

ONLINE-PUBLIKATION

Ivesa Lübben

Das ägyptische NGO-Gesetz

Das Begräbnis
der Zivilgesellschaft

**ROSA
LUXEMBURG
STIFTUNG**

IVESA LÜBBEN ist Leiterin des Regionalbüros Nordafrika der Rosa-Luxemburg-Stiftung in Tunis.

IMPRESSUM

ONLINE-Publikation 18/2017

wird herausgegeben von der Rosa-Luxemburg-Stiftung

V. i. S. d. P.: Henning Heine

Franz-Mehring-Platz 1 · 10243 Berlin · www.rosalux.de

ISSN 2567-1235 · Redaktionsschluss: September 2017

Lektorat: TEXT-ARBEIT, Berlin

Layout/Satz: MediaService GmbH Druck und Kommunikation

DAS ÄGYPTISCHE NGO-GESETZ

DAS BEGRÄBNIS DER ZIVILGESELLSCHAFT

Am 24. Mai 2017 unterzeichnete der ägyptische Präsident Abdel Fatah al-Sisi das *Gesetz Nr. 70/2017 über die Arbeit von Vereinen und anderer auf dem Gebiet der gemeinnützigen Arbeit tätigen Assoziationen*, das das alte, noch aus der Ära Mubarak stammende NGO-Gesetz 84/2002 ersetzen soll. Das Gesetz war bereits am 29. November 2016 ohne vorherige Beratung mit den unmittelbaren Betroffenen – der ägyptischen Zivilgesellschaft – im Schnelldurchgang durch das Parlament beschlossen worden. Eigentlich hätte es innerhalb einer Frist von 30 Tagen durch den Staatspräsidenten unterzeichnet werden müssen. Die Tatsache, dass man monatelang nichts mehr von dem Gesetz gehört hatte, *führte angesichts der scharfen Kritik seitens zivilgesellschaftlicher Organisationen* zu Spekulationen über Meinungsdivergenzen zwischen Regierung, Präsident und Parlament,¹ zumal auch der Staatsrat, der jedes Gesetz vor seiner Verabschiedung auf dessen Verfassungsmäßigkeit überprüfen muss, Einwände gegen 23 der 89 Artikel erhoben hatte.² Das von Sisi unterzeichnete Gesetz folgte jedoch abgesehen von kleineren Modifikationen der umstrittenen Fassung des Parlaments. Mit seiner Veröffentlichung im Amtsblatt (*jarida rasmiya*) am 29. Mai 2017 wurde es rechtskräftig.

Das neue NGO-Gesetz soll die Arbeit von Vereinen, Stiftungen sowie in Ägypten tätigen ausländischen Organisationen regeln. Galt das Gesetz 84/2002 schon als restriktiv – NGOs wurden einer weitreichenden Kontrolle durch das Sozialministerium³ unterworfen –, wird ihre Arbeit durch das neue Gesetz weiter eingeschränkt. Das Gesetz zielt darauf ab, «die Zivilgesellschaft auszulöschen»⁴ und «jeden Dissens im Keim zu ersticken», merken Kritiker an.⁵

Tatsächlich ist das NGO-Gesetz nur das vorläufig letzte in einer Reihe von Gesetzen und Verordnungen, mit denen auf quasi legalem Wege jede Stimme des Dissenses mundtot gemacht, die staatliche Repression gegen Oppositionelle legitimiert und Angehörigen der Sicherheitsorgane Straffreiheit bei Menschenrechtsverletzungen garantiert wird.⁶ Es ist Teil einer «Strategie, in der das Gesetz zum Mittel zur Restaurierung von Tyrannei wird», so der ägyptische Politologe Amr Hamzawy.⁷

All diesen Gesetzen gemeinsam sind die äußerst schwammigen Formulierungen von Straftatbeständen gegen die öffentliche Ordnung, die nationale Sicherheit, den sozialen Frieden oder die öffentliche Ordnung und Moral, durch die jede Kritik an der Regierung und den Sicherheitsorganen kriminalisiert und mit hohen Strafen belegt werden kann, bis hin zu einer lebenslangen Gefängnis- oder in Einzelfällen gar zur Todesstrafe.⁸

Richtete sich die Repression in den ersten Monaten nach dem Militärputsch vom Juli 2013 vor allem gegen die Muslimbrüder und ihr nahestehende NGOs, so werden inzwischen auch die Spielräume säkularer zivilgesellschaftlicher Kräfte – v. a. Menschenrechtsorganisationen und kritische Medien – systematisch eingeeignet: Organisationen wie das Nadeem-Center zur Behandlung von Folteropfern wurden geschlossen, MenschenrechtsaktivistInnen mit Reiseverboten belegt, ihr Vermögen beschlagnahmt, kritische Webseiten wurden gesperrt, AktivistInnen und kritische JournalistInnen wurden verhaftet oder von Sicherheitsorganen entführt.

Im Folgenden sollen die wichtigsten Paragraphen und die vielen Fallstricke des NGO-Gesetzes einer kritischen Analyse unterzogen werden. Damit soll exemplarisch die Methode des «legal framing» der Repression – der Aushöhlung von Grundrechten auf legalem Wege – veranschaulicht werden. Gleichzeitig bietet das Papier Partnern ägyptischer NGOs im Ausland eine Grundlage für die Bewertung der Herausforderungen zukünftige Kooperationen.

1 <https://dailynewsegypt.com/2017/03/09/parliament-denies-ngos-law-sent-president> (letzter Abruf 27.7.2017).

2 Vgl. <https://www.madamasr.com/en/2016/11/29/news/u/parliament-passes-new-ngo-law/> (letzter Abruf 30.8.2017).

3 In dem Gesetzestext ist von der zuständigen Verwaltungsbehörde (*jaha idariyya*) die Rede. Dies ist gegenwärtig das Sozialministerium. Im Text schreiben wir deswegen auch vom Sozialministerium. Der Gesetzestext soll jedoch offen bleiben für mögliche Neuverteilungen der Kompetenzen innerhalb der Regierung.

4 Vgl. <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2017/02/egypt-ngo-law-aims-erase-civil-society-170215121321442.html> (letzter Abruf 27.7.2017).

5 Vgl. <http://www.reuters.com/article/us-egypt-rights-idUSKBN18P1OL?il=0> (letzter Abruf 27.7.2017).

6 Andere Gesetze, die nach dem Militärputsch von 2013 mit demselben Ziel verabschiedet wurden, sind das Demonstrationsrecht von 2013, die Neufassung von Artikel 78 des Strafgesetzes im September 2014, der staatsfeindliche Tätigkeiten und die Verletzung der öffentlichen Ordnung unter Androhung lebenslänglicher Haftstrafen kriminalisiert, ohne zu definieren, was unter staatsfeindlicher Tätigkeit zu verstehen ist. Dazu gehören auch das Anti-Terrorismus-Gesetz vom Februar 2015 und das Gesetz über Militärgerichte, durch das Zivilisten von Militärgerichten gestellt werden können, gegen deren Urteile kein Widerspruch möglich ist; vgl. Hamzawy, Amr: *Legislating Authoritarianism. Egypt's New Era of Repression*, Washington: Carnegie Endowment for International Peace, März 2017, unter: http://carnegieendowment.org/files/CP_302_Brief_Hamzawy_Authoritarianism.pdf (letzter Abruf 30.7.2017). Andere Gesetze sind der Entwurf eines Gesetzes zur Cyber-Kriminalität, das Justizgesetz sowie das Gesetz zur Aufsicht unabhängiger Kontrollinstanzen. Letzteres unterstellte den Staatsrechnungshof der Kontrolle durch das Präsidialamt, nachdem dieser staatlichen Behörden vorgeworfen hatte, in den Jahren 2012 bis 2015 75 Mrd. Dollar unterschlagen zu haben; vgl. <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2017/05/sisi-law-tool-restore-tyranny-170503074648055.html> (letzter Abruf 27.7.2017).

7 Hamzawy: *Legislating Authoritarianism*.

8 Vgl. die Neufassung von Artikel 78 des Strafgesetzbuches, unter: <http://eastlawsacademy.com/ForumPostView.aspx?l=500> (letzter Abruf 3.9.2017).

DIE ÄGYPTISCHE ZIVILGESELLSCHAFT

Ägypten hat eine lange Tradition des zivilen und gesellschaftlichen Engagements, das weit ins 19. Jahrhundert zurückreicht. Die vielen Facetten der Zivilgesellschaft schließen karitative Organisationen, Berufsverbände, religiöse muslimische und christliche Stiftungen, soziale Bewegungen in Fabriken und Hochschulen und NGOs ein, die sich kritisch mit Demokratiedefiziten, sozialer Marginalisierung und Menschenrechtsverletzungen auseinandersetzen. Um die Restriktionen des Vereinsgesetzes von 2002 zu umgehen, gründeten sich viele Vereine und Initiativen als gemeinnützige Unternehmen. Als solche unterliegen sie dem weniger restriktiven Unternehmensrecht. Trotz vieler Versuche gelang es dem Mubarak-Regime nie vollständig, die Zivilgesellschaft zu kooperieren und dem Staatswillen zu unterwerfen. Im Gegenteil: Angesichts des restriktiven Parteiengesetzes wurden NGOs und Berufsgenossenschaften zu Plattformen der politischen Opposition – sei es gegen den Irakkrieg 2002 oder die israelische Besatzungspolitik, sei es gegen Privatisierungsmaßnahmen oder gegen die Versuche Gamal Mubaraks, die Nachfolge seines Vaters anzutreten.

Die revolutionäre Bewegung von 2011 konnte an den vielfältigen Erfahrungen zivilgesellschaftlicher Basismobilisierung und der Solidaritätsnetzwerke anknüpfen. Nach 2011 bildeten sich im ganzen Land neue kulturelle, soziale und politische Graswurzelbewegungen in Form von Basisinitiativen, Kampagnen und spontanen lokalen Zusammenschlüssen, die die neu gewonnenen Spielräume für sich nutzten. Nach dem Militärputsch vom Juli 2013 versuchten sie, die sich wieder verengenden Spielräume zu verteidigen, prangerten die Menschenrechtsverletzungen durch das Regime an und kritisierten den wachsenden Zugriff des Militärs auf alle Bereiche des öffentlichen und sozialen Lebens sowie die ägyptische Wirtschaft.

DIE EINHEGUNG DES ZIVILGESELLSCHAFTLICHEN FELDES DURCH DAS GESETZ 70/2017

Mit dem neuen NGO-Gesetz soll diese Zivilgesellschaft nun endgültig mundtot gemacht werden. Das Szenario von 2011 soll sich nie mehr wiederholen. Angesichts zunehmenden Unmuts in der Bevölkerung über die sozialen Auswirkungen der Wirtschaftspolitik des Sisi-Regimes sollen neue Protestbewegungen schon im Vorfeld verhindert werden. Im Fokus stehen vor allem solche NGOs, die spontanen Bewegungen Ziel und Richtung geben und ihnen aufgrund ihrer internationalen Vernetzungen auch im Ausland eine Stimme geben könnten oder die mit dem Hinweis auf die vielen Menschenrechtsverletzungen die internationale Legitimität des Militärregimes zu untergraben drohen.

Das Gesetz Nr. 70/2017 geht von einer extrem engen sowohl inhaltlichen wie auch organisatorischen Definition von Zivilgesellschaft aus.

1. *Organisatorische Eingrenzung und Reglementierung der Zivilgesellschaft*: Es gilt das Prinzip, dass alles, was nicht explizit durch staatliche Lizenz erlaubt ist, sich auf illegalem Terrain bewegt. Innerhalb eines Jahres müssen sich alle «Entitäten» (*kayanat*), die zivilgesellschaftlichen Tätigkeiten nachgehen, als NGO registrieren. Organisationen, die dem nicht nachkommen, werden aufgelöst, ihre Guthaben beschlagnahmt, ihren Vorstandsmitgliedern drohen Gefängnisstrafen. Vereine dürfen erst dann aktiv werden, wenn die Zulassung durch das Sozialministerium vorliegt (Artikel 2). Gegen eine Ablehnung des Antrags können Antragsteller zwar gerichtlich Widerspruch einlegen (Artikel 9), nicht geregelt ist jedoch, was ein Antragsteller tun kann, falls das Ministerium nicht auf den Antrag reagiert. Im alten Gesetz von 2002 galt dann der Verein als legal. Dieser Passus wurde fallengelassen. Dadurch werden alle Formen sozialer Selbstorganisation, aber auch als gemeinwirtschaftliche Unternehmen registrierte NGOs, die sich nicht den Bestimmungen des Vereinsgesetzes und damit der Lizenzierung durch den autoritären Staat unterwerfen, kriminalisiert oder in den Untergrund getrieben.
2. *Inhaltliche Eingrenzung des Begriffs «Zivilgesellschaft»*: Zivilgesellschaftliche Organisationen dürfen ausschließlich sozialen Aktivitäten im eigentlichen Sinne, und dies auch nur im Rahmen staatlich definierter Entwicklungsziele und -pläne nachgehen. Aktivitäten, die in das Tätigkeitsfeld politischer Parteien oder Berufssyndikate fallen, die politischer Natur sind, die die nationale Sicherheit und Einheit oder die öffentliche Moral oder Volksgesundheit gefährden, sind unter Androhung schwerer Strafen verboten (Artikel 13 und 14), wobei die Definitionshoheit beim Staat bleibt. Damit werden Aktivitäten entkontextualisiert. Die Verteidigung von Menschenrechten – da politisch – oder sozialer Rechte von unterprivilegierten und marginalisierten Gruppen – sie können als syndikalistisch interpretiert werden –, ist Vereinen verboten. Außerdem dürfen Vereine ohne die ausdrückliche Erlaubnis der *Nationalen Behörde* (zur *Nationalen Behörde* s. u.) keine Feldstudien oder Meinungsumfragen durchführen bzw. deren Ergebnisse veröffentlichen (Artikel 14).

Dadurch wird der Bildung einer wissenschaftlich fundierten Gegenöffentlichkeit jeglicher Boden erzogen⁹ und ein neues Wahrheitsregime begründet, in dem die Konstruktion sozialer «Fakten» und Diskurse und die Definition dessen, was «wahr» und «unwahr» ist, zum Monopol des Staates wird.

Durch diesen Zwang zur staatlichen Lizenzierung wird die autonome Konstituierung von Zivilgesellschaft im emanzipatorischen Sinne unmöglich gemacht. Mit dem Verbot, zu politischen und gewerkschaftlichen Fragen Stellung zu beziehen, wird Zivilgesellschaft atomisiert. Der gesellschaftspolitische Diskurs wird in unzusammenhängende Einzeldiskurse gespalten: Parteien dürfen nicht in sozialen Bewegungen aktiv sein, Gewerkschaften nicht zu politischen Fragen Stellung beziehen, Vereine dürfen zwar karikativ arbeiten, aber keine Debatte über politische und gesellschaftliche Ursachen des Elends, das sie verwalten, führen. Jeder dieser Diskurse wird eigenen spezifischen Kontroll- und Zwangsmechanismen (Gesetze, Ministerien) unterworfen. Zivilgesellschaft wird so kastriert und zu einem Erfüllungsgehilfen staatlicher Machtpolitik degradiert, der das Vakuum füllen darf, das staatliches Versagen hinterlassen hat – allerdings unter den permanent wachen Augen der Sicherheitsapparate dieses Staates.

BÜROKRATISCHE HINDERNISSE DER VEREINSARBEIT

Einer Vereinsgründung geht nicht nur der in Ägypten gewöhnliche bürokratische Hindernisparcours von Genehmigungsverfahren voraus, es gibt Bedingungen, die gerade von jüngeren AktivistInnen kaum zu erfüllen sind. Der zukünftige Verein muss nicht nur eine Vereinsadresse haben, sondern über eigene – von anderen Vereinen unabhängige – Vereinsräume verfügen (Artikel 3). Damit ist ausgeschlossen, dass sich ein Verein aus Gründen der Kostenersparnis mit anderen Vereinen Räumlichkeiten teilt. Um in das Vereinsregister aufgenommen zu werden, muss er eine Summe von bis zu 10.000 LE (Ägyptischen Pfund) dem *Fonds zur Unterstützung von Vereinen und gemeinnützigen Organisationen* (im Folgenden NGO-Fonds) hinterlegen (Artikel 8). Das entspricht etwa dem Monatsgehalt eines Professors.

Gründungsmitglieder eines Vereins müssen außerdem ein polizeiliches Führungszeugnis vorlegen und dürfen nicht vorbestraft sei (Artikel 4). Damit sind Tausende von AktivistInnen, die seit 2013 wegen der Teilnahme an Protestaktionen zu Gefängnisstrafen verurteilt wurden, von Vereinsaktivitäten ausgeschlossen und politisch entmündigt.

DIE NATIONALE BEHÖRDE UND DIE KONTROLLE AUSLÄNDISCHER NGOS

Kern und Novum des Gesetzes 70/2017 ist jedoch die engmaschige Sicherheitsüberwachung ausländischer Organisationen, die in Ägypten arbeiten, sowie der regionalen und internationalen Partnerbeziehungen ägyptischer NGOs. Die internationale Vernetzung mit anderen Demokratiebewegungen war eine wichtige moralische Ressource der ägyptischen Protestbewegungen beim Sturz des Mubarak-Regimes. Nach dem Putsch vom Juli 2013 haben Menschenrechtsorganisationen in Europa und den USA unter Hinweis auf die desolante Menschenrechtssituation die Konditionalisierung der vom Sisi-Regime dringend benötigten internationalen Wirtschaftshilfe gefordert und damit die Legitimität des Sisi-Regime infrage gestellt.¹⁰ Dabei konnten sie sich auf die Dokumentationen und Stellungnahmen ihrer ägyptischen Partner berufen. Mittels des neuen NGO-Gesetzes soll dem ein Riegel vorgeschoben und die internationale Kritik am Sisi-Regime durch die Ausschaltung ägyptischer Menschenrechts-NGOs der Boden entzogen werden.

Das neue NGO-Gesetz erlaubt zwar ausländischen NGOs Zweigstellen in Ägypten zu eröffnen, für sie gelten jedoch noch strengere Regeln als für ihre ägyptischen Pendanten. Parteipolitische und gewerkschaftsähnliche Aktivitäten sind ihnen verboten (Artikel 65).¹¹ Gründungsmitglieder müssen in ihren Heimatländern ausgestellte polizeiliche Führungszeugnisse vorlegen. Ihre Lizenz gilt höchstens für drei Jahre und bei jeder Neubeantragung müssen sie 300.000 LE auf das Konto des NGO-Fonds zahlen (Artikel 61).¹² Wie bei ägyptischen NGOs soll sich

9 Wie weit die Tabuisierung kritischer Diskurse geht, erlebte die ansonsten staatsloyale al-Azhar während des Ramadan. Sie musste eine Spendenwerbung für ein Projekt zur Verbesserung der Trinkwasserinfrastruktur zurückziehen, weil auf ihr eine Bäuerin abgebildet war, die aus Ermangelung von Trinkwasser dreckiges Wasser aus dem Nil schöpft. Die offizielle Begründung: Die Reklame sei eine Beleidigung für Ägypten, da sie falsche Stereotype reproduziere und die Bemühungen der Regierung, das Land mit sauberem Wasser zu versorgen, missachten würde; vgl. <http://www.egyptindependent.com/al-azhar-suspends-charity-psa-shows-upper-egypt-people-drinkers-dirty-water/> (letzter Abruf 27.7.2017).

10 So weigerte sich der Deutsche Bundestag den ägyptischen Präsidenten bei seinem Berlin-Besuch im Juni 2015 zu empfangen.

11 Nichtägyptische Parteien und ausländische Gewerkschaften dürfen gar keine Niederlassungen in Ägypten gründen.

12 Der Betrag erhöht sich alle fünf Jahre um 20 Prozent. Das Sozialministerium entscheidet, in welcher Währung der Betrag gezahlt wird.

auch ihre Tätigkeit an den offiziellen ägyptischen Entwicklungszielen ausrichten (Artikel 63). Letztlich geht es dem ägyptischen Regime allein darum, über ausländische NGOs zusätzliche Entwicklungsfonds zu generieren. Damit diese engen Grenzen nicht überschritten werden, wird zu ihrer Kontrolle eine omnipotente *Nationale Behörde zur Organisierung ausländischer nichtstaatlicher Organisationen* (im Folgenden: *Nationale Behörde*) gebildet. Der Sitz der *Nationalen Behörde* ist Kairo, sie darf aber auch in der Provinz Niederlassungen bilden (Artikel 70 und 72). Dadurch kann sie ein engmaschiges Netz zur Kontrolle ausländischer NGOs bilden. Sie wird von einem Vorsitzenden mit Ministerrang geleitet. Der *Nationalen Behörde* gehören Vertreter der Ministerien für Äußeres, Inneres, Justiz, Verteidigung und wirtschaftliche Zusammenarbeit sowie ein Vertreter des Allgemeinen Geheimdienstes (*jihad al-mukhabarat al-`ama*),¹³ der Zentralbank, der Agentur gegen Geldwäscherei und der Verwaltungsaufsichtsbehörde (*hi'at al-riqaba al-idariya*) (Artikel 72) an. Ihr angeschlossen ist ein Sekretariat, dessen Vorsitzender durch den Präsidenten ernannt wird (Artikel 75).

Ausnahmslos jede Tätigkeit ausländischer NGOs sowie alle Aktivitäten, die in ihren Räumlichkeiten stattfinden, unterliegen der Genehmigungspflicht seitens dieser *Nationalen Behörde* (Artikel 65). Ohne ihre ausdrückliche Erlaubnis dürfen in Ägypten ansässige ausländische Vereine weder Gelder empfangen noch an Personen, Organisationen oder Institutionen innerhalb Ägyptens oder außerhalb auszahlen (Artikel 64), ausländische ExpertenInnen oder Freiwillige beschäftigen oder Kooperation mit anderen Organisationen eingehen (Artikel 66). Die *Nationale Behörde* hat das uneingeschränkte Recht auf Akteneinsicht in alle Unterlagen ausländischer NGOs. Sie soll sicherstellen, dass deren Fonds auch für die zuvor genehmigten Ziele verwandt werden und kann gegebenenfalls «korrigierend» in deren Arbeit eingreifen (Artikel 71).

Um die Einrichtung dieser *Nationalen Behörde* gab es anfänglich Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Parlament und dem Sozialministerium, das selber gerne das Monopol über die Kontrolle der Zivilgesellschaft behalten hätte und die Entmachtung durch die Sicherheitsorgane befürchtete. Die Errichtung einer neuen Bürokratie würde das Staatsbudget unnötig belasten, während die Regierung bemüht sei, Kosten einzusparen, hieß es in einem Brief des Ministeriums an die Abgeordneten. Das Parlament verteidigte jedoch die Einrichtung der *Nationalen Behörde* mit dem Hinweis auf «die Notwendigkeit, der Finanzierung zersetzender politischer Aktivitäten von NGOs durch ausländische Geldgeber unter dem Deckmantel der Demokratieförderung auf die Spur zu kommen».¹⁴

Auch wenn die *Nationale Behörde* vorgeblich zur Kontrolle ausländischer NGOs eingerichtet wurde,¹⁵ fungiert sie parallel als oberste Kontrollinstanz lokaler NGOs und ist als solche dem Sozialministerium sogar übergeordnet. So hat das Sozialministerium die Pflicht, die *Nationale Behörde* über jede Spendenaktion auch von ägyptischen NGOs zu informieren (Artikel 23). Kooperationen ägyptischer NGOs mit ausländischen NGOs müssen sowohl vom Sozialministerium wie von der *Nationalen Behörde* genehmigt werden (Artikel 19).¹⁶ Ägyptische NGOs müssen die *Nationale Behörde* über jede Spende aus dem Ausland informieren. Sie dürfen die Gelder erst dann ausgeben, wenn die Behörde dem Verwendungszweck zugestimmt hat. Sollte diese innerhalb von 60 Tagen nicht auf den Antrag reagieren, so gilt er als abgelehnt (Artikel 24). Was dann mit dem Geld geschehen wird, soll von zukünftigen Ausführungsbestimmungen geregelt werden (Artikel 24) – es bleibt abzuwarten, ob das Geld dann durch das Sozialministerium zugunsten des NGO-Fonds beschlagnahmt werden kann.

Über die Finanzkontrolle hat die *Nationale Behörde* absolute Machtbefugnisse über alle Restsegmente von Zivilgesellschaft. Die Behörde unterliegt keiner parlamentarischen Kontrolle und steht über den einzelnen Fachministerien – im Gegenteil kann sie ihre Beschlüsse an die Fachministerien weiterleiten, die deren Umsetzung sicherstellen müssen (Artikel 73). Allein der Premierminister hat das Recht, Beschlüsse der *Nationalen Behörde* zur erneuten Beratung zurückzusenden (Artikel 71). Ein explizites Vetorecht hat allerdings auch er nicht. Wie bei anhaltenden Meinungsdivergenzen vorzugehen ist, soll noch durch entsprechende Ausführungsgesetze geregelt werden – es bleibt zu befürchten, dass zukünftige Ausführungsbestimmungen weitere Restriktionen nach sich ziehen werden.

13 Der *Allgemeine Geheimdienst* gilt als der mächtigste der drei ägyptischen Sicherheitsapparate. Er ist verantwortlich für alle Fragen der nationalen Sicherheit nach innen und außen und für die Terrorabwehr. Darüber hinaus ist er der eigentliche Architekt ägyptischer Regionalpolitik, vor allem was den palästinensisch-israelischen Konflikt oder die ägyptische Libyenpolitik betrifft. Er war auch in die geheimen Transferprogramme der CIA von Terrorverdächtigen involviert, die in Ägypten unter Anwendung von Folter verhört wurden. Daneben gibt es den *Nationalen Sicherheitsapparat (am al-watani)*, der für die Beobachtung und Verfolgung der Opposition im Inland verantwortlich ist und den militärischen Geheimdienst.

14 Vgl. <http://weekly.ahram.org.eg/News/19448.aspx> (letzter Abruf 27.7.2017).

15 Vgl. Abschnitt 6 des Gesetzes 70/2017 (Artikel 70 bis 77): Die Nationale Behörde zur Regelung der Arbeit ausländischer NGOs.

16 In Artikel 19 wird auf Ausführungsbestimmungen verwiesen, die die Mechanismen der Kontrolle und Formen der Berichterstattung von Kooperationen konkretisieren sollen.

DAS SYSTEM VON KONTROLLE ...

Das Gesetz 70/2017 unterwirft NGOs, Stiftungen und gemeinnützige Vereine einem engmaschigen Netz von Kontrollen. Alle Protokolle, Beschlüsse und Änderungen der Zusammensetzung von Gremien müssen dem Sozialministerium gemeldet werden (Artikel 25). NGOs müssen die Namen ihrer Mitglieder, die Quellen ihrer Finanzen, ihr Budget und ihre Aktivitäten auf ihrer eigenen, auf der Webseite des Ministeriums und in ihren Räumlichkeiten dokumentieren (Artikel 25). Auch die Größe und die Länge der Amtszeit der Vorstände ist durch das Gesetz geregelt. Der Vorstand muss zwischen 5 und 15 Mitglieder haben, die für einen Zeitraum von vier Jahren gewählt werden (Artikel 33). Das Sozialministerium muss mindestens 30 Tage vor der Vorstandswahl über die Kandidatenliste informiert werden. Es kann sein Veto gegen KandidatInnen einlegen oder sie von der Kandidatenliste streichen (Artikel 34).

Es wurde bereits erwähnt, dass Vereine jede Spendensammlung – auch innerhalb Ägyptens – genehmigen lassen müssen. Über die Verausgabung der Spenden muss dem Sozialministerium regelmäßig Rechenschaft abgelegt werden. Spendensammlungen dürfen erst 30 Werktagen nach dem Erhalt der Erlaubnis durch das Sozialministerium beginnen. Damit wird es zivilgesellschaftlichen Organisationen faktisch unmöglich gemacht, auf Notfallsituationen wie das Erdbeben 1992¹⁷ zu reagieren.

Vereine dürfen Zweigstellen innerhalb Ägyptens (Artikel 21) sowie Bankkonten (Artikel 10) nur nach Zustimmung des Sozialministeriums eröffnen. Wenn ägyptische NGOs außerhalb Ägyptens Büros eröffnen, brauchen sie analog zu den ausländischen NGOs in Ägypten die Zustimmung der *Nationalen Behörde* (Artikel 20). Sowohl das Sozialministerium wie auch die *Nationale Behörde* haben das Recht, in die Arbeit der NGOs «korrigierend» einzugreifen. RepräsentantInnen beider Institutionen können sich jederzeit den Zugang zu den Räumlichkeiten von Vereinen beschaffen, um deren Aktivitäten zu kontrollieren und ihre Akten einzusehen (Artikel 27). Das gilt nicht allein für nach dem Gesetz 70/2017 registrierte Vereine und Stiftungen, sondern für alle juristischen Personen, deren Tätigkeitsprofile denen von Vereinen entsprechen – unabhängig ihres legalen Status (Artikel 27). Dies ist letztlich ein gesetzlicher Blankocheck für die geheimdienstliche Überwachung des zivilgesellschaftlichen Engagements.

Sollte das Ministerium der Meinung sein, dass ein Verein anderen Aktivitäten nachgeht als denen, für die er eine Lizenz hat, sollte ein Verein ohne staatliche Erlaubnis Spenden sammeln oder umziehen, ohne das Sozialministerium zuvor in Kenntnis zu setzen, oder sich in anderer Form der Kontrolle der staatlichen Behörden entziehen, so kann das Sozialministerium den Vorstand absetzen, einen provisorischen Vorstand ernennen¹⁸ und im schwerwiegenden Fall seine Auflösung¹⁹ gerichtlich erwirken. Solange ein Verfahren anhängig ist, kann es die Arbeit des betreffenden Vereins einfrieren. Sobald die Auflösung eines Vereins verfügt wurde, ist es den Mitgliedern verboten, die Aktivitäten fortzusetzen oder die Gelder des Vereins zu verwenden. Diese werden – wenn das Statut nichts anderes vorsieht – an den NGO-Fonds übertragen.

Besondere Regelungen gelten für NGOs, die in Grenzregionen tätig sind. Diese brauchen eine explizite Erlaubnis des Sozialministeriums, das diese erst nach Konsultationen mit den zuständigen Provinzgouverneuren erteilt (Artikel 13). Die Gouverneure der Grenzregionen kommen allerdings ausschließlich aus der Armee. Faktisch bedeutet das, dass auf dem Sinai oder in den Grenzregionen zu Libyen der Armee ein Vetorecht gegenüber Vereinsaktivitäten zukommt.

Alle NGOs einer Provinz sind verpflichtet, sich der jeweiligen regionalen Föderation von Vereinen anzuschließen (Artikel 82). Vereine, die im gleichen Bereich arbeiten, sollen außerdem Fachföderationen bilden (Artikel 84). Alle regionalen und Fachföderationen bilden die *General Federation for Egyptian Associations and National Foundations*. Über die Zwangskooptation von Vereinen und Stiftungen in diese hierarchisch strukturierte Föderation existiert ein zusätzlicher Kontrollmechanismus zum Zwecke der korporatistischen Gleichschaltung der Residuen von Zivilgesellschaft.

17 Nach dem Erdbeben, das 1992 in Kairo über 500 Menschenleben forderte und Tausende obdachlos machte, leisteten vor allem die Muslimbrüder Nothilfe, errichteten Zelte und versorgten Verwundete, während staatliche Organe tagelang paralysiert waren. Das Erdbeben wurde zum Symbol staatlicher Inkompetenz, während die Muslimbrüder an Legitimität gewannen.

18 Das Sozialministerium kann bei Gericht die Absetzung des Vorstandes beantragen, wenn der Verein Aktivitäten unternimmt, für die er keine Lizenz hat, wenn der Vorstand des Vereins in Verletzung von Artikel 24 ausländische Gelder empfängt oder an ausländische Organisationen Gelder überweist oder wenn er ohne Genehmigung Spenden sammelt. Ein Verbot droht ebenfalls, falls er versucht, die Kontrolle seiner Aktivitäten durch staatliche Stellen zu behindern, oder umzieht, ohne das Sozialministerium innerhalb von drei Monaten davon in Kenntnis zu setzen (Artikel 42).

19 Das Sozialministerium kann die gerichtliche Auflösung eines Vereins oder einer ähnlichen Körperschaft beantragen, wenn diese innerhalb eines Jahres ihren Status nicht an die Vorgaben des neuen Gesetzes angepasst hat, wenn er Aktivitäten nachgeht, die nach Artikel 14 verboten sind – dazu gehören laut Artikel 14 neben Kriminaldelikten auch Aktivitäten, die die «nationale Einheit», die «nationale Sicherheit» oder die «öffentliche Moral» untergraben, aber auch die unerlaubte Durchführung von Meinungsumfragen oder Feldstudien –, oder wenn er ohne Genehmigung ausländische Gelder erhält oder sich ausländischen Organisationen anschließt (Artikel 43).

... UND BESTRAFUNG

Das Gesetz 70/2017 verbietet alle NGO-Aktivitäten, die nicht explizit durch die Bestimmungen des Gesetzes gedeckt sind. Die Sanktionsmittel gegen NGOs wurden erheblich verschärft, Straftatbestände ausgeweitet, die Höchststrafen für Vergehen gegen das Vereinsgesetz von einem auf fünf Jahre Gefängnis erhöht.²⁰ Nichteinhaltungen der Vorschriften werden mit Sicherheitsvergehen gegen die nationale Sicherheit gleichgesetzt.

Mit Gefängnisstrafen von bis zu einem Jahr und einem Bußgeld von bis zu 20.000 LE muss jeder rechnen, der Aufsichtsbehörden daran hindert, Vereinsräume zu Kontrollzwecken zu betreten, oder der die Vereinsadresse ändert, ohne zuvor das Sozialministerium informiert zu haben. Letzteres kann sogar die Auflösung des Vereins zur Folge haben (Artikel 88).

Gefängnisstrafen zwischen einem und fünf Jahren sowie ein Bußgeld von 50.000 LE drohen jedem, der in seiner Vereinsfunktion ohne Erlaubnis Gelder empfängt oder ins Ausland transferiert oder solche Transfers begünstigt; jedem, der Kooperationen mit ausländischen Organisationen eingeht, ohne dafür eine Erlaubnis der *Nationalen Behörde* zu haben; jedem, der im Namen eines Vereins aktiv wird, ohne dass der Verein als solcher registriert ist (Artikel 87). Damit werden alle Formen von informellen zivilgesellschaftlichen Aktivitäten – in Form von Kampagnen, Netzwerken, Bürgerinitiativen, Nachbarschaftsvereinen – kriminalisiert. Die gleiche Strafe droht jedem, der gegen Artikel 14 verstößt. Artikel 14 verbietet nicht nur kriminelle Delikte wie die Bildung paramilitärischer Formationen, Veruntreuung von Geldern oder die Unterstützung terroristischer Organisationen, sondern ebenfalls die Untergrabung der nationalen Einheit und Sicherheit, der öffentlichen Moral. Er verbietet die Durchführung und Publizierung von Meinungsumfragen und Feldstudien oder die Veröffentlichung ohne vorherige Lizenz durch die *Nationale Behörde*.²¹ So könnte in Zukunft zum Beispiel keine NGO ohne vorherige Zustimmung behaupten, dass Menschen in Oberägypten der Meinung sind, der Staat tue zu wenig für sie, oder dass die Mehrheit der Arbeiter der Meinung sei, zu wenig zu verdienen. Das Gesetz 70/2017 legt die legale Basis für eine absolute Kontrolle der Geheimdienste über statistische Daten, gesellschaftliche Meinungen und damit die Wissensproduktion über gesellschaftliche Realitäten. Die Etablierung eines unabhängigen, wissenschaftlich begründeten Gegendiskurses zu Staatsdoktrinen wird damit zum Verbrechen.

RESÜMEE

Soziale Bewegungen – als autonome, emanzipatorische Selbstorganisation – werden durch das Gesetz 70/2017 per definitionem aus dem Rahmen dessen, was legal ist, ausgeschlossen. Viele der Artikel des Gesetzes verweisen zudem auf Ausführungsbestimmungen, die es bislang nicht gibt. Es ist zu erwarten, dass diese das Netz der Kontrolle und der Sanktionen noch enger ziehen werden. Soziales Handeln soll maximal die sozialen Lücken schließen, aus denen sich der Staat zurückgezogen hat – allerdings unter dem strengen Auge der Sicherheitsorgane dieses Staates. Zugleich sollen Beziehungen von AktivistInnen und sozialen Bewegungen zu Gleichgesinnten in der Region und auf globaler Ebene gekappt werden und so im nationalstaatlichen Rahmen gefangen bleiben. Kritische Stimmen können auf der Basis des Gesetzes mundtot gemacht werden, da die Deutungsmacht der Grenzen des Erlaubten – die Definition von nationaler Sicherheit oder der öffentlichen Moral – wiederum beim Staat liegt und die Publizierung von aggregierten Meinungsbildern verboten ist. Damit tötet das Gesetz jede kreative Initiative, da über jeder Aktion das Damoklesschwert der Kriminalisierung, des Verbotes und der Beschlagnahme des Vermögens hängt.

Seit dem Putsch vom Juli 2013, mit dem die Machtkoalition alter Eliten unter Führung des Militärs wiederhergestellt wurde, hat das Militärregime begonnen, systematisch alle zivilen Institutionen und Organisationen entweder zu kooptieren und ihre Unabhängigkeit aufzuheben oder unter erheblichen Menschenrechtsverletzungen zu zerschlagen. Das gilt nicht allein für die Zivilgesellschaft, sondern selbst für bislang unabhängige staatliche Kontrollinstitutionen wie die Justiz und den Rechnungshof.

Für Antonio Gramsci ist Zivilgesellschaft das Vorfeld zur politischen Macht, das «Ensemble der gemeinhin «privat» genannten Organismen», die der unmittelbar durch den Staat ausgeübten Macht gegenüberstehen. Es ist das Feld der Selbstorganisation der Gesellschaft, auf dem sich die «Grabenkämpfe», die Positionskämpfe

20 In der Presse war mehrfach zu lesen, dass im Gegensatz zu dem Gesetz 70/2017 das alte Vereinsgesetz 84/2002 nur Geldstrafen, jedoch keine Gefängnisstrafen vorsah. Das ist jedoch sachlich nicht richtig. Auch das Gesetz 84/2002 sah Gefängnisstrafen bis zu einem Jahr vor, so zum Beispiel für die Gründung illegaler Organisationen, die Praktizierung nicht genehmigter Aktivitäten, Veruntreuung von Vereinsgeldern und den unerlaubten Bezug ausländischer Gelder (Artikel 73 des Gesetzes 84/2002).

21 In Artikel 88 heißt es, dass die unerlaubte Durchführung von Meinungsumfragen und die Feldstudien mit bis zu einem Jahr Gefängnis geahndet werden kann. In Artikel 87, der Strafbestände auflistet, die mit bis zu fünf Jahren Gefängnis geahndet werden können, werden Meinungsumfragen und Feldstudien zwar nicht explizit erwähnt. Der Artikel verweist jedoch auf Verstöße gegen Artikel 14. Artikel 14 wiederum verbietet die Durchführung von Umfragen und Feldstudien ohne Genehmigung durch die *Nationale Behörde*.

zur Unterminierung der Hegemonie des Staates und der herrschenden Klassenformation und um Errichtung von Gegenmacht abspielen. Nur über den Kampf um neue hegemoniale Positionen innerhalb der Zivilgesellschaft ist ein sozialer Wandel und die Formierung neuer Klassenallianzen mit friedlichen Mitteln möglich. Mit der Eliminierung der Zivilgesellschaft – wobei das NGO-Gesetz nur eines von vielen Instrumenten ist – hat sich der ägyptische Sicherheitsstaat von hegemonialen Machtstrategien zugunsten offener Repression gegenüber konkurrierenden politischen Kräften verabschiedet, die vor die Alternative gestellt werden, zu kapitulieren oder außerhalb des legalen Rahmens zu agieren. Damit will es die Herausbildung eines alternativen «historischen Blockes» im Gramsci'schen Sinne verhindern. Dies hat in Ägypten zu einer gefährlichen Gewaltspirale geführt. Mit seiner Repression hat der ägyptische Sicherheitsstaat die Militanz erst hervorgerufen, die er zu bekämpfen vorgibt und die ihm zugleich als Vorwand der Ausschaltung jedes Dissenses dient.