



Dokumentation

**Rahmenbedingungen für ausländische NGOs in ausgewählten Staaten
-Russland, China, Indien, Israel und USA-**

Rahmenbedingungen für ausländische NGOs in ausgewählten Staaten**-Russland, China, Indien, Israel und USA-**

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 051/22
Abschluss der Arbeit: 27.07.2022
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und Humanitäre Hilfe

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einführung	4
2.	Russische Föderation	4
2.1.	„Unerwünschte nicht-kommerzielle Organisationen“	5
2.2.	„Ausländische Agenten“	7
3.	Volksrepublik China	11
4.	Indien	16
5.	Israel	20
6.	Vereinigte Staaten von Amerika	23

1. Einführung

In dieser kommentierten Dokumentation werden die Rahmenbedingungen für die Arbeit ausländischer Nichtregierungsorganisationen (*non-governmental organisations*, NGOs) in fünf Ländern dargelegt. Ausgewählt wurden die Russische Föderation, die Volksrepublik China, Indien, Israel sowie die Vereinigten Staaten von Amerika.

Diese fünf Länder unterscheiden sich in ihrer Verfasstheit deutlich voneinander: während Russland und China autoritär geführte, undemokratische Staaten sind, sind Israel, Indien und die USA Demokratien. Dabei ist Indien in den letzten Jahren jedoch auf allen maßgeblichen Demokratie-Rankings abgerutscht; Freedom House bezeichnete das Land im Jahre 2021 nur als „teilweise freie Demokratie“ und das schwedische V-Dem Institute gar als „Wahl-Autokratie“.¹ Insofern repräsentiert die Auswahl ein breites politisches Spektrum.

Dabei ist gerade auch der Umgang mit der Zivilgesellschaft - also auch allen NGOs, seien sie einheimisch oder aus dem Ausland - ein starkes Indiz für den Grad der demokratischen Verfasstheit eines Staates. In einer freien Demokratie sollten Organisationen (auch ausländische), die sich nicht grundsätzlich gegen Demokratie, Menschen- und Bürgerrechte engagieren, prinzipiell ohne Behinderungen des Staates arbeiten können – oder gar durch ihn gefördert werden. Es ist daher kein unzulässiger Vorgriff auf die Ergebnisse dieser Arbeit, wenn schon an dieser Stelle die wenig überraschende Feststellung getroffen wird, dass die Arbeit (nicht nur ausländischer) NGOs in Russland und China stark behindert und zum Teil einfach unmöglich gemacht wird. Auch in Indien ist es in den letzten Jahren zu einer deutlichen Verschlechterung der Rahmenbedingungen für NGOs gekommen. Ebenso hat sich die rechtliche Situation in Israel verschlechtert, wenn auch bei weitem nicht so drastisch wie z.B. in Russland. In den USA gibt es zwar rechtliche Regelungen, die ausländische NGOs betreffen, faktisch gibt es aber keine Einschränkungen ihrer Arbeit.

2. Russische Föderation

Russland hat sich nach einer Phase relativer Freiheit in den 1990er und frühen 2000er Jahren zu einem auf allen Ebenen autoritären Staat entwickelt und die meisten Errungenschaften einer pluralistischen Demokratie – Meinungs- und Pressefreiheit, Wahlfreiheit, Vereinigungsfreiheit, Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament, Gewaltenteilung, unabhängige Justiz, Grundrechte als Abwehrrechte des Individuums gegen den Staat usw. – massiv eingeschränkt,

¹ Soutik Biswas, 'Electoral autocracy': The downgrading of India's democracy, BBC am 16. März 2021, <https://www.bbc.com/news/world-asia-india-56393944> (zuletzt abgerufen am 4. Juli 2022).

bzw. *de facto* abgeschafft. **Russland kann heute unter keinen Umständen als Demokratie bezeichnet werden.**² Die russische Regierung hat in den letzten Jahren insbesondere auch **Anstrengungen unternommen, um die Zivilgesellschaft - also auch NGOs - zu zerstören oder unter ihre Kontrolle zu bringen.**

Dies gilt sowohl für ausländische wie auch einheimische NGOs. Zwar liegt der Schwerpunkt dieser Arbeit auf der Betrachtung des Umgangs mit ausländischen Organisationen, doch kann man dies im Hinblick auf Russland nur formaljuristisch trennen. Tatsächlich bliebe das Gesamtbild größtenteils unvollständig, wenn man sich neben den Regelungen betreffend ausländischer bzw. internationaler NGOs nicht auch mit dem Umgang der russischen Regierung mit der einheimischen Zivilgesellschaft befasste. Die Kategorie „ausländisch“ kann nämlich aus russischer Sicht auf beide gleichermaßen angewandt werden, was politisch und juristisch repressive Wirkung zeitigt. Das Instrument hierfür ist die Klassifizierung einer einheimischen Organisation als „**ausländischer Agent**“. Salopp ausgedrückt, kann in Russland der Staat jede einheimische NGO zu einer „ausländischen“ machen.

Dazu ist nicht einmal mehr konkrete Unterstützung aus dem Ausland nötig: Im Juli 2022 unterzeichnete Wladimir Putin eine Verschärfung des entsprechenden Gesetzes, so dass **nun jede Organisation und jedes Individuum, die bzw. das „unter ausländischem Einfluss steht“, ein „ausländischer Agent“ sein kann** (mehr dazu s.u.).

2.1. „Unerwünschte nicht-kommerzielle Organisationen“

Hinsichtlich „echter“ ausländischer und internationaler Organisationen, auch NGOs, ist in erster Linie ein **Gesetz von 2015** einschlägig, das es dem Generalstaatsanwalt bzw. dem Justizministerium von Russland gestattet, **ausländische Organisationen als „unerwünscht“ einzustufen**. Die Kriterien, die zu einer Einstufung führen, sind nicht klar und eindeutig, das Gesetz spricht (in Artikel 5) von Organisationen, die „die Grundlagen der verfassungsmäßigen Ordnung der Russischen Föderation, die Verteidigungsfähigkeiten des Landes oder die Sicherheit des Staates bedrohen.“ Inwieweit dies z.B. auf die schon 2015 für unerwünscht eingestufte Open Society Foundation oder z.B. den 2021 eingestuften Verein Deutsch-Russischer Austausch (DRA) e.V. zutrifft, ist weder offensichtlich noch wird es vom russischen Justizministerium begründet. Kontakte jeder Art (Arbeit, Annahme oder Bereitstellung von Mitteln, Korrespondenz usw.) von russischen Staatsbürgern zu den eingestuften Organisationen werden bestraft. Einen **kurzen Überblick** über Ausmaß und Inhalt des Gesetzes von 2015 liefert die freie russische Medienorganisation Meduza in einem Artikel vom 19. Mai 2015 mit dem Titel „**The most draconian law yet - Everything you**

² **Auf dem Demokratieindex 2022 von Freedom House erhält Russland eine Wertung von 19/100.** Das ist ein Platz schlechter als 2021, wobei das Ranking für 2022 noch vor dem Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine erstellt wurde. Dieser löste in Russland eine neue Welle der Repression aus; bekanntestes Beispiel ist das mit Haftstrafe bewehrte Verbot der Verwendung des Wortes „Krieg“ für den Angriff auf die Ukraine. Russland wird von Freedom House bereits seit Jahren als „**nicht frei**“ eingestuft, ähnlich wird das Land auch von anderen führenden Demokratieindices beurteilt. Freedom House, Freedom in the World 2022: Russia, 2022, <https://freedomhouse.org/country/russia/freedom-world/2022> (zuletzt abgerufen am 7. Juli 2022).

need to know about Russia's new legislation against 'undesirable organizations'".³ Die Einstufung als "unerwünscht" bedeutet faktisch ein Verbot der betroffenen Organisation.

Eine umfassendere und detaillierte Quelle mit juristischer Fachexpertise ist die **Meinung der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission) des Europarates vom Juni 2016 mit dem Titel „Opinion on Federal Law No. 129-FZ on amending certain Legislative Acts (Federal Law on Undesirable Activities of Foreign and International Non-governmental Organisations)“**.⁴ Unter anderem werden hier die Rechtsfolgen einer Einstufung als „unerwünscht“ erläutert.

Die wichtigsten, aber nicht die einzigen, sind

- das Verbot, Strukturen auf dem Gebiet der Russischen Föderation zu etablieren
- das Verbot, Publikationen im Gebiet der Russischen Föderation zu veröffentlichen, zu verteilen oder zugänglich zu machen
- das Verbot für Finanzinstitute, Geschäfte mit der unerwünschten Organisation zu tätigen
- die Einführung von Geldstrafen für alle russischen natürlichen und juristischen Personen, die an Aktivitäten einer unerwünschten Organisation teilnehmen oder eines durch das Gesetz etablierten Verbote verletzen. Ergänzend hierzu wurde ein neuer Paragraph in das Strafgesetzbuch aufgenommen. Bei zwei Verstößen innerhalb eines Jahres gegen das Verbot, an „Aktivitäten teilzunehmen“ (sowohl Aktivitäten als auch Teilnahme werden nicht definiert), können Strafen verhängt werden, die von einer Geldstrafe von mindestens 300.000 Rubeln bis hin zu fünf Jahren Zwangsarbeit oder bis zu sechs Jahren Gefängnis reichen.

Die Venedig-Kommission kommt zu dem Schluss, dass das Gesetz keinen rechtsstaatlichen Anforderungen genügt, insbesondere das Grundrecht auf Vereinigungsfreiheit verletzt und allein dem Zweck der Repression missliebiger politischer Aktivitäten diene.

Das Gesetz wurde im Juli 2021 nochmals verschärft und stellt nun auch Kontakte oder die Arbeit russischer Staatsbürger für unerwünschte Organisationen im Ausland unter Strafe.⁵ Eine vollständige deutsch- oder englischsprachige Liste der vom russischen Justizministerium als unerwünscht eingestuften NGOs konnte im Rahmen der Recherche für diese Arbeit nicht gefunden

³ Meduza, „The most draconian law yet - Everything you need to know about Russia's new legislation against 'undesirable organizations'“, 19. Mai 2015, <https://meduza.io/en/feature/2015/05/19/the-most-draconian-law-yet> (zuletzt abgerufen am 11. Juli 2022).

⁴ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on Federal Law No. 129-FZ on amending certain Legislative Acts (Federal Law on Undesirable Activities of Foreign and International Non-governmental Organisations), 13. Juni 2016, [https://www.venice.coe.int/web-forms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)020-e](https://www.venice.coe.int/web-forms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)020-e) (zuletzt abgerufen am 11. Juli 2022).

⁵ Halya Conash, Russia imposes prison sentences for donating to 'undesirable NGOs' and adds Bard College to its blacklist, Kharkiv Human Rights Protection Group am 23. Juni 2021, <https://khpg.org/en/1608809245> (zuletzt abgerufen am 11. Juli 2022).

werden. Das Gesetz wurde und wird jedoch häufig angewandt, ohne, dass es die Möglichkeit zur Berufung gibt, und ohne, dass klare und vorhersehbare Kriterien existieren. Es wird de facto willkürlich und als pures Repressionsinstrument benutzt. Im Zuge von Russlands Überfall auf die Ukraine gab es eine Reihe neuer Verbote. Im Juli 2022 wurde z.B. das Recherchenetzwerk Bellingcat verboten; Presseberichten zufolge standen damit 56 NGOs und andere Non-Profits auf der Liste der unerwünschten Organisationen.⁶ Bereits im **April 2022** hatte die russische Generalstaatsanwaltschaft die dortigen Zweigstellen der **Friedrich-Ebert-Stiftung**, der **Konrad-Adenauer-Stiftung**, der **Friedrich-Naumann-Stiftung**, der **Heinrich-Böll-Stiftung**, der **Rosa-Luxemburg-Stiftung** sowie der NGOs **Amnesty International** und **Human Rights Watch** verboten.⁷

2.2. „Ausländische Agenten“

Dass die Gesetze und Regelungen über ausländische NGOs bzw. „unerwünschte Organisationen“ und die Regelungen hinsichtlich einheimischer NGOs sinnvollerweise nur zusammen betrachtet werden können, zeigt die folgende Quelle: ein Briefing von Martin Russell vom **Wissenschaftlichen Dienst des Europäischen Parlamentes (EP)** mit dem Titel **„'Foreign agents' and 'undesirables': Russian civil society in danger of extinction?‘**“ vom 8. März 2022.⁸ Es bietet einen Überblick über die Entwicklung der Instrumente „unerwünschte Organisation“ und „ausländischer Agent“ und die Ausweitung ihrer Anwendung im Zuge immer stärkerer Repressionen des russischen Regimes gegen die Zivilgesellschaft. Die **Motivation der russischen Regierung für diese Repression**, die über Jahre immer weiter zunahm und offenkundig die Vernichtung des Engagements der russischen Zivilgesellschaft zum Ziel hat, waren nach Russell die sogenannten **Farbenrevolutionen** in ehemaligen Sowjetrepubliken sowie die regierungskritischen Proteste in Russland selbst. Die Farbenrevolutionen, z.B: die Orangene Revolution 2004 in der Ukraine, werden vom Kreml als von fremden Mächten unter dem Deckmantel zivilgesellschaftlichen Engagements gesteuerte *regime changes* betrachtet. Zivilgesellschaftliches Engagement ist für die russische Regierung per se verdächtig, insbesondere dann, wenn es sich international vernetzt und politische und finanzielle Unterstützung aus dem Ausland erhält, und ganz besonders, wenn es für Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit und gegen Korruption kämpft. Dass dieses Engagement nicht fremdgesteuert sein, sondern dem tatsächlichen Willen der einheimischen Bevölkerung entspringen könnte, ist gemäß dem Kreml-Narrativ abwegig; es sieht überall finstere Mächte am

⁶ Russland erklärt Investigativ-Medium Bellingcat für „unerwünscht“, Berliner Zeitung am 15. Juli 2022, <https://www.berliner-zeitung.de/news/pressefreiheit-russland-erklaert-investigativ-medium-bellingcat-fuer-unerwuensch-t-li.247028> (zuletzt abgerufen am 18. Juli 2022).

⁷ Russland verbietet Arbeit parteinaher deutscher Stiftungen und Menschenrechtsorganisationen, Redaktionsnetzwerk Deutschland am 9. April 2022, <https://www.rnd.de/politik/russland-heinrich-boell-stiftung-amnesty-international-und-co-verboden-PCI7JHKPU56DXG5YDF5SIAZIRI.html> (zuletzt abgerufen am 18. Juli 2022) sowie Roland Bathon, Ende einer Ära in Moskau, Rosa-Luxemburg-Stiftung am 2. Mai 2022, <https://www.nd-aktuell.de/artikel/1163446.rosa-luxemburg-stiftung-ende-einer-aera-in-moskau.html> (zuletzt abgerufen am 15. Juli 2022).

⁸ Martin Russell, 'Foreign agents' and 'undesirables': Russian civil society in danger of extinction?, Europäisches Parlament, 8. März 2022, Download unter: [https://www.europarl.europa.eu/think-tank/en/document/EPRS_BRI\(2022\)729297](https://www.europarl.europa.eu/think-tank/en/document/EPRS_BRI(2022)729297) (zuletzt abgerufen am 4. Juli 2022).

Werk, die Russland (lies: der Regierung von Wladimir Putin) schaden wollen und deren Handlanger, internationale, ausländische und einheimische NGOs, unterdrückt werden müssen.

Die Einschränkung der Arbeit von NGOs begann im Januar **2006** (also vor dem Gesetz über „unerwünschte ausländische Organisationen“ und zwei Jahre nach der Orangen Revolution in der Ukraine) mit der Verabschiedung des „Gesetzes über die Einführung von Ergänzungsbestimmungen für bestimmte Gesetze der Russischen Föderation“, in der Literatur zumeist als „**NGO-Gesetz**“ bezeichnet.

Einen detaillierteren Überblick über Inhalt und Wirkung dieses ersten Gesetzes verschafft der (von Russell als Quelle verlinkte) Artikel „**The Russian NGO Law: Potential Conflicts with International, National, and Foreign Legislation**“ den Alison Kami im Dezember 2006 in der Fachpublikation **International Journal of Not-for-Profit Law** im Dezember 2006 veröffentlichte.⁹ Schon damals wurde festgestellt, dass das Gesetz den russischen Behörden die drastische Einschränkung zivilgesellschaftlichen Engagements unter möglicher Verletzung von u.a. der Europäischen Menschenrechtskonvention ermöglichte. Mitgliedschaft und Gründung einer NGO wurden auf in Russland wohnhafte Menschen beschränkt (sofern sie nicht „unerwünschte Ausländer“ sind), **Behördenvertretern der Besuch jeder (auch internen) Veranstaltung einer NGO** ermöglicht, und NGOs die Pflicht auferlegt, sich unter Offenlegung diverser Informationen und mit erheblichem bürokratischen Aufwand zu registrieren. Bereits in den ersten Monaten der Geltung des Gesetzes sahen sich einige NGOs dazu gezwungen, ihre Arbeit zumindest zeitweilig einzustellen, darunter auch internationale Organisationen wie Ärzte ohne Grenzen. Die komplizierten Registrierungsformalitäten und die den NGOs auferlegten Nachweispflichten, gepaart mit vagen Formulierungen im Gesetzestext, erlaubten es den Behörden, mehreren zivilgesellschaftlichen Akteuren die Registrierung zu verweigern.

Wie Russell ausführt, hat sich die Situation seither deutlich verschlechtert. Im Jahre **2012** wurde das „**Gesetz über ausländische Agenten**“ verabschiedet, das seither immer häufiger zur Anwendung kam, um unliebsame Stimmen aus der Zivilgesellschaft zum Schweigen zu bringen. Kern des Gesetzes ist die Pflicht jeder registrierten Organisation, die sich in Russland politisch betätigt und Zuwendungen aus dem Ausland erhält, sich selbst in Publikationen, auf Webseiten und dergleichen als „ausländischer Agent“ zu kennzeichnen. Kurz und prägnant fasst Katherin Machalek für die NGO **Freedom House** die NGO-Gesetze Russlands von 2006 bis 2012 sowie ihre politischen und finanziellen Auswirkungen - vor allem die des Gesetzes über ausländische Agenten - in einem Factsheet mit dem Titel „**Russia's NGO Laws**“ zusammen.¹⁰

Zurück zur Russell: Seit **2014** können NGOs, die sich nicht an die Pflicht halten, vom Justizministerium direkt als „**ausländische Agenten**“ registriert werden. Seither wurde der Anwendungsbereich des Gesetzes ausgeweitet: **2017** auf **Medien**, **2019** auf **individuelle**

⁹ Alison Kamhi, The Russian NGO Law: Potential Conflicts with International, National, and Foreign Legislation, The International Journal of Not-for-Profit Law, Vol. 9, Ausgabe 1, Dezember 2006, <https://www.icnl.org/research/research/ijnl/the-russian-ngo-law-potential-conflicts-with-international-national-and-foreign-legislation> (zuletzt abgerufen am 4. Juli 2022).

¹⁰ Katherin Machalek, Factsheet: Russia's NGO laws, Freedom House, 2012, https://freedomhouse.org/sites/default/files/Fact%20Sheet_0.pdf (zuletzt abgerufen am 5. Juli 2021).

Journalisten und Blogger, 2020 auf politisch engagierte Einzelpersonen sowie nichtregistrierte **zivilgesellschaftliche Bewegungen**. Dabei ist die Sprache des Gesetzes so weit gefasst, dass der russische Staat praktisch alle Organisationen, Medien und mittlerweile auch alle Individuen, die sich politisch äußern und denen auch nur die geringste Unterstützung aus dem Ausland zukommt, als „ausländische Agenten“ registrieren kann.¹¹ Das Gesetz nimmt zwar diverse Organisationen aus „apolitischen“ Bereichen von seinem Anwendungsbereich aus – z.B. aus den Bereichen Wissenschaft, Gesundheit, Kinderschutz und Umweltschutz – doch genügt jede Kritik am russischen Staat, um von einer apolitischen zu einer „sich politisch betätigenden“ Organisation zu werden und unter das Gesetz zu fallen.¹² **„Politische Betätigung“ wird im Gesetz zwar detailliert erläutert, aber sehr weitgefasst,**¹³ und es ist **ausdrücklich nicht erforderlich, dass diese Betätigung tatsächlich im Interesse eines ausländischen Unterstützers erfolgt** (das Gesetz besagt vielmehr, dass es alle politischen Betätigungen betrifft, „*eingeschlossen* im Interesse ausländischer Zuwanderer“, was anderweitige politische Betätigung eben nicht *ausschließt*).

Der Status als „ausländischer Agent“ bedeutet zwar *formaliter* nicht, dass die betreffende Organisation automatisch gar nicht mehr arbeiten kann, doch führt er meist zu erheblichen Nachteilen und Behinderungen: **Die Assoziationen des Begriffes sind im Russischen so negativ**

¹¹ **Das Gesetz definiert „ausländischer Agent“ wie folgt:** „eine russische nicht-kommerzielle Organisation, die Mittel und anderes Eigentum von Fremdstaaten, ihren Regierungsstellen, von internationalen und ausländischen Organisationen, Ausländern, Staatenlosen oder von [von den genannten] ermächtigten Personen erhält, oder russische juristische Personen, die Mittel und anderes Eigentum aus den oben erwähnten Quellen erhält...und die sich auf dem Territorium der Russischen Föderation politisch betätigt, eingeschlossen politisch betätigt im Interesse ausländischer Zuwanderer von Mitteln.“ In der engl. Fassung der Quelle: „a Russian non-commercial organisation receiving funds and other property from foreign States, their governmental bodies, international and foreign organisations, foreign nationals, stateless persons or persons authorised by [any of the above], or Russian legal entities receiving funds and other property from the above-mentioned sources ... and which engages in political activity, including political activity carried out in the interests of foreign providers of funds, in the territory of the Russian Federation.“ Florian Kriener, *Ecodefence v Russia: The ECtHR's stance on Foreign Funding of Civil Society*, EJIL am 21. Juni 2022, <https://www.ejiltalk.org/ecodefence-v-russia-the-ecthrs-stance-on-foreign-funding-of-civil-society/> (zuletzt abgerufen am 4. Juli 2022). **Im Juli 2022 wurde das Gesetz verschärft** und kann zukünftig schon auf alle angewandt werden, die nur „unter ausländischem Einfluss stehen“ (siehe Anm. 16).

¹² Vgl.: auch Katherin Machalek (Anm. 10).

¹³ **Gemäß Definition im Gesetz betätigt sich eine NGO, nichtkommerzielle Organisation oder Person politisch**, wenn sie – unabhängig von den von ihr genannten Zielen bzw. Zwecken - „Staatsaufbau, Schutz der Grundlagen der Verfassungsordnung der Russischen Föderation und der föderalen Struktur der Russischen Föderation, Schutz der Souveränität und Gewährleistung der territorialen Integrität der Russischen Föderation, Gewährleistung der Rechtsstaatlichkeit, der öffentlichen Ordnung und der staatlichen und öffentlichen Sicherheit, Landesverteidigung, Außenpolitik, sozioökonomische und nationale Entwicklung der Russischen Föderation, Entwicklung des politischen Systems und der Tätigkeit der Staatsorgane und der Organe kommunaler Selbstverwaltung sowie gesetzgeberische Regelung der Menschen- und Bürgerrechte und -freiheiten ausübt, um die Entwicklung und Umsetzung staatlicher Politik und die Bildung staatlicher Organe und der Organe kommunaler Selbstverwaltung sowie deren Entscheidungen und Handlungen zu beeinflussen.“ Siehe Europäische Audiovisuelle Informationsstelle / Europarat, „Ausländische Agenten“ im russischen Medienrecht, S.7, IRIS Extra, 2020, <https://rm.coe.int/iris-extra-2020de-auslandische-agenten-im-russischen-medienrecht/1680a0cceb>

wie im Deutschen¹⁴, zahlreiche NGOs und Einzelpersonen berichteten von Drohungen und Angriffen, nachdem sie als „ausländische Agenten“, also Feinde Russlands, eingestuft worden waren. Hier zeigt sich wieder das oben beschriebene Kreml-Narrativ finsterner ausländischer Mächte, die mittels NGOs Russland bzw. seiner Regierung Schaden zufügen wollen. Darüber hinaus können kleinere NGOs und Individuen den umfangreichen und vagen Nachweispflichten oft nur schwer nachkommen, so dass willkürlichen Repressionen durch die Behörden (wegen formaler Verstöße gegen das Gesetz) Tür und Tor geöffnet sind.

Kommt eine NGO oder Person der Pflicht, sich als „ausländischer Agent“ zu registrieren, nicht nach, drohen empfindliche Strafen. Sie können von Geldstrafen von mindestens 200.000 Rubeln bis hin zu Zwangsarbeit und Gefängnisstrafen bis zu zwei Jahren sowie zum Betätigungsverbot für die Organisation führen.¹⁵

Vom Gesetz betroffen sind so unterschiedliche Organisationen wie die NGO Memorial, die die Verbrechen der Stalin-Ära aufarbeitet oder die Ärztegewerkschaft. Gerade kleinere NGOs können ohne finanzielle Unterstützung aus dem Ausland nicht überleben. Das Gesetz lässt ihnen jedoch nur die Wahl, als „ausländischer Agent“ gebrandmarkt zu werden oder sich allein auf russische Spenden verlassen zu müssen - wenn nicht gar auf russische Staatsmittel, was wiederum zum Verlust der Unabhängigkeit und zur Selbstzensur führen kann.

Dass das Gesetz auch als Mittel der Außenpolitik angewandt wird, zeigt die im Juli 2022 versandte Warnung des russischen Justizministeriums an mehrere jüdische Organisationen, darunter insbesondere die direkt von Israel finanzierte **Jewish Agency**, die die Einwanderung (*aliyah*) von Juden nach Israel organisiert.¹⁶ Diese soll gemäß dem Ministerium ihre Tätigkeiten in Russland vollständig beenden.¹⁷ Vertreter der israelischen Regierung gehen davon aus, dass das drohende Verbot der Organisation als Druckmittel Russlands gegen Israel wegen dessen Position im Ukraine-Krieg (das Land hat den Angriff verurteilt und ist solidarisch mit der

¹⁴ „Im Russischen beschwört „ausländischer Agent“ den sowjetzeitlichen Begriff für Spion herauf und spielt damit an auf das vom Regime langehegte Narrativ, fremde Mächte seien darauf aus, die russische Souveränität zu untergraben und das Land zu destabilisieren. **Die Sprache des Gesetzes betont die von diesen NGOs ausgehende Gefahr und verpflichtet sie dazu, die Öffentlichkeit zu „warnen“**, in dem sie alle ihre Materialien, sogar ihre Webseiten, als Propaganda eines ausländischen Agenten kennzeichnen müssen.“ (Im engl. Original: „In Russian, “foreign agent” evokes the Soviet-era term for spies and plays into the regime’s longstanding narrative that foreign interests are bent on interfering with Russia’s sovereignty and destabilizing the country. The law’s language stresses the danger of these NGOs, requiring them to “warn” the public by labeling all of their materials, even their websites, as the propaganda of a foreign agent“) Katherin Machalek (Anm. 10), Übersetzung und Hervorhebung durch den Verfasser.

¹⁵ Siehe dazu auch Europäische Audiovisuelle Informationsstelle / Europarat, „Ausländische Agenten“ im russischen Medienrecht, S.8, IRIS Extra, 2020, <https://rm.coe.int/iris-extra-2020de-auslandische-agenten-im-russischen-medienrecht/1680a0cceb> (zuletzt abgerufen am 14. Juli 2022).

¹⁶ Zvika Klein und Lahav Harkov, Multiple Russian-Jewish organizations sent warnings by Russian gov’t – exclusive, The Jerusalem Post am 25. Juli 2022, <https://www.jpost.com/diaspora/article-712986> (zuletzt abgerufen am 26. Juli 2022).

¹⁷ Russia moves to dissolve Jewish Agency branch that promotes immigration to Israel, Reuters am 21. Juli 2022, <https://www.reuters.com/world/europe/russian-justice-ministry-asks-jewish-agency-be-dissolved-2022-07-21/> (zuletzt abgerufen am 26. Juli 2022).

Ukraine) genutzt wird. Möglicherweise will die russische Regierung durch ein Verbot der Jewish Agency auch den *brain drain* verhindern, der Russland seit Jahren Probleme bereitet und nach dem Angriff auf die Ukraine noch einmal zugenommen hat – allein von März bis Juli 2022 haben 16.000 russische Juden Russland verlassen.

Wenn es um die Einstufung als „ausländischer Agent“ geht, treiben das Gesetz bzw. der Eifer der russischen Behörden teils absurde Blüten. Es kann selbst die geringste Form von „Unterstützung“ aus dem Ausland zur Einstufung als „ausländischer Agent“ führen, z.B. die Gewährung eines Rabattes durch ein Hotel bei einer Veranstaltung außerhalb Russlands.

Dazu passt die **jüngste Entwicklung**: im Juli 2022 unterzeichnete Wladimir Putin eine Gesetzesvorlage, die das **Gesetz deutlich verschärft. Künftig kann bereits „ausländischer Agent“ sein, wer „unter ausländischem Einfluss steht“**.¹⁸ Finanzielle oder sonstige Zuwendungen sind dann unnötig und brauchen dementsprechend nicht einmal mehr formal nachgewiesen zu werden. Eine detaillierte Auswertung der Gesetzesänderungen konnte bis zum Zeitpunkt des Abschlusses der Recherche für diese Arbeit nicht gefunden werden.

Als völkerrechtliche Perspektive auf das Verhältnis des russischen Staates zu NGOs sei hier der vor dem **Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte** verhandelte Fall **Ecodefence und andere gegen Russland** aufgeführt. Das Urteil in dem Verfahren wird von Florian Kriener in einem Beitrag für den Blog des European Journal on International Law mit dem Titel **„Ecodefence v Russia: The ECtHR’s stance on Foreign Funding of Civil Society“** vom 21. Juni 2022 besprochen.¹⁹ Der EGMR urteilte, dass das Gesetz von 2012 einen Verstoß gegen Artikel 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention (Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit) darstellt.

Russland ist jedoch in Folge seines Angriffs auf die Ukraine und dessen Verurteilung durch nahezu sämtlichen Mitgliedsstaaten des Europarates, in dem es seit der Besetzung der Krim zwischenzeitlich ohnehin kein Stimmrecht mehr hatte, im Jahre 2022 aus der Organisation ausgetreten.

3. Volksrepublik China

Auch in China hat sich das Umfeld, in dem ausländische NGOs im Lande tätig sein können, in den letzten Jahren verschlechtert. Anders als in Russland liegt dies nicht an mehr oder weniger unverhohlenen und offenen Repressionen, als an einem Rechtsrahmen, der sich selbst zwar formal (seit 2017; s.u.) nicht verengt hat, aber im Laufe der Zeit die Tätigkeit von ausländischen

¹⁸ Putin Signs Off On Harsher 'Foreign Agent' Law, Radio Free Europe am 14. Juli 2022, <https://www.rferl.org/a/putin-signs-off-harsher-foreign-agent-law/31943645.html> (zuletzt abgerufen am 26. Juli 2022).

¹⁹ Florian Kriener, Ecodefence v Russia: The ECtHR’s stance on Foreign Funding of Civil Society, EJIL am 21. Juni 2022, <https://www.ejiltalk.org/ecodefence-v-russia-the-ecthrs-stance-on-foreign-funding-of-civil-society/> (zuletzt abgerufen am 4. Juli 2022).

NGOs doch eingeschränkt hat. Bildlich formuliert: wo der russische Staat NGOs verbietet und brandmarkt, umarmt der chinesische Staat sie, bis sie sich kaum noch bewegen können.

Andererseits ist jedoch auch klar, dass Chinas Einparteiensstaat der Zivilgesellschaft als solcher – und damit auch ausländischen NGOs – grundsätzlich mit Argwohn begegnet und jede offene Kritik schnell und massiv unterdrückt. So wie für chinesische Bürger auch existiert eine Vielzahl von Tabuthemen (z.B. die Situation in Xinjiang oder in Tibet) und ausländische NGOs müssen ständig die Balance zwischen Engagement und Bruch geschriebener und ungeschriebener Regeln finden (mehr dazu s.u., Analyse von Bertram Lang). **Zahlreiche NGOs haben China in den letzten Jahren verlassen** – teils, weil das Land kein Entwicklungsland mehr ist, teils, weil sie nach 2017 keine einheimischen Partner fanden, teils, weil ihre Arbeit von den Behörden immer stärker eingeschränkt wurde. **Insbesondere die zivilgesellschaftliche Arbeit zu Menschenrechten und Rechtstaatlichkeit**, die bis in die Mitte der 2000er Jahre zwar eingeschränkt war, aber durchaus auf das Interesse auch offizieller chinesischer Seite stieß, ist **mittlerweile äußerst eingeschränkt, wenn nicht gar unmöglich**. Die Einschränkungen nahmen in dem Maße zu, in dem Chinas weltweiter Einfluss wuchs und das Land bzw. seine Führung selbstbewusster auftrat (mehr dazu s.u. in der Quelle unter Anm. 25; insbesondere den Beitrag von Nicola Macbean).

In der Volksrepublik China wird die Rechtsstellung ausländischer²⁰ NGOs seit dem 1. Januar 2017 gesetzlich geregelt. Die Grundlage ist das „**Gesetz über die Regelung der Aktivitäten von Übersee-Nichtregierungsorganisationen in Festlandchina**“, das der Ständige Ausschuss des Nationalen Volkskongresses im April 2016 verabschiedete.²¹ Eine **englische Übersetzung des Gesetzestextes** (neben dem chinesischen Originaltext) liegt auf den Webseiten des **China NGO Projects** vor.²²

Das Gesetz definiert „Übersee-NGOs“ in Artikel 2 wie folgt: „nicht profitorientierte, Nichtregierungs-, gesellschaftliche Organisationen wie Stiftungen, soziale Vereine oder Think Tanks, die

²⁰ **Eigentlich ist „ausländisch“ hier der falsche Terminus**, da das Gesetz auch für NGOs aus **Hongkong und Macau** gilt. Diese sind jedoch nicht aus dem Ausland, sondern aus Gebieten Chinas, die unter Sonderverwaltung stehen („ein Land, zwei Systeme“). In den englischsprachigen Quellen, auch in der Übersetzung des chinesischen Gesetzestextes, wird zumeist der Begriff *overseas*, also Übersee, gebraucht. In dieser Arbeit werden, wenn von „ausländischen NGOS“ in China die Rede ist, auch solche aus Hongkong und Macau gemeint. **Tatsächlich stammen auch deutlich mehr in China niedergelassene NGOs aus Hongkong als z.B. aus Deutschland**; das Territorium ist das zweitwichtigste „Herkunftsland“ von Übersee-NGOs in China (siehe unten Jessica Batke, Anm.28).

²¹ „Festlandchina“ (engl. *mainland China*, chin. *nèidi*, eigentlich „Binnenland“), weil die frühere britische Kronkolonie Hongkong und die frühere portugiesische Kolonie Macau, heute „Sonderverwaltungszonen der Volksrepublik China“, einen rechtlichen Sonderstatus haben und von dem Gesetz ausgenommen sind. „Festlandchina“ ist ein feststehender Begriff des Rechts der VR China. Er umfasst nicht nur das tatsächliche Festland, sondern auch Inseln, die rechtlich keinen Sonderstatus haben, z.B. Hainan. Bedeutung kommt ihm auch im Verhältnis zu Taiwan, das ebenfalls den Anspruch erhebt, als Republik China das ganze Land zu vertreten, zu.

²² Law of the People’s Republic of China on Administration of Activities of Overseas Nongovernmental Organizations in the Mainland of China, The China NGO Project 2022, <https://www.chinafile.com/ngo/laws-regulations/law-of-peoples-republic-of-china-administration-of-activities-of-overseas> (zuletzt abgerufen am 11. Juli 2022).

rechtmäßig außerhalb Festlandchinas etabliert sind“.²³ Grundsätzlich gestattet das Gesetz die Existenz und die Betätigung ausländischer NGOs in China und konstatiert auch, dass sie unter dem Schutz des chinesischen Gesetzes stehen (Artikel 4). Nicht gestattet ist ihnen die „Gefährdung von Chinas nationaler Einheit, Sicherheit oder ethnischer Einheit“ und sie dürfen „Chinas nationale Interessen, gesellschaftliche öffentliche Interessen und die gesetzmäßigen Rechte und Interessen von Bürgern, juristischen Personen und anderer Organisationen nicht verletzen. Ausländische NGOs in Festlandchina dürfen keine profitorientierten Tätigkeiten ausüben und sich nicht illegal religiös betätigen oder illegal religiöse Aktivitäten finanzieren“ (Artikel 5).

Das in Washington ansässige International Center for Non-Profit Law (ICNL) beantwortet die für ausländische NGOs relevantesten Fragen zu den gesetzlichen Regelungen in einem FAQ-Factsheet mit dem Titel „FAQ – China’s Overseas NGO Law“.²⁴

Die wichtigsten Punkte sind:

- Das Gesetz definiert ausländische NGOs nicht abschließend. Die **weitgefaste Definition** lässt sich nicht nur auf das anwenden, was gemeinhin unter NGO verstanden wird, sondern z.B. auch auf Industrie und Handelskammern, Gewerkschaften, Kultur-, Sport- und Bildungsvereine.
- Ausländische NGOs bzw. das, was das Gesetz als solche betrachten würde, haben zwei Möglichkeiten, legal in China tätig zu werden: **1. Gründung einer Niederlassung** in China oder **2. Registrierung für die offizielle Dokumentation von „temporären Aktivitäten“**, die wiederum auf ein Jahr beschränkt sind.
- Artikel 9 des Gesetzes besagt, dass es ausländischen NGOs, die weder das eine noch das andere tun, „nicht gestattet ist, sich offen oder verdeckt zu betätigen oder eine chinesische Arbeitseinheit (*danwei*)²⁵ oder eine chinesische Einzelperson zu bevollmächtigen, zu finanzieren oder verdeckt zu bevollmächtigen.“ **Diese umfassende Regelung verdeutlicht, dass *danwei* oder chinesische Bürger sich dem Risiko der Strafverfolgung aussetzen, wenn sie mit ausländischen Organisationen kooperieren, die sich nicht auf eine der beiden möglichen Weisen legalisiert haben.**

²³ In der engl. Übersetzung des chinesischen Originaltextes: „Overseas NGOs,” as referred to in this Law, shall mean foundations, social groups, think tanks and other non-profit, nongovernmental social organizations legally established overseas.“ Das Wort *nongovernmental* lässt sich nicht elegant ins Deutsche übersetzen.

²⁴ International Center for Non-Profit Law (ICNL), FAQ – China’s Overseas NGO Law, 2022, <https://www.icnl.org/wp-content/uploads/China-FAQ-Overseas-NGO-Law.pdf> (zuletzt abgerufen am 12. Juli 2022).

²⁵ Die Arbeitseinheit, *danwei*, ist neben der Familie die **wichtigste soziale Gliederung in der VR China**. Für Arbeiter ist z.B. die Fabrik die *danwei*, für Studenten die Universität, für Angestellte die Firma, für Beamte die Behörde usw. Die *danwei* sorgt z.B. für die Unterkunft, übernimmt die Kosten von medizinischen Behandlungen und vermittelt mitunter selbst Ehen. Neben der sozialen Sicherheit, die die *danwei* bieten, haben sie auch soziale und politische Kontroll- und Steuerungsfunktion. Es handelt sich keineswegs nur um eine Art sozialer Verein: *Danwei* sind echte juristische Personen und bilden eine Grundlage der chinesischen Verwaltungshandels. Siehe China-Lexikon: Danwei, Handelsblatt am 21. April 2008, https://www.handelsblatt.com/arts_and_style/aus-aller-welt/china-lexikon-danwei/2949040.html (zuletzt abgerufen am 12. Juli 2022).

- Ausländische NGOs **dürfen in China kein Fundraising betreiben**, der Gesetzestext sagt aber nichts über die (Un-)Zulässigkeit von (nicht aktiv eingeworbenen) Spenden.
- Ausländische NGOs müssen sich beim **Ministerium für Öffentliche Sicherheit** registrieren, wenn sie eine Niederlassung gründen wollen bzw. dort dokumentieren lassen.
- Wählt eine NGO den Weg der **Niederlassung, so muss sie zwingend einen chinesischen Sponsor und Supervisor** (Professional Supervisory Unit, PSU) **haben. Dies ist in der Regel eine chinesische Behörde. Die PSU überwacht die Arbeit der NGO, zusammen mit dem Ministerium für Öffentliche Sicherheit. Jede ausländische NGO**, die in China eine Niederlassung gründet, wird also **von zwei staatlichen Stellen kontrolliert** und ist ihnen gegenüber rechenschafts- und berichtspflichtig. Die PSU agiert darüber hinaus auch als eine Art einheimischer Partner der NGO und soll sie bei der Arbeit unterstützen. **Der letzte Punkt hat jedoch für einige ausländische NGOs (zunächst) durchaus Vorteile gebracht.** Schon vor dem NGO-Gesetz gab es für ausländische **Stiftungen** die Pflicht, eine PSU zu haben. Viele von ihnen, darunter z.B. die deutsche Heinrich-Böll-Stiftung, konnten jedoch jahrelang keine finden. Das NGO-Gesetz sorgte dafür, dass das Ministerium für Öffentliche Sicherheit selbst aktiv wurde und damit begann, PSUs zu vermitteln. Dies führte dazu, dass sich schon im Jahre 2017 zahlreiche bekannte international tätige Stiftungen und NGOs – wie die Heinrich-Böll-Stiftung oder die Asia Foundation – nach mehreren Jahren registrieren und in China offiziell niederlassen konnten.²⁶
- **Jede ausländische NGO benötigt eine chinesische Partnerorganisation** (Chinese Partner Unit, CPU). Insbesondere ist diese unerlässlich, wenn eine NGO, statt sich niederzulassen, den Weg der „temporären Aktivitäten“ einschlägt. Dies kann nicht die NGO selbst beim Ministerium für Öffentliche Sicherheit anmelden, sondern es muss durch die CPU erfolgen. Anders als PSUs, die fast ausschließlich Behörden oder Regierungsorganisationen sind, können CPUs gemäß Artikel 16 des Gesetzes aus einem größeren Kreis kommen.

Mit Abstand die ergiebigste öffentlich zugängliche Quelle zur Arbeit von NGOs in China ist die **Webseite des China NGO Project**.²⁷ Im Folgenden eine kleine Auswahl von dort zu findenden Quellen zu unterschiedlichen Aspekten des Themas:

Jessica Batke erstellt **Visualisierungen der Arbeit ausländischer NGOs in China**.²⁸ Diese Graphiken werden regelmäßig aktualisiert. Dargestellt wird beispielsweise, aus welchen Ländern NGOs

²⁶ Alle Angaben: Shawn Shieh, Progress in Implementing the Foreign NGO Law, The China NGO Project, 25. September 2017, <https://www.chinafile.com/ngo/analysis/progress-implementing-foreign-ngo-law> (zuletzt abgerufen am 12. Juli 2022).

²⁷ The China NGO Project. Es handelt sich um ein communitybasiertes Projekt von China Files, wiederum ein Projekt des Center on U.S. – China Relations bei der Asia Society, einem 1956 gegründeten, ursprünglich amerikanischen, inzwischen jedoch global agierenden Forschungsinstitut. Siehe <https://www.chinafile.com/ngo> (zuletzt abgerufen am 13. Juli 2022).

²⁸ Jessica Batke, Visually Understanding the Data on Foreign NGO Representative Offices and Temporary Activities, The China NGO Project, 5. Juli 2022, <https://www.chinafile.com/ngo/analysis/visually-understanding-data-foreign-ngo-representative-offices-and-temporary-activities> (zuletzt abgerufen am 12. Juli 2022).

mit mehr als zwei registrierten Niederlassungen in China kommen (USA mit 148 Büros auf Platz 1, Hongkong mit 102 Büros auf Platz 2, Deutschland mit 30 Büros auf Platz 5), in welchen Fachgebieten diese tätig sind (Handels- und Industrievereinigungen bilden die größte Gruppe), in welchen Provinzen wie viele NGOs tätig werden dürfen (die meisten in der Provinz Guangdong, die wenigsten in Tibet) oder in welchen Fachgebieten „temporäre Aktivitäten“ durchgeführt werden (Bildung, gefolgt von Armutsbekämpfung).

Ebenso von Jessica Batke stammt eine **Analyse der CPUs** mit dem Titel „**Chinese Partner Units: Who (and Where) Are They?**“ vom 21. August 2018.²⁹

Das **Asia Research Institute der Universität Nottingham** führte 17 Fallstudien von in China tätigen europäischen NGOs und ihren Erfahrungen mit dem Übersee-NGO-Gesetz durch. Die Ergebnisse sind auf der Webseite des China NGO Project unter dem Titel „**European NGOs and the Foreign NGO Law: 17 Case Studies on Real-World Effects of Implementation**“ nachzulesen.³⁰ Demzufolge habe das Gesetz, obzwar es (s.o.) für einige Stiftungen Verbesserungen gebracht hat, **im Großen und Ganzen eine Verschlechterung der Situation ausländischer NGOs in China bewirkt**. Die Supervision durch und Rechenschaftspflicht gegenüber dem Ministerium für Öffentliche Sicherheit und der jeweiligen PSU unterstellt die niedergelassenen NGOs einem **doppelten Hierarchieverhältnis**, das oft von gegenseitigem **Misstrauen** und von Behördenseite aus auch durch von außen kaum zu verstehender **Parteilpolitik** geprägt sei. Die jeweilige PSU sei in manchen Fällen kaum interessiert an der Arbeit der NGO und behindere sie eher, als sie - wie vom Gesetz eigentlich beabsichtigt – zu fördern oder zumindest zu unterstützen. In einigen Fällen habe der chinesische Partner auch damit begonnen, **Einfluss auf Inhalte und Programmatik der NGO auszuüben**. Darüber hinaus erfordere das Hierarchie- und **Überwachungsverhältnis** einen erheblichen bürokratischen **Aufwand, verlangsame Abläufe und steigere die Kosten**. Die Registrierung selbst dauere oft sehr lange, sei kompliziert und hänge behördenseits von Faktoren ab, die von den NGOs kaum durchschaut würden. Viele der untersuchten NGOs gaben an, dass **aus einem Verhältnis von Kooperation mit der Zeit eines der Dominanz durch die chinesische Seite geworden** sei. Die erzwungene Partnerschaft mit der lokalen PSU und die Überwachung durch das Ministerium für Öffentliche Sicherheit führten in einigen Fällen auch zum **Rückzug von chinesischen Partnerorganisationen** aus gemeinsamen Projekten. Dies führte zu weitreichender Frustrationen und mehrere NGOs gaben an, ihre Zukunft in China zu überdenken und sich gegebenenfalls aus dem Land zurückziehen zu wollen.

Eine Analyse von Bertram Lang von der Universität Frankfurt mit dem Titel „**A Better China Strategy for International Civil Society**“ beleuchtet den Zwiespalt, in dem sich ausländische NGOs in China zunehmend befinden.³¹ Die staatliche Repression unliebsamer Meinungen und

²⁹ Jessica Batke, Chinese Partner Units: Who (and Where) Are They?, 21. August 2018, <https://www.chinafile.com/ngo/analysis/chinese-partner-units-who-and-where-are-they> (zuletzt abgerufen am 13. Juli 2022).

³⁰ The China NGO Project, European NGOs and the Foreign NGO Law: 17 Case Studies on Real-World Effects of Implementation, 29. Oktober 2019, <https://www.chinafile.com/ngo/analysis/european-ngos-and-foreign-ngo-law-17-case-studies-real-world-effects-of-implementation> (zuletzt abgerufen am 12. Juli 2022).

³¹ Bertram Lang, A Better China Strategy for International Civil Society, The China NGO Project am 29. Januar 2020, <https://www.chinafile.com/ngo/analysis/better-china-strategy-international-civil-society> (zuletzt abgerufen am 13. Juli 2022).

Aktivitäten hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Für viele NGOs stellt sich die Frage, ob es noch sinnvoll ist, überhaupt in China zu bleiben. Dabei gibt es Stimmen, die für ein Bleiben plädieren – es sei besser, in China zu sein und Kontakte zu haben, auch ohne die dortigen Missstände ansprechen zu können, als diese von außen anzuprangern, aber nicht in China selbst wirken zu können. Lang schlägt einen Mittelweg vor: es brauche sowohl NGOs, die in China „einen Fuß in der Tür“ haben, als auch solche, die ungehindert und frei von außen kommentieren und kritisieren könnten. Dies stellt er in den Kontext der wachsenden globalen Vernetzung Chinas: dadurch könne sich das Land ohnehin nicht mehr vor jeder Kritik abschotten. Wolle China ein echter Global Player mit weltweiter Vernetzung werden, müsse es sich eben auch der Kritik einer global vernetzten Zivilgesellschaft stellen. Gleichzeitig könnten NGOs in China selbst Vertrauen aufbauen.

Lang vertritt seine Position auch in einem Beitrag von **China Files**, in dem sieben Expertinnen und Experten ihre Sicht auf die Entwicklungen hinsichtlich ausländischer NGOs in China und deren Zukunft darlegen: „**What Future for International NGOs in China?**“³² Grundsätzlich beurteilt keiner der Experten die Situation besonders positiv. Von Anthony J. Spires (Universität Melbourne) wird NGOs, die sich für Menschenrechte engagieren, aber noch nicht in China präsent sind, vom Engagement dort abgeraten: ohne bereits bestehende Beziehungen und einem sehr gründlichen Verständnis der politischen Lage und Dynamiken im Lande sei es nahezu aussichtslos, jetzt noch in China Fuß zu fassen und sinnvoll arbeiten zu können. Am optimistischsten sieht es noch Shawn Shieh (Hongkong), für den die Nachteile eines Rückzuges von NGOs aus China größer wären als die Vorteile. Mehrere Beiträge weisen darauf hin, dass sich die Gesamtsituation in China durch die rigorose No-Covid-Politik des Landes, die zu noch stärkeren Repressionen innerhalb Chinas und einer Abkopplung von internationalen Beziehungen geführt habe, wohl noch verschlimmern werde.

4. Indien

Indien hat sich in den letzten Jahren, d.h. unter der Regierung von Narendra Modi von der hindunationalistischen Indischen Volkspartei (Bharatiya Janata Party, **BJP**) zu einem deutlich autoritäreren Staat gewandelt, was auch Repressionen gegen zivilgesellschaftliches Engagement mit sich brachte.³³

³² Katherine Wilhelm, Shawn Shieh, Elizabeth Knup, Bertram Lang, Anthony J. Spires, Mark Sidel, Nicola Macbean, What Future for International NGOs in China?, China Files am 24. November 2021, <https://www.chinafile.com/conversation/what-future-international-ngos-china> (zuletzt abgerufen am 13. Juli 2022).

³³ India Is No Longer a Democracy but an 'Electoral Autocracy': Swedish Institute, The Wire India am 11. März 2021, <https://thewire.in/rights/india-no-longer-democracy-electoral-autocracy-v-dem-institute-report-bjp-narendra-modi> (zuletzt abgerufen am 13. Juli 2022) sowie für eine leicht bessere Bewertung Freedom House, Freedom in the World 2022: India, <https://freedomhouse.org/country/india/freedom-world/2022> (zuletzt abgerufen am 13. Juli 2022). **Freedom House** gibt Indien im Jahre 2022 einen Score von 66/100 (Russland: 19/100) und stuft es damit als „teilweise frei“ ein.

Ähnlich wie im Falle Russlands ist es hierbei nicht sinnvoll bzw. möglich, ausländische und indische NGOs klar zu trennen. Zwar existiert in Indien keine juristische Kategorie wie der „ausländische Agent“ in Russland, doch versucht der Staat, finanzielle Unterstützungsleistungen aus dem Ausland zu kontrollieren und hat im Zuge der damit verbundenen Registrierungspflichten ein Instrument, um sie einzuschränken oder gar, ihre Tätigkeiten ganz zu beenden. Diese Art der Repression hat in den letzten Jahren stark zugenommen.³⁴ Ein eigenes Gesetz zu speziell ausländischen NGOs konnte im Zuge der Recherchen nicht gefunden werden.

NGOs, die finanzielle Unterstützung aus dem Ausland (Spenden, staatliche Zuwendungen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit usw.) erhalten, werden in Indien durch den **Foreign Contribution (Regulation) Act (FCRA)** reglementiert. De facto betrifft das Gesetz so gut wie alle ausländischen sowie einen sehr erheblichen Teil einheimischer NGOs. Letztere sind wie viele NGOs in Entwicklungs- und Schwellenstaaten auf Mittel aus dem Ausland angewiesen, da das einheimische Spendenaufkommen meist nicht ausreicht und staatliche Zuwendungen, wenn überhaupt vorhanden, spärlich sind. Das Gesetz gibt es in der jetzigen Form seit 2010, es wurde seither jedoch mehrfach ergänzt und bestimmte Regularien verschärft, insbesondere im Jahre 2020. Die verschärften Regelungen von 2020 wurden von der Regierung mit dem Schutz der nationalen Sicherheit begründet. Vorgeblich richteten sie sich gegen bestimmte gefährliche Gruppierungen, tatsächlich hatten sie jedoch massive Auswirkungen auf so gut wie alle NGOs in Indien.

Der **Text des FCRA** sowie aller Änderungsgesetze und Ergänzungsbestimmungen sind auf einem vom indischen Innenministerium (Ministry of Home Affairs, MHA) betriebenen **Onlineportal namens FCRA Online Services** zu finden.³⁵

Mehrere Quellen zum FCRA finden sich auf den Seiten des **International Center for Not-for-Profit Law (ICNL)**. Für einen Überblick über Inhalt und Auswirkungen des FCRA siehe das Factsheet „**Foreign Funding Barriers Hinder COVID Relief Efforts in India**“, insbesondere den Abschnitt „India's Foreign Contribution (Regulation) Act“.³⁶

Der FCRA

- erlegt allen nicht-profitorientierten Organisationen pauschale Regelungen zwecks Kontrolle grenzüberschreitender Finanzierung auf;
- erlaubt ausschließlich solchen Organisationen den Empfang von Finanzmitteln und Sachspenden von Gebern außerhalb Indiens, die eine gültige FCRA-Registrierung haben;

³⁴ Siehe Human Rights Watch, India: Growing Crackdown on Activists, Critics, 13. Januar 2021, <https://www.hrw.org/news/2021/01/13/india-growing-crackdown-activists-critics> (zuletzt abgerufen am 13. Juli 2022).

³⁵ Ministry of Home Affairs, FCRA Online Services, 2022, <https://fcraonline.nic.in/home/index.aspx#> (zuletzt abgerufen am 13. Juli 2022). Für den Gesetzestext von 2010 siehe The Gazette of India Extraordinary, Ministry of Law and Justice, 27. September 2010, https://fcraonline.nic.in/home/PDF_Doc/FC-RegulationAct-2010-C.pdf (zuletzt abgerufen am 14. Juli 2022).

³⁶ ICNL, Foreign Funding Barriers Hinder COVID Relief Efforts in India, 2022, <https://www.icnl.org/wp-content/uploads/FCRA-in-India-Overview.pdf?ga=2.174468714.934714543.1657790248-512661440.1657790248> (zuletzt abgerufen am 14. Juli 2022).

- verbietet die Weitergabe von Mitteln (in Form von Darlehen, Spenden usw.) von FCRA-registrierten NGOs an andere NGOs (FCRA-registriert oder nicht), was verhindert, dass NGOs, die Mittel aus dem Ausland erhalten, diese an kleinere bzw. Grassroots-Organisationen weitergeben können;
- deckelt die durch ausländische Mittel bestrittenen Verwaltungsausgaben einer NGO auf 20 Prozent;
- erfordert die Eröffnung eines Bankkontos bei der State Bank of India, und zwar ausschließlich in deren Hauptniederlassung in Neu-Delhi.

Das ICNL legt in „**India’s 2020 FCRA Amendments Impact on Association**“ eine tiefere Analyse des FCRA und seiner rechtlichen und praktischen Auswirkungen, insbesondere deren Verschlimmerung durch das Ergänzungsgesetz von 2020, dar.³⁷ Der FCRA stellt NGOs vor hohe bürokratische Hürden. Für ausländische bzw. internationale NGOs sind die bürokratischen Hürden – Eröffnung eines Kontos in der Hauptstadt, Übermittlung der meisten Daten allein auf elektronischem Wege, umfangreiche Rechnungsführung und Nachweispflichten – zumeist noch zu schaffen. Ein sehr viel größeres Hindernis für die effektive Arbeit ist das Verbot, Mittel an Partnerorganisationen weiterzuleiten. Dies kommt einer Zerschlagung zivilgesellschaftlicher Netzwerke gleich.

Zur formaljuristischen Verschärfung des FCRA, die an sich schon genug Probleme für die NGOs in Indien schuf, kommt noch die Praxis der indischen Regierung, die sich in den letzten Jahren deutlich zu Ungunsten von NGOs gewandelt hat. Ein Beitrag von Kunal Purohit für Devex, eine Plattform für Akteure der Entwicklungszusammenarbeit, mit dem Titel „**In India, NGOs face funding bans, reel under 'strangling' laws**“ beschreibt die Grundproblematik und deren Auswirkungen.³⁸ **Grundsätzlich können nur nicht-politische NGOs eine Registrierung beantragen**, sowie solche, deren Aktivitäten „**sich nicht gegen das öffentliche Interesse richten**“. Das Problem ist, dass die **Regierung entscheidet, was politische Betätigung und was das öffentliche Interesse ist**. So können z.B. Sozial- oder Umweltorganisationen, deren Ziele denen der Politik zuwiderlaufen, allein aufgrund letzteren Umstandes als „politisch“ eingestuft werden, somit ihre FCRA-Registrierung verlieren und damit von allen Mitteln aus dem Ausland abgeschnitten werden. Diese Praxis hat in den letzten Jahren drastisch zugenommen. Als **katastrophal erwies sich dies in der Covid-Pandemie**, vor allem, weil NGOs keine Mittel an kleine, lokale NGOs, die vor Ort Hilfe hätten leisten können, weitergeben dürfen.³⁹

³⁷ INCL, India’s 2020 FCRA Amendments Impact on Association, Juli 2021, <https://www.icnl.org/post/analysis/indias-2020-fcra-amendments-impact-on-association> (zuletzt abgerufen am 14. Juli 2022).

³⁸ Kunal Purohit, In India, NGOs face funding bans, reel under 'strangling' laws, Devex am 13. Januar 2022, <https://www.devex.com/news/in-india-ngos-face-funding-bans-reel-under-strangling-laws-102404> (zuletzt abgerufen am 14. Juli 2022).

³⁹ Vgl. dazu auch die Quellen von ICNL (Anm. 36 und Anm. 37).

Prominentestes Opfer der Regelung war Amnesty International, das sich 2020 aus Indien zurückzog, nach dem es als „politische Organisation“ eingestuft wurde und damit keine Mittel aus dem Ausland mehr beziehen durfte. Die Hintergründe beleuchtet Murali Krishnan in einem Beitrag für die englischsprachigen Seiten der **Deutschen Welle** vom Oktober 2020 mit dem Titel „**Why is India cracking down on human rights groups?**“.⁴⁰

Wie dramatisch sich die bürokratischen Hürden des FCRA und die Praxis der Regierung auf die in Indien tätigen zivilgesellschaftlichen Organisationen auswirken, zeigt ein Artikel des Nachrichtenmediums NDTV (New Delhi Television) vom 1. Januar 2022: „**Over 12,000 NGOs, Including Oxfam And Jamia, Lose Foreign Funding Licence**“.⁴¹ Zwar hatten nicht alle NGOs, deren Registrierung für eine Erneuerung fällig war, diese auch beantragt, doch erhielten mehr als 12.000 keine fristgerechte Verlängerung. Ohne endgültigen Bescheid durch das MHA besteht für eine betroffene Organisation keinerlei Rechtssicherheit hinsichtlich ihrer von ausländischen Gebern erhaltenen Mittel; faktisch kann sie daher kaum arbeiten. Dies betraf z.B. Oxfam India, das christliche Lepra-Hilfswerk Leprosy Mission, die Tuberculosis Association of India, das Indira Gandhi National Centre for Arts und das India Islamic Cultural Centre. **Insgesamt 179 Organisationen hatte das MHA die Registrierung dezidiert verweigert.** Für besondere Kontroversen sorgte die Verweigerung der Registrierung für die von Mutter Theresa gegründeten „Missionarinnen der Nächstenliebe“. Vertreter der katholischen Kirche in Indien verurteilten dies als Angriff auf die Christen Indiens. Grundsätzlich liegt der Gedanke, dass christliche und islamische religiöse Hilfswerke und Organisationen von der hindunationalistischen BJP-Regierung besonders bedrängt werden, nicht fern: Indien verzeichnet seit Jahren einen Anstieg interreligiöser Gewalt insbesondere gegen Angehöriger der Minderheitenreligionen. Dabei herrscht weitreichende Straflosigkeit für mutmaßlich hinduistische Täter, die auch von der Rhetorik von Vertretern der BJP und anderer radikaler hinduistischer Gruppen angestachelt werden.⁴²

⁴⁰ Murali Krishnan, Why is India cracking down on human rights groups?, DW am 1. Oktober 2020, <https://www.dw.com/en/why-is-india-cracking-down-on-human-rights-groups/a-55105954> (zuletzt abgerufen am 14. Juli 2022).

⁴¹ NDTV, Over 12,000 NGOs, Including Oxfam And Jamia, Lose Foreign Funding Licence, 1. Januar 2022, <https://www.ndtv.com/india-news/fcra-license-renewal-over-6-000-ngos-in-india-lose-foreign-funding-licence-in-24-hours-2682959> (zuletzt abgerufen am 14. Juli 2022).

⁴² **Eine tiefere Erläuterung der Problematik sprengt den Rahmen dieser Arbeit. Für den Einstieg bzw. einen kurzen Überblick seien folgende Quellen empfohlen:** Hannah Ellis-Petersen und Aakash Hassan, ‘Hatred, bigotry and untruth’: communal violence grips India, The Guardian am 18. April 2022, <https://www.theguardian.com/world/2022/apr/18/hatred-bigotry-and-untruth-communal-violence-grips-india> (zuletzt abgerufen am 14. Juli 2022), Charu Suran Kasturi, The truth behind Indian extremists’ anti-Muslim ‘great replacement theory’, The Guardian am 30. Mai 2022, <https://www.theguardian.com/global-development/2022/may/30/the-truth-behind-indian-extremists-anti-muslim-great-replacement-theory> (zuletzt abgerufen am 14. Juli 2022) und Hannah Ellis-Petersen, India’s Christians living in fear as claims of ‘forced conversions’ swirl, The Guardian am 4. Oktober 2021, <https://www.theguardian.com/world/2021/oct/04/india-christians-living-in-fear-claims-forced-conversions> (zuletzt abgerufen am 14. Juli 2022) **und als längere Analyse** Samantha Subramanian, How Hindu supremacists are tearing India apart, The Guardian am 20. Februar 2020, <https://www.theguardian.com/world/2020/feb/20/hindu-supremacists-nationalism-tearing-india-apart-modi-bjp-rss-jnu-attacks> (zuletzt abgerufen am 14. Juli 2022).

Mehrere NGOs erhoben im Jahre 2021 **Verfassungsklage** gegen das FCRA-Ergänzungsgesetz von 2020. Im April 2022 entschied das indische Verfassungsgericht, dass dieses nicht gegen die verfassungsmäßigen Rechte zivilgesellschaftlicher Organisationen verstoße, weil diese **keinen Anspruch auf Zuwendungen aus dem Ausland** hätten. Überdies sei der FCRA als Kontrollinstrument von Geldflüssen aus dem Ausland zum Schutze der nationalen Sicherheit erforderlich. Eine Analyse des Urteils, der Hintergründe des Verfahrens und seiner Folgen bietet Ayushi Saraogi für die Webseite **Supreme Court Observer** vom Juli 2022 unter dem Titel „**FCRA Judgment: Assessing the Impact on NGOs**“.⁴³

5. Israel

Ausländische NGOs in Israel unterliegen grundsätzlich einer **Registrierungspflicht** gemäß dem Unternehmensgesetz von 1999, wie Michael Decker von der israelischen **Kanzlei Decker, Pex, Ofir & Co.** unter „**Registration for Foreign NGOs Operating in Israel**“ ausführt.⁴⁴ Tatsächlich können NGOs auf Antrag durch das Justizministerium des Staates Israel von der Registrierungspflicht befreit werden, wenn sie in ihren Herkunftsländern bereits reguliert werden und diese Regelungen aus Sicht des Justizministeriums den israelischen gleichkommen. Die Quelle erläutert die juristischen und bürokratischen Voraussetzungen für einen entsprechenden Antrag.

Ansonsten konnte im Rahmen der Recherche nur eine rechtliche Regelung speziell für ausländische NGOs im Rahmen der Recherche gefunden werden, nämlich die Pflicht für ausländische/internationale NGOs und Hilfsorganisationen, die in den Palästinensischen Gebieten arbeiten wollen, sich beim Ministerium für Soziale Angelegenheiten und Dienste des Staates Israel zu registrieren. Ein Merkblatt mit den diesbezüglichen Regelungen des Staates Israel stehen zum Download bereit auf der **Webseite der Access Coordination Unit**, einer zwischenbehördlichen Einheit der Vereinten Nationen, die Diplomaten, VN-Personal und internationalen NGOs den Zugang zu den Palästinensischen Gebieten und den besetzten Gebieten ermöglicht bzw. sie bei diesbezüglichen Problemen unterstützt.⁴⁵

Im Hinblick auf ausländische NGOs ist vor allem der Umgang des israelischen Staates mit palästinensischen NGOs, bzw. solchen, die sich für die Rechte von Palästinensern engagieren, von Bedeutung. So verbot die israelische Regierung im Jahre 2021 sechs palästinensische NGOs und stufte sie als Terrororganisationen ein. Als Grund gab die israelische Regierung an, dass die betreffenden Organisationen nur zum Schein Menschen- und Bürgerrechte verträten und in Wahrheit die Volksfront zur Befreiung Palästinas (einer auch von der EU als terroristisch eingestuften marxistisch-leninistischen Organisation) finanzierten. Dies rief zum Teil heftige

⁴³ Ayushi Saraogi, FCRA Judgment: Assessing the Impact on NGOs, 6. Juli 2022, <https://www.scobserver.in/journal/fcra-judgment-assessing-the-impact-on-ngos-noel-harper/> (zuletzt abgerufen am 14. Juli 2022).

⁴⁴ Michael Decker, Registration for Foreign NGOs Operating in Israel, Decker, Pex, Ofir & Co., 2022, <https://lawoffice.org.il/en/registration-for-foreign-ngos-operating-in-israel/>, (zuletzt abgerufen am 14. Juli 2022).

⁴⁵ Unter der Rubrik „INGO registration“, Access Coordination Unit, 2022, <https://www.accesscoordination.org/> (zuletzt abgerufen am 14. Juli 2022).

internationale Kritik, auch aus der EU, hervor, wie Tania Krämer für die **Deutsche Welle** in „**Kritik an israelischen NGO-Verboten**“ darlegt.⁴⁶ Diese Kritik dauerte über Monate an: Im Juli 2022 gaben die Außenministerien von neun EU-Staaten eine gemeinsame Erklärung heraus, in der sie die von Israel versprochenen Beweise für die Anschuldigungen als nicht überzeugend bezeichneten.⁴⁷ Israel habe „keine wesentlichen Informationen“ vorgelegt, die eine Einstufung der sechs NGOs als Terrororganisationen rechtfertigten könnten. Eine „freie und starke Zivilgesellschaft“ sei für die „Förderung demokratischer Werte und für die Zwei-Staaten-Lösung unerlässlich“.⁴⁸

Rein rechtlich kamen bei der Einstufung allerdings grundsätzlich die diesbezüglichen sicherheitspolitischen Regelungen Israels zum Zuge und kein spezielles Gesetz über ausländische NGOs bzw. NGOs im Allgemeinen. Insofern mag das Verbot eine ungerechtfertigte Repression gegen unliebsame ausländische NGOs sein, es entspringt jedoch keinem extra zu diesem Zwecke geschaffenen Gesetz (anders als z.B. Russlands Liste unerwünschter Organisationen).

Dasselbe gilt für die Verhängung von Einreiseverboten für die Mitarbeiter von 20 internationalen NGOs im Jahre 2018. Die Verbote waren in Zusammenhang mit der Unterstützung der Bewegung Boycott, Divestment, Sanction (BDS) durch die betroffenen NGOs ausgesprochen worden, wie Peter Beaumont im Januar 2018 im Artikel „**Israel imposes travel ban on 20 foreign NGOs over boycott movement**“ des britischen **Guardian** erläutert.

Für heftige Debatten innerhalb und außerhalb Israels sorgte jedoch ein Gesetz von 2016, das, wiewohl es ebenfalls nicht *ausschließlich* ausländische NGOs zum Regelungsgegenstand hat, nämlich das „Gesetz über Transparenzerfordernisse für von fremden staatlichen Stellen unterstützte Akteure“ (in der Literatur meist **Transparenzgesetz** oder **NGO-Gesetz**).⁴⁹ Das Gesetz wurde und wird innerhalb und außerhalb Israels heftig kritisiert. Es schreibt vor, dass jede in Israel tätige Nichtregierungsorganisation, die zu **mehr als fünfzig Prozent** von einer **ausländischen staatlichen Stelle** finanziert wird, dies in Publikationen kennzeichnen muss. Verstöße können mit einer Strafe bis zu 29.200 Schekel bestraft werden. Eine im ursprünglichen Gesetzentwurf vorgesehene Regelung, nach der Vertreter solcher NGOs bei Besuchen der Knesset

⁴⁶ Tania Krämer, Kritik an israelischen NGO-Verboten, Deutsche Welle am 26. Oktober 2021, <https://www.dw.com/de/kritik-an-israelischen-ngo-verbotten/a-59631896> (zuletzt abgerufen am 14. Juli 2022).

⁴⁷ Christian Meier, Die Beweise überzeugen nicht, FAZ am 14. Juli 2022. Es handelte sich um die Außenministerien von **Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Irland, Italien, der Niederlande, von Schweden und Spanien**.

⁴⁸ Neun EU-Staaten weisen Vorwürfe gegen NGOs zurück, Jüdische Allgemeine am 18. Juli 2022, <https://www.juedische-allgemeine.de/politik/neun-eu-staaten-weisen-vorwuerfe-gegen-ngos-zurueck/> (zuletzt abgerufen am 18. Juli 2022). Obwohl nicht in der Erklärung erwähnt, hatte die EU-Antikorruptionsbehörde OLAF zwei Wochen vor der Erklärung der neun Staaten bereits einen Bericht über eine der verbotenen Organisationen – Al Haq – vorgelegt und war zu dem Schluss gekommen, dass es keine Finanzierung der PFLP durch Al Haq gäbe.

⁴⁹ Alle Informationen über das NGO-Gesetz, sofern nicht durch Fußnote anderweitig vermerkt, aus: Noam Cohen, The struggle of human rights NGOs and the “Funding Transparency” Law in Israel, NMRZ am 12. Juli 2018, <https://www.menschenrechte.org/en/2018/07/12/the-struggle-of-human-rights-ngos-and-the-funding-transparency-law-in-israel/> (zuletzt abgerufen am 18. Juli 2022).

spezielle Plaketten hätten tragen müssen, wurde als Reaktion auf die heftige Kritik gestrichen. Auch die deutsch-israelische Parlamentariergruppe des Deutschen Bundestages hatte 2016 die Knesset zur Ablehnung des von der damaligen Justizministerin Ayelet Schaked vorgelegten Entwurfs gedrängt.⁵⁰ Ebenso besorgt äußerte sich der damalige Generalsekretär der Vereinten Nationen, Ban Ki-Moon.

Die Kritik richtet sich in erster Linie gegen die Tatsache, dass das Gesetz fast ausschließlich NGOs betrifft, die Israels Besatzungspolitik kritisieren, sich für Menschenrechte in den besetzten Gebieten, den Friedensprozess oder für die Bürgerrechte arabischer Israelis engagieren. Diese erhalten am ehesten Unterstützung durch ausländische Regierungen, während z.B. NGOs, die die völkerrechtlich illegalen israelischen Siedlungen in den besetzten Gebieten fördern, zwar auch erhebliche Finanzmittel aus dem Ausland (vor allen aus den USA) erhalten, aber fast nur von Privatleuten und nicht von staatlichen Stellen. Damit drängt sich der Eindruck auf, dass die israelische Rechte (die damals wie heute die Regierungskoalition dominiert) mit dem Gesetz vor allem aus ihrer Sicht politisch unliebsame NGOs unter Druck setzen will. Der repressive Effekt des Gesetzes liegt weniger in der Geldstrafe für Verstöße als in der Brandmarkung einer NGO in der Öffentlichkeit durch die erzwungene Kennzeichnung: die Parallele zum russischen Gesetz über „ausländische Agenten“ drängt sich auf. Tatsächlich hatten NGOs auch schon vor dem Gesetz die Herkunft ihrer Finanzmittel an das Finanzamt übermitteln müssen.⁵¹ Es geht in dem Gesetz also nicht darum, NGOs zu mehr finanzieller Transparenz zu zwingen, sondern darum, die Öffentlichkeit über ihre vermeintliche Fremdgesteuertheit „aufzuklären.“ Das Gesetz betrifft zwar ausländische NGOs nicht unmittelbar, kann aber auch auf deren Arbeit Auswirkungen haben, in dem es israelische Partnerorganisationen, z.B. der Konrad-Adenauer- oder der Friedrich-Ebert-Stiftung, einschränkt.

Einen Überblick über das Gesetz und die internationale Kritik daran sowie einen knappen Vergleich mit entsprechenden Gesetzen in Ungarn und Russland bietet Noam Cohen in einem Beitrag vom Juli 2018 für das **Nürnberger Menschenrechtszentrum (NRMZ)** mit dem Titel **„The struggle of human rights NGOs and the “Funding Transparency” Law in Israel“**.⁵²

Grundsätzlich muss – bei allen offenkundigen Parallelen zu Russland und der offensichtlichen faktischen Diskriminierung bestimmter NGOs bzw. der Privilegierung anderer – konstatiert werden, dass die Wirkung des Gesetzes in der israelischen Gesellschaft, die grundsätzlich viel freier,

⁵⁰ Der damalige Vorsitzende der PG, Volker Beck (Bündnis 90/Grüne) sagte, das Gesetz „atme Putin’schen Geist.“ Siehe DW, Israel verabschiedet umstrittenes NGO-Gesetz, Deutsche Welle am 12. Juli 2016, <https://www.dw.com/de/israel-verabschiedet-umstrittenes-ngo-gesetz/a-19394464> (zuletzt abgerufen am 18. Juli 2022). Die damaligen MdB Volker Beck (Bündnis 90/Grüne), Gitta Connemann (CDU), Kerstin Griesse (SPD) und Jan Korte (Linke) schrieben unter anderem an ihre Kolleginnen und Kollegen in der Knesset: "Wir fürchten, dass die Gesetzgebung der Demokratie und dem Ansehen Israels als jüdischer und demokratischer Staat ernsthaften Schaden zufügen wird". Siehe Nicola Abé und Christoph Schult, Berlin besorgt über "innenpolitisches Klima" in Israel, Spiegel Online am 11. Juli 2016, <https://www.spiegel.de/politik/ausland/israel-neues-ngo-gesetz-schraenkt-deutsche-stiftungen-ein-a-1102271.html> (zuletzt abgerufen am 18. Juli 2022).

⁵¹ Peter Münch, "Zu viel Kreml, zu wenig Israel", Süddeutsche Zeitung am 12. Juli 2016, <https://www.sueddeutsche.de/politik/ngo-gesetz-zu-viel-kreml-zu-wenig-israel-1.3074911> (zuletzt abgerufen am 18. Juli 2022).

⁵² Noam Cohen (Anm. 49).

demokratischer und pluralistischer ist als die Russlands, und im Kontext des – ebenfalls im Vergleich zu Russland – intakten Rechtsstaates begrenzt ist.⁵³ Auch in Israel wurde und wird an dem Gesetz Kritik geübt und bei Abstimmung in der Knesset, die einer heftigen Debatte folgte, erhielt es 57 Ja- und 47 Neinstimmen. Eine öffentliche und parlamentarische Debatte solcher Art ist weder in Russland noch in China gegenwärtig vorstellbar.

6. Vereinigte Staaten von Amerika

In den USA unterliegen ausländische NGOs grundsätzlich denselben Regelungen wie einheimische. Sie können sich als Non-profit-Organisationen registrieren. **Ausländische NGOs unterliegen in ihrer Arbeit keinen besonderen Restriktionen.**

Dies gilt auch für NGOs, die vollständig von fremden Regierungen finanziert werden. Eine Übersicht über die Regelungen – bzw. deren Fehlen - gibt das amerikanische Büro für Demokratie, Menschenrechte und Arbeit des amerikanischen Außenministeriums auf der Webseite „**Non-Governmental Organizations (NGOs) in the United States**“.⁵⁴ Ein Abschnitt widmet sich dem amerikanischen Verständnis von der Rolle und den Rechten ausländischer NGOs. Sie werden grundsätzlich als gleichrangig mit einheimischen Organisationen betrachtet und fallen insbesondere unter die in den USA fast unbeschränkte Redefreiheit.

Einen Sonderfall, auf den auch das State Department eingeht, ist der sogenannte **Foreign Agent Registration Act (FARA)**. Wie das Ministerium darlegt, wird dieses Gesetz aus dem Jahre 1938 außerhalb der USA manchmal missverstanden als gesetzliche Pflicht von internationalen NGOs, sich als „ausländischer Agent“ zu identifizieren. Insbesondere auch in der russischen Propaganda wurde Kritik am russischen Gesetz über ausländische Agenten mit dem Verweis auf den FARA abgewiesen: das Gesetz sei quasi nichts als die russische Entsprechung des FARA.

Dass dies tatsächlich nicht so ist, zeigt Michail Bushuev in einem Beitrag für die **Deutsche Welle** vom November 2017: „**Was "ausländischer Agent" in den USA und Russland bedeutet**“.⁵⁵ Tatsächlich wurde in der Geschichte des FARA, der seinerzeit zur Abwehr von nationalsozialistischer Propaganda aus Deutschland verabschiedet wurde, nur sieben Gerichtsverfahren eröffnet, wovon nur in einem einzigen ein Urteil gesprochen wurde. **Eine FARA-Registrierung zieht keine Einschränkungen der Tätigkeit der registrierten Person nach sich.**

⁵³ Freedom House gibt Israel 2022 einen Score von 76/100 und stuft das Land damit als „frei“ ein. Siehe Freedom House, Israel, Freedom in the World 2022, <https://freedomhouse.org/country/israel/freedom-world/2022> (zuletzt abgerufen am 18. Juli 2022).

⁵⁴ United States Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, Non-Governmental Organizations (NGOs) in the United States, 20. Januar 2021, <https://www.state.gov/non-governmental-organizations-ngos-in-the-united-states/> (zuletzt abgerufen am 14. Juli 2022).

⁵⁵ Michail Bushuev, Was „ausländischer Agent“ in den USA und Russland bedeutet, Deutsche Welle am 21. November 2017, <https://www.dw.com/de/was-ausl%C3%A4ndischer-agent-in-den-usa-und-russland-bedeutet/a-41469379> (zuletzt abgerufen am 14. Juli 2022).

Im Entwurf für einen **Bericht der Venedig-Kommission des Europarates von 2019 über die Finanzierung von Vereinen** wird zu FARA unter anderem gesagt: „Das Gesetz betrifft primär die Aktivitäten von Lobbyisten und Öffentlichkeitsarbeitern, die im Auftrag einer ausländischen Regierung tätig sind. Das Gesetz wurde über die Zeit durch Ergänzungsgesetze immer weiter eingeschränkt, zum Teil wegen Entscheidungen der amerikanischen Gerichte, und es erfordert ein sehr hohes Maß an Abhängigkeit zwischen der ausländischen Entität und dem Agenten.“⁵⁶ Der beschränkte Anwendungsbereich des Gesetzes, die empirisch belegbar schwache Durchsetzung und die judikative Kontrolle des Gesetzes machen deutlich, dass FARA dem russischen Gesetz über „ausländische Agenten“, das ja selbst beim geringfügigsten geldwerten Vorteil greift, allenfalls bei der oberflächlichsten Betrachtung gleicht.

Weitere, detaillierte Informationen zum FARA, seinem Inhalt und seiner Historie liefert das amerikanische Justizministerium auf einer **Webseite: FARA - Foreign Agents Registrations Act**.⁵⁷ Die Antworten auf die Frequently Asked Questions (FAQ) machen deutlich, dass FARA nur in ganz bestimmten, klar definierten Fällen greift und es überdies viele Ausnahmen von der Registrierungspflicht gibt.⁵⁸

Tatsächlich gibt es - insbesondere im Kontext des russischen Überfalls auf die Ukraine und im Hinblick auf die Flut von Desinformation und Propaganda, die seit Jahren von Russland ausgeht und hauptsächlich im Internet über soziale Netzwerke verbreitet wird - Kommentatoren, die die ihrer Ansicht nach zu laxen Anwendung und des FARA kritisieren. L. Gordon Crovitz tut dies in einem Meinungsbeitrag für das amerikanische Magazin **Politico** mit dem Titel **„U.S. Law Holds a Tool to Counter Putin’s Propaganda. But Officials Aren’t Using It.“**⁵⁹

* * *

⁵⁶ Im engl. Original: „The Law primarily focuses on the activities of lobbyists and publicity agents acting on behalf of foreign governments. The Law has been significantly narrowed by amendments over time, in part in response to decisions of the U.S. courts, and requires a very high degree of control between the foreign entity and the agent. FARA does not apply to news or press organisations not owned or controlled by a foreign entity.“ Europarat, European Commission for Democracy through Law, Draft Report on Funding of Associations, S. 32, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2019\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2019)011-e) (zuletzt abgerufen am 18. Juli, Übersetzung durch den Verfasser).

⁵⁷ United States Department of Justice, FARA – Foreign Agents Registration Act, 2022, <https://www.justice.gov/nsd-fara> (zuletzt abgerufen am 14. Juli 2022).

⁵⁸ United States Department of Justice, FARA – FAQs, 2022, <https://www.justice.gov/nsd-fara/frequently-asked-questions#15> (zuletzt abgerufen am 18. Juli 2022).

⁵⁹ L. Gordon Crovitz, U.S. Law Holds a Tool to Counter Putin’s Propaganda. But Officials Aren’t Using It. Politico am 29. März 2022, <https://www.politico.com/news/magazine/2022/03/29/law-counter-putins-propaganda-unused-00020805> (zuletzt abgerufen am 18. Juli 2022).