hürden und komplizierte Registrierungsverfahren können zudem darauf abzielen, Informationen für geheimdienstliche Zwecke zu sammeln, unerwünschte Organisationen zu entmutigen oder zur Auflösung zu zwingen, kritische Stimmen zum Schweigen zu bringen und diejenigen abzuschrecken, die sich die anfallenden Kosten nicht leisten können.

In **Belarus** müssen sich NGOs beim Justizministerium registrieren lassen und unterstehen einer strengen Überwachung durch die Behörden. Für Organisationen zu arbeiten, deren Antrag auf Registrierung – oftmals willkürlich – abgelehnt worden ist, stellt eine Straftat dar. Das Gesetz über Vereinigungen²⁴ ermöglicht der Regierung einen weiten Ermessensspielraum, um Organisationen die Registrierung selbst wegen kleinster Beanstandungen zu verweigern. Personen, die im Namen einer nicht registrierten Organisation tätig sind, können strafrechtlich verfolgt werden.²⁵ In der Folge lassen sich immer mehr belarussische Organisationen in anderen Ländern registrieren oder verlegen ihre Aktivitäten teilweise oder ganz ins Ausland.²⁶

In **Aserbaidshan**²⁷ muss die Registrierung von NGOs durch das Justizministerium genehmigt werden. Zudem sind diese Organisationen verpflichtet, darzulegen, dass sie die „moralischen Werte“ Aserbaidshans respektieren und nicht an „politischer oder religiöser Propaganda“ beteiligt sind. NGOs dürfen nur finanzielle Mittel beziehen, die per Überweisung auf ein Konto eingehen. Dies erleichtert es dem Staat nicht nur, die Finanzbewegungen zu kontrollieren, sondern macht nicht registrierten Organisationen die Finanzierung unmöglich, da sie ohne den Status einer juristischen Person kein Konto eröffnen können.

In **Pakistan** hat das Innenministerium die Registrierungsanträge von 18 internationalen

²³ Ehemaliger UN-Sonderberichterstatter für Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, *Legal personality and registration*, FOAA Online, <http://freeassembly.net/foaa-online/legal-personality-registration/>

²⁴ Gesetz über öffentliche Vereinigungen (1994, 2011 überarbeitet), <https://www.legislationline.org/topics/country/42/topic/1>

²⁵ Am 15. Dezember 2005 wurde Paragraf 193.1 zum belarussischen Strafgesetzbuch hinzugefügt. Dieser macht jegliche Aktivitäten im Namen einer nicht registrierten Organisation, einschließlich von Parteien und religiösen Organisationen, zu einer Straftat, die mit einer Geldstrafe oder bis zu zwei Jahren Haft geahndet wird; Amnesty International, *What is not permitted is prohibited. Silencing civil society in Belarus* (Index: EUR 49/002/2013)

²⁶ Civicus Monitor, *Activists face tougher regulation and state surveillance*, 8. Juli 2016, <https://monitor.civicus.org/newsfeed/2016/07/08/be-updated/>

²⁷ Gesetz über NGOs von 2000 sowie die überarbeiteten Versionen des Gesetzes von 2009 und 2013

NGOs ohne Angabe von Gründen abgelehnt, darunter auch den von *ActionAid*, einer unabhängigen Organisation, die sich für die Bekämpfung von Hunger, Armut und Ungerechtigkeit einsetzt. Im Oktober 2018 wurden die betroffenen Organisationen angewiesen, das Land zu verlassen.²⁸

In **Afghanistan** sind Vereinigungen und NGOs in zwei unterschiedlichen Gesetzen geregelt.²⁹ NGOs müssen eine Registrierung beim Wirtschaftsministerium beantragen. Für afghanische Organisationen beträgt die Registrierungsgebühr 10.000 Afghani (etwa 120 Euro). Für internationale NGOs liegt die Gebühr bei 1000 US-Dollar (etwa 880 Euro). Die Anträge auf Registrierung einer neuen Organisation werden dann von zwei Kommissionen überprüft, welche die endgültige Genehmigung ausstellen können. NGOs müssen alle sechs Monate einen Tätigkeitsbericht einreichen. Versäumen sie es, innerhalb von sechs Monaten nach dem Fälligkeitsdatum einen solchen Bericht zu übermitteln, kann ihnen die Registrierung entzogen werden.

Vereinigungen müssen sich beim Justizministerium registrieren. Seit 2013 ist bei erstmaliger Antragstellung für den Erhalt eines nur drei Jahre gültigen Registrierungsbescheids eine Gebühr in Höhe von 10.000 Afghani (etwa 120 Euro) zu entrichten. Für die Erneuerung des Bescheids wird je eine Gebühr von 5.000 Afghani (etwa 60 Euro) fällig. Das Gesetz über Vereinigungen verbietet die Durchführung von Aktivitäten als nicht registrierte Gruppierungen, was eine Registrierung faktisch zwingend macht.

In **Kambodscha**³⁰ wurden 2015 per Gesetz eine Registrierungspflicht, aufwändige Berichtspflichten und vage formulierte Rechtfertigungsgründe für die Ablehnung oder Aufhebung von Registrierungen eingeführt. So wird beispielsweise eine fehlende „politische Neutralität“ als Begründung für das Zurückweisen von Registrierungsanträgen und die Schließung von NGOs und anderen Vereinigungen genutzt, ohne dass das Gesetz eine entsprechende Definition enthält.³¹ Im September 2017 wurde die lokale Organisation *Equitable Cambodia* (Gerechtes Kambodscha) wegen mutmaßlicher Verstöße gegen das 2015 erlassene Gesetz angewiesen, mehrere Wochen lang alle Tätigkeiten einzustellen. Die Organisation soll es versäumt haben, innerhalb von 30 Tagen nach Registrierung Kontoauszüge an das Innenministerium weiterzuleiten und Tätigkeits- sowie Finanzberichte zu übermitteln.³² Im Februar 2018 konnte *Equitable Cambodia* die Arbeit

²⁸ „Civil Society urges government to revisit its INGO registration policy framework“, *Daily Times*, 10. Oktober 2018, <https://dailytimes.com.pk/308541/civil-society-urges-government-to-revisit-its-ingo-registration-policy-framework/>; Thomson Reuters Foundation news, *Pakistan tells 18 international NGOs to leave - ActionAid*, 4. Oktober 2018, <http://news.trust.org/item/20181004125318-duvhq/>

²⁹ Gesetz über Vereinigungen (2013 – 2017 überarbeitet) und Gesetz über Nichtregierungsorganisationen (2005). Inländische NGOs sind als Organisationen definiert, die gegründet werden, um bestimmte Ziele zu verfolgen. Vereinigungen sind als soziale, unpolitische und gemeinnützige Organisationen definiert, die von einer Gemeinschaft, Gewerkschaft, Versammlung, Stiftung etc. für einen fachlichen oder technischen Zweck gegründet werden.

³⁰ Gesetz über Vereinigungen und NGOs, 2015

³¹ Amnesty International, *Cambodia: Immediately withdraw draft law on associations and non-governmental organizations* (LANGO) (Index ASA 23/2029/2015)

³² Amnesty International, *Cambodia: Ongoing crackdowns on the political opposition, civil society and independent media must be addressed by the Human Rights Council* (Index: ASA 23/7909/2018); „Land rights

wieder aufnehmen.³³

In **Laos** wurde 2017 ein Dekret erlassen,³⁴ welches die Behörden mit weitreichenden Befugnissen ausstattet. Unter anderem ist es ihnen möglich, Vereinigungen willkürlich zu kontrollieren und/oder ihre Gründung zu verhindern sowie ihre Schließung anzuordnen, ohne dass sie dagegen vorgehen können. Zudem haben sie weitreichende Befugnisse zur Überprüfung, Überwachung und Beschränkung der Tätigkeiten und Finanzierungsquellen von Vereinigungen und die Möglichkeit, Organisationen und ihre Mitglieder bei Nichteinhaltung von Vorschriften strafrechtlich zu verfolgen. Mit dem Dekret sind außerdem Maßnahmen zur Kriminalisierung von nicht registrierten Vereinigungen und zur strafrechtlichen Verfolgung von deren Mitgliedern eingeführt worden.³⁵ In der Folge ist es Gruppen, die auf eine Registrierung verzichtet haben, nahezu unmöglich, weiterzuarbeiten. Das Dekret hat eine weitreichende abschreckende Wirkung und führt dazu, dass es einige Personen nicht einmal mehr wagen, sich öffentlich als Menschenrechtsverteidiger_innen zu bezeichnen.

In **Malaysia** sind die Möglichkeiten zur Gründung von Vereinigungen stark eingeschränkt. Obwohl das Gesetz über Vereinigungen bereits 1966 erlassen wurde, ist es noch immer unverändert in Kraft. Es beinhaltet vage formulierte und sehr hohe Auflagen für die Registrierung, welche es den Behörden ermöglichen, die Arbeit von „unerwünschten“ Vereinigungen gezielt zu unterbinden. Man hat in den vergangenen Jahren mehreren Organisationen auf Grundlage dieses Gesetzes die Registrierung willkürlich verwehrt, oder sie als unerwünscht eingestuft. 2014 erklärte das Innenministerium zwei Zusammenschlüsse von NGOs für rechtswidrig; sie erhielten jedoch die Erlaubnis, weiterzuarbeiten. Im Falle der *Coalition of Malaysian NGOs* (COMANGO) wurde als Grund angegeben, dass sie nicht über die erforderliche Registrierung verfüge und einige der 54 Organisationen, aus denen der Zusammenschluss besteht, „nicht islamisch“ seien.³⁶ Auch im Fall von *Negara-Ku*, einem Zusammenschluss von mehr als 80 malaysischen NGOs, wurde die fehlende offizielle Registrierung als Begründung genannt.³⁷

In **Ägypten** sieht das Gesetz über Vereinigungen von 2017 (Gesetz 70/2017) Haft- und Geldstrafen vor, wenn NGOs sich nicht registrieren lassen. In dem entsprechenden Paragraphen heißt es, dass „die Gründung oder das Betreiben einer Einrichtung, die Tätigkeiten nachgeht, welche per Gesetz als zivilgesellschaftliche Tätigkeiten betrachtet werden“, bei Nichteinhaltung der gesetzlichen Vorschriften mit einer Haftstrafe von

NGO suspended”, *The Phnom Penh Post*, 29. September 2018, <https://www.phnompenhpost.com/national/land-rights-ngo-suspended>

³³ “Equitable Cambodia allowed to reopen”, *The Phnom Penh Post*, 26. Februar 2018, <https://www.phnompenhpost.com/national/equitable-cambodia-allowed-reopen>

³⁴ Dekret über Vereinigungen von 2017

³⁵ Amnesty International, *Laos: Joint open letter on repeal of decree on associations* (Index: ASA 26/7608/2017)

³⁶ FIDH (International Federation for Human Rights), *Malaysia: Coalition of Malaysian NGOs COMANGO declared an “unlawful organisation”*, 14. Januar 2014, <https://www.fidh.org/en/region/asia/malaysia/14468-malaysia-coalition-of-malaysian-ngos-comango-declared-an-unlawful>

³⁷ International Center for Non-Profit Law, *Malaysia*, letzte Aktualisierung am 16. August 2018, <http://www.icnl.org/research/monitor/malaysia.html>

mindestens einem Jahr und bis zu fünf Jahren Haft und einer Geldstrafe zwischen 50.000 und einer Million ägyptischer Pfund (ca. 2600 Euro – ca. 51.000 Euro) bestraft wird.³⁸

In **Algerien** wurde 2012 ein Gesetz erlassen,³⁹ welches das Einholen einer Genehmigung durch die Behörden vor der Gründung einer Vereinigung vorschreibt. Im Falle einer Ablehnung haben die Antragsteller_innen die Möglichkeit, innerhalb von drei Monaten Rechtsmittel gegen die Entscheidung einzulegen. Zahlreiche Anträge auf Registrierung sind seit Verabschiedung des Gesetzes unbeantwortet geblieben, so dass sich viele Menschenrechtsgruppen in einem rechtlichen Schwebestadium befinden. Auch das Büro von Amnesty International in Algerien wartet noch immer auf eine Antwort seitens der Behörden. Jedes Mitglied einer Organisation, die nicht registriert ist oder von den Behörden vorläufig geschlossen oder aufgelöst wurde und dennoch weiter tätig ist, kann mit bis zu sechs Monaten Haft und hohen Geldbußen bestraft werden. Im Mai 2013 wurde Abdelkader Kherba, Mitglied der algerischen Liga für die Verteidigung der Menschenrechte sowie des nationalen Komitees für die Rechte der Arbeitslosen, gemäß dem Gesetz von 2012 zu zwei Monaten Haft auf Bewährung und einer Geldstrafe verurteilt, weil er 2011 Flugblätter mit Informationen zur Arbeitslosigkeit verteilt hatte.⁴⁰ Im Februar 2018 versiegelten die Behörden die Büros der Frauenrechts-NGOs FARD (*Femmes Algériennes Revendiquant leurs Droits*) und AFEPEC (*Association Féministe pour l'Épanouissement de la Personne et l'Exercice de la Citoyenneté*), die daraufhin ihre Arbeit vorübergehend einstellen mussten. Als Begründung wurde angegeben, dass sie nicht über eine rechtmäßige Registrierung verfügen würden. Die beiden Organisationen, die bereits seit den 1990er Jahren aktiv sind, haben daraufhin erneut einen Antrag auf Registrierung gestellt. Im Mai 2018 wurde der Registrierung von FARD zugestimmt, nachdem die NGO vor ein Verwaltungsgericht gezogen war. AFEPEC hat noch keine Antwort von den Behörden erhalten.⁴¹

In **Bahrain** sieht ein Gesetz⁴² bereits seit Jahrzehnten vor, dass sich Organisationen bei den Behörden registrieren müssen. Vage formulierte Bestimmungen ermöglichen es der Regierung, Registrierungsanträge abzulehnen, Organisationen vorübergehend zu schließen oder aufzulösen und deren Arbeit zu überwachen und zu beeinflussen. Die bahrainische Regierung hat sogar die Befugnis, vorläufige Geschäftsführer_innen oder Vorstandsmitglieder von Organisationen zu bestellen. Seit 2004 lehnen die Behörden immer wieder Registrierungsanträge ab, so wie im Falle der bahrainischen Jugendorganisation für Menschenrechte (*Bahrain Youth Society for Human Rights*) und der Organisation zur Wahlbeobachtung *Nazaha*. Darüber hinaus wurde das Menschenrechtszentrum von Bahrain (*Bahrain Center for Human Rights*) willkürlich geschlossen. Sowohl die Gründung als auch

³⁸ Gemäß Paragraf 87(e) des Gesetzes über Vereinigungen 70/2017

³⁹ Gesetz Nr. 12-06 über Vereinigungen; Amnesty International, *Algeria: Submission to the United Nations Human Rights Committee*, (Index: MDE 28/8455/2018)

⁴⁰ Amnesty International, *Algeria: New law on associations used to stifle civil society* (Pressemitteilung, 7. Mai 2013)

⁴¹ Amnesty International, *Algeria: Disturbing clampdown against civil society as two women's NGOs forced to close*, 2. März 2018

⁴² Gesetz über Vereinigungen, Soziale und Kulturelle Vereine, Private Organisationen im Bereich Jugendarbeit und Sport und Private Institutionen von 1989

die Leitung von nicht registrierten international agierenden Organisationen wird in Bahrain strafrechtlich verfolgt.⁴³ Die meisten Menschenrechtsorganisationen müssen das Risiko eingehen und ohne Registrierung arbeiten, oder aber sie gehen ins Ausland.

Die **iranischen** Behörden nutzen Bestimmungen des Islamischen Strafgesetzbuchs, um Aktivitäten von Menschenrechtsverteidiger_innen und zivilgesellschaftlichen Organisationen unter Strafe zu stellen. Dies hat dazu geführt, dass es unabhängigen Menschenrechtsorganisationen unmöglich ist, sich zu registrieren und ihrer Arbeit nachzugehen. Zudem werden sogar informelle Netzwerke und Kampagnen, wie die Gruppe „*Step by Step Abolition of the Death Penalty*“ (Legam), die sich für die Abschaffung der Todesstrafe im Iran einsetzt, kriminalisiert.⁴⁴ Einige Personen sind bereits wegen ihrer Verbindung zu Legam und ähnlichen losen Netzwerken und Kampagnen zu langjährigen Haftstrafen verurteilt worden. Hierzu gehören auch die bekannte Menschenrechtsanwältin Nasrin Sotoudeh und die Menschenrechtsverteidigerin Narges Mohammadi. Zu den Vorschriften des Strafgesetzbuchs, die immer wieder genutzt werden, um die Aktivitäten von Menschenrechtsverteidiger_innen und zivilgesellschaftlichen Organisationen zu kriminalisieren, gehören Paragraf 610: „Versammlung und Verschwörung zur Begehung von Straftaten gegen die nationale Sicherheit“, Paragraf 498: „Gründung einer aus mehr als zwei Personen bestehenden Gruppe zur Störung der nationalen Sicherheit“ und Paragraf 499: „Mitgliedschaft in einer Gruppe, die das Ziel hat, die nationale Sicherheit zu stören“. Durch die weit gefassten und vage formulierten Definitionen dieser Straftaten ist den Behörden eine willkürliche Anwendung der Vorschriften möglich. Dies stellt einen Verstoß gegen das Legalitätsprinzip dar.

In **Äquatorialguinea** ist es gesetzlich⁴⁵ geregelt, zu welchen Themen zivilgesellschaftliche Organisationen arbeiten dürfen. Menschenrechte gehören nicht dazu. Seit 2006 gibt es eine informelle Vereinbarung, die es bestimmten Menschenrechtsorganisationen erlaubt, ihrer Arbeit nachzugehen. Ihre Situation ist jedoch sehr unsicher und nur solche Organisationen, die der Regierung nahestehen, können tatsächlich bestehen. In der Vergangenheit sind bereits einige NGOs, wie etwa die Anwaltsvereinigung und der Presseverband, ohne Begründung verboten worden.⁴⁶

Auf **Kuba** sind „unerlaubte“ Vereinigungen, Treffen oder Demonstrationen von nicht rechtmäßig registrierten Gruppen verboten.⁴⁷ Gemäß dem Gesetz über Vereinigungen⁴⁸ müssen die Gründer_innen einer Organisation deren offizielle Registrierung beim

⁴³ Paragraf 163 des bahrainischen Strafgesetzbuchs

⁴⁴ Siehe Amnesty International, *Caught in a web of repression: Iran's human rights defenders under attack* (Index: MDE 13/6446/2017)

⁴⁵ Allgemeines Gesetz 11/1992 über Vereinigungen (1992) und Gesetz 1/1999 über Nichtregierungsorganisationen (1999)

⁴⁶ UN-Wirtschafts- und Sozialrat, *Civil and political rights, including the question of freedom of expression, Report submitted by Mr. Ambeyi Ligabo, Special Rapporteur on the right to freedom of opinion and expression, Mission to Equatorial Guinea*, E/CN.4/2003/67/Add.2, 2003, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G03/100/35/PDF/G0310035.pdf?OpenElement>

⁴⁷ Paragrafen 208-209 des kubanischen Strafgesetzbuchs

⁴⁸ Gesetz 54: Gesetz über Vereinigungen von 1985

Justizministerium beantragen. Das Ministerium lehnt solche Anträge in der Regel jedoch ab oder lässt sie unbeantwortet. Damit wird die legitime Arbeit von Menschenrechtsorganisationen – und unabhängigen Menschenrechtsanwält_innen – faktisch verboten. Der rechtliche Schwebezustand, in dem sich die unabhängige Zivilgesellschaft in der Folge befindet, birgt die Gefahr von Drangsalierungen und willkürlichen Inhaftierungen.

Cubalex, einer Gruppe von unabhängigen Menschenrechtsanwält_innen, die kostenlose Beratung in rechtlichen und menschenrechtlichen Fragen anbieten, war es beispielsweise jahrelang unmöglich, sich zu registrieren. Im September 2016 durchsuchten die Behörden die Büros der Gruppe, ohne dafür einen Beschluss vorzulegen. Sie nahmen Laptops und Dokumente mit und erklärten, dass gegen Cubalex wegen Steuerhinterziehung ermittelt werde und möglicherweise strafrechtliche Konsequenzen auf sie zu kämen. Die Leiterin von *Cubalex* wurde im Mai 2017 vom Generalstaatsanwalt vorgeladen und darüber informiert, dass man einige Mitglieder der Organisation strafrechtlich verfolgen werde. Ihnen werde vorgeworfen, für ihre rechtsberatenden Tätigkeiten bezahlt worden zu sein und Dokumente gefälscht zu haben. Die Organisation hatte für das Anbieten von rechtlichem Beistand und die Überwachung der Einhaltung der Menschenrechte finanzielle Mittel von einer US-amerikanischen Institution erhalten. Die kubanischen Behörden verbreiten die Vorstellung, dass jeder, der öffentlich den Ansichten der Regierung widerspricht, im Auftrag der US-Regierung handelt. Menschenrechtsverteidiger_innen, die Gelder aus dem Ausland und insbesondere aus den USA erhalten, werden aus diesem Grund stigmatisiert.⁴⁹

Zahlreiche weitere Länder haben bereits neue Rechtsvorschriften auf den Weg gebracht, die im Falle einer Verabschiedung die Registrierung von zivilgesellschaftlichen Organisationen erschweren würden.

In der **Demokratischen Republik Kongo** beispielsweise zielt der Entwurf für ein Gesetz über Non-Profit-Organisationen darauf ab, die administrative Kontrolle über NGOs mithilfe von schwerfälligen Registrierungsverfahren und Gebühren auszuweiten. Zudem sollen strenge Auflagen für den Erhalt von finanziellen Mitteln aus dem Ausland und die Berichterstattung eingeführt werden.⁵⁰

In **Guatemala** würde das Gesetz 5257 die Auflagen für zivilgesellschaftliche Organisationen und die Kontrollmöglichkeiten durch die Behörden ausweiten. Organisationen, die staatliche Mittel erhalten, müssten sich bei mehreren Institutionen registrieren, darunter das Innenministerium (*Ministerio de Gobernación*), das Sekretariat für Planung und Programmierung (*SEGEPLAN*), die Oberaufsicht der Finanzverwaltung (*SAT*), der Rechnungshof (*CGC*) und in einigen Fällen das Außenministerium (*Ministerio de Relaciones Exteriores*). Das Gesetz sieht zudem vor, dass NGOs sofort die Registrierung entzogen wird, wenn diese finanzielle Mittel aus dem Ausland mit dem Ziel einsetzen, die „öffentliche Ordnung zu verändern“. Sogar das Organisieren einer friedlichen

⁴⁹ Amnesty International, *“Your mind is in prison”*. Cuba’s web of control over free expression and its chilling effect on everyday life (Index: AMR 25/7299/2017)

⁵⁰ Hohes Kommissariat der Vereinten Nationen für Menschenrechte, *Democratic Republic of Congo: UN experts urge review of draft NGO bill*, 4. Juni 2018, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23170&LangID=E>

Demonstration könnte darunterfallen. Wenn NGOs Mittel aus dem Ausland erhalten, sieht das Gesetz 5257 vor, dass sie dies innerhalb von 30 Tagen nach Erhalt melden und detailliert darlegen, um welche Summe es sich handelt, woher das Geld stammt und wozu es genutzt wird. Zahlreiche Menschenrechts-NGOs in Guatemala sind von internationalen Geldern abhängig. Daher scheint dies der Versuch zu sein, die internationale Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Menschenrechte zu kontrollieren und die Rechte auf Meinungs- und Vereinigungsfreiheit einzuschränken.⁵¹ Als der vorliegende Bericht verfasst wurde, stand die dritte Lesung des Gesetzesvorschlags im Parlament gerade bevor.

3.2 UNVERHÄLTNISSMÄSSIGE AUFLAGEN, WILLKÜRLICHE EINMISCHUNG UND SCHLIESSUNGEN

„Im Juli fingen die Festnahmen an. Ich wurde im August im Zusammenhang mit Aktionen und Demonstrationen der Menschenrechtsgruppe *Human Rights Club* festgenommen. Das hat eine schreckliche Atmosphäre geschaffen. Diejenigen, die nicht festgenommen oder strafrechtlich verfolgt wurden, mussten ihre Organisationen schließen oder ihre Projekte einstellen. Viele haben Aserbaidshjan verlassen, um im Ausland zu arbeiten.“

Rasul Jafarov, Gründer der NGO *Human Rights Club*, zu Gesetzesänderungen in Aserbaidshjan, welche die Arbeit von zivilgesellschaftlichen Organisationen stark beeinträchtigen.

Wie bereits beschrieben, geht die Einführung strenger Auflagen für die Registrierung oft mit weiteren komplizierten und hohen Anforderungen in allen Bereichen einher. So sind Organisationen beispielsweise häufig verpflichtet, regelmäßig detaillierte Bericht zu ihren Aktivitäten und Finanzen einzureichen. Auch Steuergesetze werden in einigen Ländern dazu genutzt, zivilgesellschaftliche Organisationen zu kontrollieren und zu bestrafen. Wird gegen Auflagen verstoßen, kann dies den Entzug der Registrierung, die Suspendierung von Lizenzen und Aktivitäten sowie strafrechtliche Maßnahmen nach sich ziehen. Die Bestimmungen sind oftmals vage formuliert, was willkürlichen Entscheidungen Vorschub leistet und Ermessensspielräume schafft, so dass die Behörden ungehindert gegen bestimmte Organisationen vorgehen können. In der Folge arbeiten zivilgesellschaftliche Organisationen häufig unter strenger Überwachung und werden manchmal sogar ausspioniert.⁵² Viele sehen sich daher zu Selbstzensur gezwungen, oder müssen einen wesentlichen Teil ihrer Arbeitskraft und Ressourcen dafür einsetzen, Vergeltungsmaßnahmen zu entgehen.

⁵¹ The International Center for Not-for-Profit Law, *Civic Freedom Monitor: Guatemala*, letzte Aktualisierung am 12. Juli 2018, <http://www.icnl.org/research/monitor/Guatemala.html>; Civicus Monitor, *Civil society reports staggering number of attacks against activists in 2017, with 52 HRDs killed*, 29. März 2018, <https://monitor.civicus.org/newsfeed/2018/03/29/civil-society-reports-staggering-number-attacks-against-activists-2017-53-hrds-killed/>

⁵² Cooperation with the United Nations, its representatives and mechanisms in the field of human rights, Bericht von 2018, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/247/10/PDF/G1824710.pdf?OpenElement> und Bericht von 2017, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/080/50/PDF/G1808050.pdf?OpenElement>

Mit den administrativen Anforderungen, die Organisationen erfüllen müssen, wird häufig gegen das Recht auf Privatsphäre verstoßen. So wird vor Erteilung oder Neuausstellung der Registrierung oftmals eine sehr genaue Überprüfung aller Mitglieder, Tätigkeiten und finanzieller Mittel durchgeführt. In einigen Ländern müssen Antragsteller_innen sogar persönliche, für das Registrierungsverfahren nicht relevante Informationen preisgeben oder die Identität von allen Geldgeber_innen und Unterstützer_innen offenlegen. In anderen Ländern haben die Behörden die Möglichkeit, wichtige Entscheidungen von Organisationen zu beeinflussen. So ist manchmal vorgeschrieben, dass Regierungsvertreter_innen bei Vorstandstreffen anwesend sind, oder die Behörden haben die Befugnis, bei der Festlegung der Satzung, Struktur und Tätigkeitsbereiche einer Vereinigung einzugreifen.

In **Aserbaidschan** sind mit Gesetzesänderungen⁵³ weitere Auflagen für die Registrierung und Berichterstattung, Regelungen bezüglich des Erhalts und der Verwendung von Finanzhilfen sowie neue Strafen für Verstöße gegen diese Bestimmungen eingeführt worden.⁵⁴ Nach Inkrafttreten dieser Änderungen hat die für schwerwiegende Straftaten zuständige Staatsanwaltschaft strafrechtliche Ermittlungen gegen eine Vielzahl von nationalen und internationalen NGOs eingeleitet. Dutzende NGOs und deren Personal wurden Steuerprüfungen unterzogen, es wurden Konten eingefroren und Organisationen geschlossen. Zu den Betroffenen gehörten auch das Zentrum zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten (*Democracy and Human Rights Resource Center*), die Anwaltsvereinigung Aserbaidschans (*Azerbaijan Lawyers Association*) und das Institut für Medienrecht (*Media Rights Institute*). Mitarbeiter_innen von Organisationen wurden verhört, mit Reiseverboten belegt und inhaftiert. Darunter auch Angehörige des *Human Rights Clubs* und des Zentrums für Wahlbeobachtung und Demokratiestudien (*Election Monitoring and Democracy Studies Center*).⁵⁵

Rasul Jafarov – Human Rights Club (Aserbaidschan) – NGO, die zu bürgerlichen und politischen Rechten arbeitet

„Die Regierung setzt zivilgesellschaftliche Organisationen seit einigen Jahren systematisch unter Druck. Mit den Gesetzesänderungen sind die Aktivitäten von nicht registrierten NGOs als illegal eingestuft worden. Im April 2014 wurden strafrechtliche Ermittlungen eingeleitet. Der Staatsanwalt gab an, Informationen zu verdächtigen NGO-Aktivitäten und internationalen Geldgebern zu haben. Im Juli fingen die Festnahmen an. Ich wurde im August im Zusammenhang mit Aktionen und Demonstrationen der Menschenrechtsgruppe *Human Rights Club* festgenommen. Das

⁵³ Das Gesetz über Zuschüsse, das Gesetz über die staatliche Registrierung von und das staatliche Register über juristischen Personen und das Gesetz über Ordnungswidrigkeiten sind geändert worden.

⁵⁴ Die Gesetzesänderungen wurden 2009, 2013 und 2014 vorgenommen. Siehe International Center for Not-for-Profit Law, *Civic Freedom Monitor: Azerbaijan*, letzte Aktualisierung am 21. März 2018 <http://www.icnl.org/research/monitor/azerbaijan.html>; siehe auch Human Rights Club, *Joint package of proposals of representatives of Azerbaijan's civil society for improvement of legislation regulating the activities of civil society*, <https://www.humanrightsclub.net/wp-content/uploads/2017/09/Recommendations-of-civil-society-on-NGOs.pdf>

⁵⁵ Caucasus Civil Initiatives Center, *Shrinking Space for Civil Society in Azerbaijan*, 13. Juli 2016, <http://www.caucasusinitiative.org/en/researchs/2>; Amnesty International, *Aserbaidschan: Activists targeted by "government-sponsored" cyber-attack*, 10. März 2017

hat eine schreckliche Atmosphäre geschaffen. Diejenigen, die nicht festgenommen oder strafrechtlich verfolgt wurden, mussten ihre Organisationen schließen oder ihre Projekte einstellen. Viele haben Aserbaidschan verlassen, um im Ausland zu arbeiten.

Einige Organisationen können normal weitermachen. Aber für unabhängige Organisationen ist das einfach nicht möglich – man muss die Bedingungen der Regierung akzeptieren, oder in den Untergrund gehen. Wir können keine öffentlichen Aktionen durchführen oder Veranstaltungen, Konferenzen, Medienarbeit und Versammlungen nutzen, um auf die Menschen zuzugehen. Für alles braucht man eine Genehmigung von der Regierung, selbst wenn man einen Vertrag mit Geberorganisationen aus dem Ausland unterzeichnen will. Es ist nicht mehr möglich, irgendwelche Garantien für die Zukunft zu geben, was Verträge, Zuschüsse oder Gelder aus dem Ausland angeht. Und keiner weiß, ob er strafrechtlich verfolgt werden wird.

Ich wurde 2016 aus dem Gefängnis entlassen. Meine Motivation habe durch die Zeit in Haft nicht verloren. Die Inhaftierung hat meinen Willen, meinen Kampf weiterzuführen, sogar noch verstärkt. Wir mussten allerdings einige technische Veränderungen umsetzen, sind vorsichtiger geworden, besonders, was unsere öffentlichen Erklärungen angeht. Was die Regierung gemacht hat, ist nicht klug: NGOs werden mit ihrer Arbeit weitermachen, müssen dies aber nun im Untergrund oder aus dem Ausland tun. Es sollte im Interesse des Staates liegen, dass diese Organisationen weiter öffentlich arbeiten. Im Moment führt Aserbaidschan Verhandlungen mit der EU über ein bilaterales Abkommen. Die EU muss dies nutzen, um Druck auf unsere Regierung auszuüben und sie dazu zu bringen, unabhängige zivilgesellschaftliche Organisationen zu schützen.“⁵⁶

In **Kasachstan** sind NGOs seit einer Gesetzesänderung von 2015⁵⁷ verpflichtet, der Regierung ausführliche Informationen zu ihren Mitarbeiter_innen, Vermögenswerten, Geldgeber_innen und Tätigkeiten zu übermitteln. Kommt man dem nicht nach, so kann dies mit Geldstrafen und der vorübergehenden Suspendierung aller Tätigkeiten geahndet werden. 2017 sprach ein Gericht der Stadt Almaty die Menschenrechts-NGO *International Legal Initiative* schuldig, ihre Steuern nicht gezahlt zu haben. Sechs Monate zuvor war die Organisation einer Steuerprüfung unterzogen worden. Die Mitglieder der NGO sind der Ansicht, dass dies ein Versuch war, sie wegen ihrer Arbeit einzuschüchtern und zu drangsalieren. Insbesondere, weil sie friedliche Demonstrierende, die im Mai 2016 inhaftiert worden waren, rechtlich beraten hatten.⁵⁸

In **Pakistan** sind durch eine 2015 erlassene Richtlinie⁵⁹ zahlreiche administrative, finanzielle und anderweitige Einschränkungen für NGOs eingeführt worden. Unter

⁵⁶ Interview mit Rasul Jafarov, Oktober 2018

⁵⁷ Änderung des Gesetzes über Non-Profit-Organisationen von 2015

⁵⁸ Amnesty International, *Kazakhstan: Persecution of NGO for "failure to pay taxes" as authorities again claim down on dissent*, 10. Mai 2017

⁵⁹ Richtlinie zur Regelung von internationalen Nichtregierungsorganisationen (*Policy for Regulation of International Non-Governmental Organizations*) von 2015

anderem sieht die Richtlinie vor, dass Arbeitspläne im Vorhinein genehmigt und Projektbudgets offengelegt werden müssen. Darüber hinaus sind die Beteiligung an nur vage definierten „politischen Aktivitäten“ und Recherchetätigkeiten zu nicht genehmigten Themenbereichen verboten. Wird gegen diese Auflagen verstoßen, so kann ausländischen Mitarbeiter_innen das Visum oder der Organisation die Registrierung entzogen werden.⁶⁰ Es besteht die Gefahr, dass die Richtlinie dazu genutzt werden könnte, Kritik an der Regierung zu unterdrücken und das Recht auf Meinungsfreiheit zu beschränken.⁶¹ Zahlreiche NGOs – und insbesondere solche, die sich für die Menschenrechte einsetzen – geben an, dass Angehörige des Geheimdienstes regelmäßig in ihre Büros kommen und Informationen zu den Mitarbeiter_innen und Tätigkeiten der Organisationen erfragen. Im Dezember 2016 ordneten die Behörden die Schließung der NGO *South Asia Partnership Pakistan* an, weil diese einen „kritischen Parallelbericht“ an den UN-Menschenrechtsrat übermittelt haben soll.⁶² Auch der stellvertretende UN-Generalsekretär für Menschenrechte hat Übergriffe gegen Mitglieder von Menschenrechtsorganisationen, die Informationen an UN-Mechanismen und -Institutionen weitergeleitet haben, in Pakistan dokumentiert.⁶³

Mitarbeiter einer Organisation, die sich durch politische Fürsprache für Gerechtigkeit und Gleichheit in Pakistan einsetzt

„Pakistan scheint Teil eines globalen Trends zu sein, bei dem inmitten einer populistischen Politik ein „Nationalismus“ im Vordergrund steht, der sich auf Dinge wie ethnische Herkunft und Religion stützt. Deswegen ist die derzeitige Politik nicht mit Internationalismus und multilateraler Zusammenarbeit vereinbar. Internationale Entwicklungsorganisationen sind nicht gern gesehen. Eine 2015 erlassene Richtlinie wurde willkürlich abgefasst und angewandt. Zahlreichen pakistanischen Organisationen ist die erstmalige oder die erneute Registrierung verwehrt worden, was Einschränkungen der finanziellen Mittel bedeutet. Meiner Organisation wurde es kürzlich verboten, Seminare abzuhalten und in bestimmten Bezirken Aktionen durchzuführen. Häufig finden die Behörden einen Weg, die Organisatoren von Konferenzen davon abzuhalten, Mitglieder meiner Organisation einzuladen. NGOs werden angewiesen, bestimmte Begriffe wie Extremismus, Friedensförderung oder Konfliktlösung nicht zu verwenden. Meine Organisation betreibt Selbstzensur, um zu vermeiden, dass diese Themen konkret behandelt werden. Die Zeitungen weigern sich, Artikel mit einem kritischen Unterton zu veröffentlichen. 2018 steht es schlecht um die Meinungsfreiheit.“⁶⁴

⁶⁰ The International Center for Not-for-Profit-Law, *Comments on the Policy for regulation of international non-governmental organizations (INGOs) in Pakistan*, 22. Dezember 2015, http://www.icnl.org/programs/asia/ICNL_Analysis_Pakistan%20INGO%20Policy.pdf

⁶¹ Amnesty International, *Pakistan: Government must ensure the protection of human rights defenders* (Index: ASA 33/3045/2015)

⁶² Amnesty International, *Pakistan: Widespread human rights violations continue* (Index: ASA 33/6513/2017)

⁶³ Cooperation with the United Nations, its representatives and mechanisms in the field of human rights, 2017, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/080/50/PDF/G1808050.pdf?OpenElement>

⁶⁴ Interview mit einem Menschenrechtsverteidiger, Oktober 2018. Aus Sicherheitsgründen wird der Name nicht genannt.

In **Ägypten** führte das Gesetz 70/2017⁶⁵ zu weiteren Einschränkungen und Auflagen für internationale zivilgesellschaftliche Organisationen. Das Registrierungsverfahren wurde übermäßig erschwert, da die Behörden mit dem Gesetz die Möglichkeit erhalten haben, entsprechende Anträge aufgrund ungenau definierter Gründe abzulehnen. Zudem ermöglicht es den Behörden, NGOs aufgrund von vage formulierten Verstößen wie „Schädigung der nationalen Einheit und Störung der öffentlichen Ordnung“ aufzulösen oder deren Mitarbeiter_innen strafrechtlich verfolgen zu lassen.⁶⁶ Laut dem ehemaligen UN-Hochkommissar für Menschenrechte „unterwirft dieses Gesetz die Zivilgesellschaft derart umfassenden Einschränkungen, dass es der Regierung faktisch die Leitung aller NGOs überträgt. Die entscheidende Funktion dieser NGOs, den Staat bezüglich seiner Verpflichtungen zum Schutz der Menschenrechte zur Rechenschaft zu ziehen, ist in der Vergangenheit bereits durch das Einfrieren von Vermögen, Reiseverbote, Schmutzkampagnen und strafrechtliche Verfolgungen stark beeinträchtigt worden. Mit diesem neuen Gesetz wird die Schlinge noch weiter zugezogen“.⁶⁷

Aida Seif al-Dawla, Nadeem-Zentrum für die Rehabilitierung von Opfern von Gewalt und Folter (Ägypten)

„Für das Gesetz 70 gibt es keinerlei Durchführungsverordnung und seine Anwendung liegt im Ermessen mehrerer Sicherheitsbehörden. Ohne dass Beweise vorgelegt wurden, hat man Hunderte Organisationen unter dem Vorwurf, der Muslimbruderschaft anzugehören, geschlossen oder ihre Vermögenswerte beschlagnahmt. Das harte Vorgehen gegen NGOs und insbesondere gegen Menschenrechtsorganisationen betrifft sowohl nicht registrierte als auch registrierte Organisationen, wie Nazra für feministische Studien [*Nazra for Feminist Studies*] und das Zentrum für die rechtliche Beratung ägyptischer Frauen [*Center for Egyptian Women's Legal Assistance*]. Man hat die Vermögen beider Organisation eingefroren, ihre Gründer mit Reiseverboten belegt und zur Befragung vor einen Richter des „Falls 173“ gestellt [ein laufendes Verfahren gegen zahlreiche nationale und internationale Organisationen wegen der Annahme von Geldern aus dem Ausland]. Nazra wurde zudem Steuerhinterziehung vorgeworfen, obwohl registrierte NGOs von der Steuer befreit sind. Diese beiden, wir und zahlreiche andere Menschenrechtsorganisationen sind derzeit Gegenstand von Ermittlungen und warten auf den Beginn des Verfahrens, das mit Strafen bis hin zu lebenslanger Haft enden könnte. Das Nadeem-Zentrum ist mit der Begründung geschlossen worden, wir würden Aktivitäten nachgehen, die nicht beim Gesundheitsministerium angemeldet seien. Zahlreiche unserer jüngeren

⁶⁵ Gesetz 70 über Vereine und andere Vereinigungen die zu zivilgesellschaftlichen Themen arbeiten. Im November 2018 forderte der ägyptische Präsident Abdel Fattah al-Sisi eine Überarbeitung des Gesetzes, woraufhin die ägyptische Regierung ein entsprechendes Verfahren eingeleitet hat. Weitere Informationen finden Sie hier: Amnesty International, *Egypt: Repeal draconian NGO law following President's calls for review*, 15. November 2018

⁶⁶ Amnesty International, *Signing new NGO bill would be a "death warrant" for Egyptian rights groups* (Index: MDE 12/5171/2016)

⁶⁷ Hohes Kommissariat der Vereinten Nationen für Menschenrechte, *Repressive NGO law deeply damaging for human rights in Egypt*, 2017, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21678&LangID=E>

Mitarbeiter_innen haben aus Angst vor einer strafrechtlichen Verfolgung die Organisation oder sogar das Land verlassen. Wir gehen unserer Arbeit an anderen Orten nach. Die Aussagen der Menschen, die zu uns kommen, veröffentlichen wir nicht mehr, um sie nicht in Gefahr zu bringen. Das Büro wird von Straßenverkäufern überwacht, die vor dem Gebäude stehen.“⁶⁸

Mohamed al-TaHER, Vereinigung für Gedanken- und Meinungsfreiheit (*Association for Freedom of Thought and Expression – AFTE*) (Ägypten)

„Bisher hatte das Gesetz 70 noch keine direkten Auswirkungen auf die Arbeit von AFTE, weil wir eine Anwaltskanzlei sind und somit anderen Bestimmungen unterliegen. Dennoch sehen wir, dass unabhängige zivilgesellschaftliche Organisationen in Ägypten von den Behörden drangsaliert, angegriffen und konstant unter Druck gesetzt werden, um so ihre Aktivitäten einzuschränken, sie zu schließen oder sie dazu zu bringen, ins Ausland zu gehen. Ägyptischen Menschenrechtsorganisationen, die als Vereinigung gegründet wurden, können ihren Tätigkeiten nicht nachgehen, weil man ihnen den Zugang zu Geldern aus dem Ausland erschwert und die Sicherheitskräfte in ihre Arbeit eingreifen.

In unserem Fall haben wir einige Maßnahmen ergriffen, die uns ermöglichen, weiterzuarbeiten. Wir überprüfen zum Beispiel regelmäßig alle Dokumente und Verträge, um sicherzustellen, dass wir alle gesetzlichen Vorschriften umfassend erfüllen. Zudem haben wir uns dazu entschieden, einige unserer Tätigkeiten aufzugeben, weil wir die Sicherheit der Betroffenen nicht garantieren konnten.“⁶⁹

In **Burundi** sind mit zwei 2017 erlassenen Gesetzen⁷⁰ neue Maßnahmen zur strengen Überwachung und Kontrolle von nationalen und internationalen NGOs eingeführt worden. Nationale NGOs müssen für all ihre Aktivitäten eine ministerielle Genehmigung einholen. Tun sie dies nicht, drohen Sanktionen, die auch die Schließung der Büros und die Einstellung aller Tätigkeiten umfassen können. Zudem müssen sie ihre Registrierung halbjährlich erneuern lassen. Zusammenschlüsse von NGOs aus demselben Tätigkeitsbereich sind mit Ausnahme von religiösen Gruppen und Gewerkschaften verboten. Eine Gruppe von Menschenrechtsexpert_innen der UN warnte vor „dem blockierenden, einschränkenden und stigmatisierenden Effekt der neuen Gesetze über NGOs in Verbindung mit der zunehmenden Unterdrückung von Menschenrechtsverteidiger_innen“, ⁷¹ die seit dem Putschversuch 2015 in Burundi zu

⁶⁸ Interview mit Aida Seif al-Dawla, September 2018

⁶⁹ Interview mit Mohamed al-TaHER, September 2018

⁷⁰ Amnesty International, *Burundi: Further crackdown on civil society unacceptable* (Index: AFR 16/5678/2017)

⁷¹ Maina Kiai, UN-Sonderberichterstatter für Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit; Michel Forst, UN-Sonderberichterstatter zur Lage von Menschenrechtsverteidigern; David Kaye, UN-Sonderberichterstatter über die Förderung und den Schutz des Rechts auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung; Agnès Callamard, UN-Sonderberichterstatterin über außergerichtliche, summarische oder willkürliche Hinrichtungen, und die UN-Arbeitsgruppe zur Frage des Verschwindenlassens; Hohes Kommissariat der Vereinten Nationen für Menschenrechte, *Burundi: UN experts raise alarm at growing repression of NGOs and human rights defenders*, 6. Februar 2017, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21145>

beobachten ist.⁷² Im Oktober 2018 ordnete die Regierung die vorübergehende Einstellung der Arbeit aller internationalen NGOs im Land an. Nur die Organisationen, die Schulen und Krankenhäuser betrieben, waren von dem Tätigkeitsverbot ausgenommen. Der Innenminister erklärte, internationalen NGOs würde die Registrierung entzogen, wenn sie nicht innerhalb von drei Monaten vier Dokumente vorlegen, darunter Kooperationsverträge mit den entsprechenden Fachministerien und ein Plan zur Umsetzung ethnischer Quotenregelungen beim Personal.⁷³ Zahlreiche Organisationen konnten ihre Arbeit bereits wieder aufnehmen.

In **Äquatorialguinea** schreibt das Gesetz einen hohen Verwaltungsaufwand für NGOs vor. Unter anderem sind sie verpflichtet, die Behörden über alle aus dem Ausland erhaltenen Einkünfte zu informieren und ministerielle Genehmigungen für die Annahme von Spenden einzuholen, die den Betrag von 50.000 CFA-Franc (ca. 76 Euro) übersteigen. Zudem benötigen NGOs eine behördliche Genehmigung, um arbeiten zu können. Es gibt jedoch keine gesetzliche Frist, innerhalb derer diese erteilt werden muss, und die Regierung hat die Möglichkeit, bereits erteilte Genehmigungen wieder zu entziehen. Das Gesetz schreibt außerdem vor, dass NGOs alle drei Monate einen formellen Bericht zum Stand ihrer Projekte und Tätigkeiten einreichen, damit dieser vom Innenminister genau überprüft werden kann. Einige Organisationen warten bereits seit mehr als zehn Jahren auf ihre Registrierung, ohne von den entsprechenden Behörden je eine Rückmeldung zu ihren Anträgen erhalten zu haben. Viele von ihnen sind gezwungen, außerhalb des gesetzlichen Rahmens zu arbeiten, was das Risiko einer Schließung erheblich erhöht.⁷⁴

In **Sierra Leone** hat eine Überarbeitung der Vorschriften über NGOs von 2017 dazu geführt, dass NGOs und lokale Organisationen strengere Auflagen erfüllen müssen. Organisationen müssen ihre Aktivitäten an die Entwicklungspolitik der Regierung anpassen, ihre Registrierung jedes Jahr erneuern lassen und für jedes Projekt eine Genehmigung vom Ministerium für Finanzen und Wirtschaftsentwicklung (*Ministry of Finance and Economic Development - MOFED*) sowie vom jeweils zuständigen Fachministerium einholen. Zudem sind sie verpflichtet, den jeweiligen Fachministerien und dem MOFED Details zu allen Mitteln offenzulegen, die sie von Geldgeber_innern für die Projektumsetzung erhalten haben. Darüber hinaus hat das MOFED mit dem überarbeiteten Gesetz die Befugnis erhalten, die Finanzen und Tätigkeiten von Organisationen detailliert zu überprüfen.⁷⁵

In **Mauretanien** sorgen die geltenden Gesetze über Vereinigungen⁷⁶ dafür, dass zahlreiche

⁷² Amnesty International, *Burundi: Rapid descent into a human rights crisis* (Index: AFR 16/7182/2017)

⁷³ Amnesty International, *Burundi: Suspension of NFOs will throw vital services into disarray*, 2. Oktober 2018

⁷⁴ Siehe Amnesty International, *Equatorial Guinea: Free Human Rights Defenders*, 21. April 2017

⁷⁵ The International Center for Non-Profit Law, *Civic Freedom Monitor: Sierra Leone*, letzte Aktualisierung am 3. Oktober 2018 <http://www.icnl.org/research/monitor/sierraleone.html>

⁷⁶ Gesetz Nr. 64.098 von 1964 über Vereinigungen, Gesetz Nr. 73.007 von 1973 und Gesetz Nr. 73.157 vom 2. Juli 1973. 2015 bewilligte der Ministerrat ohne Konsultation der Öffentlichkeit den Vorschlag für ein neues Gesetz über Vereinigungen, welches das von 1964 ersetzen und die Arbeit von Organisationen noch stärker untergraben würde. Im Juni 2017 gab der Justizminister gegenüber einer Delegation von Amnesty International an, das Gesetz werde noch vom Parlament geprüft und könnte jederzeit verabschiedet werden. Siehe: Amnesty International, *Mauritania: New law compromises right to freedom of association*, 2. Juni 2016, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/06/mauritanie-une-nouvelle-loi-compromet-lexercice-du-droit-a-la->

Organisationen, die sich für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte einsetzen, keine Genehmigung für ihre Tätigkeiten erhalten. Zu den betroffenen Organisationen gehören der Jugend- und Demokratieverein *Kavana* (Genug), die Anti-Sklaverei-Bewegung *Initiative pour la Résurgence du Mouvement Abolitionniste* (IRA) und die Vereinigung Angehöriger der Opfer von außergerichtlichen Hinrichtungen (*Collectif des Veuves de Mauritanie*). Die derzeit bestehenden Gesetze sind willkürlich und undurchsichtig, wodurch sie es den Behörden ermöglichen, gegen kritische Gruppen – darunter auch Menschenrechtsgruppen, die sich für ein Ende der Sklaverei und Diskriminierung einsetzen – vorzugehen. Zudem müssen Organisationen vorab eine Tätigkeitsgenehmigung beim Innenministerium einholen. Haben sie dies nicht getan, so wird ihre Arbeit in vielen Fällen zwar toleriert, ihre führenden Mitarbeiter_innen, Mitglieder und Unterstützer_innen befinden sich jedoch in Gefahr, strafrechtlich verfolgt zu werden. Zudem ist es diesen Organisationen oftmals nicht möglich, Spenden zu erhalten. Dutzende Menschenrechtsverteidiger_innen sind bereits aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer Vereinigung ohne entsprechende Genehmigung willkürlich inhaftiert worden.⁷⁷

In **Großbritannien** schränkt das Lobbygesetz von 2014⁷⁸ Aktionen der Zivilgesellschaft im Vorfeld von Wahlen ein. Das Gesetz verpflichtet Organisationen, die im Jahr vor einer Wahl mehr als 20.000 britische Pfund (etwa 23.300 Euro) in England oder mehr als 10.000 britische Pfund (etwa 11.650 Euro) im Rest von Großbritannien für „reglementierte Wahlkampfaktivitäten“ ausgeben, sich bei der Wahlkommission zu registrieren und Bericht über ihre Wahlkampfausgaben zu erstatten. Das Lobbygesetz ist von zahlreichen zivilgesellschaftlichen Sprecher_innen kritisiert worden, weil es die Handlungsfähigkeit von Organisationen einschränkt und „eine verwirrende und belastende Rechtsvorschrift ist, die unsere Demokratie schwächt, statt sie zu stärken“.⁷⁹ Viele Organisationen haben wegen des Gesetzes ihre legitime Kampagnenarbeit eingeschränkt, um dem komplizierten Registrierungsverfahren bei der Wahlkommission zu entgehen.⁸⁰ So haben einige vor den Unterhauswahlen 2017 entschieden, sich nicht zu Themen wie dem Gesundheitswesen zu äußern, die gerade umfassend in der Politik diskutiert wurden.⁸¹

Laut Recherchen der *Sheila-McKechnie-Stiftung* werden Organisationen in Großbritannien in vielerlei Hinsicht durch das Lobbygesetz beeinträchtigt: eine geringere Anzahl von Menschen beteiligt sich an politischen Debatten, es gibt weniger Zusammenschlüsse, Organisationen sind in ihren Möglichkeiten begrenzt, das lokale demokratische Engagement zu unterstützen, ihre Flexibilität und ihr Reaktionsvermögen sind

[liberte-dassociation/](#)

⁷⁷ Amnesty International, *Mauritania: “A sword hanging over our heads”: The repression of activists speaking out against discrimination and slavery in Mauritania* (Index: AFR 38/7812/2018)

⁷⁸ The Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act (Lobbying Act)

⁷⁹ Bond, *Letter to MP Tracey Crouch (Parliamentary Under Secretary of State for Sport and Civil Society) on enhancing civil society participation in the democratic process*, 29. August 2017, https://www.bond.org.uk/sites/default/files/29_08_2017letter_to_tracey_crouch.pdf

⁸⁰ Campaign Collective, *Freedom to campaign. A handy guide to what you CAN do under the Lobbying Act*, <https://campaigncollective.org/wp-content/uploads/2018/01/FREEDOM-TO-CAMPAIGN-GUIDE-FINAL.pdf>

⁸¹ Civicus Monitor, *Civic freedoms under threat from new laws in UK*, <https://monitor.civicus.org/newsfeed/2018/01/08/civic-freedoms-threatened-laws-uk/>

eingeschränkt und das Abwägen von Risiken fällt schwerer. Diejenigen, die Unsicherheiten aus dem Weg gehen oder die zusätzlichen Kosten der Registrierung umgehen wollen, sind gezwungen, jegliche Aktivitäten zu vermeiden, die potentiell beanstandet werden könnten.⁸²

Während des Wahlkampfes im Vorfeld der Unterhauswahlen 2015 führte Greenpeace UK eine Kampagne durch, mit der sie die Aufnahme von Richtlinien zur nachhaltigen Fischerei in die Parteiprogramme forderten. Zudem war die Organisation an einer Kampagne beteiligt, mit der Parlamentsabgeordnete aller politischen Richtungen dazuaufgefordert wurden, ein Wahlversprechen gegen Fracking zu unterzeichnen. Zur gleichen Zeit verweigerte Greenpeace UK die Registrierung bei der Wahlkommission aus Protest gegen das Lobbygesetz, da dieses ihrer Ansicht nach ihr Recht auf Meinungsfreiheit einschränkt. Gegen die Organisation wurde eine Geldstrafe in Höhe von 30.000 britischen Pfund (etwa 35.000 Euro) verhängt.⁸³

In Ländern wie **Bolivien**,⁸⁴ **Tschad**,⁸⁵ **Indonesien**,⁸⁶ **Laos**⁸⁷ und **Uganda**⁸⁸ sind ebenfalls

⁸² Sheila McKechnie Foundation, *The chilling reality, How the lobbying Act is affecting charity & voluntary sector campaigning in the UK*, 25. Mai 2018, http://smk.org.uk/wp-content/uploads/SMK_The_Chilling_Reality_Lobbying_Act_Research.pdf; weitere Informationen: Civic Space Watch, *United Kingdom: ways the Lobbying Act restricts campaigning and undermines democracy*, 8. Juni 2018 <http://civicspacewatch.eu/united-kingdom-6-ways-the-lobbying-act-restricts-campaigning-and-undermines-democracy/>

⁸³ Greenpeace GB, *Greenpeace UK fined for defying Lobbying Act*, 19. April 2017, <https://www.greenpeace.org.uk/press-releases/greenpeace-uk-fined-defying-lobbying-act-20170419/>

⁸⁴ Das Gesetz Nr. 351 über juristische Personen von 2013 verlangt von zivilgesellschaftlichen Organisationen die Angleichung ihrer Ziele und Tätigkeiten an die Regierungspolitik. 2017 wurde die Durchführungsbestimmung 1597 zur teilweisen Regulierung des Gesetzes über die Zuteilung des Status als Juristische Person erlassen und damit weitere Einschränkungen für die Aktivitäten von NGOs im Bereich der nationalen Politik und nationaler Strategien eingeführt. Siehe: Amnesty International, *Bolivia Key human rights concerns* (Index: AMR 18/005/2014); Civicus, *Bolivian government using law and force to cow civil society into silence*, 5. April 2017, <https://www.civicus.org/index.php/media-resources/news/interviews/2805-bolivian-government-using-law-and-force-to-cow-civil-society-into-silence>

⁸⁵ Die Novellierung der Verordnung Nr. 023/PR/2018 sieht ein umfassendes Verbot von „regionalen oder gemeindebasierten Vereinigungen“ vor und verbietet Vereinigungen mit unterschiedlichen Zielen oder Aktivitäten, sich zu nationalen oder internationalen Verbänden zusammenzuschließen oder diesen beizutreten. Ausländische Organisationen müssen ihre Tätigkeitsgenehmigung regelmäßig erneuern lassen. In welchen Abständen dies geschehen muss, ist dabei jedoch oftmals nicht klar angegeben. Die Behörden haben zudem weitreichende Befugnisse in Bezug auf das Auflösen von Vereinigungen. So können sie als Rechtfertigung beispielsweise mehrere weitgefaste Gründe, wie den Schutz der nationalen Sicherheit, der territorialen Integrität und der öffentlichen Ordnung, angeben. Amnesty International, *Chad: legal analysis of the Chadian ordinance on the right to freedom of association*, (Index: AFR 20/9240/2018)

⁸⁶ Das Gesetz über Massenorganisationen von 2013 beschränkt die Tätigkeiten von Organisationen, welche die Grundsätze der *Pancasila*, der offiziellen staatlichen Philosophie, nicht einhalten. Bei den fünf Grundsätzen der *Pancasila* handelt es sich um: den Glauben „an den Einen und Einzigen Gott“, eine „gerechte und zivilisierte Menschlichkeit“, die „Einheit Indonesiens“, „Demokratie“ und „soziale Gerechtigkeit“. Ausländische Organisationen müssen eine Tätigkeitserlaubnis einholen und ihre Aktivitäten dürfen die „Stabilität und Einheit“ Indonesiens nicht untergraben. Zudem dürfen sie keine „praktischen politischen Aktivitäten“ durchführen oder Fundraising betreiben. Siehe auch Amnesty International, *Indonesia: Amendment of the Mass Organisations Law expands threats to the freedom of association* (Index: ASA 21/6722/2017)

⁸⁷ Das Dekret über Vereinigungen von 2017 stattet die Behörden mit umfassenden Befugnissen aus. Darunter die Möglichkeit, Vereinigungen willkürlich zu kontrollieren und/oder ihre Gründung zu verhindern sowie ihre

Gesetze verabschiedet worden, die unnötige und übermäßige Auflagen für zivilgesellschaftliche Organisationen vorsehen und den staatlichen Stellen weitreichende Befugnisse einräumen.

Zwischen 2015 und 2018 sind in mehreren Ländern Osteuropas Vorschläge für Gesetze und Gesetzesänderungen eingereicht worden, die strengere Berichterstattungsanforderungen für zivilgesellschaftliche Organisationen sowie eine Ausweitung der behördlichen Befugnisse in Bezug auf die Überwachung und Einschränkung der Aktivitäten solcher Organisationen vorsehen. Der 2017 in **Polen** eingereichte Entwurf für ein Gesetz über Transparenz im öffentlichen Leben sieht beispielsweise eine Verpflichtung für Organisationen, die Lobby- und Kampagnenarbeit betreiben, vor, Informationen zu Geldgeber_innen offenzulegen. Bei Nichteinhaltung dieser Auflage würden hohe Geldstrafen drohen. Der Gesetzesentwurf wurde im August 2018 vorerst zurückgestellt.⁸⁹ In **Rumänien** beinhaltet der Gesetzesentwurf 140/2017 über Vereinigungen und Stiftungen die Möglichkeit der Schließung von NGOs, die es versäumen, alle sechs Monate einen Bericht über ihre Erträge und Aufwendungen zu veröffentlichen.⁹⁰ Im Oktober 2018 billigte das rumänische Parlament das Gesetz zur Verhinderung und Kontrolle von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, mit dem NGOs das gleiche finanzielle Risiko zugeschrieben wird, wie Bankinstituten oder Glücksspielunternehmen. Zudem werden Organisationen verpflichtet, Informationen über alle Personen zu übermitteln, die an ihren Aktivitäten beteiligt sind.⁹¹ In **Moldau** würden

Schließung anzuordnen; weitreichende Befugnisse, die Tätigkeiten und Finanzen von Organisationen zu überprüfen, zu überwachen und zu beschränken; die Befugnis, Vereinigungen ohne die Möglichkeit eines Rechtsbehelfs zu schließen; Vereinigungen und Mitglieder dieser zu maßregeln und nicht registrierte Vereinigungen strafrechtlich zu verfolgen. Siehe: Amnesty International, *Laos: Joint letter on repeal of decree on associations* (Index: ASA 26/7608/2017)

⁸⁸ Das Gesetz über Nichtregierungsorganisationen von 2016 sieht schwerfällige bürokratische Verfahren für NGOs vor. Zudem wurde mit dem Gesetz eine für NGOs zuständige Behörde eingerichtet, welche zivilgesellschaftlichen Organisationen die Lizenz bei Nichteinhaltung der Auflagen entziehen kann. Die NGO-Verordnung von 2017 hat weitere erschwerende Auflagen für Nichtregierungsorganisationen eingeführt, die bei der Nationalen NGO-Behörde die Registrierung erstmals beantragen oder ihre bereits bestehende Registrierung verlängern lassen wollen. Diese beiden Gesetze werden häufig genutzt, um Organisationen zu kontrollieren, die sich für die Förderung von Demokratie, verantwortungsbewusste Regierungsführung, Maßnahmen gegen Korruption und mehr Transparenz einsetzen. Siehe auch Civicus, *2017 Year in review*, <https://www.civicus.org/documents/reports-and-publications/SOCS/2018/socs-2018-year-in-review-sep-en.pdf>; ICNL, *Civic Freedom Monitor: Uganda*, letzte Aktualisierung am 23. August 2018, <http://www.icnl.org/research/monitor/uganda.html>

⁸⁹ Weitere Informationen dazu (auf Polnisch) hier: Rzeczpospolita, *Ustawa o jawności życia publicznego odłożona na półkę*, 10. August 2018, <https://www.rp.pl/Rzad-PiS/308169913-Ustawa-o-jawnosci-zycia-publicznego-odlozona-na-polke.html>

⁹⁰ Open Society Justice Initiative, *European Union Law and Romanian Draft Law 140/2017 on Associations and Foundations*, 31. Januar 2018, <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/romania-legal-briefing-20180205.pdf>; Europarat, Sachverständigenrat zu NGO-Gesetzen, *Opinion on the Romanian draft Law 140/2017 on Associations and Foundations: serious shortcomings as regards compliance with international standards*, 11. Dezember 2017, https://www.coe.int/en/web/ingo/newsroom/-/asset_publisher/BR9aikJBXnwX/content/opinion-on-the-romanian-draft-law-140-2017-on-associations-and-foundations-serious-shortcomings-as-regards-compliance-with-international-standards

Mit Stand vom 11. Oktober 2018 hatte der Senat das Gesetz gebilligt, die Entscheidung der Abgeordnetenversammlung stand jedoch noch aus.

⁹¹ Liberties, *Under guise of fighting terrorism, Romania aims to silence NGOs by drowning them in paperwork*, 2.

2017 vorgeschlagene Änderungen des Entwurfs für ein NGO-Gesetz strenge Berichtspflichten für NGOs zur Folge haben, die Geldmittel aus dem Ausland erhalten und an nicht näher definierten „politischen Aktivitäten“ beteiligt sind. Bei Nichteinhaltung dieser Pflichten sieht der Entwurf schwere Strafen vor.⁹² Auch in der **Ukraine** beinhalten zwei 2017 eingereichte Gesetzesentwürfe strenge Berichtspflichten für zivilgesellschaftliche Organisationen. Ein Verstoß gegen diese Verpflichtungen würde schwerwiegende Sanktionen nach sich ziehen, darunter hohe Geldstrafen, der Verlust des Gemeinnützigkeitsstatus und das Einfrieren von Bankkonten.⁹³

In **Nepal** weist die Verfassung von 2015 die Regierung an, NGOs „nur in Bereiche einzubinden, welche nationale Bedürfnisse und Prioritäten betreffen, und die Finanzen sowie die Funktion dieser Organisationen transparent und nachvollziehbar zu machen“.⁹⁴ Unter Bezugnahme auf diese Bestimmung hat die Regierung 2016 den Entwurf für ein Gesetz über Sozialfürsorge und Entwicklung vorgelegt. Sollte dieses Gesetz erlassen werden, so wären NGOs verpflichtet, sich beim Rat für Sozialhilfe (*Social Welfare Council*) registrieren zu lassen, welcher jedoch nach eigenem Ermessen entscheiden kann, ob er der Aufnahme zustimmt. Zudem könnte er zivilgesellschaftlichen Organisationen verbieten, Gelder aus dem Ausland anzunehmen, und Organisationen, denen ein Verstoß gegen das Gesetz vorgeworfen wird, alle Tätigkeiten untersagen oder auflösen. Der Entwurf für die Richtlinie zur Nationalen Integrität von 2017 sieht vor, dass die Regierung dem Erhalt von Spenden, dem Finanzplan und den Arbeitsprogrammen von Organisationen im Voraus zustimmen muss. Außerdem würde internationalen NGOs die Teilnahme an Projekten verboten, welche Einfluss auf die Ausarbeitung von Gesetzen und politischen Maßnahmen in Nepal haben.⁹⁵

In **Malawi** ist 2017 ein Entwurf zur Änderung des NGO-Gesetzes vorgelegt worden. Dieser sieht Einschränkungen für zivilgesellschaftliche Organisationen in Bezug auf deren Finanzierung und Registrierung sowie hinsichtlich der beratenden Funktion des Verbands malawischer NGOs (*The Council for Non Governmental Organisations in Malawi*) vor.⁹⁶ Am 9. November 2018 veröffentlichte die malawische Regierung den Gesetzestext, welcher

Juli 2018, <https://www.liberties.eu/en/news/romania-fighting-terrorism-by-drowning-ngos-in-bureaucracy/15203>; Civil Society Europe, *Debate at the LIBE Committee and EP plenary on the rule of law in Romania 1st and 3rd October 2018. Highlights on restrictions on NGOs operating environment, 2017 – 2018*, <https://civilsocietypedot.eu.files.wordpress.com/2018/10/fact-sheet-ngos-restrictions-romania.pdf>

⁹² Amnesty International, *Moldova: Last-minute changes to draft NGO law risk stifling civil society* (Index: EUR 59/6920/2017)

Die Regierung stimmte dem Gesetzesentwurf im März 2018 zu, die Entscheidung des Parlaments stand zur Zeit der Verfassung des Berichts jedoch noch aus. Siehe: Sorina Macrinici, *Shrinking space for civil society in Moldova*, April 2018, <https://www.soros.md/files/publications/documents/Civil%20Society%20Macrinici.pdf>

⁹³ Amnesty International, *Ukraine: Authorities must stop the harassment of anti-corruption activists and independent civil society organizations*, 7. November 2017 (Index: EUR 50/7408/2017)

⁹⁴ Artikel 51(J) (14)

⁹⁵ Civicus, *Nepal government must halt efforts to curtail civil society organisations*, 22. Juni 2018, <https://www.civicus.org/index.php/media-resources/news/3232-nepal-government-must-halt-efforts-to-curtail-civil-society-organisations>

⁹⁶ The International Center for Not-for-Profit Law, *Civic Freedom Monitor: Malawi*, letzte Aktualisierung am 19. Mai 2018, <http://www.icnl.org/research/monitor/malawi.html>

eine Registrierungspflicht, die Gründung einer neuen staatlich kontrollierten Aufsichtsbehörde und unangemessene Strafen bei Verstößen enthält. Lokale Organisationen zeigten sich angesichts des Gesetzesentwurfs sehr besorgt und fordern, dazu angehört zu werden.⁹⁷

⁹⁷ CONGOMA, NGO Update on NGO Act Amendment Bill 2018, 11. Dezember 2018, <https://www.congoma.mw/2018/12/11/ngo-update-on-ngo-act-amendment-bill-2018/>

4. GESETZLICHE EINSCHRÄNKUNGEN DER FINANZIERUNGSMÖGLICHKEITEN

„Dass Organisationen Zugang zu finanziellen Mitteln und Ressourcen haben, ist ein wesentlicher und unerlässlicher Bestandteil des Rechts auf Vereinigungsfreiheit.“

Bericht des Sonderberichterstatters für Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, Mai 2012

Zivilgesellschaftliche Organisationen haben das Recht, Finanzmittel ohne unangemessene Einmischung seitens des Staates zu beschaffen. Laut dem UN-Sonderberichterstatter für Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit müssen „alle registrierten und nicht registrierten Vereinigungen das Recht erhalten, Gelder und Ressourcen aus inländischen, ausländischen und internationalen Quellen zu beschaffen, worunter auch Einzelpersonen, Unternehmen, zivilgesellschaftliche Organisationen, Regierungen und internationale Organisationen fallen“.⁹⁸ Die Finanzierungsmöglichkeiten für Organisationen schrumpfen jedoch zusehends und in vielen Ländern sind strengere Kontrollen und größere Einschränkungen hinsichtlich des Zugangs zu Ressourcen eingeführt worden. Staatliche Fördermittel sind oftmals an Prioritäten der Regierung gebunden (z. B. wenn Organisationen staatlich geförderte Sozial- und Gesundheitsleistungen anbieten). Häufig erhalten nur die Organisationen staatliche Gelder, welche die Ansichten der Regierung vertreten oder die Regierungspolitik weder kritisieren noch hinterfragen. Darüber hinaus haben zahlreiche Länder unzulässige Einschränkungen gegen Organisationen erlassen, die Geldmittel aus dem Ausland erhalten. In der Folge sind viele gezwungen, ihre Tätigkeiten einzustellen.

In **Russland** wird zivilgesellschaftlichen Organisationen, die Regierungspositionen kritisieren oder diesen nicht entsprechen, die staatliche Förderung entzogen. Gleichzeitig erhalten soziale Dienstleister, die wertvolle Arbeit leisten, sich jedoch nicht öffentlich für Rechte oder Rechenschaftspflichten einsetzen, beträchtliche Ressourcen. Gruppen, die im Sinne der Regierungspolitik handeln, erhalten einen Großteil der nationalen Fördermittel, die für zivilgesellschaftliche Zwecke vorgesehen sind. Dazu gehören auch solche, die nationalistische oder konservative Ansichten unterstützen, und die orthodoxe Kirche.⁹⁹

⁹⁸ Bericht des UN-Sonderberichterstatters für Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, Maina Kiai, A/HRC/10/27, 2012, https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27_en.pdf. Auch in der von der UN-Generalversammlung angenommenen Resolution A/RES/53/144, *Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms*, 1999, <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration.pdf>

⁹⁹ Saskia Brechenmacher, *Civil society under assault: Repression and responses in Russia, Egypt and Ethiopia*, veröffentlicht von Carnegie Endowment for International Peace, 2017, <https://carnegieendowment.org/2017/05/18/civil-society-under-assault-repression-and-responses-in-russia-egypt-and-ethiopia-pub-69953>

Auch in **Äquatorialguinea** werden öffentliche Mittel eher an NGOs vergeben, die der Regierung nahestehen. Unabhängige zivilgesellschaftliche Organisationen haben hingegen keinerlei Möglichkeiten, solche Mittel zu erhalten.¹⁰⁰ In **Polen** unterliegt die Verteilung von Fördermitteln an NGOs einer von der Regierung kontrollierten Behörde,¹⁰¹ der vorgeworfen wird, regierungsnahe Organisationen zu bevorzugen und andere, wie bestimmte Frauenrechtsgruppen und Notunterkünfte, nicht zu beachten.¹⁰² In anderen Ländern schließen Gesetze NGOs mit bestimmten politischen Ansichten ausdrücklich von staatlichen Fördermitteln aus. In **Israel** beispielsweise kann Institutionen, die das Land nicht als „Nationalstaat der Juden“ anerkennen oder den israelischen Unabhängigkeitstag als Trauertag begehen, die Förderung entzogen werden.¹⁰³

Ausländische und internationale Finanzierungsquellen sind für viele Organisationen überlebenswichtig. Derartige Mittel zu kontrollieren oder einzuschränken, ist eine effektive Möglichkeit, Organisationen zum Schweigen zu bringen, die als kritisch gelten, unabhängig von den Behörden sind oder deren Ansichten nicht der Regierungspolitik entsprechen. Gesetzliche Vorschriften, mit denen der Zugang zu internationalen und ausländischen Finanzierungsquellen beschränkt werden, sind häufig Teil einer umfassenderen Strategie, deren Ziel es ist, solche zivilgesellschaftlichen Organisationen zu stigmatisieren und die Legitimität ihrer Arbeit zu untergraben. Man betitelt sie als „ausländische Agenten“, „Staatsfeinde“ oder als „Werkzeuge für die Propaganda ausländischer Regierungen“. Darauf aufbauend werden Konzepte wie das „nationale oder öffentliche Interesse“, die „nationale Sicherheit“, „staatliche Souveränität“ und „Terrorismusbekämpfung“ häufig genutzt, um einschränkende Maßnahmen zu rechtfertigen und diese Organisationen als „nicht loyal“ und Gefahr für die Nation darzustellen.

Ein Paradebeispiel hierfür ist das 2012 in **Russland** verabschiedete sogenannte „Agentengesetz“.¹⁰⁴ Nach dem Gesetz müssen sich in Russland registrierte Nichtregierungsorganisationen, die finanzielle Unterstützung aus dem Ausland erhalten und – wie es im Gesetz vage heißt – „politisch tätig“ sind, in ein vom Justizministerium geführtes Register über „ausländische Agenten“ eintragen lassen – ein Begriff, der seit

¹⁰⁰ Amnesty International, *Equatorial Guinea: Free Human Rights Defenders*, 21. April 2017

¹⁰¹ Das Nationale Freiheitsinstitut (*Narodowy Instytut Wolności*) wurde 2017 gegründet und entscheidet über die Vergabe von öffentlichen Geldern an NGOs. Die Leitung des Instituts sowie der Großteil seines Führungsgremiums werden vom Komitee für Angelegenheiten der Gemeinnützigkeit (*Komitet do spraw Pożytku Publicznego*) bestellt, dessen Vorsitz ein Mitglied des polnischen Ministerrats innehat.

¹⁰² Menschenrechtskommissarin des Europarats, *Commissioner concerned about human rights backsliding in Poland*, 6. Februar 2018, <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/commissioner-concerned-about-human-rights-backsliding-in-poland?desktop=true>; Human Rights Watch, *Poland no friend to women*, 3. Dezember 2017, <https://www.hrw.org/news/2017/12/03/poland-no-friend-women>

¹⁰³ Gesetz über die Finanzierung von Vereinigungen (Nakba-Gesetz) von 2011, <https://www.adalah.org/uploads/oldfiles/Public/files/Discriminatory-Laws-Database/English/33-Budget-Foundations-Law-Amendment40-Nakba-Law.pdf>
Im Juni 2017 verkündete Ministerpräsident Benjamin Netanjahu, dass seine Regierung ein Gesetz ausarbeiten werde, mit dem der Zugang zu ausländischen Geldmitteln für israelische NGOs beschränkt wird.

¹⁰⁴ Der vollständige Titel des Gesetzes lautet: Änderung einiger Gesetzesakte der Russischen Föderation bezüglich der Regulierung der Tätigkeit nichtkommerzieller Organisationen, die die Funktion eines ausländischen Agenten ausüben

dem Kalten Krieg synonym für „Spion“, „Verräter“ und „Staatsfeind“ verwendet wird. In dem Gesetzestext von 2012 wurde „politische Tätigkeit“ als „die Teilnahme, auch durch das Bereitstellen von finanziellen Mitteln, an der Organisation und Durchführung politischer Aktionen, mit dem Ziel, die Entscheidungen von Regierungsorganen zu beeinflussen, um auf eine Änderung der staatlichen Politik hinzuwirken oder die öffentliche Meinung zu beeinflussen“ definiert.¹⁰⁵ 2016 wurde die Definition ausgeweitet und umfasst nun auch einen Großteil des öffentlichen Lebens und fast jegliche Form der Teilnahme an diesem.¹⁰⁶

In dem Gesetz heißt es zwar, dass Tätigkeiten in den Bereichen Wissenschaft, Kultur, Kunst, Gesundheitsfürsorge, soziale Unterstützung und Umweltschutz nicht als „politische Tätigkeiten“ zu betrachten sind. Dennoch muss in der Praxis nahezu jede NGO, die Geldmittel aus dem Ausland erhält, damit rechnen, auf die Liste der „ausländischen Agenten“ aufgenommen zu werden. Dabei ist unerheblich, welche Art der Tätigkeiten sie ausüben, in welchem Umfang ausländische Finanzmittel bezogen werden oder, ob diese direkt von einer ausländischen Institution oder indirekt über eine russische NGO, die aus dem Ausland unterstützt wird (oder wurde), kommen.¹⁰⁷ Das Gesetz wird so breit ausgelegt, dass selbst eine Organisation für an Diabetes erkrankte Menschen mit einer hohen Geldstrafe belegt, auf die Liste der „ausländischen Agenten“ aufgenommen und im Oktober 2018 zur Schließung gezwungen wurde.¹⁰⁸

Das Gesetz hat eine enorme abschreckende Wirkung auf die russische Zivilgesellschaft.¹⁰⁹ Im Juni 2018 befanden sich laut Angaben des russischen Justizministeriums 76 NGOs auf der Liste. Insgesamt wurden seit Inkrafttreten des Gesetzes mindestens 158 Gruppen als „ausländische Agenten“ eingestuft; 30 von ihnen waren gezwungen, ihre Tätigkeiten einzustellen. Mehr als 40 Organisationen wurden wieder von der Liste genommen, nachdem sie sich dazu entschlossen hatten, keine weiteren Gelder aus dem Ausland

¹⁰⁵ Föderales Gesetz Nr. 121-FZ vom 20. Juli 2012 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» („Agentengesetz“), veröffentlicht in „Rossiiskaya Gazeta“ am 23. Juli 2012

¹⁰⁶ Siehe Änderung zu Punkt 6 des Paragraphen 2 des Gesetzes über nichtkommerzielle Organisationen

¹⁰⁷ Amnesty International, *Agents of the people. Four years of "Foreign Agents" Law in Russia* (Index: EUR 46/5147/2016)

¹⁰⁸ Human Rights Watch, *In Russia, Helping People with Diabetes is "Foreign Agent" Activity*, 7. November 2018, <https://www.hrw.org/news/2018/11/07/russia-helping-people-diabetes-foreign-agent-activity>

¹⁰⁹ Amnesty International, *Russia: A year on, Putin's "foreign agents law" choking freedom*, 20. November 2013; Amnesty International, *Russia: Another independent organization faces hefty fine*, 6. Juni 2013; Amnesty International, *"Are we really foreign agents?" – Russia's crackdown on civil society*, 12. November 2014; Amnesty International, *Russian court forces closure of prominent human rights NGO*, 8. April 2014; Amnesty International, *Another prominent Russian NGO is facing closure following a court decision compelling it to register as a "foreign agent"* (Index: EUR 46/036/2014); Amnesty International, *Russian NGO branded as "foreign agent" after reporting on Russian military action in Ukraine*, 29. August 2014; Amnesty International, *Russia: Joint NGO letter to the president of the Russian Federation to stop clampdown on freedom of association* (Index: EUR 46/050/2014); Amnesty International, *Violation of the right to freedom of expression, association and assembly in Russia* (Index: EUR 46/048/2014); Amnesty International, *Russia's increasingly harsh climate for environmentalists*, 10. Oktober 2014; Amnesty International, *Open letter to Putin – 148 NGOs slam "foreign agents" law*, 24. November 2014; Amnesty International, *Russian NGOs cynically treated like enemies of the state*, 15. November 2015; Amnesty International, *Agents of the people. Four years of "Foreign Agents" Law in Russia* (Index: EUR 46/5147/2016)

anzunehmen, auch wenn es für viele von ihnen bedeutete, dass sie ihre Aktivitäten stark einschränken mussten.¹¹⁰

Zu den Organisationen, die als „ausländische Agenten“ eingestuft wurden und Schwierigkeiten hatten, ihre Arbeit weiterzuführen, gehören auch: Umweltorganisationen, wie *Bellona-Murmansk* und *Dront*; Organisationen, die sich für mehr Bildung einsetzen und historische Forschung betreiben, wie *Memorial*; Organisationen, die sich für Verbesserungen des Strafjustizsystems und Gefängnisreformen einsetzen, wie *Pravovaia Osnova* und das *Komitee zur Verhütung von Folter*; Frauenrechtsorganisationen, wie die *Vereinigung der Frauen vom Don*; Organisationen, die sich für eine Stärkung des Rechts auf freie Meinungsäußerung einsetzen, wie das *Mass Media Defence Centre*; Organisationen, die sich dem Schutz der Rechte von Minderheiten verschrieben haben, wie die LGBTI-Organisation *Maximum*, und die *Stiftung für Verbraucherschutz von Nowosibirsk*.¹¹¹ Diese und viele weitere Organisationen sind überprüft worden, haben hohe Geldstrafen erhalten, wurden bedroht und strafrechtlich verfolgt. Letztendlich mussten sie dann die schwierige Entscheidung treffen, ob sie weiter finanzielle Mittel aus dem Ausland annehmen und in der Folge als „ausländische Agenten“ registriert bleiben. Alternativ blieb ihnen die Möglichkeit, nur noch Gelder aus Russland zu beziehen, darunter auch staatliche Gelder, durch die sie möglicherweise in ihrer Unabhängigkeit eingeschränkt werden, oder aber alle Tätigkeiten einzustellen.

Galina Arapova, Mass Media Defence Centre (Russische Föderation) – Förderung der Meinungsfreiheit und Rechtshilfe

„Das *Mass Media Defence Centre*, eine Non-Profit-Organisation, wurde 2015 auf die Liste der „ausländischen Agenten“ aufgenommen. Das „Agentengesetz“ hat die Arbeit unserer Organisation stark eingeschränkt. Uns ist faktisch verboten worden, Seminare für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Pressebüros von kommunalen Behörden, Strafvollzugsbehörden und regionalen Gerichten abzuhalten. Zudem haben die Behörden allen russischen NGOs den Zugang zu Finanzmitteln aus den USA eingeschränkt, indem sie den Großteil der Geldgeber aus den USA zu unerwünschten Organisationen erklärt haben. In der Folge ist der Zugang zu zahlreichen Geldgebern für russische NGOs in kritischem Maße eingeschränkt. Wir wissen nicht, was als nächstes passiert, und es ist schwierig, eine Vision oder eine langfristige Strategie zu haben und andere Finanzierungsquellen zu finden.

Der eingeschränkte Zugang zu ausländischen Finanzierungsquellen und die neuen strengen Berichtspflichten bedeuten mehr Arbeit für unsere Mitarbeiter. Die Zeit und die Energie, die das kostet, fehlen bei den Kerntätigkeiten. In Verbindung mit der Angst, von den Behörden ausspioniert zu werden, führt das zu einer gesundheitsschädlichen Anspannung innerhalb der Organisation, die Burnouts verursacht. Ich glaube, dass dies ein bewusster Versuch der staatlichen Stellen war, NGOs von ihrem Einsatz gegen Menschenrechtsverletzungen abzuhalten und unserer

¹¹⁰ Human Rights Watch, *Russia: Government vs. Rights Groups*, 18. Juni 2018, <https://www.hrw.org/russia-government-against-rights-groups-battle-chronicle>

¹¹¹ Amnesty International, *Agents of the people. Four years of "Foreign Agents" Law in Russia* (Index: EUR 46/5147/2016)

Arbeit ein Ende zu setzen. Die Regierung direkt mit Lobbyarbeit beeinflussen zu wollen, ist sinnlos und kontraproduktiv. Es gibt keinerlei Anzeichen für Offenheit. Unsere einzige Hoffnung ist es, vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte gegen die Einstufung als „ausländischer Agent“ vorzugehen. Eine Entscheidung in diesem Fall wird nicht nur Konsequenzen für uns, sondern auch für andere NGOs haben, die sich in anderen Ländern in ähnlichen Situationen befinden, wie zum Beispiel in Ungarn.“¹¹²

Mehrere russische NGOs gehen derzeit vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte gegen das „Agentengesetz“ vor.¹¹³ Sie machen unter anderem geltend, dass die Stigmatisierung von Organisationen, die Geldmittel aus dem Ausland erhalten, zu einer Verletzung ihrer Rechte auf Meinungs- und Vereinigungsfreiheit führt, weil dies „die Möglichkeiten von NGOs und deren Vertretern, sich an öffentlichen Diskussionen und dem zivilgesellschaftlichen Geschehen zu beteiligen, stark beeinträchtigt“.¹¹⁴

Andere Länder des postsowjetischen Raums und darüber hinaus haben sich das „Agentengesetz“ aus Russland zum Vorbild genommen und neue Gesetze erlassen, mit denen die Finanzierungsmöglichkeiten aus dem Ausland eingeschränkt werden. 2013 änderte **Aserbaidschan** das Gesetz über NGOs und erließ ein Verbot gegen den Erhalt von Geldmitteln aus dem Ausland, die den Betrag von 200 Aserbaidschan-Manat (etwa 105 Euro) übersteigen, sofern dafür vom Justizministerium vorab keine Genehmigung erteilt wurde.¹¹⁵ Zivilgesellschaftliche Organisationen in **Kasachstan**, die ausländische Gelder für bestimmte Tätigkeiten erhalten, wurden mit einer Änderung des Steuergesetzes von 2016 dazu verpflichtet, die Steuerbehörde unverzüglich nach Erhalt solcher Gelder zu informieren.¹¹⁶ In **Tadschikistan** wurde das Gesetz über öffentliche Vereinigungen 2015 geändert. Seitdem müssen NGOs das Justizministerium darüber informieren, wenn sie aus dem Ausland finanzielle Mittel erhalten. Zudem wurden Verfahren zur Überprüfung von Organisationen eingeführt.¹¹⁷ In der **Republik Srpska**, einem autonomen Teil von Bosnien-

¹¹² Interview mit Galina Arapova, 12. Oktober 2018

¹¹³ EGMR: *Ecodefence und andere gegen die Russische Föderation* (9988/13), [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-173049%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-173049%22]}) Vor dem EGMR sind noch weitere Verfahren anhängig, z. B.: *Levada-Zentrum gegen Russland*, Nr. 16094/17 und Beschwerde-Nr. 7995/18 *Andrey Vladimirovich Rudomakha und Ökologische Wache des Nordkaukasus gegen Russland*

¹¹⁴ International Commission of Jurists, *Russia: ICJ and Amnesty International intervene on "foreign agents" law*, 3. Oktober 2017, <https://www.ici.org/russia-ici-and-amnesty-international-intervene-on-foreign-agents-law/> Weitere Informationen in der vom Menschenrechtskommissar des Europarats veröffentlichten englischsprachigen Stellungnahme zum Auftritt als Drittseite bei der Überprüfung der Beschwerde ECODEFENCE und andere gegen Russland sowie zu 48 weiteren Beschwerden, die sich auf gesetzliche Vorschriften der Russischen Föderation zu nichtkommerziellen Organisationen und insbesondere auf das „Agentengesetz“ beziehen, 5. Juli 2017, <https://rm.coe.int/third-party-intervention-by-the-council-of-europe-commissioner-for-hum/1680731087>

¹¹⁵ The International Center for Non-Profit Law, *Civic Freedom Monitor: Azerbaijan*, letzte Aktualisierung am 21. März 2018, <http://www.icnl.org/research/monitor/azerbaijan.html>

¹¹⁶ Civicus Monitor, *Special series on threats to civic space in Kazakhstan - Part 1: Association*, <https://monitor.civicus.org/newsfeed/2017/02/03/special-series-threats-civic-space-kazakhstan-part-1-association/>

¹¹⁷ The International Center for Non-Profit Law, *Civic Freedom Monitor: Tajikistan*, letzte Aktualisierung am 8. Juni 2018, <http://www.icnl.org/research/monitor/tajikistan.html> Amnesty International, *Anti-torture and other human rights groups vulnerable in Kazakhstan, Kyrgyzstan and*

Herzegowina, verkündete die Regierung im Juni 2018 die bevorstehende Verabschiedung des Gesetzes über ausländische Finanzierungsquellen. Dieses Gesetz würde die Kontrolle der Regierung über NGOs, die Gelder aus dem Ausland erhalten, ausweiten und könnte dazu führen, dass als „politisch umstritten“ betrachtete Tätigkeiten dieser Organisationen eingeschränkt werden.¹¹⁸

In **Belarus** drohen NGOs, die „gesetzeswidrig“ Spenden aus dem Ausland annehmen,¹¹⁹ Verwaltungsstrafen. Einzelpersonen können wegen der Annahme von Fördermitteln oder Spenden aus dem Ausland strafrechtlich verfolgt werden, wenn sie dabei „gegen die Gesetze von Belarus verstoßen“. Ein Dekret von 2015¹²⁰ hat die staatliche Kontrolle über Spenden aus dem Ausland ausgeweitet. Mit dem Dekret wurden strengere und noch ungenauer formulierte Verbote bezüglich der Verwendung ausländischer Hilfe und umfassendere Berichtspflichten im Falle des Erhalts von ausländischen Spenden eingeführt. Das Ministerium für humanitäre Angelegenheiten hat darüber hinaus weitreichende Befugnisse zur Kontrolle der Verwendung von Geldern aus dem Ausland erhalten, was dazu führt, dass unter anderem staatlich genehmigte humanitäre Projekte bevorzugt bezuschusst werden.¹²¹

In **Ägypten** müssen Nichtregierungsorganisationen laut dem neuen NGO-Gesetz vor dem Erhalt von Finanzmitteln aus dem Ausland eine Genehmigung der „Nationalen Behörde für die Reglementierung von ausländischen Nichtregierungsorganisationen“ einholen. In dieser Behörde sitzen Vertreter_innen des Außen-, Verteidigungs- und Innenministeriums sowie des Geheimdienstes und weiterer staatlicher Stellen. Das Gesetz verlangt auch eine Vorabgenehmigung für in Ägypten betriebenes Fundraising. Wird eine solche nicht eingeholt, so kann dies mit bis zu fünf Jahren Haft und einer Geldstrafe von einer Million ägyptischen Pfund (etwa 51.000 Euro) geahndet werden. Darüber hinaus droht jeder Person, die Gelder aus dem Ausland annimmt, „um Tätigkeiten nachzugehen, die dem nationalen Interesse entgegenstehen oder den öffentlichen Frieden oder die Unabhängigkeit und Einheit des Landes destabilisieren“, gemäß Paragraf 78 des Strafgesetzbuchs Ägyptens lebenslange Haft.¹²² Auf diesen Paragrafen stützten sich ursprünglich auch die seit 2011 andauernden strafrechtlichen Ermittlungen gegen Menschenrechtsverteidiger_innen und NGOs, die auch als „Fall 173“ bekannt sind, und die bereits seit mehr als drei Jahren bestehende Untersuchungshaftanordnung gegen

Tajikistan (Index: EUR 04/002/2014)

¹¹⁸ Srpska Info, *Prijedlog SNSD-a ide po hitnom postupku pred poslanike: Srpska dobija zakon o stranim donacijama*, Juni 2018, <https://srpskainfo.com/prijedlog-snsd-ide-po-hitnom-postupku-pred-poslanike-srpska-dobija-zakon-o-stranim-donacijama/>

¹¹⁹ 2011 wurden Änderungen des Verwaltungsgesetzes erlassen, mit denen Verwaltungsstrafen eingeführt worden sind.

¹²⁰ Präsidialdekret Nr. 5 von 2015 zu unentgeltlicher Unterstützung aus dem Ausland

¹²¹ Civicus Monitor, *Activists face tougher regulation and state surveillance*, <https://monitor.civicus.org/newsfeed/2016/07/08/be-updated/>

The International Center for Non-Profit Law, Civic Freedom Monitor, *Belarus*, letzte Aktualisierung am 13. August 2018, <http://www.icnl.org/research/monitor/belarus.html>

¹²² Paragraf 78 des ägyptischen Strafgesetzbuchs, im September 2014 durch Präsident al-Sisi geändert.

Hisham Gaafer, den Vorsitzenden des Palästinensischen Zentrums für Entwicklung und Pressefreiheiten (*Palestinian Center for Development and Media Freedoms – MADA*). Mutmaßliche Verstöße gegen Paragraph 78 werden als Grundlage für die Verfolgung zahlreicher nationaler und ausländischer Organisationen genutzt. Dies ist ein deutliches Beispiel für ein systematisches Vorgehen gegen Menschenrechts- und feministische Organisationen.¹²³ 30 Menschenrechtsverteidiger_innen und Leiter_innen zivilgesellschaftlicher Organisationen sind seit 2016 im Zusammenhang mit dem „Fall 173“ mit Reiseverboten belegt worden, und die Vermögen von sieben Organisation und zehn Einzelpersonen wurden eingefroren. Mehrere Vorsitzende von NGOs wurden vor ein Untersuchungsgericht beordert und verhört, darunter auch Mohamed Zaree vom Kairoer Institut für Menschenrechtsstudien (*Cairo Institute for Human Rights Studies*), Mustafa el-Hassan vom Anwaltsbüro *Hisham Mubarak Law Center* und Azza Soliman vom Zentrum für die Rechtsberatung ägyptischer Frauen (*Center for Egyptian Women's Legal Assistance*).¹²⁴ Im März 2018 gab die Organisation Nazra für feministische Studien (*Nazra for Feminist Studies*) die Schließung ihres Büros bekannt. Als Grund wurde das langfristige Einfrieren des Vermögens der Organisation und des Geschäftsführers Mozn Hassan angegeben.

4.1 KANN DIE BESCHRÄNKUNG AUSLÄNDISCHER FINANZIERUNGSQUELLEN RECHTMÄSSIG SEIN?

Gemäß internationalen Menschenrechtsnormen ist es Staaten erlaubt, unter bestimmten Umständen Regelungen zu erlassen, die das Recht betreffen, Finanzierungsmittel zu beantragen, zu erhalten und zu verwenden. Beispielsweise dann, wenn es um die finanzielle Unterstützung bestimmter Fraktionen während des Wahlkampfs oder bei Volksabstimmungen geht und eine unverhältnismäßige Einmischung in interne politische Angelegenheiten vermieden werden soll. Zudem kann es legitime Gründe für die Durchführung von Überprüfungen bei hohen Summen geben, die ins Ausland übermittelt oder aus dem Ausland erhalten werden – zum Beispiel, um Geldwäsche oder Steuerhinterziehung zu verhindern.

¹²³ Fall Nr. 173 ist auch als „Fall zur ausländischen Finanzierung der Zivilgesellschaft“ bekannt. Im Juli 2011 wies das Kabinett den Justizminister an, einen Untersuchungsausschuss ins Leben zu rufen, der die von zivilgesellschaftlichen Gruppen erhaltenen Gelder aus dem Ausland überprüft und feststellt, welche dieser Gruppen gemäß Gesetz 84 von 2002 registriert sind. Im Juni 2013 verurteilte ein Strafgericht in Kairo 43 internationale und ägyptische Mitarbeiter_innen von ausländischen NGOs zu Haftstrafen zwischen einem und fünf Jahren. Die Leiter_innen und leitende Angestellte erhielten je fünf Jahre Haft. Die meisten von ihnen waren bei der Urteilsverkündung nicht anwesend. Ägyptische Mitarbeiter_innen der Organisationen, die das Land nicht verlassen haben, wurden zu einem Jahr Gefängnis auf Bewährung verurteilt. Das Gericht ordnete zudem die Schließung der betreffenden Organisationen an. Davon betroffen sind die US-amerikanischen Organisationen *Freedom House*, *International Republican Institute*, *National Democratic Institute* und *International Centre for Journalists* sowie die Konrad-Adenauer-Stiftung. In einem Rechtsmittelverfahren hat das Kassationsgericht die Urteile aufgehoben. Der Fall wird derzeit neu verhandelt. Siehe Egyptian Initiative for Personal Rights, *Background on Case No. 173 - the "foreign funding case" Imminent Risk of Prosecution and Closure*, 21. März 2015, <https://eipr.org/en/press/2016/03/background-case-no-173-%E2%80%9Cforeign-funding-case%E2%80%9D>; Amnesty International, *Close Case 173*, <https://www.amnesty.org/en/latest/campaigns/2016/12/close-case-173/>

¹²⁴ Amnesty International, *Egypt: NGO law threatens to annihilate human rights groups*, 30 May 2017

Derartige Kontrollen und Regelungen müssen jedoch für das Erreichen der in den Menschenrechtsnormen festgeschriebenen legitimen Zwecke erforderlich und verhältnismäßig sein. Gesetze, mit denen allgemeine Verbote gegen den Erhalt von Finanzierungsmitteln aus dem Ausland erlassen werden, sind willkürlich und werden genutzt, um zivilgesellschaftliche Organisationen – und insbesondere diejenigen, die Kritik an den Machthabenden üben, – zum Schweigen zu bringen. Auch unverhältnismäßige Einschränkungen von Kontobewegungen zielen darauf ab, die Finanzen lokaler Organisationen umfassend zu kontrollieren. Dies ist zum Beispiel in **Burundi** der Fall, wo Organisation jegliche Gelder aus dem Ausland über die Zentralbank des Landes abwickeln müssen.¹²⁵

In **Irland** ist 2001 mit einer Novellierung des Wahlgesetzes von 1997 ein generelles Verbot für zivilgesellschaftliche Gruppen eingeführt worden, Spenden aus dem Ausland anzunehmen. Darüber hinaus schränkt das Gesetz auch den Erhalt von Spenden aus dem Inland stark ein. In dem Gesetz heißt es: „Jede Einzelperson oder Organisation, die Spenden für politische Zwecke von mehr als 100 Euro annimmt, muss sich registrieren lassen [...] und unterliegt in der Folge den im Gesetz enthaltenen Spenden-Begrenzungen und Offenlegungsgrenzen“.¹²⁶ Verstöße gegen diese Auflagen werden als Straftaten geahndet. Besonders problematisch an der Gesetzesänderung ist die darin enthaltene Definition „politischer Zwecke“, die so vage gehalten ist, dass auch die allgemeine Lobby-Arbeit einer großen Anzahl verschiedener zivilgesellschaftlicher Organisationen darunterfallen kann. Dies stellt einen Verstoß gegen Irlands Verpflichtungen aus internationalen Menschenrechtsnormen dar, zu denen auch der Schutz der Rechte auf Meinungs- und Vereinigungsfreiheit gehört. Die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte hat 2018 davor gewarnt, dass ein generelles Verbot von Finanzierungsmöglichkeiten aus dem Ausland besonders schwerwiegende Folgen für zivilgesellschaftliche Organisationen in Irland haben könnte, weil diese den Großteil ihrer unabhängigen Mittel aus ausländischen Quellen beziehen.¹²⁷ Das geänderte Gesetz hatte bereits Konsequenzen für einige zivilgesellschaftliche Organisationen, darunter auch solche, die sich unabhängig von bevorstehenden Wahlen oder Volksabstimmungen für das Recht der Frau auf einen Schwangerschaftsabbruch einsetzen.¹²⁸ So hat die staatliche Aufsichtsbehörde *Standards in Public Office Commission* Amnesty International Irland auf Grundlage des Gesetzes angewiesen, eine Spende in Höhe von 137.000 Euro zurückzuzahlen. Die Organisation hatte das Geld 2016 zur Unterstützung einer Kampagne

¹²⁵ Amnesty International, *Burundi: Further crackdown on civil society unacceptable* (Index: AFR 16/5678/2017)

¹²⁶ Standards in Public Office Commission, *Press Release: Standards Commission comments on funding rules under Electoral Act*, 13. Dezember 2017, <http://www.sipo.ie/en/About-Us/News/Press-Releases/2017-Press-Releases/Press-release-Standards-Commission-comments-on-funding-rules-under-Electoral-Act.html>

¹²⁷ Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, *Challenges facing civil society organisations working on human rights in the EU*, Januar 2018, <http://fra.europa.eu/en/publication/2018/challenges-facing-civil-society-orgs-human-rights-eu>

Amnesty International Irland, *EU report expresses concerns regarding overly broad application of Ireland's Electoral Act* (Öffentliche Erklärung, 18. Januar 2018), <https://www.amnesty.ie/eu-report-expresses-concerns-regarding-overly-broad-application-irelands-electoral-act>

¹²⁸ Civicus Monitor, *Foreign funding restrictions a "threat" to civil society in Ireland*, 21. Dezember 2017, <https://monitor.civicus.org/newsfeed/2017/12/21/foreign-funding-rules-threat-civil-society-ireland/>

erhalten, mit der die Einhaltung der Menschenrechte im Zusammenhang mit den Abtreibungsgesetzen in Irland gefordert wurde.¹²⁹ Nach Einlegen eines Rechtsmittels wurde die Entscheidung der Behörde zwei Jahre später vom *High Court of Ireland* aufgehoben. Die Behörde akzeptierte dies und gab zu, dass es zu Verfahrensfehlern gekommen war.¹³⁰

In **Algerien** dürfen zivilgesellschaftliche Organisationen gemäß dem Gesetz über Vereinigungen von 2012 Gelder von ausländischen diplomatischen Vertretungen oder Organisationen nur dann annehmen, wenn bereits zuvor Kooperationen mit diesen bestanden haben. Zudem verlangt das Gesetz, dass solche Mittel im Vorhinein von den Behörden genehmigt werden. Derartige Regelungen setzen Organisationen dem Ermessen der Behörden aus und können ihre Möglichkeiten hinsichtlich der Beschaffung und der Verwendung von Ressourcen, die sie für ihre Arbeit dringend benötigen, einschränken.¹³¹

Beeinflusst durch das russische „Agentengesetz“ von 2012 wurde 2017 in **Ungarn** das Gesetz über die Transparenz von aus dem Ausland finanzierten Organisationen verabschiedet. Dieses verpflichtet zivilgesellschaftliche Organisationen, die direkt oder indirekt Geldmittel in Höhe von mehr als 7,2 Millionen Forint (ca. 23.000 Euro) pro Steuerjahr aus dem Ausland beziehen, sich als „aus dem Ausland unterstützte Organisation“ registrieren zu lassen und diese negativ besetzte Bezeichnung auf all ihren Veröffentlichungen und Webseiten auszuweisen. Zudem wurden mit dem Gesetz weitere strenge Berichtspflichten für Organisationen eingeführt, die Geldmittel aus dem Ausland erhalten. Unter anderem müssen sie Spendenbeträge, die 500.000 Forint (ca. 1.600 Euro) pro Steuerjahr übersteigen, melden und detaillierte Informationen zu den betreffenden Geldgeber_innen preisgeben. Kommen sie dieser Verpflichtung nicht nach, so drohen hohe Geldstrafen und letztendlich der Entzug der Erlaubnis, in Ungarn zu arbeiten.¹³² In dem Gesetz wird nahegelegt, dass NGOs, die aus dem Ausland unterstützt werden, auch „ausländische Interessen“ verfolgen könnten, und diese Vorschriften daher erforderlich seien, um Geldwäsche und internationalen Terrorismus zu bekämpfen. Tatsächlich will man damit jedoch gezielt gegen NGOs vorgehen, die sich für mehr Rechtsstaatlichkeit, den Schutz der Rechte von Flüchtlingen, Migrant_innen und anderen marginalisierten Gruppen oder die Bereitstellung sozialer und juristischer Unterstützungsleistungen einsetzen, welche der Staat nicht ausreichend anbietet. Bereits seit 2011 gibt es in Ungarn ein umfassendes NGO-Gesetz, das zahlreiche Auflagen enthält. So verlangt es beispielsweise – vorgeblich, um Transparenz und Rechenschaftspflichten zu wahren – eine detaillierte Berichterstattung bezüglich der

¹²⁹ Amnesty International, *Ireland: human rights organizations under threat from draconian law as Amnesty could face criminal charges*, 8. Dezember 2017

¹³⁰ Amnesty International Ireland, *Amnesty welcomes quashing of SIPO's decision on OSF grant* (Öffentliche Stellungnahme, 31. Juli 2018) <https://www.amnesty.ie/amnesty-welcomes-quashing-of-sipos-decision-on-osf-grant/>;

¹³¹ The International Center for Non-Profit Law, *Civic Freedom Monitor: Algeria*, letzte Aktualisierung am 9. Oktober 2018, <http://www.icnl.org/research/monitor/algeria.html>

¹³² European Center for Non-Profit Law, *Hungarian Law on the Transparency of organisations supported from abroad: what's at stake?*, <http://ecnl.org/hungarian-law-on-the-transparency-of-organisations-supported-from-abroad-what-is-at-stake/>

Finanzen von Organisationen. Beide Gesetze werden nun genutzt, um kritische Stimmen im Land zum Schweigen zu bringen, die Arbeit von zivilgesellschaftlichen Organisationen zu diskreditieren und die Öffentlichkeit gegen sie aufzubringen.¹³³

In **Belarus** haben Änderungen verschiedener Gesetze zu einer Ausweitung der staatlichen Kontrolle über die Tätigkeiten der Zivilgesellschaft und insbesondere ihrer Finanzierungsmöglichkeiten geführt. Seit 2011 ist es Organisationen durch das Gesetz über Vereinigungen verboten, Banken und andere Finanzinstitute im Ausland zu nutzen. Diese Auflage betrifft Vereinigungen, nicht aber Einzelpersonen, Wirtschaftsunternehmen, Stiftungen oder Institute.¹³⁴ 2011 wurde Ales Bialiatski, Vorsitzender des Menschenrechtszentrums Viasna, auf Grundlage dieses Gesetzes festgenommen und zu vereinhalf Jahren Haft verurteilt. Er wurde der „Verschleierung von Einkommen in großem Umfang“¹³⁵ für schuldig befunden. Zudem wies das Gericht die Beschlagnahmung seines Eigentums „einschließlich von Besitztümern, die auf den Namen anderer Personen eingetragen sind,“ an und erließ eine hohe Geldstrafe wegen mutmaßlicher unbezahlter Steuern gegen ihn. Die Anklagen waren politisch motiviert und zielten darauf ab, die legitime Menschenrechtsarbeit von Ales Bialiatski zu behindern. Sein Gerichtsverfahren entsprach darüber hinaus nicht den internationalen Standards für faire Verfahren. Im Juni 2014 wurde er nach fast drei Jahren in Haft unter Auflagen freigelassen.¹³⁶

Ales Bialiatski, Menschenrechtszentrum Viasna (Belarus)

„Die belarussische Regierung schafft weiterhin ein feindseliges Umfeld für zivilgesellschaftliche Organisationen und schränkt sie in ihrer Arbeitsfähigkeit ein. Das Dekret zum Gesetz über unentgeltliche Hilfe aus dem Ausland von 2015 sieht nicht vor, dass unentgeltliche Unterstützung aus dem Ausland für menschenrechtsbezogene Arbeit erhalten und verwendet werden kann. Die gesetzlichen Vorschriften verbieten es sogar, solche Mittel für Workshops oder andere Formen öffentlicher Bildungsarbeit und Weiterbildungsangebote einzusetzen. Es ist außerdem quasi unmöglich, innerhalb des Landes Geldmittel für Menschenrechtsarbeit aufzutreiben, seit aus der privaten Wirtschaft aus Angst vor einer Verfolgung durch die Behörden kaum noch Gelder zur Verfügung gestellt werden.

Dennoch versuchen NGOs weiterzumachen. Ich möchte die Regierung an ihre positiven Verpflichtungen erinnern, ein Umfeld zu schaffen, in dem Organisationen friedliche Versammlungen möglich sind, und unangemessene Einmischungen in die Tätigkeiten von Vereinigungen sowie die Einschränkungen der Versammlungsfreiheit zu beenden. Die internationale Gemeinschaft muss die belarussischen Behörden unter Druck setzen, ihren internationalen Verpflichtungen im Bereich der Bürgerrechte

¹³³ Amnesty International, *Hungary: NGO law a vicious and calculated assault on civil society*, 13. Juni 2017

¹³⁴ Amnesty International, *What is not permitted is prohibited. Silencing civil society in Belarus* (Index: EUR 49/002/2013)

¹³⁵ Paragraf 243.2 des belarussischen Strafgesetzbuchs

¹³⁶ Amnesty International, *What is not permitted is prohibited. Silencing civil society in Belarus* (Index: EUR 49/002/2013)

Frontline Defenders, *Statement on sentencing of human rights defender Mr Ales Bialiatski*, 25. November 2011, <https://www.frontlinedefenders.org/en/case/case-history-ales-bialiatski#case-update-id-4173>

*nachzukommen, was insbesondere den Schutz des Rechts auf Vereinigungsfreiheit betrifft. Außerdem ist es wichtig, dass der Zugang zu finanzieller Hilfe sichergestellt wird, mit der die Entwicklung der Zivilgesellschaft in Belarus unterstützt werden soll.*¹³⁷

¹³⁷ Interview mit Ales Bialiatski, 4. Oktober 2018

5. „INAKZEPTABLE“ STIMMEN PER GESETZ ZUM SCHWEIGEN BRINGEN

Staaten haben die Pflicht, einen diskriminierungsfreien und geschützten Raum für die Zivilgesellschaft zu schaffen. Immer mehr Länder erlassen jedoch Gesetze, um bestimmte zivilgesellschaftliche Tätigkeiten einzuschränken und die Personen und Organisationen, die solchen Aktivitäten nachgehen, unter Druck zu setzen. Häufig geraten diejenigen ins Visier, die Flüchtlingen und Migrant_innen helfen, sich gegen Korruption einzusetzen, die Umwelt schützen wollen oder sich für die Rechte von Frauen und LGBTI starkmachen. Ausländische Organisationen und solche, die finanzielle Mittel aus dem Ausland erhalten, sind besonders häufig von restriktiven NGO-Gesetzen betroffen. Diese Organisationen werden oftmals mit Misstrauen betrachtet. Man unterstellt ihnen, für ausländische Regierungen zu arbeiten oder entgegen der nationalen Interessen zu handeln, obwohl sie sich lediglich für die Menschenrechte und eine Rechenschaftspflicht einsetzen. In zahlreichen Fällen werden legitime Tätigkeiten als „gefährlich“, „kriminell“, „die nationale Einheit untergrabend“ oder als „terroristische Handlungen“ bezeichnet.

Die Einführung solcher Gesetze, welche sich oft auf eine umstrittene Politik und diffuse Vorstellungen stützen, wird mit dem Schutz der nationalen Identität, moralischer und religiöser Werte und der nationalen Sicherheit gerechtfertigt. Sie schränken nicht nur die Meinungs-, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit von Menschenrechtsverteidiger_innen und zivilgesellschaftlichen Organisationen auf unzulässige Weise ein, sondern setzen diese zudem einer erhöhten Gefahr aus, zum Ziel von Schmutzkampagnen, Stigmatisierung, Drangsalierung und Angriffen zu werden. Und das nur wegen der Durchführung oder der Beteiligung an Aktivitäten zum Schutz der Menschenrechte, die den Machthabenden missfallen, weil sie nicht ihren Ansichten oder ihrer politischen Agenda entsprechen.

In **Israel** ist in den vergangenen zehn Jahren beispielsweise eine ganze Reihe von Gesetzen erlassen worden, mit denen die Arbeit von NGOs – und insbesondere solcher, die sich für die Rechte von Palästinenser_innen einsetzen – eingeschränkt wird. Zu diesen repressiven Gesetzen gehört das Gesetz über Finanzierungsgrundlagen (Budget Foundations Law) von 2011, welches den Entzug staatlicher Fördergelder bei Nichtanerkennung des jüdischen Charakters Israels vorsieht, und das „Breaking the Silence“-Gesetz von 2018, mit dem es NGOs verboten worden ist, die israelische Armee zu kritisieren und öffentliche Schulen zu betreten.¹³⁸ Mehrere ausländische Menschenrechtsverteidiger_innen durften 2018 nicht nach Israel einreisen oder wurden angewiesen, das Land zu verlassen, weil sie Kritik an der israelischen Politik geübt haben oder ihre Arbeit als Unterstützung der Rechte von Palästinenser_innen betrachtet wurde.¹³⁹

¹³⁸ “‘Breaking the Silence Bill’ passed into law”, *The Jerusalem Post*, 17. Juli 2018, <https://www.jpost.com/Israel-News/Breaking-the-Silence-bill-passed-into-law-562699>

¹³⁹ Al-Haq, *PHROC Condemns Israel’s Latest Deportation of Eminent Dutch Human Rights Defenders*, Lydia de Leeuw and Pauline Overeem, 24. Juli 2018, <http://www.alhaq.org/advocacy/targets/palestinian-human-rights-organizations/1292-phroc-condemns-israels-latest-deportation-of-eminent-dutch-human-rights-defenders-lydia->

5.1 GRUPPEN, DIE SICH FÜR DEN SCHUTZ DER RECHTE VON FLÜCHTLINGEN UND MIGRANT_INNEN EINSETZEN

In **Ungarn** wurden 2018 – ironischerweise am Weltflüchtlingstag – die sogenannten „Stop-Soros“-Gesetze verabschiedet, welche sich gezielt gegen Einzelpersonen und Organisationen richten, die Flüchtlinge und Migrant_innen unterstützen.¹⁴⁰ Es umfasst Änderungen zu neun Gesetzen, darunter das Strafgesetzbuch, das Polizeigesetz, das Asylgesetz und Gesetze zur Regelung der Grenzüberwachung. Der Straftatbestand der „Beihilfe zur illegalen Einwanderung“ wurde ins ungarische Strafgesetzbuch aufgenommen. Dies ermöglicht die strafrechtliche Verfolgung von Einzelpersonen oder Organisationen, denen bestimmte „organisatorische Tätigkeiten“ zur Unterstützung von Menschen vorgeworfen werden, die Asyl suchen oder Ungarn rechtswidrig betreten haben und versuchen, eine Aufenthaltsgenehmigung zu erlangen.¹⁴¹ Handlungen, mit denen „illegale Einwanderung unterstützt“ wird, wie das Beobachten von Grenzen, das Erstellen oder Verteilen von Informationsmaterialien und das Aufbauen oder Betreiben eines Netzwerks, werden mit bis zu einem Jahr Haft geahndet. Die vage gehaltene Wortwahl in diesem Gesetz ermöglicht es, ein breites Spektrum von Aktivitäten unter Strafe zu stellen, so zum Beispiel Kampagnenarbeit, die rechtliche Unterstützung von Migrant_innen und Flüchtlingen und das Durchführen von Recherchen zu Menschenrechtsverletzungen. Die Kriminalisierung solcher Tätigkeiten stellt einen direkten Angriff auf die Arbeit von zivilgesellschaftlichen Akteur_innen dar, die sich für Flüchtlinge, Asylsuchende und Migrant_innen einsetzen.¹⁴²

Im August 2018 sind neben dem „Stop-Soros“-Paket noch weitere gesetzliche Bestimmungen in Kraft getreten. Diese sehen vor, dass zivilgesellschaftliche Organisationen, die Flüchtlinge und Migrant_innen unterstützen, für die Annahme von Geldmitteln aus dem Ausland mit einer Strafsteuer – der sogenannten „Einwanderungssondersteuer“ – belegt werden. Die betreffenden Organisationen müssen zusätzliche 25 Prozent der Geldmittel abführen, die sie für die Finanzierung von Aktivitäten erhalten, mit denen „Einwanderung unterstützt“ wird. Dazu gehören das „Veranlassen und die Teilnehmen an Medienkampagnen“, das „Aufbauen und Betreiben eines Netzwerks“, „Bildungsaktivitäten“ und „Propagandatätigkeiten, mit denen

de-leeuw-and-pauline-overeem; Hareetz, *Citing Alqasem, Israel Asks Court for More Time in Case of Human Rights Watch Worker Facing Deportation Over BDS*, 21. Oktober 2018, <https://www.haaretz.com/israel-news/premium-israel-asks-court-for-more-time-to-respond-on-hrw-worker-facing-deportation-over-bds-1.6576484>

¹⁴⁰Das „Stop-Soros“-Gesetzespaket ist nach dem in Ungarn geborenen Philanthropen Georg Soros benannt, den die ungarische Regierung zum direkten Ziel einer Schmutzkampagne gemacht hat. Man behauptete, er wolle Millionen von Migrant_innen in Ungarn und anderen Ländern Europas ansiedeln. Englische Übersetzung des gesamten Gesetzestextes, zur Verfügung gestellt vom *Hungarian Helsinki Committee*, <https://www.helsinki.hu/en/lexngo-2018/>

¹⁴¹ In Ungarn wird es bereits als Straftat betrachtet, wenn man einer Person dabei hilft, die ungarische Grenze rechtswidrig zu überqueren oder ohne Aufenthaltstitel in Ungarn zu bleiben. Auch das Überwinden einer befestigten Grenze wird strafrechtlich verfolgt. Ungarisches Strafgesetzbuch, Paragraph 353 (Schleusen illegaler Migrant_innen); 354 (Beihilfe zu illegalem Aufenthalt); 352/A.

¹⁴² Amnesty International, *Hungary: New laws that violate human rights, threaten civil society and undermine the rule of law should be shelved* (Index: EUR 27/8633/2018)

Einwanderung positiv dargestellt wird“.¹⁴³

Das Bestimmungen sind absichtlich sehr vage formuliert worden und führen faktisch eine Steuer auf die Meinungsfreiheit ein. Sie bereiten den Weg für politisch-motivierte Steuerfahndungsverfahren gegen NGOs, die dringend erforderlichen und legitimen Tätigkeiten nachgehen. Die schwerwiegenden Strafen, die NGOs gemäß der neuen Gesetzgebung drohen, – darunter Geldstrafen in Höhe von 50 Prozent der ausstehenden Steuern – könnten dazu führen, dass sie ihrer Arbeit in Ungarn nicht mehr nachgehen können.

Amnesty International in Ungarn ist von regierungstreuen Medien in die Mangel genommen und kritisiert worden. Außerdem wurde die Organisation zum Ziel mehrerer Schmutzkampagnen. Im April 2018 veröffentlichte eine regierungsnaher Wochenzeitung die Namen von mehr als 200 mutmaßlichen Angehörigen von, „Soros Söldnerarmee“ (ein von Ministerpräsident Orbán erfundener Name), denen unterstellt wurde, dafür bezahlt zu werden, die ungarische Regierung zu stürzen. Auch Mitglieder von Amnesty International und *Transparency International*, bekannte zivilgesellschaftliche Aktivist_innen sowie Angehörige der *Central European University* befanden sich auf der Liste.¹⁴⁴ Im Juni 2018 verkündete ein Sprecher der Regierungspartei, dass Amnesty International Ungarn illegale Einwanderung unterstütze und Europa und Ungarn mit Migrant_innen fluten wolle. Er rief die Unterstützer_innen der Regierung dazu auf, offen gegen Amnesty International und andere Organisationen vorzugehen, welche durch die Unterstützung von Einwanderung „Ungarns Sicherheit bedrohen“.¹⁴⁵

Áron Demeter, Amnesty International in Ungarn

„Die 2018 eingeführten Gesetze untermauern das von den Behörden geschaffene Bild von NGOs als Teil eines Masterplans, mit dem weiße Christen durch Muslime ersetzt werden sollen. Ein Plan, der angeblich auf George Soros zurückgeht, welcher von Ministerpräsident Orbán zum Staatsfeind Nr. 1 erklärt worden ist. Bislang haben diese Gesetze noch keine direkten und spürbaren rechtlichen Auswirkungen für Organisationen. Aber sie sind Teil eines bewussten und gut ausgearbeiteten Plans der ungarischen Regierung, ein Klima des Misstrauens und ein bedrohliches Umfeld für NGOs und Aktivisten zu schaffen, das sich besonders gegen diejenigen richtet, die sich für die Rechte von Flüchtlingen, Asylsuchenden und Migranten einsetzen.

Die unmittelbare Folge davon ist es, dass sich Organisationen und Einzelpersonen zur Selbstzensur gezwungen sehen könnten, weil sie Angst vor negativen Medienberichten und vor der Reaktion der Regierung haben. Im September 2018 zum Beispiel hat das Justizministerium verkündet, dass die Regierung in Kürze darüber diskutieren werde, wie man Organisationen belangen kann, die „Einwanderung unterstützen“ und die 25 Prozent Steuern nicht zahlen. Ob das tatsächlich passieren wird weiß man nicht. Wir

¹⁴³ Englische Übersetzung des Gesetzestexts, zur Verfügung gestellt vom *Hungarian Helsinki Committee*, <https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/Special-immigration-tax-as-adopted-20-July-2018.pdf>

¹⁴⁴ “List of 200 ‘Soros mercenaries’ published in Hungary”, *The New York Post*, 12. April, 2018, <https://nypost.com/2018/04/12/list-of-200-soros-mercenaries-published-in-hungary/>.

¹⁴⁵ Amnesty International, *Hungary: New laws that violate human rights, threaten civil society and undermine the rule of law should be shelved* (Index: EUR 27/8633/2018)

leben in ständiger Unsicherheit. Wir wissen nicht, wie es mit uns und anderen Organisationen weitergehen wird oder welche Gesetze als nächstes verabschiedet werden. Das hat dazu geführt, dass einige unserer geplanten Aktionen verschoben wurden und wir all unsere Energie in die Bewältigung der Folgen dieser Gesetze stecken mussten. Mehrere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter – darunter auch ich selbst – sind zum Ziel von negativen Medienberichten, Drangsalierungen im Internet, Beschimpfungen und Gewaltandrohungen geworden. Veranstaltungsorte haben sich geweigert, Events von uns auszurichten. Und es gab Schulen, die es abgelehnt haben, Aktivitäten im Bereich der Menschenrechtsbildung durchzuführen, weil sie Angst vor Vergeltungsmaßnahmen hatten. Aber wir bleiben stark und werden uns weiter gegen die Versuche wehren, die Zivilgesellschaft in Ungarn zu stigmatisieren, einzuschüchtern und zu verängstigen.“¹⁴⁶

Im Juli 2018 leitete die Europäische Kommission in Zusammenhang mit dem „Stop-Soros“-Gesetzespaket ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Ungarn ein.¹⁴⁷ Ein bereits zuvor eingeleitetes Vertragsverletzungsverfahren wegen der 2017 erlassenen Gesetze über Finanzierungsquellen aus dem Ausland wurde im Dezember 2017 an den Gerichtshof der Europäischen Union verwiesen und ist noch anhängig.¹⁴⁸

Im September 2018 beauftragte das Europäische Parlament den Rat der Europäischen Union damit, zu überprüfen, ob Ungarn gegen die Grundprinzipien der EU verstößt, und in diesem Falle disziplinarische Maßnahmen zu ergreifen. Noch nie zuvor hatte das EU-Parlament derartige Maßnahmen ergriffen, um einen Mitgliedsstaat an der systematischen Gefährdung der Grundwerte der EU zu hindern, zu denen die Rechtsstaatlichkeit, die Rechte auf Meinungs- und Vereinigungsfreiheit, die Rechte auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit, die Rechte von Angehörigen von Minderheiten und die Rechte von Migrant_innen, Asylsuchenden und Flüchtlingen gehören.¹⁴⁹

In **Australien** haben die Behörden in den vergangenen Jahren zahlreiche Maßnahmen ergriffen, um die Arbeit von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Menschenrechtsverteidiger_innen zu erschweren. Auch hier richteten sich diese Maßnahmen insbesondere gegen diejenigen, die sich im Bereich Migration engagieren oder sich für marginalisierte Gruppen einsetzen. „Angestellten im Bereich Migration und Grenzkontrolle“, einschließlich Strafvollzugsbeamt_innen, Ärzt_innen, Krankenpfleger_innen, Therapeut_innen und anderen Angestellten im Gesundheitswesen,

¹⁴⁶ Interview mit Áron Demeter, 21. September 2018

¹⁴⁷ Bei einem „Vertragsverletzungsverfahren“ handelt es sich um rechtliche Schritte, welche die Europäische Kommission gegen EU-Mitgliedsstaaten einleiten kann, wenn diese das EU-Recht nicht umsetzen („verletzen“), https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_en

¹⁴⁸ Europäische Kommission, *Migration and asylum: Commission takes further steps in infringement procedures against Hungary*, 29. Juli 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4522_en.htm

¹⁴⁹ EU-Parlament, *European Parliament resolution of 12 September 2018 on a proposal calling on the Council to determine, pursuant to Article 7(1) of the Treaty on European Union, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded (2017/2131(INL))*, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2018-0340&language=EN&ring=A8-2018-0250>

drohen laut einem Gesetz von 2015 (*Border Force Act*) zwei Jahre Haft, wenn sie Berichte über körperliche Misshandlung, sexuellen Missbrauch oder medizinischer Fahrlässigkeit in den Hafteinrichtungen vor der australischen Küste öffentlich machen. 2016 schaffte die Regierung dieses Verbot für Angestellte des Gesundheitswesens ab. Für Sicherheitspersonal und Strafvollzugsbeamt_innen gilt es jedoch weiterhin. Ebenfalls 2016 reduzierte die Regierung die staatliche Förderung für NGOs um 1,5 Milliarden australische Dollar (etwa 9,4 Millionen Euro). Betroffen waren unter anderem Organisationen aus dem Gesundheitsbereich, Vereinigungen von Aborigines und Rechtszentren von Gemeinden, die ihre Arbeit in der Folge auf das Bereitstellen von Dienstleistungen beschränken mussten und nicht länger die Möglichkeit hatten, Lobby-Arbeit zu verschiedenen Themen zu leisten.¹⁵⁰

Am Ende seiner Mission in Australien im Jahr 2016 beschrieb der UN-Sonderberichterstatter zur Lage von Menschenrechtsverteidigern „die ‚abschreckende Wirkung‘ der kombinierten Maßnahmen, darunter die fehlenden ernsthaften Konsultationen zu Regierungsentscheidungen; Mittelkürzungen; eine generelle Abneigung der Regierung gegenüber Advocacy-Arbeit; ‚Maulkorb-Klauseln‘ in Finanzierungsvereinbarungen; Geheimhaltungspflichten und der unterdrückende *Border Force Act*; die Untergrabung der AHRC [Australische Menschenrechtskommission] und die Diffamierung von Menschenrechtsverteidigern“.¹⁵¹ Laut dem UN-Sonderberichterstatter sprachen viele der Aktivist_innen, die er getroffen hat, von einem Klima der Angst, Zensur und Vergeltung. Zudem merkte er an, dass zahlreiche Menschenrechtsverteidiger_innen ein Treffen mit ihm aus Angst vor Vergeltungsmaßnahmen abgesagt hatten.

5.2 MENSCHENRECHTSVERTEIDIGERINNEN

Zwar gibt es keine Gesetze, mit denen gezielt Menschenrechtsverteidigerinnen die Gründung von Organisationen verboten wird, in der Praxis werden Gruppen, die ausschließlich aus Frauen bestehen, dennoch mit zahlreichen Hindernissen konfrontiert. Dies betrifft auch Gruppen, die sich für Themen wie Geschlechtergerechtigkeit, Rechte im Bereich der sexuellen und reproduktiven Gesundheit und andere Frauenrechte einsetzen. Die Gründe dafür sind laut Analysen der Internationalen Vereinigung der Menschenrechtsverteidigerinnen (*Women Human Rights Defenders International Coalition*) ein in der Gesellschaft fest verwurzeltes Patriarchat und traditionelle Vorstellungen hinsichtlich Geschlechtsidentität und Geschlechterrollen, gepaart mit Fundamentalismus und anderen Formen des religiösen und nationalen Extremismus, einer Militarisierung der öffentlichen Sicherheit, einer hohen Gewaltrate in der Gesellschaft, einer weitreichenden

¹⁵⁰ “Coalition cuts \$1.5bn in NGO funding’ over two years”, *The Sydney Morning Herald*, 22. Februar 2016, <https://www.smh.com.au/politics/federal/coalition-cuts-15bn-in-ngo-advocacy-funding-over-two-years-20160222-gn0blv.html>

Siehe auch: Human Rights Law Centre, *Safeguarding democracy*, Februar 2016, http://static1.squarespace.com/static/580025f66b8f5b2dabbe4291/5812996f1dd4540186f54894/581299ee1dd4540186f55760/1477614062728/HRLC_Report_SafeguardingDemocracy_online.pdf?format=original

¹⁵¹ Hohes Kommissariat der Vereinten Nationen für Menschenrechte, Erklärung zum Abschluss der Mission von Michel Forst, UN-Sonderberichterstatter zur Lage von Menschenrechtsverteidigern, 2016, <https://www.ohchr.org/en/newsevents/pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20689&LangID=E>

Privatisierung von Dienstleistungen und politischen Sparmaßnahmen.¹⁵²

Die bestehenden Hindernisse können dazu führen, dass einzelne Menschenrechtlerinnen nicht ungehindert an den Aktivitäten von Organisationen teilnehmen können, weil sie sowohl in privaten als auch in öffentlichen Lebensbereichen Diskriminierung, Ungleichbehandlung und Gewalt ausgesetzt sind. Zudem sind die Möglichkeiten von Menschenrechtsverteidigerinnen, Vereinigungen zu gründen und sich zu organisieren in der Folge eingeschränkt. So wird ihnen unter anderem die Registrierung erschwert, wie im Falle der beiden Frauenrechtsorganisationen FARD (*Femmes Algériennes Revendiquant leurs Droits*) und AFEPEC (*Association Féministe pour l'Épanouissement de la Personne et l'Exercice de la Citoyenneté*) in **Algerien**,¹⁵³ die Ausübung bestimmter Tätigkeiten geahndet, wie im Fall der Leiterin der NGO *Vereinigung der Frauen vom Don*, Valentina Cherevatenko, die unter dem „Agentengesetz“ in **Russland** strafrechtlich verfolgt wurde,¹⁵⁴ man friert ihre Vermögen ein, wie im Fall der **ägyptischen** Organisation Nazra für feministische Studien (*Nazra for Feminist Studies*) im Januar 2017,¹⁵⁵ oder man beschränkt ihre Finanzierungsmöglichkeiten, wie in **Polen**, wo bestimmten Frauenrechtsgruppen und Notunterkünften, wie dem *Frauenrechtszentrum*, wegen ihrer Tätigkeiten die staatliche Förderung entzogen wurde.¹⁵⁶

In den **USA** wurde 1984 die sogenannte *Global Gag Rule* – auch als *Mexico City Policy* bekannt¹⁵⁷ – erstmals eingeführt. Seitdem ist sie von einigen Regierungen zurückgewiesen und von anderen – wie von der jetzigen – wieder eingeführt worden. Die „Global Gag Rule“ schließt alle ausländischen NGOs von der Verteilung öffentlicher US-Entwicklungshilfegelder für Gesundheitsprogramme aus, die ihre Mittel (auch die, die nicht aus den USA stammen) für die Durchführung von Schwangerschaftsabbrüchen; die Beratung über die Möglichkeit eines Schwangerschaftsabbruchs oder die Überweisung für die Durchführung eines solchen; oder das Engagement für eine Entkriminalisierung oder Ausweitung derartiger Angebote nutzen. Der Frauenrechtsorganisation *Marie Stopes International*, die Verhütungsmittel und sichere Schwangerschaftsabbrüche für Frauen und Mädchen aus der ganzen Welt anbietet, fehlen aufgrund dieser Regelungen 80 Millionen US-Dollar für die Finanzierung ihrer Projekte. Dies wird Auswirkungen auf die Möglichkeiten der NGO haben, derartige Leistungen anzubieten und so zu verhindern,

¹⁵² WHRD-IC, Global report on the situation of women human rights defenders, 2012, http://defendingwomen-defendingrights.org/wp-content/uploads/2014/03/WHRD_IC_Global-Report_2012.pdf

¹⁵³ Weiter vorne im Bericht bereits erwähnt. Amnesty International, *Algeria: Disturbing clampdown against civil society as two women's NGOs forced to close*, 2. März 2018

¹⁵⁴ Amnesty International, *Russian federation: Russia drops case against rights defender: Valentina Cherevatenko* (Index: EUR 46/6895/2017)

¹⁵⁵ Nazra for feminist studies, *The Asset Freeze of Nazra for Feminist Studies and its Founder and Executive Director is not an End to its Feminist Work*, 11. Januar 2017, <http://nazra.org/en/2017/01/asset-freeze-nazra-feminist-studies-and-its-founder-and-executive-director-not-end-its>

¹⁵⁶ Onet Łódź, *Centrum Praw Kobiet ponownie bez pieniędzy z resortu Zbigniewa Ziobry. "Boję się o los kobiet*, 17. Januar 2017, <https://lodz.onet.pl/centrum-praw-kobiet-ponownie-bez-pieniedzy-z-resortu-zbigniewa-ziobry-boje-sie-o-los/5ev52mj>

¹⁵⁷ Presidential Memorandum Regarding the Mexico City Policy, 23. Januar 2017, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-memorandum-regarding-mexico-city-policy/>

dass Mütter Verletzungen erleiden oder sterben.¹⁵⁸ Ursprünglich bezog sich die „Global Gag Rule“ ausschließlich auf die US-Mittel für Familienplanung. Die Trump-Regierung hat die Einschränkungen jedoch auf alle Organisationen ausgeweitet, die finanzielle Mittel von der US-Regierung für Gesundheitsprogramme erhalten. Somit sind zum Beispiel auch Organisationen betroffen, die im Bereich Behandlung und Prävention von HIV, Malaria und Tuberkulose aktiv sind, sich für die Gesundheit von Müttern und Kindern einsetzen oder Leistungen im Bereich Empfängnisverhütung anbieten. Die „Global Gag Rule“ beeinträchtigt auch die Menschenrechtsarbeit von Frauenrechtsgruppen, da sie Einschränkungen bei der Wahrnehmung ihrer Rechte auf Meinungs- und Vereinigungsfreiheit zur Folge hat und sich negativ auf die Möglichkeit solcher Gruppen auswirkt, neue Vorstellungen und Grundsätze im Bereich der Menschenrechte zu erörtern und sich für deren Annahme einzusetzen.¹⁵⁹

In **Saudi-Arabien** wurde 2015 das Gesetz über Vereinigungen verabschiedet, in welchem „Menschenrechte“ nicht erwähnt werden, und das dem Ministerium für soziale Angelegenheiten weitreichende Ermessensspielräume einräumt. So hat dieses beispielsweise die Möglichkeit, neu gegründeten Organisationen die Tätigkeitserlaubnis zu verweigern und sie aufzulösen, wenn sie als „Gefahr für die nationale Einheit“ betrachtet werden. Seit der Verabschiedung ist es keiner Menschenrechtsorganisation gelungen, eine Zulassung zu erhalten, und zahlreiche Menschenrechtsverteidiger_innen sind wegen der Gründung von Organisationen strafrechtlich verfolgt worden. Dies betrifft auch Frauenrechtsgruppen, denen die Registrierung verweigert wird und die somit in Saudi-Arabien nicht offen arbeiten können. Seit 2018 befinden sich mehrere Frauenrechtlerinnen auf Grundlage des Gesetzes ohne Anklage und Zugang zu Rechtsbeistand in Haft. Einige sind in dieser Zeit Opfer von Misshandlungen und sexualisierter Belästigung geworden.¹⁶⁰

Im Rahmen der weitverbreiteten Unterdrückung nach dem Putschversuch in der **Türkei** 2016 sind auch Frauengruppen zum Ziel der Behörden geworden. So gehörte die Frauenrechtsorganisation *Van Kadın Derneği* (VAKAD) zu den zahlreichen Organisationen, deren Schließung mit einem Präsidialerlass im November 2016 angeordnet wurde. Die Organisation stand zum Zeitpunkt der Schließung kurz davor, einen Vertrag mit der Europäischen Union über ein Projekt zur Prävention von Gewalt gegen Frauen in schwer erreichbaren Gemeinschaften zu unterzeichnen.¹⁶¹

¹⁵⁸ Marie Stopes International, *Trump's Global Gag Rule one year on: Marie Stopes International faces \$80m funding gap*, 19. Januar 2018, <https://mariestopes.org/news/2018/1/global-gag-rule-anniversary/>

¹⁵⁹ Amnesty International, *Trump's Global Gag a Devastating Blow for Women's Rights*, 25. Januar 2017; Doctors without borders, *Why the New Global Gag Rule Is More Dangerous Than Ever*, 7. Juni 2018, https://medium.com/@MSF_USA/why-the-new-global-gag-rule-is-more-dangerous-than-ever-f16ac6fe9b7e; Human Rights Watch, *Trump's "Mexico City Policy" or "Global Gag Rule"*, 8. Februar 2018, <https://www.hrw.org/news/2018/02/14/trumps-mexico-city-policy-or-global-gag-rule>

¹⁶⁰ Amnesty International, *Saudi Arabia: Release Women's Human Rights Defenders Immediately!*, November 2018, <https://www.amnesty.org/en/latest/campaigns/2018/06/Saudi-Arabia-Release-Women-Human-Rights-Defenders/>

¹⁶¹ Amnesty International, *Weathering the storm. Defending human rights in Turkey's climate of fear* (Index: EUR 44/8200/2018)

Marginalisierte Gruppen und Frauen sind unverhältnismäßig stark von hohen Registrierungsanforderungen sowie von Einschränkungen der Finanzierungsmöglichkeiten und anderer Bereiche betroffen, die sich auf schwammige Konzepte wie „nationale Werte“, „öffentliche Moralvorstellungen“ und staatlich geförderte Ideologien stützen. Der UN-Sonderberichterstatter für Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit hat die Staaten daher dazu aufgefordert, „positive Maßnahmen zu ergreifen, um die spezifischen Probleme anzugehen, denen marginalisierte Gruppen, wie indigene Gemeinschaften, Minderheiten, Menschen mit Behinderungen, Frauen und Jugendliche, bei der Gründung von Vereinigungen ausgesetzt sind“.¹⁶²

5.3 LGBTI-GRUPPEN

Zivilgesellschaftliche Gruppen, die sich für die Rechte von Lesben, Schwulen, Bisexuellen, Trans- und Intergeschlechtlichen (LGBTI) einsetzen, haben es in zahlreichen Ländern wegen der herrschenden Diskriminierung und der Kriminalisierung von gleichgeschlechtlichen sexuellen Handlungen besonders schwer. Eine globale Studie der LGBTI-Organisation *OutRight Action International* hat ergeben, dass nur 56 Prozent der 194 untersuchten Länder eine Registrierung von LGBTI-Organisationen ermöglicht. In 28 Prozent der Staaten toleriert man LGBTI-Organisationen zwar, eine offizielle Registrierung ist ihnen jedoch nicht möglich. In 15 Prozent der Länder findet man keine derartigen Organisationen, egal ob registriert oder nicht. Vermutlich sind sie dort gezwungen, „im Untergrund“ zu bleiben. In Staaten, in denen LGBTI-Gruppen das Recht auf Vereinigungsfreiheit nur eingeschränkt wahrnehmen können, müssen Menschenrechtsverteidiger_innen in diesem Bereich mit geringeren Ressourcen auskommen und sind größeren Gefahren ausgesetzt. In der Folge sind die Gemeinschaften, für die sie sich einsetzen, weniger gut geschützt.

In **Nigeria** sieht ein 2017 eingereicherter Vorschlag für ein NGO-Gesetz hohe Verwaltungsanforderungen für zivilgesellschaftliche Organisationen vor. Das Gesetz würde den Behörden zudem weitreichende Befugnisse für die Einschränkung der Vereinigungsfreiheit solcher Organisationen geben.¹⁶³ Es wird befürchtet, dass LGBTI-Gruppen davon unverhältnismäßig stark betroffen sein würden, da sie bereits durch das Gesetz gegen gleichgeschlechtliche Ehen von 2014 kriminalisiert werden. Dieses stellt die Gründung von Vereinen, Verbänden und Organisationen homosexueller Personen unter Strafe. Der Entwurf von 2017 sieht zudem die Schaffung einer Behörde vor, die Organisationen die Registrierung verweigern kann, wenn diese nicht „im nationalen Interesse“ handeln. Dies würde es LGBTI-Organisationen noch schwerer machen, ihre Arbeit weiterzuführen.¹⁶⁴

In **Mosambik** erschweren Vorschriften bezüglich der Anzahl der Gründungsmitglieder und der erforderlichen Unterlagen die Registrierung von Organisation.¹⁶⁵ Zudem können

¹⁶² Bericht des Sonderberichterstatters für Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, Maina Kiai, UN-Dok. A/HRC/26/29 (April 2014)

¹⁶³ Amnesty International Nigeria, *NGO Bill Threatens Freedoms in Nigeria.*, 12. Dezember 2017, <https://www.amnesty.org/download/Documents/AFR4475902017ENGLISH.pdf>

¹⁶⁴ Outright International, *The global state of LGBTIQ organising: the right to register*, 2018, https://www.outrightinternational.org/sites/default/files/CSORreportJuly2018_FINALWeb.pdf

¹⁶⁵ JOINT and Civicus, Joint Submission to the UN Universal Periodic Review 24th Session of the UPR Working

schwammige Konzepte wie „öffentliche Moralvorstellungen“ und „das Allgemeinwohl“ als Begründung für die Ablehnung einer Registrierung genutzt werden. Dies hat dazu geführt, dass das Justizministerium trotz der Entkriminalisierung von Homosexualität im Jahre 2015 seit 2008 wiederholt den Registrierungsantrag der LGBTI-Gruppe LAMBDA abgelehnt hat. Ohne eine solche offizielle Eintragung erhält LAMBDA keine staatliche Unterstützung oder Steuererleichterungen.¹⁶⁶ Der Paragraf, auf den sich die Ablehnung des Antrags gestützt hatte, wurde im Oktober 2017 vom Obersten Gericht von Mosambik für rechtswidrig erklärt. Dies lässt auf eine mögliche Registrierung der Organisation hoffen.¹⁶⁷

In **Malaysia**, wo gleichgeschlechtliche sexuelle Handlungen unter Strafe stehen, ermöglicht ein NGO-Gesetz es den Behörden, allen Organisationen die Registrierung zu verweigern, die voraussichtlich „rechtswidrige Ziele verfolgen“ oder „gegen öffentliche Moralvorstellungen verstoßen“ werden.¹⁶⁸

In **Russland** schränken offen homophobe Gesetze das Recht auf Meinungsfreiheit ein. So wurde das „Gesetz über homosexuelle Propaganda“¹⁶⁹ beispielsweise als Grundlage für das Verbot von Gay-Pride-Paraden genutzt. Darüber hinaus werden solche Gesetze auch für die strafrechtliche Verfolgung von Leiter_innen von Organisationen eingesetzt, die im Bereich Sexualität, Geschlechtsidentität und sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechte Lobby-Arbeit betreiben oder Bildungsmaßnahmen und Unterstützungsleistungen anbieten. So ist Elena Klimova, die Gründerin von *Children 404*, einer Webseite zur Unterstützung von LGBTI-Jugendlichen, beispielsweise bereits mehrfach angeklagt worden.¹⁷⁰ Die Menschenrechtsaktivistin Evdokia Romanova wurde wegen „homosexueller Propaganda“ angeklagt, nur weil sie über soziale Medien Artikel zu LGBTI-Themen geteilt hatte.¹⁷¹

In mehreren Ländern in der Region Mittlerer Osten und Nordafrika wird die Vereinigungsfreiheit von LGBTI-Gruppen stark eingeschränkt.¹⁷² In **Saudi-Arabien**

Group, Juni 2015, <http://www.civicus.org/images/UPR.NGOSubmissionOnMozambique.pdf>

¹⁶⁶ International lesbian, gay, bisexual, trans and intersex association, *State-sponsored homophobia. A world survey of sexual orientation laws: criminalisation, protection and recognition*, 2017, https://ilga.org/downloads/2017/ILGA_State_Sponsored_Homophobia_2017_WEB.pdf; Human Rights Watch, *Mozambique's Double Speak on LGBT Rights*, 2016, <https://www.hrw.org/news/2016/01/25/dispatches-mozambiques-double-speak-lgbt-rights>

¹⁶⁷ Global Voices, *After 10 Years of Legal Battles, Mozambique's Only LGBT Organization Takes a Step Closer to Legal Recognition*, 28. November 2017, <https://globalvoices.org/2017/11/28/after-10-years-of-legal-battles-mozambiques-only-lgbt-organization-takes-a-step-closer-to-legal-recognition/>

¹⁶⁸ Outright International, *The global state of LGBTIQ organising: the right to register*, 2018, https://www.outrightinternational.org/sites/default/files/CSOReportJuly2018_FINALWeb.pdf

¹⁶⁹ Bundesgesetz zum Schutz von Kindern vor Informationen, welche die Ablehnung traditioneller Familienwerte fördern (2013)

¹⁷⁰ Amnesty International GB, *Russian journalist accused of anti-gay 'propaganda' defeats charges*, 19. Dezember 2014, <https://www.amnesty.org.uk/russia-journalist-elena-klimova-lgbt-gay-propaganda>

¹⁷¹ Amnesty International, *Russia: Homophobic legislation used to persecute activist who shared LGBTI articles on Facebook*, 18 Oktober 2017

¹⁷² Human Rights Watch, *Audacity in Adversity. LGBT Activism in the Middle East and North Africa*, 2018, <https://www.hrw.org/report/2018/04/16/audacity-adversity-lgbt-activism-middle-east-and-north-africa#>

beispielsweise macht das Gesetz über Vereinigungen und Stiftungen, welches im November 2015 vom Ministerrat bewilligt wurde, solchen Gruppen die Arbeit unmöglich. Es gibt keinerlei Aufzeichnungen darüber, dass es in Saudi-Arabien überhaupt LGBTI-Gruppen gibt.¹⁷³

5.4 GRUPPEN, DIE SICH GEGEN KORRUPTION EINSETZEN

In der **Ukraine** wurden 2017 Änderungen des Gesetzes zur Verhinderung von Korruption¹⁷⁴ erlassen. Mit diesen sind Auflagen eingeführt worden, die Antikorruptions-Aktivist_innen verpflichten, jährlich detaillierte Erklärungen zu ihren persönlichen Finanzen und Vermögenswerten einzureichen, welche von der Steuerbehörde öffentlich gemacht werden können. Zivilgesellschaftliche Gruppen sind der Ansicht, dass diese diskriminierende Bestimmung eine Vergeltungsmaßnahme gegen diejenigen ist, die vorgeschlagen hatten, derartige Berichtspflichten für Politiker_innen und Beamt_innen einzuführen, um mehr Transparenz zu erreichen. Die Behörden haben bisher keine Begründung für die Notwendigkeit solcher Bestimmungen gegen Antikorruptions-Aktivist_innen dargelegt. Werden die Erklärungen nicht übermittelt, so drohen strafrechtliche Anklagen und Haftstrafen von bis zu zwei Jahren. Sowohl ukrainische Aktivist_innen als auch internationale Partner der Ukraine wie die EU haben eine Abschaffung der diskriminierenden Berichtspflichten gefordert. Als der vorliegende Amnesty-Text verfasst wurde, waren sie jedoch noch immer in Kraft. In einem anderen Fall hat die Generalstaatsanwaltschaft der Ukraine strafrechtliche Ermittlungen gegen die beiden NGOs *Patienten der Ukraine* und *Netzwerk der Menschen mit HIV/AIDS in der Ukraine* eingeleitet. Ihnen wurde vorgeworfen, Gelder des Globalen Fonds zur Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria (*The Global Fund*) veruntreut zu haben. Beide Organisationen sind bekannt dafür, dass sie Fälle von Korruption innerhalb des Gesundheitssystems öffentlich machen und sich für mehr Effizienz und eine bessere Nutzung öffentlicher Mittel einsetzen.¹⁷⁵

In **Guatemala** haben die Behörden einen offenen Angriff gegen die von der UN eingesetzte Internationale Kommission gegen die Straflosigkeit in Guatemala (*Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala – CICIG*) gestartet. Die CICIG, die auf Wunsch von Guatemala ins Leben gerufen wurde, hat dazu beigetragen, dass kriminelle Netzwerke und Strukturen – und deren Verbindungen zu Staatsbeamt_innen – untersucht werden, und sichergestellt, dass die Verantwortlichen für eklatante Fälle von Korruption und Menschenrechtsverletzungen in der Zeit nach dem guatemaltekischen Bürgerkrieg zur Verantwortung gezogen werden. Ende August 2018 gab der guatemaltekische Präsident Jimmy Morales bekannt, dass die Regierung das Mandat der CICIG nicht verlängern

¹⁷³ International lesbian, gay, bisexual, trans and intersex association (ILGA), *State-sponsored homophobia. A world survey of sexual orientation laws: criminalisation, protection and recognition*, 2017, https://ilga.org/downloads/2017/ILGA_State_Sponsored_Homophobia_2017_WEB.pdf

¹⁷⁴ Human Rights Watch, *Ukraine: New law targets anti-corruption activists, journalists*, 5. April 2017, <https://www.hrw.org/news/2017/04/05/ukraine-new-law-targets-anti-corruption-activists-journalists>

¹⁷⁵ Amnesty International, *Ukraine: Authorities must stop the harassment of anti-corruption activists and independent civil society organizations* (Index: EUR 50/7408/2017); International Federation for Human Rights (FIDH), *Ukraine: Stop Persecution of Anti-corruption Activists*, 9. November 2011, <https://www.fidh.org/en/issues/human-rights-defenders/ukraine-stop-persecution-of-anti-corruption-activists>

werde. Im Januar 2019 kündigte er dann das Abkommen mit der CICIG vorzeitig auf, weil die Sicherheit des Landes gefährdet sei. Es wurden verschiedene Maßnahmen gegen die CICIG ergriffen. Unter anderem darf ihr Vorsitzender Iván Velásquez das Land nicht mehr betreten, und zahlreiche Mitarbeiter_innen der Kommission haben keine Visa mehr erhalten, oder man hat ihnen die bereits bestehenden entzogen.¹⁷⁶

5.5 GESETZE GEGEN AUSLÄNDISCHE „EINFLUSSNAHME“

In **China**, wo ausländischen Organisationen mit Misstrauen begegnet wird, sind neue Bestimmungen erlassen worden, die eine strenge Überwachung ihrer Aktivitäten ermöglichen. Mit dem Gesetz über die Verwaltung ausländischer NGOs¹⁷⁷ sind zusätzliche Einschränkungen für ausländische und chinesische NGOs in den Bereichen Registrierung, Berichterstattung, Bankwesen, Einstellungsvoraussetzungen und Fundraising eingeführt worden. Ausländische NGOs sollen gezielt von „politischen Tätigkeiten“ und Aktivitäten abgehalten werden, welche „die nationale Einheit, nationale Sicherheit oder ethnische Einheit gefährden oder gegen die nationalen Interessen Chinas und das öffentliche Interesse der Gesellschaft verstoßen“. Welche Handlungen genau darunterfallen, wird jedoch nicht dargelegt. Organe der öffentlichen Sicherheit erhalten durch das Gesetz umfangreiche Befugnisse. So haben sie zum Beispiel die Möglichkeit, Vertreter_innen von NGOs zum Verhör vorzuladen; Durchsuchungen durchzuführen und Dokumente zu beschlagnahmen; Informationen zu Bankkonten einzuholen und gegebenenfalls deren Einfrieren zu beantragen; die Einstellung von Tätigkeiten anzuordnen; Registrierungsbescheide aufzuheben und Organisationen als „unerwünscht“ einzustufen, wenn diese verdächtigt werden, „rechtswidrigen“ Tätigkeiten nachzugehen. Zudem können sie laut dem Gesetz die Inhaftierung von NGO-Personal und die Ausweisung ausländischer Mitarbeiter_innen anordnen, ohne dass diese die Möglichkeit haben, vor einer unabhängigen Institution gegen derartige Entscheidungen vorzugehen.¹⁷⁸

Drei Sonderberichtersteller der Vereinten Nationen erklärten zu dem chinesischen Gesetz: „Die übermäßig weit gefassten und vage gehaltenen Bestimmungen und der administrative Ermessensspielraum, den die Behörden in Bezug auf die Regelung der Arbeit von ausländischen NGOs durch das Gesetz erhalten, können als Werkzeuge zur Einschüchterung und sogar zur Unterdrückung von abweichenden Ansichten und Meinungen im Land genutzt werden“.¹⁷⁹

Das Gesetz führt schwerwiegende Konsequenzen für diejenigen ein, die ihre Rechte auf Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit wahrnehmen – Rechte, die durch bestehende Gesetze und Richtlinien bereits stark eingeschränkt werden. Die Behörden – und insbesondere die Polizei – haben nahezu uneingeschränkte Befugnisse, gegen NGOs

¹⁷⁶ Amnesty International, *Justice under pressure* (Blogbeitrag, 7. November 2018)

¹⁷⁷ Der vollständige Titel des Gesetzes lautet „Gesetz der Volksrepublik China über die Verwaltung der Aktivitäten von ausländischen Nichtregierungsorganisationen auf dem chinesischen Festland“

¹⁷⁸ Hohes Kommissariat der Vereinten Nationen für Menschenrechte, *China: Newly adopted foreign NGO law should be repealed*, UN experts urge, 2016, <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=19921&LangID=E>

¹⁷⁹ Ebd.

vorzugehen, deren Aktivitäten einzuschränken und letztendlich die Zivilgesellschaft zu unterdrücken. Der große Ermessensspielraum der Polizei hinsichtlich der Kontrolle und Verwaltung der Tätigkeiten von in China arbeitenden ausländischen NGOs, die zu zivilgesellschaftlichen Themen aktiv sind, erhöht die Gefahr, dass das Gesetz dazu missbraucht wird, Menschenrechtsverteidiger_innen und NGO-Mitarbeiter_innen einzuschüchtern und strafrechtlich zu verfolgen.¹⁸⁰

NGO-Mitarbeiter_innen in China

Amnesty International hat mit vier chinesischen Mitarbeiter_innen von NGOs auf dem chinesischen Festland über deren Erfahrungen hinsichtlich des Gesetzes über die Verwaltung von ausländischen NGOs gesprochen. Aus Sicherheitsgründen werden weder ihre richtigen Namen noch die Organisationen genannt, für die sie arbeiten.

Li Meinan (Pseudonym), NGO-Mitarbeiter aus dem Süden Chinas

„Das Gesetz hat sehr große Folgen für die Organisation, für die ich arbeite, sowohl beim Aufbau von Kooperationen als auch hinsichtlich der Finanzierungsmöglichkeiten. Meine NGO hat ein neues Projekt abgesagt, bei dem es vermutlich zu einer Zusammenarbeit mit ausländischen Partnern gekommen wäre. Chinesische Partner sind sehr besorgt, was unsere Finanzierungsquellen angeht, weil sie keinen Ärger wollen. Rechtsbeistände haben beispielsweise gezögert, Anwaltsgebühren von uns anzunehmen. Zudem fingen Banken an, sich zu weigern, Gelder, die wir von ausländischen Regierungen erhalten hatten, für uns umzutauschen. Sie fragten nach Belegen dafür, dass alles legal sei. Sie sagten uns, wir sollten die Details unserer Arbeit mit den entsprechenden Regierungsbehörden besprechen. In der Folge steht uns weniger Geld zur Verfügung und das beeinträchtigt unsere Arbeit. Außerdem können wir unsere Tätigkeiten auf keinen Fall auf Themen ausweiten, die noch immer relativ neu sind und als eher sensibel gelten. Viele Gruppen streichen bestimmte Arbeitsfelder oder machen falsche Angaben zu dem, was sie tun, um ihre Chancen auf eine Registrierung zu erhöhen. Dies schafft ein Klima des Misstrauens und hat negative Auswirkungen auf unsere Möglichkeiten, Partnerschaften aufzubauen. Wie soll ich wissen, ob die Gruppen, die den Anforderungen der Regierung nachkommen, noch immer meine Verbündeten sind?“

Chen Qing (Pseudonym), NGO-Mitarbeiterin aus Guangdong

„Meine Organisation ist von verschiedenen Regierungsbehörden drangsaliert worden. Ich musste in eine Wohnung ziehen, die unter anderem Namen angemietet worden war, was Staatsbeamte eine Woche später rausfanden. Wir mussten das Büro der Organisation innerhalb weniger als eines Jahres schließen. Jetzt treffen wir uns wöchentlich in einem Café oder woanders. Das hat die Wahrnehmung unserer Arbeit und unsere Zusammenarbeit mit anderen Aktivisten beeinträchtigt, und dazu geführt,

¹⁸⁰ Amnesty International, *China: Scrap Foreign NGO law aimed at choking civil society*, 28. April 2016
Amnesty International, *China: Human rights violations in the name of "national security"* (Index: ASA 17/8373/2018)

Siehe auch: Amnesty International, *China: Submission to the NPC standing committee's legislative affairs commission on the second draft foreign non-governmental organizations management law* (Index: ASA 17/1776/2015)

dass sich die Mitarbeiter – überwiegend Frauen mit kleinen Kindern – unsicherer fühlen. Nach der Einführung des Gesetzes mussten wir unsere Strategie ändern: Statt uns auf Advocacy-Arbeit und juristische Tätigkeiten zu konzentrieren, legten wir unseren Schwerpunkt auf die Zusammenarbeit mit anderen Gruppen, die zu Themen wie häusliche Gewalt und Arbeitsrechte arbeiten. Organisationen im Bereich der Menschen- und Arbeitsrechte haben größere Schwierigkeiten als Gruppen, die zu weniger sensiblen Themen wie zu Umweltproblemen arbeiten. Das Gesetz ist für uns wie ein Damoklesschwert, das über unseren Köpfen schwebt.“

Zhang Yi (Pseudonym), NGO-Mitarbeiter aus dem Süden Chinas

„Nach der Einführung des Gesetzes haben sich viele internationale Geldgeber, die Organisationen mit einem Schwerpunkt auf Advocacy-Arbeit finanziert haben, nicht so registrieren lassen, wie es gesetzlich vorgeschrieben ist. Einige haben sich wegen der rechtlichen Risiken aus China zurückgezogen. Die finanzielle Unterstützung für NGOs, deren Schwerpunkt Advocacy-Arbeit ist, nimmt immer weiter ab. Das Gesetz hat sich negativ auf die Entwicklung der Zivilgesellschaft in China ausgewirkt und die Situation wird sich in absehbarer Zeit nicht ändern.“

Zhao Leyin (Pseudonym), NGO-Arbeiter aus Peking

„Ausländische NGOs, die zu Menschenrechtsthemen arbeiten, trifft das Gesetz am härtesten. Einige haben sich aus China zurückgezogen und ihre Arbeit nach Hongkong verlegt. Ausländische NGOs haben seit Inkrafttreten des Gesetzes größere Schwierigkeiten, ihre Tätigkeiten weiterzuführen. Mehr Informationen an die chinesische Regierung zu übermitteln, bedeutet ein größeres Risiko für sie und ihre Partner auf dem chinesischen Festland. Viele Organisationen auf dem chinesischen Festland müssen nun alternative Finanzierungsquellen finden, wie zum Beispiel privatwirtschaftliche Organisationen, die dann als Mittler fungieren. Auch die Registrierung kann unter Umständen sehr schwierig sein: Organisationen, die zu sensiblen Themen arbeiten, können sich nicht registrieren lassen. Einige warten bereits seit langer Zeit auf eine Entscheidung über ihren Registrierungsantrag. Andere, die sich registrieren konnten, sind sehr vorsichtig und haben sich aus Projekten, die von der chinesischen Regierung als sensibel betrachtete werden, zurückgezogen.“¹⁸¹

2010 wurde in **Indien** das Gesetz über die Regelung von Zuwendungen aus dem Ausland erlassen. Dieses zielte vorgeblich darauf ab, Befürchtungen über eine mögliche Gefährdung der „nationalen Interessen“ durch ausländische Finanzierungsquellen und ausländische Organisationen auszuräumen.¹⁸² Das Gesetz enthält eine Liste von Personen und Organisationen, denen die Annahme von Geldern aus dem Ausland untersagt ist.

¹⁸¹ Die Interviews wurden im November 2018 durchgeführt. Zum Schutz der Betroffenen wurden auf deren Wunsch hin Pseudonyme verwendet.

¹⁸² Dieses Gesetz zielt darauf ab, „die Annahme und Verwendung von Geldern oder Zuwendungen aus dem Ausland durch bestimmte Personen oder Organisationen oder Unternehmen zu regulieren und die Annahme und Verwendung von Geldern oder Zuwendungen aus dem Ausland für jegliche die nationalen Interessen untergrabenden Aktivitäten sowie für damit verbundene oder damit einhergehende Angelegenheiten zu verbieten“, siehe Foreign Contribution (Regulation) Act, No. 42 of 2010, <https://indiacode.nic.in/bitstream/123456789/2098/1/201042.pdf>

Darüber hinaus sieht es vor, dass Organisationen ihre Tätigkeitsgenehmigung alle fünf Jahre erneuern lassen müssen, und ermöglicht die Suspendierung solcher Genehmigungen sowie das Einfrieren von Bankkonten für die Dauer von laufenden Ermittlungen. In der Praxis wird das Gesetz dazu genutzt, gegen Organisationen vorzugehen, die Kritik an der Regierung üben und Rechenschaft einfordern. So sind Gruppen, welche Infrastruktur- und Bergbauprojekte kritisieren, oder Gerechtigkeit für die gegen Muslim_innen gerichtete Gewalt in Gujarat 2002 fordern, wiederholt zu ihrer Arbeit befragt und mit der Einleitung von Ermittlungen bedroht worden. Zudem hat man ihnen den Zugang zu ausländischen Geldern versperrt.¹⁸³

2014 wurde der Presse ein Bericht des Geheimdienstes zugespielt, in dem „aus dem Ausland finanzierte“ NGOs wie Greenpeace, Cordaid, Amnesty International und ActionAid beschuldigt werden, „Werkzeuge für die außenpolitischen Interessen westlicher Regierungen“ zu sein, die wirtschaftliche Entwicklung des Landes zu beeinträchtigen und Teil einer „wachstumshemmenden Kampagne“ zu sein, die das Ziel habe, Indien in internationalen Foren zu diskreditieren.¹⁸⁴ 2016 annullierte die indische Regierung die Zulassungen Tausender NGOs wegen mutmaßlicher „Aktivitäten, mit denen nicht das nationale Interesse verfolgt wird“.¹⁸⁵

Im Oktober 2018 durchsuchten Angehörige der Behörde für Einkommenssteuerangelegenheiten und der Behörde für Finanzdelikte, die dem Finanzministerium untersteht, die Büroräume von Greenpeace Indien und *The Quint*, einer Nachrichten-Webseite. Die Beamt_innen der Behörde für Finanzdelikte drangen ohne einen entsprechenden Beschluss in die Räumlichkeiten von Greenpeace ein, befragten Mitarbeiter_innen, durchsuchten Unterlagen, nahmen mehrere Dokumente mit und ordneten das Einfrieren der Konten der Organisation an. Im Dezember 2018 gab Greenpeace Indien bekannt, dass die Organisation aufgrund des willkürlichen Einfrierens seiner Konten in Kürze Personal abbauen und die Arbeit zu Klimaschutzthemen zurückschrauben müsse.¹⁸⁶ Das *Solidarity Forum for Dissent*, eine „Plattform, die sich der Stärkung der demokratischen Rechte von Personen und zivilgesellschaftlichen Organisationen verschrieben hat“, erklärte: „Für uns ist dies nicht nur ein Angriff gegen diese Organisationen, sondern gegen die Zivilgesellschaft insgesamt, einschließlich der Medien. Wir sehen, dass sowohl Menschen ins Visier geraten, die Kritik an der Regierung

¹⁸³ Amnesty International Indien, *Suspension of human rights NGO's foreign funding license must be revoked*, 3. Juni 2016; Amnesty International Indien, *Rights activists at risk of detention on politically motivated charge*, 28. Juli 2015, <https://amnesty.org.in/news-update/rights-activists-risk-detention-politically-motivated-charges/>; Amnesty International Indien, *India: Curbs on Greenpeace India violate right to freedom of expression*, 10. April 2015, <https://amnesty.org.in/news-update/india-curbs-greenpeace-international-india-violate-right-freedom-expression/>

¹⁸⁴ “Foreign-aided NGOs are actively stalling development, IB tells PMO in a report”, *The Indian Express*, 7. Juni 2014, <https://indianexpress.com/article/india/india-others/foreign-aided-ngos-are-actively-stalling-development-ib-tells-pmo-in-a-report/>

¹⁸⁵ “Anti-national acts”: 25 NGOs lose foreign fund licenses, *The Times of India*, 5. November 2016, <https://timesofindia.indiatimes.com/india/Anti-national-acts-25-NGOs-lose-foreign-fund-licences/articleshow/55254613.cms>

¹⁸⁶ Greenpeace Indien, *Government crackdown forces Greenpeace India to cut back work on climate change*, 20. Dezember 2018, <https://www.greenpeace.org/india/en/greenpeace/3283/government-crackdown-forces-greenpeace-india-to-cut-back-work-on-climate-change/>

üben, als auch diejenigen, die von bestimmten Unternehmen begangene Menschenrechtsverletzungen und Umweltverstöße öffentlich machen und anprangern. Zudem stellen wir fest, dass diejenigen, die mit [...] Dalits, Adivasi, LGBTI und Frauen arbeiten und sich für deren Rechte einsetzen, ebenfalls in ganz Indien systematisch mit derartigen Durchsuchungen drangsaliert werden. Häufig werden dabei bekannte Aktivisten und Journalisten festgenommen“.¹⁸⁷ Einige Wochen später durchsuchten Angehörige der Behörde für Finanzdelikte auch die Büros von Amnesty International Indien und die Bankkonten der Organisation wurden eingefroren. Kurz nach der Razzia begann in den Sozialen Medien und in den regierungsnahen Medien, denen die Menschenrechtsarbeit von Amnesty in Indien schon lange ein Dorn im Auge ist, eine Verleumdungskampagne gegen die Organisation. Auf einigen Medienkanälen wurde behauptet, man habe Zugriff auf geheime Regierungsdokumente, die belegten, dass die Geschäftstätigkeit von Amnesty Indien aus Intrigengeflechten bestünde.¹⁸⁸

Das 2015 in **Russland** erlassene „Gesetz über unerwünschte Organisationen“¹⁸⁹ erlaubt es dem Staatsanwalt und seinen Vertreter_innen, ausländische oder internationale Organisationen für „unerwünscht“ zu erklären, deren Aktivitäten als eine Bedrohung für die „verfassungsmäßige Ordnung, die Verteidigungsfähigkeit oder die Sicherheit des Staates“ betrachtet werden.¹⁹⁰ Das Gesetz sieht verwaltungsrechtliche und strafrechtliche Sanktionen für Personen vor, die an derartigen Aktivitäten beteiligt sind. Es wird immer wieder genutzt, um kritische Stimmen zum Schweigen zu bringen und die Meinungsfreiheit sowie die Arbeit unabhängiger zivilgesellschaftlicher Organisationen in Russland zu untergraben.¹⁹¹

Zu den als „unerwünscht“ eingestuften Organisationen gehören mehrere Stiftungen, die zivilgesellschaftliche Initiativen in Russland finanziell und anderweitig unterstützen, wie die US-amerikanische Stiftung *National Endowment for Democracy*.¹⁹² Aus Angst, ebenfalls auf der Liste zu landen, haben daraufhin mehrere andere Geberorganisationen, wie die *MacArthur Foundation*, das Land verlassen. Dies hat die Finanzierungsmöglichkeiten für Organisationen in Russland noch weiter eingeschränkt. Ausländische Geldgeber_innen müssen nun besonders vorsichtig sein, um nicht als

¹⁸⁷ Solidarity Forum for Dissent, *In solidarity with Greenpeace India, The Quint and The News Minute*, 15. Oktober 2018, <http://www.esgindia.org/campaigns/press/solidarity-forum-dissent.html>

¹⁸⁸ Amnesty International, *Amnesty India latest target of government crackdown*, 26. Oktober 2018; Amnesty International Indien, *Enforcement Directorate must cease smear campaign against Amnesty India*, 15. November 2018, <https://amnesty.org.in/news-update/enforcement-directorate-must-cease-smear-campaign-against-amnesty-india/>

¹⁸⁹ Gesetz über die Änderung einiger Gesetzesakte der Russischen Föderation, auch als Gesetz über unerwünschte Organisationen bekannt

¹⁹⁰ Amnesty International, *Russia: Move to outlaw “undesirable” foreign organizations suffocates human rights*, 8. Juli 2015. Die Liste der Organisationen kann hier eingesehen werden: <http://minjust.ru/ru/activity/nko/unwanted>; Amnesty International, *Russia begins blacklisting “undesirable” organizations*, 28. Juli 2015

¹⁹¹ Amnesty International, *Russia stepping up its onslaught on freedom of association* (Index: EUR 46/2223/2015)

¹⁹² “National Endowment for Democracy is first ‘undesirable’ NGO banned in Russia”, *The Guardian*, 28. Juli 2015, <https://www.theguardian.com/world/2015/jul/28/national-endowment-for-democracy-banned-russia>

„unerwünscht“ eingestuft zu werden und gleichzeitig sicherzustellen, dass örtliche NGOs nicht unter dem Gesetz über ausländische Agenten verfolgt werden. Das „Agentengesetz“ wird immer häufiger genutzt, um gegen NGOs und zivilgesellschaftliche Aktivist_innen wegen der mutmaßlichen Zusammenarbeit mit „unerwünschten“ Organisationen vorzugehen. Oftmals reicht es dabei, wenn auf ihren Internetseiten Verlinkungen zu Materialien dieser Organisationen zu finden sind. Zu den Vereinigungen, gegen die 2017 in diesem Zusammenhang ermittelt wurde, gehören die Menschenrechtsorganisation *SOVA-Zentrum*, das *Zentrum für Unabhängige Soziologische Forschung* und die *Andrey-Rylkov-Stiftung*, die sich für HIV/AIDS-Prävention einsetzt.¹⁹³

In **Australien** wurden 2018 zwei Gesetze erlassen, mit denen Maßnahmen zur Verhinderung ausländischer Einflussnahme bei Wahlen und politischen Entscheidungen und zum Schutz der nationalen Sicherheit eingeführt worden sind. Das Gesetz über die Transparenz ausländischer Einflussnahme (*Foreign Influence Transparency Scheme Act*) verpflichtet Organisationen, die für ausländische Auftraggeber_innen Aktivitäten durchführen, Details zu derartigen Tätigkeiten und Kooperationen offenzulegen und einen Teil dieser Informationen zu veröffentlichen. Dies betrifft insbesondere Aktivitäten während Wahlen. Der ursprüngliche Entwurf für das Gesetz hatte derartige Regelungen auch für zivilgesellschaftliche Organisationen vorgesehen, eine in letzter Minute vorgenommene Änderung verhinderte dies jedoch.¹⁹⁴ Mit dem ebenfalls 2018 erlassenen Änderungsgesetz zu den Richtlinien über nationale Sicherheit (*National Security Legislation Amendment (Espionage and Foreign Interference) Act*) sind strafrechtliche Sanktionen für das Verbreiten nicht näher definierter „sensibler“ Informationen eingeführt worden. Das Gesetz enthält zwar einige Bestimmungen zum Schutz von Journalist_innen, nicht jedoch für Whistleblower_innen, die Menschenrechtsverletzungen oder andere Informationen von öffentlichem Interesse enthüllen. Auch Menschenrechtsverteidiger_innen oder Organisationen, die Menschenrechtsanliegen mit Vertreter_innen ausländischer Regierungen oder internationaler Menschenrechtsmechanismen besprechen, werden von den strafrechtlichen Sanktionen nicht ausgenommen. Mit diesem drakonischen Gesetz kriminalisiert Australien Organisationen, die Menschenrechtsverletzungen aufdecken oder den Vereinten Nationen Informationen übermitteln – zentrale Rechte, die durch die Erklärung über Menschenrechtsverteidiger_innen geschützt sind.

Kelly O'Shanassy, Australian Conservation Foundation (Australien)

„Meine Organisation plant ein paar Aktionen, die möglicherweise unter die Bestimmungen des Änderungsgesetzes zu den Richtlinien über nationale Sicherheit fallen, sodass wir uns nun rechtlich dazu beraten lassen, ob und wie wir diese Aktivitäten durchführen können. Wir hatten geplant, an der Konferenz der Parteien zum Übereinkommen über die biologische Vielfalt teilzunehmen. Jetzt müssen wir jedoch erst einmal in Erfahrung bringen, ob irgendwelche unserer geplanten Aktionen

¹⁹³ Amnesty International, Annual Report 2017/2018 - Russian Federation entry, (Index: POL 10/6700/2018)

¹⁹⁴ Amnesty International Australien, *Passing of draconian laws throws Australian rights and freedoms under the bus*, 28. Juni 2018, <https://www.amnesty.org.au/passing-of-draconian-laws-throws-australian-rights-and-freedoms-under-the-bus/>

gemäß dem neuen Gesetz zu Problemen führen würden. Jedes Gesetz, das eine abschreckende Wirkung auf legitime Advocacy-Arbeit haben könnte, muss mit äußerster Sorgfalt geprüft werden. Und das war im Falle des Änderungsgesetzes zu den Richtlinien über nationale Sicherheit eindeutig nicht der Fall. Das Gesetz wurde übers Knie gebrochen und ohne wirkliche Konsultationen verabschiedet. Sowohl das Verfahren als auch das Ergebnis waren besorgniserregend und enttäuschend“.¹⁹⁵

5.6 STRAFRECHTLICHE VERBOTE GEGEN LEGITIME MENSCHENRECHTSARBEIT

Im **Iran** können die Tätigkeitsgenehmigungen zivilgesellschaftlicher Organisationen suspendiert oder annulliert werden, wenn ihnen „strafbare“ Handlungen vorgeworfen werden. Darunter fallen auch vage formulierte und übermäßig weit gefasste Straftaten wie: „Verstöße gegen islamische Grundsätze und die Grundlage der Islamischen Republik“, das Verbreiten „anti-islamischer Propaganda und schädlicher Bücher und anderer Veröffentlichungen“, „jegliche Formen der Kommunikation, des Informationsaustauschs, der Absprache und Verschwörung mit Botschaften, Vertretern oder Organen der Regierungen und politischen Parteien anderer Länder, die in Art und Umfang eine Gefahr für die Freiheit, Souveränität, nationale Einheit oder die nationalen Interessen der Islamischen Republik Iran darstellen“ und „der Erhalt finanzieller und logistischer Hilfe aus dem Ausland“.¹⁹⁶

Repressive Gesetze, einschließlich des Strafgesetzbuchs, werden insbesondere seit den Massendemonstrationen nach den umstrittenen Präsidentschaftswahlen 2009 genutzt, um Menschenrechtsverteidiger_innen zum Schweigen zu bringen und zivilgesellschaftliche Organisationen zu unterdrücken. NGOs, die schwerpunktmäßig zu Menschenrechten arbeiten, werden von den Behörden geschlossen, erhalten keine Registrierung oder Tätigkeitsgenehmigung. Zu den betroffenen Organisationen gehören das Zentrum für Menschenrechtsverteidiger_innen (*Defenders of Human Rights Centre*), die NGO Menschenrechtsverteidiger_innen im Iran (*Human Rights Activists in Iran*), die Vereinigung für die Rechte von Gefangenen (*Association for the Rights of Prisoners*) und der Ausschuss für Berichterstatter_innen über Menschenrechte (*Committee for Human Rights Reporters*). In vielen Fällen sind Mitglieder und Gründer_innen der betroffenen Organisationen festgenommen und zu Haftstrafen verurteilt worden.¹⁹⁷

In **Bahrain** wird ein Anti-Terror-Gesetz¹⁹⁸ dazu genutzt, zivilgesellschaftliche Organisationen und deren Tätigkeiten zu unterdrücken. Auch Personen, die Informationen an solche Organisationen weitergeben, werden mithilfe des Gesetzes, welches eine übermäßig weit gefasste und vage gehaltene Definition von Terrorismus enthält, verfolgt. In dem Gesetz heißt es, dass „die Behinderung der Behörden bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben“ und „die Beeinträchtigung der nationalen Einheit“ als terroristische

¹⁹⁵ Interview mit Kelly O'Shanassy, Oktober 2018

¹⁹⁶ Paragraph 16 des Gesetzes über politische Parteien, Vereine, politische Vereinigungen und Zunftverbände sowie islamische Vereinigungen oder Vereinigungen anerkannter religiöser Minderheiten von 1981

¹⁹⁷ Amnesty International, *Caught in a web of repression: Iran's human rights defenders under attack* (Index: 13/6446/2017)

¹⁹⁸ Gesetz Nr. 58 über den Schutz der Gesellschaft vor terroristischen Handlungen von 2006

Handlungen betrachtet werden können. Organisationen oder Gruppen, denen vorgeworfen wird, „den Bestimmungen der Verfassung oder der Gesetze zuwiderzuhandeln“, werden ebenfalls als „Terroristen“ betrachtet. 2014 wurden Gesetzesänderungen eingeführt, mit denen die Abteilung für die Bekämpfung von Terrorismus der Staatsanwaltschaft die Befugnis erhalten hat, Verdächtige ohne Anklage für bis zu sechs Monate zu inhaftieren.¹⁹⁹ Es hat Fälle gegeben, in denen Mitgliedern der Zivilgesellschaft die Staatsbürgerschaft unter Berufung auf das Anti-Terror-Gesetz entzogen worden ist. Zu den Betroffenen gehört auch Sayed Ahmed Alwadaei vom Bahrainischen Institut für Rechte und Demokratie. Er erklärte dazu: „Indem die bahrainische Regierung friedlichen Personen und Menschenrechtsaktivisten wie gewalttätigen Extremisten die Staatsbürgerschaft entzieht, stellt sie Menschenrechtsverteidiger mit gewalttätigen Terroristen gleich“.²⁰⁰

Nach dem Putschversuch im Juli 2016 wurde in der **Türkei** der Ausnahmezustand ausgerufen. Innerhalb kürzester Zeit kam es zu einer Aushöhlung der Unabhängigkeit der Justiz und der Rechtsstaatlichkeit sowie zu ausgedehnten Unterdrückungsmaßnahmen gegen die Meinungsfreiheit und andere Menschenrechte. Medien wurden zum Schweigen gebracht oder geschlossen und Journalist_innen kamen ohne Verfahren in Haft. Diejenigen, die auf freiem Fuß blieben, stellte man in Massenverfahren vor Gericht, nahm ihnen die Presseausweise ab und annullierte ihre Pässe. Soziale Netzwerke wurden zensuriert und Menschenrechtsverteidiger_innen angegriffen und festgenommen. Seit einigen Jahrzehnten hatte das Land keine so weitreichenden Unterdrückungsmaßnahmen mehr erlebt. Zwischen Juli 2017 und Juli 2018 (als der Ausnahmezustand aufgehoben wurde) sind 1.748 Vereinigungen und Stiftungen durch sieben Dekrete ohne individuelle Begründung oder die Möglichkeit, die Entscheidung effektiv anzufechten, geschlossen worden. Man beschuldigte sie „der Mitgliedschaft in, Zugehörigkeit zu, Loyalität mit oder des Unterhaltens von Verbindungen zu terroristischen Organisationen oder Gruppen, Strukturen oder Einrichtungen, die vom Nationalen Sicherheitsrat als Bedrohung für die nationale Sicherheit betrachtet werden“. Mit den Dekreten wurde die dauerhafte Schließung aller aufgelisteten Vereinigungen und Stiftungen angeordnet, darunter Dutzende nationale und lokale Menschenrechtsorganisationen, Frauenrechtsorganisationen, lokale kulturelle Vereinigungen, Organisationen für Menschen in Armut, Studierenden- und Unternehmensvereinigungen und sogar Sportvereine. Alle Vermögenswerte der betroffenen Vereinigungen fielen der Staatskasse zu, darunter auch die notariellen Urkunden für jegliche Geschäftsräume. Nur einem Bruchteil dieser Vereinigungen und Stiftungen wurde es nach Beendigung des Ausnahmezustands mittels Dekreten erlaubt, ihre Arbeit wieder aufnehmen.²⁰¹

In **Nicaragua** verfolgt die Regierung seit weitverbreiteten Protesten im April 2018 eine Strategie der Unterdrückung, im Zuge derer es bereits zu zahlreichen

¹⁹⁹ Dekret zu Gesetz Nr. 68 von 2014 zur Änderung des Gesetzes von 2006

²⁰⁰ Americans for Democracy & Human Rights in Bahrain, *HRC32: ADHRB calls attention to citizenship revocation in Bahrain*, 14. Juni 2016, <https://www.adhrb.org/2016/06/hrc32-adhrc-highlights-crackdown-civil-society-bahrain/>

²⁰¹ Amnesty International, *Turkey permanently closes hundreds of NGOs* (Index: EUR 44/5208/2016); Amnesty International, *Weathering the storm. Defending human rights in Turkey's climate of fear* (Index: EUR 44/8200/2018)

Menschenrechtsverletzungen gekommen ist. Darunter die Anwendung unverhältnismäßiger Gewalt gegen friedliche Demonstrierende, die Kriminalisierung von Menschenrechtsverteidiger_innen, Angriffe gegen Medien und der Erlass von Verboten gegen Demonstrationen.²⁰² Im Dezember 2018 verweigerte die Polizei dem bereits seit langer Zeit bestehenden Nicaraguanischen Menschenrechtszentrum (*Centro Nicaragüense de Derechos Humanos* – CENIDH) die Genehmigung für eine Demonstration anlässlich des Internationalen Tags der Menschenrechte. Wenige Tage später bewilligte die Nationalversammlung, dass der Menschenrechtsorganisation die Registrierung als juristische Person entzogen wird. Als Begründung wurde angegeben, die CENIDH habe administrative Auflagen nicht erfüllt und versucht, das Land zu destabilisieren.²⁰³ Zu diesem Zeitpunkt wurden keinerlei Beweismittel für diese Beschuldigungen veröffentlicht. Die Entscheidung der Nationalversammlung stützte sich auf ein Gesetz von 1992,²⁰⁴ welches derartige Maßnahmen erlaubt, wenn Non-Profit-Organisationen beispielsweise rechtswidrig handeln oder die öffentliche Ordnung stören. Laut eigenen Angaben erhielt die Organisationen nicht die Möglichkeit, Stellung zu den Vorwürfen zu nehmen, was gegen geltende Verfahrensgarantien verstößt.²⁰⁵ In den darauffolgenden Tagen durchsuchte die Polizei ohne gerichtliche Genehmigung die Geschäftsräume von CENIDH, beschlagnahmte Dokumente und Computer.²⁰⁶ Zahlreiche andere NGOs, die im Bereich Menschenrechte, Transparenz und Demokratie tätig sind, haben das Gleiche erlebt.²⁰⁷

²⁰² Amnesty International, *Shoot to kill. Nicaragua's strategy to repress protest* (Index: AMR 43/8470/2018); Amnesty International, *Instilling terror: from lethal force to persecution in Nicaragua* (Index: AMR 43/9213/2018), CIDH, *Palabras del Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, Paulo Abrão, ante el Consejo Permanente de la OEA, 19. Oktober 2018, <http://www.oas.org/es/cidh/actividades/discursos/2018.10.19.asp>

²⁰³ Organización de los Estados Americanos, *CIDH condena la cancelación de la personalidad jurídica de organizaciones de derechos humanos en Nicaragua*, 13. Dezember 2018, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/265.asp>; Hoy!, *Asamblea Nacional de Nicaragua cancela personalidad jurídica al Cenidh*, 12. Dezember 2018, <http://www.hoy.com.ni/2018/12/12/asamblea-nacional-de-nicaragua-cancela-personalidad-juridica-al-cenidh/>

²⁰⁴ Ley General sobre Personas Jurídicas sin Fines de Lucro – Ley 147 of 1992: [http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/%28\\$All%29/F16E39766C5C7AFE062570A100577C41?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/%28$All%29/F16E39766C5C7AFE062570A100577C41?OpenDocument)

²⁰⁵ Nicaraguanisches Menschenrechtszentrum (CENIDH), *Cenidh rechaza cancelación de su personalidad jurídica*, 12. Dezember 2018, <https://www.cenidh.org/noticias/1126/>

²⁰⁶ El Nuevo Diario, *ONG denuncian ilegalidad en allanamientos*, 15. Dezember 2018, <https://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/481529-ong-denuncian-ilegalidad-allanamientos-nicaragua>

²⁰⁷ WOLA, *Repression of non-profit groups in Nicaragua is arbitrary and baseless*, 12. Dezember 20018, <https://www.wola.org/2018/12/repression-of-non-profit-groups-in-nicaragua-is-arbitrary-and-baseless/>; Cenidh condena las cancelaciones de las personalidades jurídicas a cinco organizaciones civiles sin fines de lucro de Nicaragua, 13 Dezember 2018, <https://www.cenidh.org/noticias/1127/>

6. EMPFEHLUNGEN

Allein in den vergangenen zwei Jahren sind weltweit fast 40 Gesetze erlassen oder auf den Weg gebracht worden, mit denen die Tätigkeiten, die Ressourcen und die Unabhängigkeit von zivilgesellschaftlichen Organisationen eingeschränkt werden. Ihnen wird der Zugang zu nationalen, ausländischen und internationalen Finanzierungsquellen abgeschnitten und sie müssen unverhältnismäßige Auflagen erfüllen, um eine Registrierung zu erhalten und arbeiten zu können. Es handelt sich dabei um eine alarmierende globale Entwicklung, die seit etwa einem Jahrzehnt zu beobachten ist: Die Machthabenden verschaffen sich weitreichende Befugnisse, um auf diskriminierende Weise und ohne legitime Grundlage bestimmte Tätigkeiten zu kontrollieren, zu verbieten und unter Strafe zu stellen. Sie nutzen diese Gesetze, um gezielt Menschen zu verfolgen, die Kritik an der Regierung üben oder für den Schutz marginalisierter Gruppen kämpfen.

Die weltweite Unterdrückung von Menschenrechtsverteidiger_innen und zivilgesellschaftlichen Organisationen spitzt sich immer weiter zu. Amnesty International fordert die Staaten sowie regionale und internationale Menschenrechtinstitutionen auf, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass ein offener und geschützter Raum für die Zivilgesellschaft besteht und Menschenrechtsverteidiger_innen und zivilgesellschaftliche Organisationen in diesem Freiraum uneingeschränkt ihrer Arbeit nachgehen können. Ein Leben in Gerechtigkeit, Würde und Gleichheit für jede Person kann nur dann realisiert werden, wenn Einzelpersonen und Gruppen befähigt werden, sich für die Menschenrechte zu organisieren, starkzumachen und einzusetzen.

Amnesty International empfiehlt den **Staaten**:

- ▣ Das Recht jeder Person zu bekräftigen, sich alleine oder gemeinsam mit anderen für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte einzusetzen, wie es die Erklärung über Menschenrechtsverteidiger_innen vorschreibt.
- ▣ Sicherzustellen, dass das Recht auf Vereinigungsfreiheit von jeder Person frei von Diskriminierung wahrgenommen werden kann, und dafür zu sorgen, dass Schutzmaßnahmen sowohl für registrierte als auch für nicht registrierte Vereinigungen bestehen.
- ▣ Mit dem Ziel, das Recht auf Vereinigungsfreiheit zu wahren, neue Gesetze zu erlassen oder bereits bestehende zu ändern. Zudem muss sichergestellt werden, dass Menschenrechtsverteidiger_innen und zivilgesellschaftliche Organisationen zu diesen Gesetzen konsultiert werden.
- ▣ Dafür zu sorgen, dass niemand wegen der Wahrnehmung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit kriminalisiert, oder wegen des Einsatzes für die Menschenrechte bedroht, angegriffen, drangsaliert, eingeschüchtert und zum Ziel von Schmutzkampagnen oder Vergeltungsmaßnahmen wird.
- ▣ Alle gewaltlosen politischen Gefangenen sofort und bedingungslos freizulassen, die sich nur in Haft befinden, weil sie friedlich ihre Menschenrechte – wie das Recht auf Vereinigungsfreiheit – wahrgenommen haben.

- ▣ Gesetze und Richtlinien abzuschaffen oder grundlegend zu ändern, die vorsehen, dass Vereinigungen eine Vorabgenehmigung von den Behörden für die Registrierung als juristische Person einholen müssen. Es müssen unkomplizierte, zugängliche Mitteilungsverfahren eingerichtet werden, die weder schwerfällig noch diskriminierend sowie bezahlbar oder sogar kostenfrei sind.
- ▣ Nicht registrierte Vereinigungen gesetzlich anzuerkennen und sicherzustellen, dass sie ihren Tätigkeiten in einem befähigenden und sicheren Umfeld nachgehen können. Die Mitglieder solcher Organisationen dürfen wegen der fehlenden Registrierung nicht strafrechtlich sanktioniert werden.
- ▣ Sicherzustellen, dass zivilgesellschaftliche Organisationen und Menschenrechtsverteidiger_innen ihre Rechte auf Meinungs- und Vereinigungsfreiheit wahrnehmen können, und dafür zu sorgen, dass keine unkonkreten oder diskriminierenden Rechtfertigungsgründe, wie „politische Aktivitäten“ oder „traditionelle Werte“, zur Verfolgung ihrer Mitglieder bzw. zur Einschränkung ihrer Tätigkeiten genutzt werden.
- ▣ Alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass marginalisierte Gruppen ungehindert ihr Recht auf Vereinigungsfreiheit wahrnehmen können. Es muss ihnen unter anderem möglich sein, frei von Diskriminierung zivilgesellschaftliche Organisationen zu gründen.
- ▣ Dafür zu sorgen, dass Organisationen, die sich dem Schutz der Rechte von marginalisierten und diskriminierten Gruppen verschrieben haben, nicht aufgrund ihrer Tätigkeiten oder ihrer Identität angegriffen werden.
- ▣ Sicherzustellen, dass Menschenrechtsverteidigerinnen ihr Recht auf Vereinigungsfreiheit wahrnehmen können, indem Hindernisse wie Geschlechterungleichheit sowie diskriminierende Praktiken und Gesetze abgeschafft werden. Menschenrechtsverteidigerinnen müssen zudem hinsichtlich des Zugangs zu Ressourcen gleichbehandelt werden.
- ▣ Dafür zu sorgen, dass weder die Registrierung noch andere Verwaltungsvorgänge gegen das Recht auf Privatsphäre von Organisationen und deren Mitgliedern verstoßen.
- ▣ Das Recht von Vereinigungen, Geldmittel aus inländischen, ausländischen und internationalen Quellen ohne vorherige Genehmigung oder unangemessene Einmischung der Behörden zu beschaffen, anzunehmen und zu verwenden, per Gesetz und in der Praxis zu garantieren.
- ▣ Staatliche Mittel diskriminierungsfrei zu verteilen und sicherzustellen, dass Organisationen, deren Ansichten nicht denen der Regierung entsprechen oder die sich für die Rechte von marginalisierten Gruppen einsetzen, hinsichtlich des Zugangs zu Fördergeldern nicht benachteiligt werden.
- ▣ Gesetzliche Bestimmungen abzuändern, mit denen das Recht auf Vereinigungsfreiheit für ausländische Staatsbürger_innen z. B. durch zeitlich begrenzte Registrierungen eingeschränkt wird. Es muss zudem sichergestellt sein, dass ausländische Vereinigungen die gleichen Auflagen erfüllen müssen, um arbeiten zu dürfen, wie inländische Vereinigungen.

- ▣ Dafür zu sorgen, dass der Staat sich weder in die Ausarbeitung der Satzung, Struktur und Tätigkeiten von Vereinigungen einmischt noch deren Entscheidungen beeinflusst.
- ▣ Sicherzustellen, dass Vereinigungen nur dann aufgelöst oder zur Einstellung ihrer Tätigkeiten angewiesen werden dürfen, wenn ein unparteiisches und unabhängiges Gericht einen entsprechenden Beschluss erlässt, wie es internationale Menschenrechtsnormen und -standards vorschreiben.
- ▣ Dafür zu sorgen, dass administrative Auflagen und Berichterstattungsanforderungen weder willkürlich noch diskriminierend sind und das Recht auf Privatsphäre der Vereinigungen und ihrer Mitglieder respektieren.
- ▣ Wirksame Rechtsbehelfe sowie gegebenenfalls angemessene Wiedergutmachungsleistungen für Menschenrechtsverteidiger_innen und zivilgesellschaftliche Organisationen zu garantieren, wenn sie Vorwürfe über Verstöße gegen ihr Recht auf Vereinigungsfreiheit erheben.
- ▣ Gesetze und andere Vorschriften, die sich gegen Terrorismus richten, abzuschaffen oder so zu ändern, dass sie völkerrechtlichen Bestimmungen und internationalen Standards umfassend entsprechen. Dies beinhaltet auch die Aufnahme einer Definition von Terrorismus, die sich nicht auf die friedliche Wahrnehmung der Menschenrechte anwenden lässt.
- ▣ Die Bedeutung von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Menschenrechtsverteidiger_innen sowie deren Beitrag zur Weiterentwicklung der Menschenrechte öffentlich anzuerkennen. Dazu gehört auch das Durchführen öffentlicher Informationskampagnen zur UN-Erklärung über Menschenrechtsverteidiger_innen und zu der wichtigen Funktion von Menschenrechtsverteidiger_innen.
- ▣ Angriffe, Drohungen und Einschüchterungsversuche gegen zivilgesellschaftliche Organisationen und Menschenrechtsverteidiger_innen öffentlich zu verurteilen.
- ▣ Im Zusammenhang mit zivilgesellschaftlichen Organisationen und Menschenrechtsverteidiger_innen keine stigmatisierende, beleidigende, verunglimpfende oder diskriminierende Rhetorik zu verwenden und davon abzusehen, negative Berichte über zivilgesellschaftliche Organisationen und Menschenrechtsverteidiger_innen zu befeuern.

Amnesty International fordert **internationale und regionale Menschenrechtsinstitutionen** dazu auf:

- ▣ Sicherzustellen, dass es zivilgesellschaftlichen Organisationen und Menschenrechtsverteidiger_innen möglich ist, ihrer Arbeit in einem geschützten Raum nachzugehen. Dazu müssen sie:
 - Staaten bei Nichteinhaltung ihrer Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte zur Rechenschaft ziehen.
 - Staaten unter Druck setzen, restriktive Gesetze abzuschaffen oder umfassend zu ändern, die das Recht auf Vereinigungsfreiheit verletzen und

die Arbeit von Menschenrechtsverteidiger_innen und zivilgesellschaftlichen Organisationen auf unzulässige Weise einschränken.

- Überwachen, ob Staaten ihren Verpflichtungen hinsichtlich der Wahrung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit und des Schutzes von Menschenrechtsverteidiger_innen nachkommen.
- Die Legitimität und Wichtigkeit der Arbeit von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Menschenrechtsverteidiger_innen öffentlich bekräftigen.
- Bestehende Mechanismen ändern und/oder neue Mechanismen einführen, um Einschüchterungen oder Vergeltungsmaßnahmen gegen Menschenrechtsverteidiger_innen zu verhindern und zu bekämpfen, die mit internationalen und regionalen Menschenrechtsorganen kommunizieren und zusammenarbeiten. Zudem müssen alle erforderlichen Maßnahmen ergriffen werden, um sicherzustellen, dass diese Menschenrechtsverteidiger_innen nicht wegen der Weitergabe wichtiger Informationen in Gefahr geraten.
- Sicherstellen, dass zivilgesellschaftliche Organisationen und Menschenrechtsverteidiger_innen diskriminierungsfreien Zugang zu gleichwertigen Möglichkeiten der Beschaffung und Verwendung von Geldern aus nationalen, ausländischen und internationalen Finanzierungsquellen erhalten.

TABELLE: RELEVANTE GESETZE UND HAUPTKRITIKPUNKTE

| Region | Land | Gesetz | Kernpunkte und Hauptkritikpunkte | Seite |
|---|------------------------------|---|--|-------|
| Afrika | Äthiopien | Erklärung zu Wohltätigkeitsorganisationen und Vereinigungen (2009) | <ul style="list-style-type: none"> - Beschränkung ausländischer Finanzierungsquellen - Weitreichende Befugnisse für staatliche Stellen hinsichtlich der Kontrolle von Organisationen | |
| | Äquatorialguinea | Allgemeines Gesetz über Vereinigungen (1992) und Gesetz über NGOs (1999) | <ul style="list-style-type: none"> - Erschwernisse bei der Registrierung - Schwerfällige administrative Auflagen und Berichterstattungsanforderungen - Weitreichende Befugnisse für staatliche –Stellen hinsichtlich der Kontrolle von Organisationen | |
| | Burundi | <p>Gesetz Nr. 1/01 über den Kooperationsrahmen zwischen der Republik Burundi und ausländischen NGOs (2017)</p> <p>Gesetz Nr. 1/02 über die Rahmenbedingungen für gemeinnützige Vereinigungen (2017)</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Erschwernisse bei der Registrierung - Beschränkung ausländischer Finanzierungsquellen - Weitreichende Befugnisse für staatliche Stellen hinsichtlich der Kontrolle von Organisationen | |
| | Demokratische Republik Kongo | Entwurf für ein Gesetz über Non-Profit-Organisationen (2017) | <ul style="list-style-type: none"> - Erschwernisse bei der Registrierung | |
| | Malawi | Entwurf für eine Novellierung der NGO-Richtlinie (2017) | <ul style="list-style-type: none"> - Erschwernisse bei der Registrierung - Beschränkung ausländischer Finanzierungsquellen | |
| | | Gesetz über Änderungen des NGO-Gesetzes (2018) | <ul style="list-style-type: none"> - Weitreichende Befugnisse für staatliche Stellen hinsichtlich der Kontrolle von Organisationen - | |
| | Mosambik | Gesetz über Vereinigungen (1991) | Erschwernisse bei der Registrierung | |
| | Mauretanien | <p>Gesetz Nr. 64.098 (1964) und die zugehörigen Novellierungen: Gesetz Nr. 73.007 und Gesetz Nr. 73.157 (1973)</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Erschwernisse bei der Registrierung - Weitreichende Befugnisse für staatliche Stellen hinsichtlich der Kontrolle von Organisationen | |
| Gesetz Nr. 73.008 (1973) über öffentliche Versammlungen und der entsprechende | | | | |

| | | | | |
|----------------------|--------------|---|---|--|
| | | Durchführungserlass Nr. 73.060 (1973) | | |
| | Nigeria | Entwurf für ein Gesetz zur Regelung der Annahme und Verwendung finanzieller/materieller Zuwendungen von Geberinstitutionen an Freiwilligenorganisationen („Gesetz über die Regelung von NGOs“) (2014) | - Beschränkung ausländischer Finanzierungsquellen | |
| | | Gesetzesentwurf HR585 (NGO-Gesetz) (2017) | - Weitreichende Befugnisse für staatliche Stellen hinsichtlich der Kontrolle von Organisationen | |
| | Sambia | NGO-Gesetz (2009) | - Weitreichende Befugnisse für staatliche Stellen hinsichtlich der Kontrolle von Organisationen | |
| | Sierra Leone | Änderungen der NGO-Verordnung (2017) | - Erschwernisse bei der Registrierung - Schwerfällige administrative Auflagen und Berichterstattungsanforderungen - Weitreichende Befugnisse für staatliche Stellen hinsichtlich der Kontrolle von Organisationen | |
| | Tschad | Novellierung der Verordnung Nr. 023/PR/2018 (2018) | - Unzulässige Einschränkungen des Rechts auf Vereinigungsfreiheit - | |
| | Uganda | Gesetz über Nichtregierungsorganisationen (2016) | - Weitreichende Befugnisse für staatliche Stellen hinsichtlich der Kontrolle von Organisationen | |
| | | NGO-Verordnung (2017) | - Erschwernisse bei der Registrierung | |
| Nord- und Südamerika | Bolivien | Gesetz Nr. 351 über juristische Personen (2013) Durchführungsbestimmung 1597 zur teilweisen Regulierung des Gesetzes über die Zuteilung des Status als juristische Person (2013) | - Weitreichende Befugnisse für staatliche Stellen hinsichtlich der Kontrolle von Organisationen - Unzulässige Einschränkungen des Rechts auf Vereinigungsfreiheit | |
| | Ecuador | Durchführungsverordnung 16 (2013) und Dekret 739 (2015), ersetzt durch Dekret 193 (2017) | - Weitreichende Befugnisse für staatliche Stellen hinsichtlich der Kontrolle von Organisationen | |
| | Guatemala | Gesetzesentwurf 5257 (2017) | - Erschwernisse bei der Registrierung | |
| | Kuba | Gesetz 54: Gesetz über Vereinigungen (1985) | - Erschwernisse bei der Registrierung | |

| | | | | |
|-------------------|-------------|---|--|--|
| | | | | |
| | Nicaragua | Allgemeines Gesetz Nr. 147 über juristische Personen im Non-Profit-Bereich (1992) | - Weitreichende Befugnisse für staatliche Stellen hinsichtlich der Kontrolle von Organisationen - | |
| | USA | Mexico City Policy (2017) | - Einschränkungen gegen Organisationen, die Gesundheitsleistungen im Bereich der sexuellen und reproduktiven Gesundheit anbieten - | |
| | Venezuela | Gesetz zum Schutz der politischen Souveränität und der nationalen Selbstbestimmung (2010) | - Weitreichende Befugnisse für staatliche Stellen hinsichtlich der Kontrolle von Organisationen - Unzulässige Einschränkungen des Rechts auf Vereinigungsfreiheit | |
| Asien und Pazifik | Afghanistan | Gesetz über Nichtregierungsorganisationen (2005) | - Erschwernisse bei der Registrierung - Schwerfällige administrative Auflagen und Berichterstattungsanforderungen | |
| | | Gesetz über Vereinigungen (2013, 2017 überarbeitet) | - Erschwernisse bei der Registrierung - Unzulässige Einschränkungen des Rechts auf Vereinigungsfreiheit | |
| | Australien | Border Force Act (2015) | - Kriminalisierung von Gruppen, die sich für die Rechte von Flüchtlingen und Migrant_innen einsetzen | |
| | | Gesetz über die Transparenz ausländischer Einflussnahme (Foreign Influence Transparency Scheme Act) (2018) | - Unzulässige Einschränkungen des Rechts auf Vereinigungsfreiheit | |
| | | Änderungsgesetz zu den Richtlinien über nationale Sicherheit (National Security Legislation Amendment (Espionage and Foreign Interference) Act) (2018) | | |
| | China | Gesetz der Volksrepublik China über die Verwaltung der Aktivitäten von ausländischen Nichtregierungsorganisationen auf dem chinesischen Festland (2017) | - Beschränkung ausländischer Finanzierungsquellen - Erschwernisse bei der Registrierung - Unzulässige Einschränkungen des Rechts auf Vereinigungsfreiheit | |

| | | | | |
|--|------------|--|--|--|
| | | | <ul style="list-style-type: none"> - Weitreichende Befugnisse für staatliche Stellen hinsichtlich der Kontrolle von Organisationen, auch hinsichtlich ihrer Tätigkeiten | |
| | Indien | Gesetz über Zuwendungen aus dem Ausland (Foreign Contribution (Regulation) Act) (2010) | <ul style="list-style-type: none"> - Beschränkung ausländischer Finanzierungsquellen - Erschwernisse bei der Registrierung - Weitreichende Befugnisse für staatliche Stellen hinsichtlich der Kontrolle von Organisationen - Unzulässige Einschränkungen des Rechts auf Vereinigungsfreiheit | |
| | Indonesien | Gesetz über Massenorganisationen (2013) | <ul style="list-style-type: none"> - Unzulässige Einschränkungen des Rechts auf Vereinigungsfreiheit | |
| | | Änderungen des Gesetzes über Massenorganisationen (2017) | | |
| | Kambodscha | Gesetz über Vereinigungen und NGOs (2015) | <ul style="list-style-type: none"> - Erschwernisse bei der Registrierung - Schwerfällige administrative Auflagen und Berichterstattungsanforderungen | |
| | Laos | Dekret über Vereinigungen (2017) | <ul style="list-style-type: none"> - Erschwernisse bei der Registrierung - Schwerfällige administrative Auflagen und Berichterstattungsanforderungen - Weitreichende Befugnisse für staatliche Stellen hinsichtlich der Kontrolle von Organisationen | |
| | Malaysia | Gesetz über Vereinigungen (Societies Act) (1966) | <ul style="list-style-type: none"> - Weitreichende Befugnisse für staatliche Stellen hinsichtlich der Kontrolle von Organisationen - Erschwernisse bei der Registrierung | |
| | Mongolei | Entwurf für ein Gesetz über Non-Profit-Organisationen (2018) | <ul style="list-style-type: none"> - Weitreichende Befugnisse für staatliche Stellen hinsichtlich der Kontrolle von Organisationen | |
| | Myanmar | Gesetz über die Registrierung von Vereinigungen (2014) | <ul style="list-style-type: none"> - Weitreichende Befugnisse für staatliche Stellen hinsichtlich der Kontrolle von Organisationen - Erschwernisse bei der Registrierung | |
| | | Entwurf für ein Gesetz über internationale Nichtregierungsorganisationen (2017) | <ul style="list-style-type: none"> - Weitreichende Befugnisse für staatliche Stellen hinsichtlich der Kontrolle von Organisationen - Schwerfällige administrative Auflagen und | |

| | | | | |
|--------|----------------|--|---|--|
| | | | Berichterstattungsanforderungen | |
| | Nepal | Verfassung von Nepal (2015) | - Weitreichende Befugnisse für staatliche Stellen hinsichtlich der Kontrolle von Organisationen | |
| | | Entwurf für ein Gesetz über Sozialfürsorge und Entwicklung (2016) | | |
| | | Entwurf für die Richtlinie zur Nationalen Integrität (2017) | | |
| | Pakistan | Richtlinie zur Regelung von Internationalen Nichtregierungsorganisationen (2015) | - Erschwernisse bei der Registrierung - Schwerfällige administrative Auflagen und Berichterstattungsanforderungen - Weitreichende Befugnisse für staatliche Stellen hinsichtlich der Kontrolle von Organisationen | |
| Europa | Aserbaidshjan | Änderungen des NGO-Gesetzes (2009, 2013, 2014) | - Erschwernisse bei der Registrierung - Weitreichende Befugnisse für staatliche Behörden hinsichtlich der Kontrolle von Organisationen - Beschränkung ausländischer Finanzierungsquellen | |
| | Belarus | Änderung zum Gesetz über Vereinigungen (2011) | - Erschwernisse bei der Registrierung - Weitreichende Befugnisse für staatliche Stellen hinsichtlich der Kontrolle von Organisationen - Kriminalisierung von Personen, die für nicht registrierte Organisationen tätig sind | |
| | | Änderung zum Verwaltungsgesetz (2011) | - Beschränkung ausländischer Finanzierungsquellen | |
| | | Änderung zum Strafgesetzbuch (2011) | - Kriminalisierung derjenigen, die Mittel oder Spenden aus dem Ausland erhalten | |
| | | Präsidialdekret Nr. 5 zu unentgeltlicher Unterstützung aus dem Ausland (2015) | - Beschränkung ausländischer Finanzierungsquellen - Schwerfällige administrative Auflagen und Berichterstattungsanforderungen - Weitreichende Befugnisse für staatliche Stellen hinsichtlich der Kontrolle von Organisationen | |
| | Bosnien | Entwurf für NGO-Gesetz (2015) | - Beschränkung ausländischer Finanzierungsquellen | |
| | Großbritannien | Lobbygesetz (2014) | - Einschränkungen von Kampagnenarbeit im Vorfeld von | |

| | | | | |
|--|------------|---|--|--|
| | | | Wahlen | |
| | Irland | Änderung zum Wahlgesetz (2001) | - Beschränkung ausländischer Finanzierungsquellen | |
| | Kasachstan | Änderungen zum Gesetz über Non-Profit-Organisationen (2015) | - Weitreichende Befugnisse für staatliche Stellen hinsichtlich der Kontrolle von Organisationen - Schwerfällige administrative Auflagen und Berichterstattungsanforderungen | |
| | | Änderungen zum Steuergesetz (2016) | - Schwerfällige administrative Auflagen und Berichterstattungsanforderungen - Beschränkung ausländischer Finanzierungsquellen | |
| | Moldau | Änderungen zum Entwurf für das NGO-Gesetz (2017) | - Schwerfällige administrative Auflagen und Berichterstattungsanforderungen - | |
| | Polen | Gesetz zur Begründung des Nationalen Freiheitsinstituts (2017) | - Weitreichende Befugnisse für staatliche Stellen hinsichtlich der Kontrolle von Organisationen | |
| | | Entwurf für ein Gesetz über Transparenz im öffentlichen Leben (2017) | - Schwerfällige administrative Auflagen und Berichterstattungsanforderungen | |
| | Rumänien | Gesetzesentwurf 140/2017 über Vereinigungen und Stiftungen (2017) | - Schwerfällige administrative Auflagen und Berichterstattungsanforderungen | |
| | | Entwurf zur Novellierung der Regierungsverordnung Nr. 26/2000 (2018) | | |
| | | Gesetz über die Verhinderung und Kontrolle von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (2018) | - Schwerfällige administrative Auflagen und Berichterstattungsanforderungen | |
| | Russland | Änderung einiger Gesetzesakte der Russischen Föderation bezüglich der Regulierung der Tätigkeit nichtkommerzieller Organisationen, die die Funktion eines ausländischen Agenten ausüben (auch als „Agentengesetz“ bekannt) (2012) | - Beschränkung ausländischer Finanzierungsquellen - Unzulässige Einschränkungen des Rechts auf Vereinigungsfreiheit, auch in Bezug auf ihre Tätigkeiten | |
| | | Bundesgesetz zum Schutz von Kindern vor Informationen, welche die Ablehnung traditioneller Familienwerte fördern (2013) | - Kriminalisierung von LGBTI-Gruppen | |

| | | | |
|---------------|---|---|--|
| | | | |
| | Bundesgesetz Nr. 129-FZ über Änderungen einiger Gesetzesakte der Russischen Föderation („Gesetz über unerwünschte Organisationen“) (2015) | <ul style="list-style-type: none"> - Weitreichende Befugnisse für staatliche Stellen hinsichtlich der Kontrolle von Organisationen - Kriminalisierung von Einzelpersonen und Gruppen - Unzulässige Einschränkungen des Rechts auf Vereinigungsfreiheit, auch in Bezug auf ihre Tätigkeiten | |
| Tadschikistan | Änderungen des Gesetzes über öffentliche Vereinigungen (2015) | <ul style="list-style-type: none"> - Beschränkung ausländischer Finanzierungsquellen | |
| | Entwurf für ein Gesetz über gemeinnützige Organisationen (2017) | <ul style="list-style-type: none"> - Erschwernisse bei der Registrierung | |
| Türkei | Präsidentialdekret 667 (2016) | <ul style="list-style-type: none"> - Unzulässige Einschränkungen des Rechts auf Vereinigungsfreiheit, auch in Bezug auf ihre Tätigkeiten | |
| | Präsidentialdekret 677 (2016) | | |
| | Präsidentialdekret 679 (2017) | | |
| | Präsidentialdekret 689 (2017) | | |
| | Präsidentialdekret 693 (2017) | | |
| | Präsidentialdekret 695 (2017) | | |
| | Präsidentialdekret 701(2018) | | |
| | Präsidentialerlass Nr. 5 (2018) | | |
| Ukraine | Gesetz zur Verhinderung von Korruption (2017) | <ul style="list-style-type: none"> - Kriminalisierung von Gruppen, die sich gegen Korruption einsetzen | |
| | Entwurf für die Novellierung bestimmter Gesetze über das Bereitstellen öffentlicher Informationen zur Finanzierung der Tätigkeiten öffentlicher Vereinigungen und die Verwendung internationaler technischer Hilfe (2017) | <ul style="list-style-type: none"> - Schwerfällige administrative Auflagen und Berichterstattungsanforderungen | |
| | Entwurf für Änderungen des Steuergesetzes der Ukraine, mit dem Ziel, sicherzustellen, | | |

| | | | |
|--------------------------------|----------|--|---|
| | | dass Informationen zur Finanzierung der Tätigkeiten von öffentlichen Vereinigungen und den Gebrauch internationaler technischer Hilfe der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen (2017) | |
| | Ungarn | Gesetz über die Transparenz von aus dem Ausland finanzierten Organisationen (2017) | - Beschränkung ausländischer Finanzierungsquellen - Schwerfällige administrative Auflagen und Berichterstattungsanforderungen |
| | | LexNGO2018 (2018) (Änderung von 9 Gesetzen, auch als „Stop-Soros-Gesetzespaket“ bekannt) | - Kriminalisierung von Gruppen, die sich für die Rechte von Flüchtlingen und Migrant_innen einsetzen |
| Mittlerer Osten und Nordafrika | Ägypten | Gesetz 84 (2002) 2017 durch Gesetz 70 ersetzt (siehe unten). Die zugehörige Durchführungsverordnung ist noch in Kraft | - Kriminalisierung von nicht registrierten Organisationen |
| | | Gesetz über Vereine und andere Vereinigungen die zu zivilgesellschaftlichen Themen arbeiten (Gesetz 70) (2017) | - Weitreichende Befugnisse für staatliche Stellen hinsichtlich der Kontrolle von Organisationen |
| | | Paragraf 78 des Strafgesetzbuchs (2015 geändert) | - Beschränkung ausländischer Finanzierungsquellen |
| | Algerien | Gesetz über Vereinigungen (2012) | - Erschwernisse bei der Registrierung - Beschränkung ausländischer Finanzierungsquellen - Weitreichende Befugnisse für staatliche Stellen hinsichtlich der Kontrolle von Organisationen |
| | Bahrain | Gesetz über Vereinigungen, Soziale und Kulturelle Vereine, Private Organisationen im Bereich Jugendarbeit und Sport und Private Institutionen (1989) | - Erschwernisse bei der Registrierung - Weitreichende Befugnisse für staatliche Stellen hinsichtlich der Kontrolle von Organisationen, auch in Bezug auf ihre Tätigkeiten |
| | | Gesetz Nr. 58 zum Schutz der Gesellschaft vor terroristischen Handlungen (2006) | - Unzulässige Einschränkungen des Rechts auf Vereinigungsfreiheit, auch in Bezug auf die Tätigkeiten von Vereinigungen |

| | | | |
|---------------|---|---|--|
| Iran | Gesetzes über politische Parteien, Vereine, politische Vereinigungen und Zunftverbände sowie islamische Vereinigungen oder Vereinigungen anerkannter religiöser Minderheiten (1981) | - Unzulässige Einschränkungen des Rechts auf Vereinigungsfreiheit, auch in Bezug auf ihre Tätigkeiten | |
| | Islamisches Strafgesetzbuch (2013) | - Erschwernisse bei der Registrierung | |
| | Ausführungsverordnung bezüglich der Gründung und der Tätigkeiten von Nichtregierungsorganisationen (2015) | - Weitreichende Befugnisse für staatliche Behörden hinsichtlich der Kontrolle von Organisationen | |
| Israel | Gesetz über die Finanzierung von ausländischen NGOs (2011) | - Schwerfällige administrative Auflagen und Berichterstattungsanforderungen | |
| | Gesetz über die Finanzierung von Vereinigungen (Nakba-Gesetz) (2011) | - Beschränkungen der Finanzierungsmöglichkeiten | |
| | Transparenz-Gesetz (2016) | - Schwerfällige administrative Auflagen und Berichterstattungsanforderungen | |
| | Entwurf für ein Gesetz über NGOs (2017) | - Beschränkung ausländischer Finanzierungsquellen | |
| | „Breaking the Silence“-Gesetz (2018) | - Unzulässige Einschränkungen des Rechts auf Vereinigungsfreiheit | |
| Saudi-Arabien | Gesetz über Vereinigungen und Stiftungen (2015) | - Unzulässige Einschränkungen des Rechts auf Vereinigungsfreiheit | |

PER GESETZ MUNDTOT GEMACHT

DIE WELTWEITE UNTERDRÜCKUNG ZIVILGESELLSCHAFTLICHER ORGANISATIONEN

Weltweit geraten zivilgesellschaftliche Organisationen und Menschenrechtsverteidiger_innen, die sich gegen ungerechte Gesetze und Regierungspraktiken einsetzen, die öffentliche Meinung oder die Machthabenden hinterfragen und für ein Leben in Gerechtigkeit, Würde und Freiheit kämpfen, zunehmend unter Druck. Sie werden zum Ziel von Schmutzkampagnen und Drangsalierungen, wegen haltloser Vorwürfe angeklagt, willkürlich inhaftiert, tätlich angegriffen, zum Opfer des Verschwindenlassens und sogar getötet – und das nur wegen ihrer Arbeit.

In diesem Zusammenhang lässt sich eine alarmierende globale Entwicklung erkennen: Staaten erlassen und nutzen gezielt Gesetze, um das Recht auf Vereinigungsfreiheit einzuschränken und die Arbeit von zivilgesellschaftlichen Organisationen und deren Mitgliedern zu behindern. Allein in den vergangenen zwei Jahren sind fast 40 solcher Gesetze erlassen oder auf den Weg gebracht worden. Verschiedenartige Regelungen konfrontieren die Organisationen mit Hindernissen in allen Bereichen und ermöglichen es den Behörden, sie genau zu kontrollieren und ihre Arbeit zu behindern. Dies betrifft insbesondere die Registrierung, aber auch die Planung und Ausführung ihrer Aktivitäten sowie die Berichterstattung über diese, die Beschaffung und den Erhalt von finanziellen Mitteln und die öffentliche Kampagnen- und Lobby-Arbeit.

Den Recherchen von Amnesty International zufolge haben mindestens 50 Länder in den vergangenen Jahren derartige Gesetze erlassen. Restriktive gesetzliche Regelungen spiegeln eine umfassendere politische und gesellschaftliche Entwicklung wider, bei der mit giftiger Rhetorik „das Andere“ dämonisiert und Schuldzuweisungen, Hass und Angst geschürt werden. Dies schafft ein günstiges Klima für die Verabschiedung solcher Gesetze, die mit dem Schutz der nationalen Sicherheit, der nationalen Identität und traditioneller Werte gerechtfertigt werden. Tatsächlich werden sie genutzt, um Kritiker_innen zum Schweigen zu bringen und es Organisationen und Einzelpersonen zu erschweren, die Arbeit von Regierungen eingehend zu prüfen und die Menschenrechte zu schützen.

Dieser Bericht macht deutlich, dass es sich um ein weltweites und schnell voranschreitendes Phänomen handelt. Er enthält eine Reihe von Empfehlungen an Regierungen und andere Akteur_innen, wie sichergestellt werden kann, dass jede Person das Recht auf Verteidigung der Menschenrechte – welches insbesondere auch das Recht auf Vereinigungsfreiheit umfasst – frei von Diskriminierung wahrnehmen kann.

