

Nicaragua: Kein Platz für Völkerverständigung und entwicklungspolitisches Engagement?

Ergebnisse einer breiten Umfrage unter Organisationen in Deutschland zu den Folgen des „Gesetzes zur Regulierung ausländischer Agenten“

Zwischen Nicaragua und Deutschland gibt es seit Jahrzehnten eine lebhafte Kooperation auf zivilgesellschaftlicher und kommunaler Ebene. Neben Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit, die auch in anderen Ländern aktiv sind, zählt dazu eine große Zahl von Freundschafts- und Partnerschaftsvereinen und Städtepartnerschaften, die auf lokaler Ebene mit hohem ehrenamtlichem Engagement Initiativen und Partner in Nicaragua unterstützen. Diese vielfältige Zusammenarbeit ist in Nicaragua durch das „Gesetz zur Regulierung ausländischer Agenten“ massiv bedroht.

Das Gesetz steht im Kontext der autoritären Entwicklung Nicaraguas und der zunehmenden Einschränkungen für die Zivilgesellschaft, die uns größte Sorge bereitet. Ein Fanal waren die Proteste im April 2018, die mit Gewalt niedergeschlagen wurden mit nach UN-Angaben 300 Toten und 2.000 Verletzten.¹ Ende 2018 entzog die Nationalversammlung Nicaraguas neun lokalen Nichtregierungsorganisationen die Rechtspersönlichkeit und beschlagnahmte ihren Besitz. Einige von ihnen waren langjährige Partner deutscher Organisationen.

Nach der Phase der offenen Gewaltanwendung bringt die Regierung seit letztem Jahr eine Reihe von Gesetzen auf den Weg, um mit Blick auf die anstehenden Präsidentschaftswahlen im November 2021 und unter Missachtung von Verfassungsrechten das zivilgesellschaftliche Engagement und die politische Betätigung mit verschärften Strafen unter staatliche Kontrolle zu bringen. Eines davon ist das „Gesetz zur Regulierung ausländischer Agenten“, das am 19. Oktober 2020 in Kraft trat. Das Gesetz trifft unmittelbar und in ganzer Breite die bestehende zivilgesellschaftliche Kooperation mit Nicaragua. Um eine Einschätzung zu den absehbaren Folgen zu erhalten, haben wir eine Umfrage unter den zu Nicaragua engagierten Gruppen und Organisationen in Deutschland initiiert, deren Ergebnis wir hier wiedergeben. Dabei handelt es sich um eine Momentaufnahme, da weitere und schärfere Konsequenzen der Anwendung des Gesetzes noch abzuwarten sind.

Gesetz zur Regulierung ausländischer Agenten (Gesetz 1040)

Laut dem Gesetz 1040 müssen sich Organisationen, die Finanzierung aus dem Ausland erhalten, als „ausländischer Agent“ beim Innenministerium registrieren und fortan monatlich detailliert über ihre Aktivitäten berichten sowie vorab Finanztransaktionen aus dem Ausland melden. Nach den im Januar 2021 zum Gesetz erlassenen Ausführungsbestimmungen muss außerdem auch die Identität aller Teilnehmenden bei aus dem Ausland finanzierten Aktivitäten dokumentiert und bei staatlichen Prüfungen offen gelegt werden.

Diesen sog. ausländischen Agenten ist es verboten, „innenpolitischen Aktivitäten“ durchzuführen oder zu unterstützen. Ihre Mitarbeiter:innen mit nicaraguanischer Staatsangehörigkeit dürfen nicht für politischen Ämter kandidieren und ihnen ist die Beschäftigung im öffentlichen Sektor untersagt. Bei Verstößen droht den Organisationen der Verlust ihrer Rechtsperson bis hin zur Beschlagnahmung ihres Besitzes.

Nach Auffassung von Menschenrechtsorganisationen verstößt das Gesetz gegen die Verfassung Nicaraguas. Es verhindert u.a. die Ausübung der Vereinigungs- und Meinungsfreiheit und die Verteidigung der Menschenrechte. Der Entzug des passiven Wahlrechts ist eine Verweigerung elementarer politischer Rechte ohne Gerichtsverfahren oder Gerichtsurteile.² Das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte hält die Tatbestände im Gesetz für so vage formuliert, dass es gegen jede regierungskritische Organisation verwendet werden kann und sieht einzelne Bestimmungen im Widerspruch zu internationalen Menschenrechtsstandards.³ Unter dem Deckmantel des Schutzes der nationalen Souveränität vor einer Einmischung von außen werden im Inneren die Menschenrechte der Nicaraguaner:innen beschnitten.

¹ UNHCHR: Situation of human rights in Nicaragua, 19.2.2021, unter: www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session46/Documents/A_HRC_46_21_AdvanceEditedVersion.pdf.

² Colectivo de Derechos Humanos Nicaragua Nunca+: Consideraciones sobre la Ley No. 1040, Ley de Regulación de Agentes Extranjeros, Nov. 2020, unter: <https://colectivodhnicaragua.org/wp-content/uploads/2020/11/121120An%C3%A1lisis-de-la-Ley-de-Regulaci%C3%B3n-de-Agentes-Extranjeros.pdf>

³ UNHCHR, 19.2.2021.

Gegen das Gesetz haben verschiedene nicaraguanische NROs und Netzwerke im Dezember 2020 beim Obersten Gerichtshof Beschwerde eingelegt.⁴ Ein Entscheid des Obersten Gerichtes steht aus, aufgrund seiner Kontrolle durch die Regierungspartei FSLN ist aber eine unabhängige Entscheidung nach rechtsstaatlichen Prinzipien höchst zweifelhaft. Im Februar 2021 mit dem Ablauf einer Frist zur Einschreibung als „ausländischer Agent“ verkündeten schließlich einige nicaraguanischen Organisationen öffentlich die vorübergehende Einstellung ihrer Arbeit aufgrund des Gesetzes. Darunter der nicaraguanischen PEN Club vertreten durch seine Präsidentin Gioconda Belli.

Folgen für die zivilgesellschaftliche und kommunale Kooperation

Die Umfrage haben 36 Organisationen in Deutschland beantwortet. Um zusätzliche Risiken für die Arbeit in Nicaragua und ihre nicaraguanischen Partner gering zu halten, verzichten wir auf eine namentliche Nennung.

Sie fördern mit ihrer Arbeit insgesamt 218 Partnerorganisationen in Nicaragua und mobilisieren dafür zusammen rund 5,5 Mio. Euro im Jahr, was das Gewicht der Zusammenarbeit unterstreicht.⁵ 15 von 35 befragten Organisationen finanzieren ihre Arbeit allein durch private Spenden, Beiträge und eingeworbene Stiftungsmittel. Das zeigt den hohen Anteil des rein privat getragenen Engagements für Nicaragua. Acht weitere setzten für ihre Arbeit zusätzlich kommunale oder Landesmittel ein, die restlichen dreizehn nutzen auch Bundesmittel.

Sie engagieren sich mit ihrer Förderung zu einer großen Bandbreite an Themen. Sehr viele zu Bildung, Kultur, Jugend und Umwelt, aber auch zu Frauenrechten, Armutsbekämpfung und Gesundheit, um nur einige der am häufigsten genannten Bereiche zu nennen. Die meisten arbeiten dafür mit Nichtregierungsorganisationen in Nicaragua, aber auch mit Schulen, Genossenschaften, Gesundheitseinrichtungen oder Kirchengemeinden zusammen.

Von den befragten Organisationen sind einige mit einer eigenen Vertretung in Nicaragua präsent und damit verpflichtet, sich selber als „ausländischer Agent“ beim Innenministerium einzuschreiben. Sie haben wie die nicaraguanische Zivilgesellschaft mit außerordentlichen bürokratischen Hürden zu kämpfen, um überhaupt die erforderlichen Unterlagen für die Registrierung beizubringen. Sie erleben am eigenen Leib, mit was Nichtregierungsorganisationen in Nicaragua gerade konfrontiert sind.

Das größte Hindernis ist derzeit ein sog. Erfüllungsnachweis (constancia de cumplimiento), den jede Organisation jedes Jahr nach Prüfung ihrer Finanzberichte vom Innenministerium erhalten sollte. Derzeit moniert das Innenministerium Berichte bis zurück ins Jahr 2016, weil sie nachträglich auf aktuelle Anforderungen umgearbeitet werden sollen. Oft werden Berichte und Unterlagen wiederholt zurückgewiesen mit immer neuen Änderungsaufforderungen. Ohne Vorlage eines gültigen Nachweises treten derzeit verstärkt Schwierigkeiten auf, um überhaupt Bankkonten zu unterhalten und Überweisungen tätigen zu können. Vereinzelt haben Banken deswegen schon Konten geschlossen. Durch diese Hürden können die Fristen zur Registrierung als ausländischer Agent nicht eingehalten werden, wofür Strafen drohen. Das betrifft in erster Linie kleine ehrenamtliche Initiativen (Nachbarschaftsvereine, Schulen etc.), die nicht die Kapazitäten haben, um die administrativen Schranken zu überwinden oder solche, die weit entfernt der Hauptstadt arbeiten und für jeden Vorgang nach Managua reisen müssen. Durch die geschaffenen Hürden bei der Registrierung werden die NROs und Vereine in einem rechtlichen Schwebezustand gehalten, der sie für staatliche Willkürakte noch angreifbarer macht.

Bisher ist uns kein Fall bekannt, dass Strafen wegen Verstößen gegen das „Gesetz zur Regulierung ausländischer Agenten“ verhängt wurden. Allerdings wird jedes Mal, wenn das Innenministerium Unterlagen für den Erhalt des „Erfüllungsnachweises“ zurückweist, eine Strafgebühr von 5.000 Córdoba (rund 100 Euro) fällig.

Aus diesen Gründen sehen 23 der befragten Organisationen ihre Arbeit durch das Gesetz beeinträchtigt. Zehn berichten von Schwierigkeiten bei Überweisungen und haben aufgrund des Gesetzes Geldtransfers nach Nicaragua zunächst zurückgestellt. Wenn sich diese Tendenz fortsetzt, drohen der Zivilgesellschaft Nicaraguas finanzielle Engpässe zum Nachteil ihrer Arbeit für arme und benachteiligte Bevölkerungsgruppen.

⁴ Unter ihnen das „Movimiento de Mujeres María Elena Cuadra“ (Frauenbewegung „María Elena Cuadra“), das „Red de Mujeres contra la Violencia“ (Frauennetzwerk gegen die Gewalt), die „Federación de ONG's de Nicaragua“ (Föderation der NROs Nicaraguas), „Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local (Red Local)“ (Nicaraguanisches Netzwerk für die Demokratie und die lokale Entwicklung), die Stiftung „Popol Na“ und die „Articulación de Movimientos Sociales de Nicaragua“ (Artikulation der sozialen Bewegungen Nicaraguas).

⁵ Die Zahlenangabe der Partnerorganisationen wurde zusammenaddiert, d.h. sie kann (einzelne) Doppelnennungen enthalten.

Die Auskünfte zur Situation der nicaraguanischen Partner deutscher Organisationen sind unvollständig, da viele von ihnen unter hohem Druck stehen, verunsichert sind und Anfragen verzögert beantworten. Bislang sind laut unserer Umfrage nur 14 Partnerorganisationen bekannt, die sich als „ausländischer Agent“ haben registrieren können. 56 befinden sich im Prozess, haben aber mit den oben genannten Hürden zu kämpfen. Zehn versuchen alternative Wege zu gehen, um sich nicht der staatlichen Kontrolle auszusetzen. Dazu gehört z.B. der Weg der oben genannten Verfassungsbeschwerde, aber auch der zumindest vorläufige Verzicht auf externe Finanzierung oder eine vorübergehende Suspendierung von Aktivitäten. In der Umfrage wurden aber ebenso Fälle direkter Bedrohungen gegen Partnerorganisationen in Nicaragua berichtet wie Überwachungsmaßnahmen, Drohungen durch Polizei oder Paramilitärs bis hin zu Inhaftierungen.

Wir setzen uns in Deutschland wie weltweit für ein plurales und kritisches entwicklungspolitisches Engagement ein, das sich unabhängig von Regierungsinteressen artikuliert und Partnerschaften mit anderen Ländern pflegt. Für Nicaragua sehen wir dieses Engagement durch das „Gesetz zur Regulierung ausländischer Agenten“ der dortigen Regierung in Gefahr.

Deshalb möchten wir Sie dringend ersuchen:

- setzen Sie sich für die Unabhängigkeit der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit und des interkulturellen Austausches von deutschen/internationalen und nicaraguanischen Organisationen der Zivilgesellschaft von Regierungsinteressen und repressiver staatlicher Kontrolle ein,
- verfolgen Sie aufmerksam die Verfassungsbeschwerde nicaraguanischer NROs gegen das „Gesetz zur Regulierung ausländischer Agenten“ (Gesetz 1040) hinsichtlich der Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien,
- drücken Sie ihre Besorgnis um die Einschränkung der zivilgesellschaftlichen Zusammenarbeit durch das Gesetz 1040 gegenüber der nicaraguanischen Botschaft in Berlin aus,
- wenden Sie sich an das Auswärtigen Amt, damit es sich entschieden für die Unabhängigkeit der zivilgesellschaftlichen Zusammenarbeit mit Organisationen in Nicaragua einsetzt,
- treten Sie für eine Verlängerung des Mandats des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte (UNHCHR) für Nicaragua ein, für die Einrichtung einer UNHCHR-Mission in Nicaragua und die Umsetzung seiner Empfehlungen: die Rückgabe der im Dezember 2018 entzogenen Rechtspersönlichkeit und des Besitzes der neun nicaraguanischen NROs, die Garantie der Meinungs- und Pressefreiheit sowie der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, der Schutz von Menschenrechtsverteidiger:innen, die Freilassung politischer Gefangener sowie die Garantie freier, fairer und transparenter Wahlen im November 2021.⁶

⁶ UNHCHR, 19.2.2021 sowie UNHCHR: Situation of human rights in Nicaragua, 17.09.2019, unter: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/274/93/PDF/G1927493.pdf?OpenElement>.