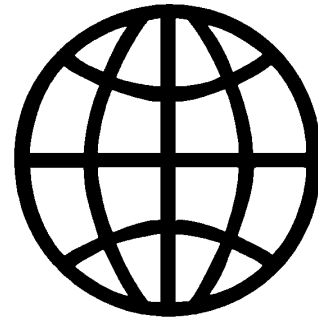

Gemeinsame Konferenz
Kirche und Entwicklung



**Zwischen Aufbruch und
Kriminalisierung**

Trends und Handlungsempfehlungen
zur Stärkung der Zivilgesellschaft

Heft 57

In der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) arbeiten Brot für die Welt - Evangelischer Entwicklungsdienst und die Deutsche Kommission Justitia et Pax zusammen. Zu ihren Aufgaben gehören die Erarbeitung gemeinsamer Stellungnahmen und der Dialog mit Politik und gesellschaftlichen Organisationen zu den Fragen der Nord-Süd-Politik.

Zwischen Aufbruch und Kriminalisierung

Trends und Handlungsempfehlungen zur Stärkung der Zivilgesellschaft

Redaktion: Gertrud Casel / Tim Kuschnerus

Schriftenreihe der GKKE 57
ISBN 978-3-940137-50-0

Bonn/Berlin, Dezember 2012

Bezug:

GKKE

Evangelische Geschäftsstelle

Charlottenstraße 53/54, 10177 Berlin
Tel.: 030 - 20355-306 / FAX: -250
E-mail: natalie.retzlaff@gkke.org
Internet: www.gkke.org

GKKE

Katholische Geschäftsstelle

Kaiserstr. 161, 53113 Bonn
Tel.: 0228 - 103-217 / FAX: -318
E-Mail: justitita-et-pax@dbk.de
Internet: www.justitia-et-pax.de

Inhalt

Vorwort	5
1. Trendbeschreibung: Zur Situation der Zivilgesellschaft	7
2. Beschränkungen in der Arbeit von zivilgesellschaftlichen Organisationen	24
3. Handlungsempfehlungen	29
4. Anhang mit Länderbeispielen	36

Vorwort

Im August 2012 sind wir, die beiden Vorsitzenden der GKKE, mit Bundesminister Dirk Niebel nach Kenia gereist. Gemeinsam haben wir Projekte besucht, die mit Bundesmitteln über unsere Werke Misereor und Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst gefördert werden. Unsere zumeist kirchlichen Partnerorganisationen sind ein zentraler Teil der Zivilgesellschaft in Kenia. Wir konnten uns einen eigenen Eindruck davon verschaffen, dass zivilgesellschaftliche Organisationen einen unverzichtbaren Beitrag sowohl für die Mobilisierung und Beteiligung der lokalen Bevölkerung als auch für die nationale Versöhnungsarbeit und die Stärkung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie leisten. Dieses Engagement der Zivilgesellschaft ist wichtiger denn je. Im Vorfeld der Präsidentschafts- und Parlamentswahlen, die für März 2013 geplant sind, sind es kirchliche und säkulare Nichtregierungsorganisationen, die gemeinsam als Bündnis bei der Erstellung der Wählerverzeichnisse auf Transparenz und Verfahrenseinhaltung achten.

Eine starke, lebendige und frei agierende Zivilgesellschaft ist unentbehrlich für nachhaltige und breitenwirksame Entwicklung und für den Schutz der Menschenrechte. Im internationalen Diskurs ist diese Erkenntnis mittlerweile unbestritten; die Zivilgesellschaft in Kenia ist dafür ein eindrucksvolles Beispiel. Politische Teilhabe der Zivilgesellschaft ist auch ein zentraler Schlüssel zur Erhöhung der Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit. Darauf hatten sich 2005 in Paris und 2008 in Accra eine Vielzahl von Partner- und Geberländer verständigt. In Busan konnte im November 2011 schließlich eine Vereinbarung zur Einrichtung einer globalen Partnerschaft für effektive Entwicklung beschlossen werden, in der die internationale Gemeinschaft die Bedeutung einer unabhängigen Zivilgesellschaft bei der Rechenschaftspflicht von nationalen Regierungen und für ein entwicklungsförderliches Umfeld festgeschrieben hat.

Unsere kirchlichen Entwicklungswerke beobachten in den letzten Jahren jedoch mit großer Sorge, dass in vielen Partnerländern die notwendigen Freiheitsrechte zur Entfaltung zivilgesellschaftlichen Engagements zunehmend unter Druck geraten. In einer Reihe von Ländern sind Nichtregierungsorganisationen massiven Repressionen ausgesetzt, die bis hin zu Kriminalisierung, Willkür und offener Gewalt reichen. Handelt es sich bei

der Begrenzung dieser politischen Handlungsräume von Zivilgesellschaft um einen globalen Trend?

Dieser Frage ist eine Fachgruppe der GKKE nachgegangen und hat versucht, Trends „Zur Situation der Zivilgesellschaft“ zu beschreiben. Die Antwort der Fachgruppe fällt eindeutig aus: Die Trends werden vor allem vom konkreten Länderkontext beeinflusst. Hier lassen sich in einer Vielzahl von Ländern Einschränkungen der Handlungsräume deutlich beobachten. Es kann von einem Trend gesprochen werden. Gleichzeitig gibt es aber auch einige Länder, in denen sich die Möglichkeiten für Nichtregierungsorganisation in der letzten Zeit z.T. substantiell verbessert haben. Das Beispiel Kenia wurde oben bereits genannt.

Deutlich wurde bei der Arbeit der Fachgruppe besonders: Der politische Raum von Zivilgesellschaft ist zu erhalten bzw. auszuweiten. Jeder Form von Einschränkung muss entgegengetreten werden. Raum für zivilgesellschaftliches Handeln wird in der Regel vom Staat nicht geschenkt. Er muss erschlossen, erobert und verteidigt werden durch das Beharren auf Rechten, insbesondere dem Recht auf Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit und Information.

Aus diesem Grund hat die Fachgruppe auch Handlungsempfehlungen formuliert. Die Empfehlungen richten sich zum einen an die eigene Adresse: Was müssen kirchliche Entwicklungswerke und Nichtregierungsorganisationen aus den Industrieländern besonders beachten und berücksichtigen, wenn sie wirksam zur Stärkung der Zivilgesellschaften in den Partnerländern beitragen wollen? Sie richtet sich zum anderen mit denselben Fragen an Akteure der deutschen Außenpolitik und der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit.

Die Trends und Handlungsempfehlungen wurden auf einer Fachtagung im Juni 2012 in Berlin intensiv diskutiert. Zahlreiche Anmerkungen und Ergänzungen wurden in der Folge in die Handlungsempfehlungen aufgenommen. Mit dieser Veröffentlichung werden nun die Arbeitsergebnisse der Fachgruppe „Zivilgesellschaft“ dokumentiert. Wir wünschen uns, dass der entwicklungspolitische Diskurs über die Rolle von und Stärkung der Zivilgesellschaft fortgesetzt wird und mit diesem GKKE-Text hilfreiche Impulse erhält.

Prälat Dr. Bernhard Felmberg
Evangelischer Vorsitzender der GKKE

Prälat Dr. Karl Jüsten
Katholischer Vorsitzender der GKKE

Berlin, Dezember 2012

1. Trendbeschreibung: Zur Situation der Zivilgesellschaft

(1.) Weltweit ist die Zivilgesellschaft in vielen Ländern ein wichtiger Akteur für Demokratisierungs- und Veränderungsprozesse geworden. Zivilgesellschaft ist deshalb gerade für Entwicklungsakteure aus dem Norden zu einem Faktor für die verbesserte Durchsetzung von Menschenrechten, sowohl im Hinblick auf demokratische Partizipation wie auch für Gerechtigkeitsfragen geworden. Dabei ist Zivilgesellschaft keine homogene Größe, sondern variiert von Land zu Land, sowohl in der Zusammensetzung der verschiedenen lokalen Akteure, die in einem Land relevant sind, als auch in den Handlungsräumen, die diese Akteure haben. Die jeweils national verschiedenen Formen der Beziehung zwischen Zivilgesellschaft und Staat prägen die vorhandenen Handlungsräume. Festzuhalten ist aber auch, dass Zivilgesellschaft zur Verhinderung von Veränderungsprozessen beitragen kann.

(2.) Die folgende Trendbeschreibung „Zur Situation der Zivilgesellschaft“ versucht aktuelle Veränderungsprozesse, denen Zivilgesellschaft ausgesetzt ist, zu beschreiben. Sie will Antworten geben auf die Fragen, ob und inwieweit sich die Räume zivilgesellschaftlichen Engagements im letzten Jahrzehnt verändert haben. In einer Reihe von Ländern beklagen unsere zivilgesellschaftlichen Partnerorganisationen zunehmende Einschränkungen bis hin zu einer Kriminalisierung. Handelt es sich bei der Begrenzung dieser Handlungsräume um einen globalen Trend?

(3.) Für das Verständnis der folgenden Ausführungen ist der Betrachtungsgegenstand klar zu definieren. Zugrunde gelegt wird die folgende Definition:

„Der Begriff Zivilgesellschaft beschreibt das Feld nicht erzwungener, gemeinsamer Aktionen zur Durchsetzung geteilter Interessen, Ziele und Werte durch die Mobilisierung sozialer Energien. In der Theorie ist ihre institutionalisierte Form unterschieden von derjenigen des Staates, der Familie und des Marktes, auch wenn die Abgrenzung zu Staat, Familie und Markt im Alltag oft verschwommen und komplex ist oder ausgehandelt wird.

Zivilgesellschaft umfasst eine Vielfalt von Handlungs- und Diskursräumen, Akteuren und institutionellen Formen (zivilgesellschaftliche Organisatio-

nen), die in ihrem Grad an Formalisierung, Autonomie und Macht variieren. Zivilgesellschaft besteht oft aus Zusammenschlüssen wie Wohlfahrtsverbänden, Nichtregierungsorganisationen der Entwicklungszusammenarbeit, *community groups*, Frauenorganisationen, religiös geprägten Organisationen, indigenen Gruppen, Berufsverbänden, Selbsthilfegruppen, sozialen Bewegungen, Wirtschaftsverbänden sowie Netzwerken und Lobbygruppen.“¹

(4.) Zur Typologisierung der Trends bedarf es neben der Begriffsdefinition einer Zusammenschau der verschiedenen Formen von Beziehungen zwischen Staat und Zivilgesellschaft, die weltweit beobachtet werden können. Hierzu sind die Ergebnisse einer Studie von zwei Wissenschaftlern (van der Borgh und Terwindt) des Zentrums für Konfliktstudien der Universität von Utrecht hilfreich. Van der Borgh und Terwindt schlagen für ihre Arbeit zum Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft die folgende Typologisierung von Regimetyt und Staatskapazität vor:

Regierungstyp Staatskapazität	Eher autoritäre Staaten	Eher demokratische Staaten
Stärkere Staaten	Starke autoritäre Staaten Äthiopien	Starke Demokratien Indien
Schwächere Staaten	Schwache autoritäre Staaten Malawi	Schwache Demokratien Peru

Tabelle 1: Staatskapazität und Regimetyt (van der Borgh / Terwindt 2010²)

(5.) In den Beziehungen von Staat und Zivilgesellschaft kann zwischen demokratisch und autoritär organisierten Staaten unterschieden werden. Dabei ist die Trennlinie nicht scharf. Der Übergang zwischen den Regimetyten ist eher fließend und es gibt viele Mischformen von halb-autoritären und defekten Demokratien, die auf einem Kontinuum zwischen beiden Polen angesiedelt werden können. Zweites relevantes Unterscheidungskriterium ist das der Kapazität von Staaten zu handeln und Planungen umzusetzen. Insgesamt gilt: je stärker und freier ein politisches System ist, desto größer sind die Handlungsräume für die Zivilgesellschaft. In einem

¹ Definition des "Center for Civil Society" der London School of Economics, September 2010.

² Van der Borgh, Chris, / Terwindt, Carolijn: Making Claims, Negotiating Space, Utrecht 2011.

solchen Rahmen gibt es feste rechtsstaatliche Regeln, die von der Regierung beachtet werden und zivilgesellschaftliche Organisationen auch gegenüber anderen Gruppen schützen können. Das Gegenteil ist eher in autoritären Staaten zu beobachten. Viele, gerade autoritäre Regierungen haben die wachsende Bedeutung zivilgesellschaftlicher Organisationen schon immer kritisch gesehen und bekämpfen und unterdrücken deren Aktivitäten auf nationaler Ebene. In schwachen Demokratien mit begrenzter „governance“- Funktion sind zivilgesellschaftliche Gruppen oft aktiv aber ungeschützt, beispielsweise bei Konflikten über Zugang zu Ressourcen oder bei der Dokumentation von Menschenrechtsverletzungen. In schwachen autoritären Staaten fehlt der Regierung nicht selten das Instrumentarium der direkten Unterdrückung zivilgesellschaftlicher Aktivitäten. Stattdessen spielen öffentliche Verunglimpfungen oder der Einsatz paramilitärischer Kräfte eine Rolle.

These 1: Die 90er Jahre waren das Jahrzehnt des Aufbruchs für Zivilgesellschaft.

(6.) Das Jahrzehnt der 90er Jahre war ein Aufbruchsjahrzehnt für Nichtregierungsorganisationen (NRO) und die Zivilgesellschaft insgesamt. Im Rahmen zahlreicher Konferenzen der Vereinten Nationen eroberte sich die Zivilgesellschaft einen breiten Raum und teilweise weitreichende Beteiligungsrechte. Zivilgesellschaftliche Organisationen wurden als Hoffnungsträger für partizipative und transparente Politikprozesse auch in Ländern des Südens angesehen und erhielten neue Anerkennung auf internationaler Ebene, aber auch in vielen nationalen Kontexten. Der Fall der Mauer und das Ende des Kalten Krieges haben auch in Osteuropa eine enorme Dynamik zivilgesellschaftlicher Veränderungsprozesse freigesetzt. Mit dem Ende des Kalten Krieges entfielen die Grundlage der vielen Stellvertreterkriege und -konflikte in Ländern des Südens und die damit einhergehende Unterdrückung zivilgesellschaftlichen Engagements. Oft wurden Demokratisierungsprozesse wesentlich von zivilgesellschaftlichen Akteuren unterstützt bzw. getragen. Moderne Kommunikationstechnologien haben zudem neue Möglichkeiten des Austausches und der politischen Kommunikation geschaffen, gerade in Ländern, in denen die traditionellen Medien streng kontrolliert werden.

(7.) Unterstützt wurde dieser Entwicklungstrend durch die vorherrschende Richtung ökonomischen Denkens. Neoliberale Politikempfehlungen setzen

sehr stark auf nichtstaatliche Akteure zur Erbringung von Dienstleistungen. Gerade im Bereich sozialer Dienstleistungen sind in vielen Ländern des Südens neue zivilgesellschaftliche Organisationen entstanden. Dies gilt allerdings ebenso für den Widerstand gegen diesen neoliberalen Trend. Mit Weltkonferenzen der Vereinten Nationen und den Weltsozialforen ist seit dem Jahr 2001 eine Internationalisierung und globale Vernetzung von zivilgesellschaftlichen Akteuren entstanden. U.a. als „Globalisierungskritiker“ formulieren sie Widerstand gegen neoliberale Politik oder setzen sich für andere Gerechtigkeitsthemen und den Schutz der Menschenrechte ein. Insgesamt hat in den letzten Jahren eine starke innere Ausdifferenzierung von zivilgesellschaftlichen Organisationen stattgefunden. Gerade soziale Bewegungen in Ländern des Südens haben sich als eigenständiger auch länderübergreifender Akteur organisiert und setzen sich ab von NRO im Dienstleistungsbereich aber auch von nationalen und internationalen Lobby- und Advocacy-NRO. Ebenso ist feststellbar, dass viele Dienstleistungs-NRO längst auch Lobbyarbeit leisten, bzw. soziale Bewegungen auch Dienstleistungen erbringen oder Lobby- und Advocacyarbeit betreiben. Exemplarisch hierfür steht die globale Kleinbauernorganisation „Via Campesina“, die inzwischen in mehr als 70 Ländern Mitglieder hat.

These 2: Mit dem Wechsel zum 21. Jahrhundert hat sich ein Trendwechsel vollzogen.

(8.) Der Trend des Aufbruchs hat sich im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts verändert. Der Handlungsraum von zivilgesellschaftlichen Organisationen ist in nicht wenigen Ländern rückläufig und diese erfahren Beschränkungen in ihrer Arbeit. Zahlreiche autoritäre Staaten haben auch internationale Foren genutzt, um die Arbeit von zivilgesellschaftlichen Organisationen zu diskreditieren und öffentlich in Frage zu stellen. Dabei ist allerdings kein einheitlicher globaler Trend abnehmender Handlungsräume zu erkennen. Die politischen Rahmenbedingungen in einzelnen Ländern sind weltweit sehr unterschiedlich. Es gibt auch Beispiele für Öffnungen des demokratischen und politischen Raums und der Zunahme von Handlungsräumen. Insgesamt lässt sich jedoch beobachten, dass die politischen Handlungsräume von Zivilgesellschaft in einer Reihe von Ländern des Südens sinken.³

³ Civil society enabling environment now on global agenda, 21. April 2011, www.civicus.org/news-and-resources/291-civil-society-enabling-environment-now-on-

(9.) Ein wichtiges Datum stellt in diesem Kontext der 11. September 2001 dar. Antiterrorismusetze, die in der Folge beschlossen wurden, haben die Rahmenbedingungen in zahlreichen Ländern verändert. Sie wurden auch dazu genutzt, die Legitimation zivilgesellschaftlicher Gruppen in Frage zu stellen und eine verstärkte Beobachtung und Kontrollen zivilgesellschaftlicher Aktivitäten einzuführen. In einzelnen Ländern wurden bereits vorhandene Konflikte in den Kontext des „Kampfes gegen den Terrorismus“ gestellt.

(10.) Eine Modifikation könnte dieser Trendwechsel durch die Veränderungsprozesse in Nordafrika erfahren. Die Regimewechsel in Tunesien und Ägypten sowie die Widerstandsbewegungen in Algerien, Syrien und Jemen markieren Aufbrüche und deuten darauf hin, dass Regimewechsel von zivilgesellschaftlichen Protesten erzwungen werden können, wie in Osteuropa Ende der 80er Jahre. Die Entwicklungen in Nordafrika zeigen, dass eine entwickelte Zivilgesellschaft für langfristige Demokratisierungsprozesse ausgesprochen wichtig ist. Nur dann kann eine verstärkte politische Debattenkultur einsetzen, nur dann sind ausreichend Kräfte (Parteien, Verbände etc.) vorhanden, um die Veränderungsprozesse demokratisch auszugestalten. Eine neue politische Debattenkultur, das Entstehen von neuen politischen Parteien wird dann die Rolle nationaler Parlamente in den Veränderungsprozessen stärken.

These 3: Der „Kampf gegen den Terrorismus“ wird zur Begrenzung der Handlungsräume von Zivilgesellschaft instrumentalisiert.

(11.) Die Terroranschläge vom 11. September 2001 haben in den USA und in vielen westlichen Ländern zu einer Verschärfung von Sicherheitsgesetzen und zur Einführung von gesetzlichen Grundlagen zur Terrorbekämpfung geführt. Diese Gesetze haben bereits in den etablierten Demokratien teilweise zu erheblichen Einschränkungen von Bürgerrechten beigetragen.

global-agenda-preparing-for-busan; Freedom in the World 2012, p. 1: Sixth consecutive year in which countries with declines outnumbered those with improvements, http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/inline_images/FIW%202012%20Booklet--Final.pdf

(12.) Antiterrorgesetze dienen inzwischen in vielen Ländern der Beschneidung demokratischer Räume.⁴ Länder, die mit Aufstandsbewegungen oder Widerstandskämpfen konfrontiert waren, haben die Gelegenheit genutzt, bereits vorhandene nationale Antiterrorgesetze zu rechtfertigen (z.B. Philippinen) bzw. diese zu verschärfen. Gerade die öffentliche Delegitimierung schränkt Handlungsräume zivilgesellschaftlicher Akteure ein, sich für gesellschaftliche Veränderungen einzusetzen. Besonders in Ländern mit paramilitärischen Gruppen kann die Delegitimierung mit einer direkten persönlichen Bedrohung einhergehen, beispielsweise von zentralen Personen sozialer Bewegungen oder bekannten Menschenrechtsverteidigern. In ehemaligen Bürgerkriegsländern sind zivilgesellschaftliche Organisationen ebenso wie einzelne Parteien aus Freiheits- oder Widerstandskämpfen hervorgegangen. Dadurch ist es auch Jahre später noch entsprechend leicht, kritische Politiker bzw. Organisationen unter Terrorverdacht zu stellen.

(13.) Auch humanitäre Hilfe ist im Kontext des „Kampfes gegen den Terror“ in verschiedenen Länderkontexten explizit gefährdet bzw. wird erschwert. Das von einigen Ländern aufgestellte Verbot der Kontaktaufnahme zu Organisationen, die als „terroristisch“ eingestuft sind, hat den humanitären Akteuren, die nach den Prinzipien von Menschlichkeit, Neutralität und Unparteilichkeit handeln, praktisch die Möglichkeit genommen, die nötigen Verhandlungen über den Zugang zur Zivilbevölkerung zu führen. Die Bedeutung dieser „Sprechfähigkeit“ wurde von der „To stay and deliver“ Studie von United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN-OCHA) betont.⁵ In Afghanistan bzw. Somalia hat das Verbot der Kontaktaufnahme dazu geführt, dass Hilfsorganisationen zunehmend als auf der Seite einer Konfliktpartei stehend wahrgenommen und entsprechend auch häufiger attackiert werden. Die Empfehlungen von Jan

⁴ Mandeep Tiwana, Netsanet Belay, Civil Society: The Clampdown is Real, Global Trends 2009-2010, December 2010, p. 3 http://www.civicus.org/content/CIVICUS-Global_trends_in_Civil_Society_Space_2009-2010.pdf; Jude Howell, Armine Ishkanian, Ebenezer Obadare, Hakan Seckinelgin, and Marlies Glasius, The Backlash against Civil Society in the Wake of the Long War on Terror, Civil Society Working Paper 26, Centre for Civil Society, London School of Economics, 2006; Assessing the Implications of Counter-Terrorist Measures for Non-Governmental Organizations, International NGO Training and Research Center, Januar 2006.

⁵ UN-OCHA (Hrsg): To stay and deliver. Good practices for humanitarians in complex security environments, New York 2011, written by Jan Egeland, Adele Harmer, Abby Staddards.

Egeland, dem Mitautor der Studie, sind entsprechend klar: Humanitäre Helfer müssen mit jeder Konfliktpartei reden können.

These 4: Der Widerstand autoritärer Regime gegen wachsenden Einfluss von zivilgesellschaftlichen Akteuren nimmt zu.

(14.) In autoritären Regimen wurde der Zivilgesellschaft stets sehr kritisch begegnet. In Ländern wie China, Kuba oder Zimbabwe werden Aktivitäten der Zivilgesellschaft streng kontrolliert und reguliert. Allerdings haben in den letzten Jahren Kontrollen und Reglementierungen von zivilgesellschaftlichen Organisationen auch in weniger autoritären Ländern zugenommen. So wurden neue Gesetze zur Reglementierung der Arbeit von zivilgesellschaftlichen Organisationen bzw. neue Verfahren zur Kontrolle der Mittelverwendung dieser Organisationen eingeführt. In einzelnen Ländern gibt es präzise Regelungen, in welchen Bereichen zivilgesellschaftliche Organisationen arbeiten dürfen und wofür nichtstaatliche Mittel eingesetzt werden können. Zugenommen hat zudem die Zahl von administrativen Erschwernissen und Finanzkontrollen. Neue Gesetze oder Transparenzverordnungen gibt es in den unterschiedlichsten Regimetypen, von starken autoritären Regimen bis zu Demokratien, von Äthiopien über Indien bis Bolivien.⁶ Festzuhalten ist allerdings, dass die Motive für neue NRO-Gesetze nicht überall identisch sind und nicht alle gesetzlichen Bestimmungen auf die autoritäre Kontrolle von zivilgesellschaftlichen Organisationen abzielen. In der Regel sind die gesetzlichen Vorgaben aber auf eine verbesserte Kontrolle von Aktivitäten der Zivilgesellschaft ausgerichtet. Es lässt sich aber auch immer wieder beobachten, dass zivilgesellschaftliche Organisationen selbst unter repressiven Rahmenbedingungen kreative Wege und Mittel finden, um sich Handlungsmöglichkeiten aufzubauen oder zu erhalten.

(15.) Die rechtlichen Beschränkungen, denen zivilgesellschaftliche Organisationen dabei ausgesetzt sind, betreffen (1) ihre Zulassung (2) die Ausübung ihrer Tätigkeit (3) die Äußerung von Meinungen und politischem Diskurs (4) der Zugang und die Weitergabe von Informationen und (5) den Zugang zu Finanzmitteln.⁷ Die Formen der Einschränkung politischen Handelns variieren von Land zu Land und können eine große Vielfalt ein-

⁶ vgl. Auflistung restriktiver Gesetze <http://www.icnl.org/research/trends/trends1-1.pdf>

⁷ Typologie angelehnt an: World Movement for Democracy (2008): Defending Civil Society S.10.

nehmen. Im Anschluss an diese Trendanalyse (siehe S. 24) haben wir typische Formen und Mechanismen aufgeführt. Das Set der in einem Land gewählten Maßnahmen kann sich dabei nur auf Teilbereiche dieses Katalogs beziehen oder auch viele verschiedene Maßnahmen umfassen. Die Auswahl der ergriffenen Maßnahmen ist dabei in der Regel abhängig von dem Ziel: geht es „nur“ um die Kontrolle von Informationsströmen oder sollen Aktivitäten der Zivilgesellschaft in bestimmten Bereichen (Advocacy/Menschenrechte) insgesamt verhindert werden?

(16.) Repressive und autoritäre Regime hatten in den letzten Jahren internationale Foren genutzt, um die wachsende Bedeutung der Zivilgesellschaft zurückzudrängen und zu delegitimieren. So haben autoritäre Regime durch die neue Zusammensetzung im Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen eine größere Bedeutung, als in der früheren Menschenrechtskommission. Ägypten war beispielsweise als Sprecher der afrikanischen Gruppe lange sehr einflussreich im Menschenrechtsrat. Es besteht die Hoffnung, dass sich die aktuellen Umbrüche in Nordafrika hierauf auswirken. Die Einberufung einer Sondersitzung zu Libyen im Frühjahr 2011 war ein erster Indikator für eine veränderte Stimmung insbesondere gegenüber autoritären Regimen. Welche Auswirkungen dies langfristig für den Umgang mit zivilgesellschaftlichen Organisationen haben wird, bleibt abzuwarten. Viel wird vom Ausgang der weiteren Entwicklungen in den nordafrikanischen Ländern abhängen.

These 5: Die Proliferation von zivilgesellschaftlichen Organisationen ist ein neues Phänomen. Machtmissbrauch durch und die Instrumentalisierung von NRO nehmen zu.

(17.) Die Zahl nichtstaatlicher bzw. zivilgesellschaftlicher Organisationen ist in den letzten zwei Jahrzehnten sprunghaft angestiegen. In einigen Ländern des Südens wurden mehrere zehntausend Organisationen gegründet (z.B. in den Philippinen). Diese enorme Proliferation ging einher mit vielen zweifelhaften Gründungen von NRO, die oft nur aus ein oder zwei Personen bestehen oder gegründet wurden, um private Gewinninteressen zu verfolgen. Selbst für legitime zivilgesellschaftliche Organisationen ist es nicht immer einfach, die Glaubwürdigkeit einzelner Organisationen einzuschätzen. Längst sind auch private oder staatliche Akteure dazu übergegangen eigene NRO zu gründen, um politische Prozesse und öffentliche Debatten zu beeinflussen. So gibt es inzwischen auch NRO-

Gründungen, die auf die Privatwirtschaft bzw. Wirtschaftsverbände zurückgehen. Nicht zuletzt existieren Organisationen, die direkt von Regierungen gegründet oder gesponsert werden, um politische Debatten zu beeinflussen oder anderweitig Einfluss auszuüben. Insgesamt stellt sich die Frage nach der Legitimität von zivilgesellschaftlichen Organisationen drängender. Zivilgesellschaftliche Organisationen müssen selbst ein Interesse an Transparenz, einer Orientierung am Gemeinwohl und an den Menschenrechten haben und dies auch zeigen und kommunizieren. Dann können sie falschen Anschuldigungen am besten entgegentreten und Infragestellungen ihrer Legitimität kontern. Bei allem Interesse von Regierungen an Übersicht und Kontrolle, bei allem Eigeninteresse von zivilgesellschaftlichen Organisationen daran ihr Funktionieren transparent zu machen, dürfen staatliche Regulierungen weder das Recht sich zu organisieren noch die Versammlungsfreiheit beeinträchtigen. Dies muss im Zweifel Vorrang haben.

(18.) Die hohe Zahl von NRO kann leicht einer „Projektitis“ Vorschub leisten, d.h. zu zahlreichen kaum vernetzten Aktivitäten einzelner NRO führen. In vielen Regierungen entstand und entsteht deshalb der Wunsch, solche Aktivitäten besser zu koordinieren und möglicherweise in zentrale eigene Entwicklungsstrategien einzubetten und eine Rechenschaftspflicht (accountability) für NRO zu etablieren.

(19.) In vielen Ländern wächst das Interesse der Regierungen, externe Geldflüsse an die Zivilgesellschaft zu überwachen und mitunter auch zu beeinflussen. In der Tat sind die Geldflüsse aus staatlicher und nichtstaatlicher EZ in etlichen Ländern sehr umfangreich und beeinflussen in hohem Maße Art und Umfang sozialer oder anderer Dienstleistungen. Das legitime Interesse an Übersicht und Koordination geht aber in autoritäreren Regimen oft mit dem Anliegen einher, ausländische Geldflüsse für Menschenrechtsarbeit oder Lobby- und Advocacy-Arbeit einzuschränken. Manche der neueren NRO-Gesetze schließen bei ausländischer Finanzierung entsprechende Aktivitäten explizit aus (Äthiopien). In gleicher Weise wirken Verfahren für die Genehmigung von NRO oder der Erlass neuer Transparenzverordnungen.⁸

⁸ Als besonders verbreitete Taktik von Regierungen, den Spielraum von Zivilgesellschaft einzuschränken, wurde schon 2006 das Verbot der Finanzierung durch ausländische Geber angesehen, Recent Laws and Legislative Proposals to Restrict Civil Society and Civil Society Organizations, The International Journal of Not-For-Profit-Law, Volume 8,

These 6: Zivilgesellschaftliche Organisationen, die zu zentralen Gerechtigkeitsthemen arbeiten, sind in besonderer Weise Repressionen ausgesetzt.

(20.) Restriktive Gesetzgebungen wie z.B. Antiterrorgesetze wirken sich besonders auf die zivilgesellschaftlichen Akteure aus, die als „claim maker“ Lobby- und Advocacyarbeit leisten. Reine Dienstleistungs-NRO sind davon in der Regel nicht oder kaum betroffen. Allerdings sind in manchen autoritären Staaten alle Formen von zivilgesellschaftlicher Organisation, d.h. auch Dienstleistungs-NRO ungewollt bzw. werden sehr aufmerksam kontrolliert, zumal es viele Dienstleistungs-NRO gibt, die auch Lobby- und Advocacyfunktionen wahrnehmen. Restriktive Gesetzgebungen können gerade bei Organisationen, die historisch sowohl Dienstleistungen erbracht als auch Advocacy- und Lobbyarbeit geleistet haben, zur Folge haben, dass sie die Lobbyarbeit reduzieren, um die Arbeit als Dienstleister nicht zu gefährden.

(21.) Menschenrechts- sowie Lobby- und Advocacy-Organisationen sind gleichzeitig besonders von Kontrolle und von Verfolgung betroffen. Van der Borgh und Terwindt stellen fest, dass Dienstleistungsorganisationen Repressionen in der Regel sehr viel weniger ausgesetzt sind als Organisationen, die als „claim maker“ auftreten. Übereinstimmend beschreiben unsere Partnerorganisationen die Stufen der Bedrohung: Repression bzw. Unterdrückung beginnen in der Regel mit der öffentlichen Infragestellung der Legitimität von Organisationen und der in ihnen handelnden Personen. Im Kontext der Aufstandsbekämpfung und des „Kampfes gegen den Terror“ werden zivilgesellschaftliche Akteure unter Terrorismusverdacht gestellt, was im Weiteren eine systematische Verfolgung erleichtert. Hinzu kommen administrative und fiskalische Kontrollen und Überwachungen. (Vergl. auch die Übersicht auf S. 24)

(22.) Vor allem NRO, die zu zentralen Gerechtigkeitsthemen arbeiten, wie z.B. zu Land-, Eigentums- oder Verteilungsfragen, sind Repressionen massiv ausgesetzt. Dies gilt insbesondere in Ländern, in denen Aufstandsbewegungen aktiv sind, wie beispielsweise in einigen indischen Bundesstaaten im Konflikt mit den Naxaliten. Der Trend kann aber auch in Ländern

Issue 4, August 2006, http://www.icnl.org/research/journal/vol8iss4/art_1.htm; das Thema wurde im The International Journal of Not-For-Profit-Law, Volume 12, Issue 3, May 2010 erneut aufgegriffen
http://www.icnl.org/research/journal/vol12iss3/special_1.htm

beobachtet werden, in denen der Raum der Zivilgesellschaft insgesamt gewachsen ist. Ein Beispiel hierfür ist Brasilien, das in den letzten Jahren breite Beteiligungsmöglichkeiten bei der Politikformulierung geschaffen hat. Dennoch gibt es in einigen brasilianischen Bundesländern, vor allem dort, wo Auseinandersetzungen zum Thema Land virulent sind, Repressionen gegenüber NRO und zivilgesellschaftlichen Organisationen, die entsprechende Themen behandeln.

(23.) Die Bedeutung von Menschenrechtsverteidigern ist in besonderer Weise hervorzuheben. Sie sind mit den von ihnen in der Regel getragenen Menschenrechtsorganisationen wichtige Verteidiger der politischen und operativen Handlungsräume von Zivilgesellschaft. Gleichzeitig werden sie selbst oft Ziel von Repression, Unterdrückung, Verschwindenlassen und anderen Formen von Menschenrechtsverletzungen und bedürfen besonderen Schutzes und besonderer Unterstützung.

These 7: Weltweit nehmen Konflikte um Ressourcen zu und führen in einzelnen Ländern und Regionen zu neuen gewaltsamen Konflikten.

(24.) In Industrieländern steigt die Nachfrage nach Ressourcen. Durch das hohe Wirtschaftswachstum in den Schwellenländern, insbesondere in China, Indien und Brasilien wird der globale Wettlauf um Ressourcen noch weiter zugespitzt. Hierzu gehören der Hunger nach Land (Landgrabbing) für die Produktion von Nahrungsmitteln, Industrie- oder Energiepflanzen, der gestiegene Bedarf an mineralischen Rohstoffen, insbesondere Seltenen Erden sowie an fossilen Energieträgern. Neue gewaltsame Konflikte entstehen in einzelnen An- bzw. Abbaugebieten.

(25.) Betroffen von staatlicher Kontrolle, von Zensur oder Verfolgung sind zivilgesellschaftliche Akteure, die zu diesen Konfliktthemen, wie Ressourcenzugang (extraktive Industrien, Landgrabbing) oder Minderheitenfragen arbeiten. Unmittelbar betroffen ist die lokale Bevölkerung in den An- bzw. Abbaugebieten. Aufgrund der hohen Profite und der massiven wirtschaftlichen Interessen werden diese Konflikte oft gewaltsam ausgetragen. Wirtschaftsunternehmen treten in diesem Bereich immer wieder als Akteure in Erscheinung, die eng mit organisierten Banden und korrupten staatlichen Behörden zusammenarbeiten.

(26.) Große Investitionsvorhaben aber auch Entwicklungsprojekte, die der Erschließung von Bodenschätzen dienen, werden zudem oft von privaten Sicherheitskräften bewacht. Immer wieder kann es dabei zu Gefährdungssituationen und Menschenrechtsverletzungen für Mitarbeitende von NRO und zivilgesellschaftlichen Organisationen durch Gewaltanwendungen privater Sicherheitskräfte kommen.

These 8: Die Situation von zivilgesellschaftlichen Akteuren in Gewaltkontexten ist besonders bedrohlich.

(27.) Besonders prekär ist die Lage von zivilgesellschaftlichen Organisationen in Regionen bzw. Staaten, in denen die Zentralregierung sehr schwach oder kaum noch wahrnehmbar ist. In solchen „failing states“ sind es oft allein zivilgesellschaftliche Organisationen, die versuchen, Dienstleistungen aufrecht zu erhalten. Dies ist beispielsweise im Gesundheits- und Bildungsbereich der Fall oder sie leisten Not- und Übergangshilfe für Flüchtlinge und intern Vertriebene. Während in schwachen Staaten die staatliche Kontrolle oder Repression geringer ist als in autoritären Regimen, sind zivilgesellschaftliche Organisationen hier vielfach Übergriffen von privaten Akteuren wie Firmen oder Großgrundbesitzern bzw. von deren Sicherheitskräften ausgesetzt. Menschenrechtliche Schutzmechanismen funktionieren nicht, wenn keine staatliche Überwachung ausgeübt wird oder werden kann. Bereits die Erbringung von Dienstleistungen kann dann eine sehr gefährliche Arbeit werden. Die Arbeit von Lobby- und Advocacygruppen, die Verletzungen von Rechten dokumentieren, ist hochgefährlich.

(28.) Hiervon zu unterscheiden ist die Arbeit von zivilgesellschaftlichen Organisationen in Konfliktgebieten, in denen staatliche bewaffnete Gruppen ebenso agieren wie Paramilitärs, Drogenbanden oder bewaffnete Bürgerkriegsgruppen. Hier ist die Situation von betroffenen zivilgesellschaftlichen Organisationen oft ausgesprochen bedrohlich. Neben direkter Gewalt kommt es zu internen Vertreibungen. Allein in Kolumbien wird die Zahl der intern Vertriebenen auf über drei Millionen geschätzt. Die Rahmenbedingungen in diesen Konfliktkontexten sind geprägt von staatlicher und privater Gewalt und hoher Unsicherheit für Mitarbeitende von zivilgesellschaftlichen Organisationen. Hier gilt es, Mechanismen (internationales Monitoring etc.) für den Schutz von zivilgesellschaftlichen Organisationen zu finden bzw. mitzuhelfen, staatliche Schutzfunktion wieder herzustellen.

These 9: In der Entwicklungszusammenarbeit wird die Bedeutung einer funktionierenden Zivilgesellschaft als sehr hoch eingeschätzt.

(29.) Im entwicklungspolitischen Kontext kommt zivilgesellschaftlichen Akteuren große Bedeutung zu. Neben Aspekten wie der „ownership“ der Empfängerländer bei der Mittelvergabe und funktionierenden nationalen Parlamenten ist die Partizipation zivilgesellschaftlicher Gruppen eine Grundvoraussetzung für erfolgreiche EZ. Dadurch kann sichergestellt werden, dass sich Projekte und Vorhaben der EZ nicht negativ auf einzelne Gruppen der Gesellschaft auswirken und dass alle relevanten „stakeholder“ bei der Planung von Maßnahmen ausreichend beteiligt werden. Das entsprechende Stichwort der Debatte lautet „domestic accountability“. Durch nationale Rechenschaftsmechanismen gegenüber dem Parlament und der Zivilgesellschaft wird staatliches Handeln stärker überprüfbar und damit entwicklungsorientierter. In der 2008 in Ghana verabschiedeten Accra Agenda for Action (AAA) wurden Leitprinzipien für gelingende Entwicklungszusammenarbeit formuliert und zivilgesellschaftliche Organisationen als Akteur eigener Qualität und Bedeutung für gelingende Entwicklungszusammenarbeit eingestuft.⁹ In der Praxis der Entwicklungszusammenarbeit ist die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft in den Partnerländern jedoch nicht in dem Maße vertieft worden, wie es die Accra Agenda gefordert hat und wie es aus Sicht der GKKE notwendig ist.

(30.) Die Folgetagung zu Accra hat im November 2011 in Busan (Südkorea) stattgefunden. In Busan ist zum ersten Mal anerkannt worden, dass die Zivilgesellschaft eine entscheidende Rolle spielt, wenn es gilt Menschenrechte einzufordern, Entwicklungspolitik und Partnerschaften zu gestalten und ihre Implementierung zu überwachen. Ausdrücklich ist auch die Regierungsverantwortung anerkannt worden, in Übereinstimmung mit internationalen Vereinbarungen jene Rahmenbedingungen zu schaffen, die wirksame NRO-Arbeit erst ermöglichen („enabling environment“).¹⁰

(31.) Bei der Steigerung nationaler Rechenschaftsmechanismen wird der Budgethilfe besondere Bedeutung zugemessen. Gerade dabei kommt einer

⁹ Accra Agenda for Action, Statement 4 September 2009, para. 20, http://endpoverty2015.org/files/ACCRA_4_SEPTEMBER.pdf

¹⁰ Busan Partnership for Effective Development Co-operation, Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness, Busan, Republic of Korea, 29 November – 1 December 2011, para. 22, <http://www.oecd.org/dataoecd/54/15/49650173.pdf>

unabhängigen Zivilgesellschaft, die staatliches Handeln bewerten und kritisieren kann, große Bedeutung zu. Eine Rechenschaftspflicht von Regierungshandeln („domestic accountability“) kann so aufgebaut werden. Sie ist in der Erklärung von Busan ausdrücklich als Rechenschaftspflicht von Entwicklungshilfe empfangenden Regierungen gegenüber den eigenen Staatsbürgern aufgenommen worden. Anzumerken ist allerdings, dass bislang nur wenige nationale zivilgesellschaftliche Organisationen eine ausreichende Qualifizierung haben, eine solche Funktion zu übernehmen. Auch fehlen die Methoden und ausreichendes Personal.¹¹ Ebenso muss es ein Thema sein, wie zivilgesellschaftliche Akteure darin unterstützt werden können, ein Monitoring staatlichen Handelns aufzubauen. Dass der Zivilgesellschaft eine solche Überwachungsfunktion zukommt, ist in Busan ausdrücklich anerkannt worden. Ob sie diese Funktion in der Praxis effektiv ausüben kann, wird sich erst noch zeigen.

(32.) Die Vorgaben, wie öffentliche Mittel in der nichtstaatlichen EZ einzusetzen sind, werden umfangreicher, teilweise werden vom Mittelgeber Länder, Sektoren und Methoden vorgegeben. Dies kann einerseits helfen, sich auf gemeinsame Schwerpunkte zu konzentrieren. Andererseits werden nichtstaatliche Entwicklungsakteure aus dem Norden in der eigenen Agenda und Vielfalt in der Förderung von zivilgesellschaftlichen Organisationen im Süden begrenzt. Zivilgesellschaft muss sich in Ländern des Südens plural entwickeln können. Die große Vielfalt privater Geber aus den Ländern des Nordens kann dabei von Vorteil sein. Ein weiteres Spannungsfeld liegt in der Tatsache, dass sich die Wirkungen von Lobby- und Advocacy-Organisationen nicht immer leicht belegen lassen. Dies trifft besonders auf die Arbeit im Bereichen wie Menschenrechte, aber auch von „peace building“ und Konfliktbearbeitung zu. Die aktuelle Bedeutung und Fixierung auf Wirkungsmessung darf deshalb gerade nicht die Förderung der zahlreichen Segmente von Zivilgesellschaft benachteiligen, die für die Schaffung von „domestic accountability“ nötig sind. Gerade in Ländern mit stabilen autoritären Regimen kann eine solche Arbeit nicht immer einfache Wirkungen erzielen. Dennoch kann es ausgesprochen sinnvoll sein, diese Arbeit langfristig zu unterstützen, insbesondere zum Schutz bedrohter Aktivisten.

¹¹ Unterstützung bei diesen Funktionen, gerade beim Monitoring, können soweit vorhanden Nationale Menschenrechtsinstitutionen leisten.

These 10: Zivilgesellschaft hat als „change agent“ eine zentrale Funktion.

(33.) Demokratiebewegungen und Zivilgesellschaft sind in vielen Ländern, insbesondere in Afrika¹² nach wie vor schwach. Der Begriff der „defekten Demokratien“ erscheint in diesem Kontext zur Kennzeichnung geeignet. Er beschreibt Demokratisierungsprozesse, in denen viele für eine funktionierende Demokratisierung notwendige Institutionen oder Akteure nicht mehr oder noch nicht vorhanden sind. Diese müssen parallel zur Durchführung formeller Wahlen entstehen, soll Demokratisierung langfristig gelingen. Es gibt aber auch eine Reihe von Ländern, in denen die Möglichkeiten von Zivilgesellschaft wachsen und diese auch rechtlich neue Arbeitsbereiche und Absicherungen erhalten, beispielsweise durch neue Verfassungen, wie in einigen Ländern Lateinamerikas, in Südafrika oder in Kenia.

(34.) Die nordafrikanischen Umbrüche zeigen gleichzeitig, dass die Gesellschaften eine ausdifferenzierte Zivilgesellschaft benötigen – als eine der Voraussetzung für langfristig gelingende Transitions- und Demokratisierungsprozesse. Ohne zivilgesellschaftliche Organisationen fehlen gesellschaftliche Trägergruppen für die Austragung von politischen Debatten, aber auch für die Gründung von Parteien. Gleichzeitig muss gefragt werden, ob sich die Umbrüche überhaupt mit der hier getroffenen Definition von Zivilgesellschaft erklären lassen. Eine Übertragung der Entwicklungen aus Nordafrika in andere Regionen Afrikas ist dagegen nicht leicht gegeben. In vielen Ländern südlich der Sahara fehlt beispielsweise die in Nordafrika benachteiligte und zahlenmäßig größere und gut ausgebildete Mittelschicht als „kritische Masse“ und Trägergruppe des Umbruchs.

(35.) Die Veränderungen in Nordafrika sind noch nicht abschließend einzuschätzen. Potentiale und Chancen für Umbrüche und Demokratisierung sind in vielen Ländern Nordafrikas erkennbar. Freiräume können offensichtlich auch entstehen, wenn die Zivilgesellschaft zu lange unterdrückt

¹² Der 2011 Ibrahim Index für Afrika stellt fest, dass viele Länder ihre Ergebnisse für Sustainable Economic Opportunity and Human Development verbessert haben, wohingegen sich die Mehrheit der Länder bei Safety and Rule of Law und Participation and Human Rights verschlechtert haben, http://www.moibrahimfoundation.org/en/media/get/20111003_ENG2011-IIAG-SummaryReport-sml.pdf, p. 10. Africa CSO Platform for Principled Partnership will dem Trend entgegenwirken durch eine Rückgängigmachen von einschränkenden Gesetzen, Kapazitätsbildung von Zivilgesellschaft zum Ausbau der Partnerschaft mit dem Staat, Monitoring der Einhaltung der Partnerschaftsprinzipien sowie Stärkung der Legitimität von Zivilgesellschaft, <http://www.africacsoplatform.org/>

wurde. Gleichzeitig gibt es die Signalwirkung für immer noch bestehende Diktaturen und die dortigen Protestbewegungen. Die Aufbrüche in Nordafrika können aber auch neue Repressionen nach sich ziehen. Insgesamt besteht die Hoffnung, dass das Übergewicht, das sich autoritäre Staaten z.B. im Menschenrechtsrat erarbeitet haben, längerfristig zurückgedrängt werden kann. Für die Regierungen im Norden wird deutlich, dass die Kooperation mit Diktatoren nicht einfach fortgesetzt werden kann und neu überdacht werden muss. Das Agieren mit doppelten Standards muss ein Ende haben.

These 11: Das Spannungsfeld zwischen sozialen Bewegungen und Nichtregierungsorganisationen sowie Konflikte innerhalb der Zivilgesellschaft um Repräsentation nehmen zu.

(36.) Auf Weltebene kann eine wachsende Ausdifferenzierung zivilgesellschaftlicher Akteure beobachtet werden. Neben NRO nimmt derzeit die Bedeutung sozialer Bewegungen zu.¹³ Zu einzelnen Themenbereichen gibt es entwickelte Kooperationen und gut funktionierende Bündnisse zwischen verschiedenen zivilgesellschaftlichen Organisationen. Gleichzeitig lassen sich Konflikte zwischen professionalisierten NRO und sozialen Bewegungen feststellen. Soziale Bewegungen haben z.T. ein wachsendes Selbstbewusstsein und eine zunehmende Kapazität für sich zu sprechen. Damit einher geht eine sinkende Bereitschaft, sich durch NRO politisch vertreten zu lassen, die für sich in Anspruch nehmen, im Namen der Zielgruppen zu sprechen. Gerade die internationale Kleinbauernbewegung lehnt beispielsweise eine Vertretung durch andere zivilgesellschaftliche Akteure ab.

(37.) Die Frage der Legitimation von zivilgesellschaftlichen Organisationen ist differenziert zu beantworten. Im Sinne eines pluralen Demokratieverständnisses ist es wünschenswert, wenn Menschen das Recht sich zu organisieren nutzen. Dieses Recht sichert und gibt Verbänden, Vereinen und Bürgerinitiativen Legitimität, selbst wenn sie Partikularinteressen vertreten oder zu „single issue“-Organisationen werden. Wichtig ist aber, dass diese Organisationen eine interne Legitimität aufbauen oder gewinnen. Neben der Orientierung am Gemeinwohl und der Achtung und dem Schutz von Menschenrechten im internen Funktionieren wie auch in der Arbeit

¹³ Mark Herkenrath, Die Globalisierung der sozialen Bewegungen. Transnationale Zivilgesellschaft und die Suche nach einer gerechten Weltordnung, Wiesbaden 2011

sind dabei die mögliche Repräsentativität in der Vertretung einer Gruppe, interne Entscheidungsverfahren, Transparenz und Rechenschaftslegung wie auch die „Problemlösungskompetenz“ von Bedeutung.

(38.) Komplizierter wird das Geflecht zivilgesellschaftlicher Organisationen in Ländern des Südens und auch international dadurch, dass Entwicklungsakteure aus dem Norden im Süden Zweigstellen und eigene Büros einrichten. Dies lässt sich sowohl bei Umwelt- wie auch bei Menschenrechts- und Entwicklungsorganisationen beobachten. Ein zentrales und oft konfliktives Thema der zivilgesellschaftlichen Organisationen untereinander ist zudem der Zugang zu finanziellen Ressourcen. Nach wie vor gibt es ein Machtgefälle in internationalen Politikprozessen (z.B. bei den Klimaverhandlungen auf UN-Ebene), da Nord-NRO durch ihre größeren Finanzmittel mehr Möglichkeiten haben, die politische Agenda zu beeinflussen.

Zivilgesellschaftliche Organisationen müssen eine eigene Dialogkultur untereinander aufbauen, um derartige Konflikte langfristig konstruktiv bearbeiten zu können.

2. Beschränkungen in der Arbeit von zivilgesellschaftlichen Organisationen¹⁴

Die rechtlichen Beschränkungen, denen zivilgesellschaftliche Organisationen ausgesetzt sein können, sind vielfältig. Die folgende Typologie zeigt beispielhaft¹⁵, wie insbesondere autoritäre und halb-autoritäre Staaten durch Gesetze und ihre administrative Anwendung den Handlungsraum zivilgesellschaftlicher Organisationen erheblich einschränken bzw. ihre Tätigkeit vollständig unterbinden können.

2.1. Einschränkungen bei der Registrierung von Organisationen und bei der Ausübung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit

- Restriktive rechtliche Bestimmungen können die Gründung von zivilgesellschaftlichen Organisationen erschweren oder verhindern.
- Manche Regierungen erlauben nur bestimmten Individuen die Registrierung einer Organisation. Das Verbot für nicht-registrierte Organisationen, Aktivitäten auszuüben, kann dazu führen, dass Personen, die mit ihnen in Kontakt sind, mit Strafen belegt werden.
- Das Recht auf Vereinigungsfreiheit kann dadurch eingeschränkt werden, dass schwer zu erfüllende Bedingungen gestellt werden, z.B. eine hohe Mindestanzahl von Mitgliedern.
- Zum Teil sind Registrierungsprozesse so komplex, dass sie eine Registrierung faktisch verhindern. Unklare Bestimmungen, schwer zu erfüllende Anforderungen hinsichtlich der einzureichenden Dokumente, unverhältnismäßig hohe Registrierungsgebühren sowie jahrelange Verzögerungen sollen Organisationen zum Aufgeben bewegen.
- Häufig sind die Begründungen für eine Ablehnung der Registrierung so vage, dass keine Rechtsbeschwerde eingelegt werden kann. Manche Regierungen verlangen, dass sich zivilgesellschaftliche Organisa-

¹⁴ Typologie in Anlehnung an: World Movement for Democracy (2008): Defending Civil Society S.10ff

¹⁵ Zum Teil beruhend auf den im Anhang dokumentierten Ländertexten, zum Teil darüberhinausgehend.

tionen jährlich neu registrieren, so dass diese jedes Jahr Gefahr laufen, abgelehnt zu werden.

- Internationalen Organisationen wird zum Teil eine Registrierung ausdrücklich verboten. Oft besteht ein breites Ermessen, eine Genehmigung abzulehnen; z. B. dann, wenn die Zustimmung der diplomatischen Mission oder einer Behörde des Heimatlandes der internationalen Organisation nicht vorliegt. Andere Länder verlangen für eine Genehmigung die Aufstellung eines Plans, wie internationale Mitarbeitende nach und nach durch Einheimische ersetzt werden können.

2.2. Beschränkung bei der Ausübung ihrer Tätigkeit

Auch wenn sich zivilgesellschaftliche Organisationen erfolgreich registriert haben, gibt es bei der Durchführung von Aktivitäten diverse Behinderungen, die bis zur Auflösung der Organisation führen können.

- In manchen Ländern dürfen NRO in bestimmten Bereichen nicht tätig werden oder es wird die Anzahl der Teilnehmenden an Versammlungen beschränkt. Manche Verbote sind unklar formuliert und eröffnen den staatlichen Behörden einen großen Ermessensspielraum, so zum Beispiel das Verbot der Durchführung von Aktivitäten, die „Missverständnisse mit einheimischen NRO“ hervorrufen könnten oder der Beteiligung an „politischen“, „extremistischen“ oder „terroristischen“ Aktivitäten, ohne diese Begriffe näher zu definieren. In **Malawi** war das Verbot für NRO, sich im Wahlkampf zu engagieren, vage formuliert und konnte so für Einschränkungen genutzt werden.
- Invasive staatliche Überwachungsmechanismen, wie etwa die Teilnahme an internen Management- oder Planungssitzungen, oder exzessive Dokumentationspflichten können auf Dauer eine Organisation lahmlegen.
- Wiederholte Inspektionen und Aufforderungen zur Vorlage von Dokumenten, Warnhinweise und Drohungen bis dahin, dass die Behörden zu „extra-legalen“ Mitteln greifen werden, sind weitere Methoden, die Arbeit von NRO einzuschränken. In **Peru** erhielt die für NRO zuständige Behörde Befugnisse, um regierungskritische Organisationen mit erweiterten Informationspflichten zu belegen. Strafrechtliche

Verfolgung von Mitgliedern von NRO oder von Individuen, die mit diesen in Verbindung stehen, wird als Maßnahme zur Abschreckung von NRO-Tätigkeiten im Bereich von Meinungs- und Vereinigungsfreiheit oder auch im Bereich von Ressourcenkonflikten eingesetzt. (Beispiel **Guatemala, Indien** (lokale Polizei), **Peru, Philippinen** (willkürliche Verhaftungen). In **Indien** werden Sicherheitsorganen in Konfliktregionen Sondervollmachten zur Einschränkung von Grundrechten zivilgesellschaftlicher Organisationen erteilt.

- Wenn angesichts von Bedrohung, Diffamierung, Gewalt oder sogar Tötungen, Aktivisten und Menschenrechtsverteidigern, insbesondere denen, die im Bereich von Ressourcenkonflikten aktiv werden, staatlicher Schutz versagt wird, kann dies ein Klima der Angst hervorrufen und die Tätigkeit der Organisation selbst sowie allgemein zivilgesellschaftliches Engagement untergraben (Beispiel **Guatemala, Indien, Philippinen** (Tötung von Journalisten, Tötung von Aktivisten in Gegenden, in denen die New People's Army oder die MILF aktiv sind). In **Peru** duldet der Staat gewaltsame Übergriffe von Wirtschaftsunternehmen auf zivilgesellschaftlichen Protest.
- Aufgrund unklarer und weit gefasster Gesetze kann es auch zur Schließung oder Auflösung einer Organisation kommen, was juristisch nicht oder nur schwer nachgeprüft werden kann.
- Durch Dekret oder Gesetze können Regierungen ihre eigenen NRO gründen. GONGOs (Government-Organised NGOs) stellen eine Gefahr für andere zivilgesellschaftliche Organisationen dar, wenn sie den Dialog mit der Regierung monopolisieren, legitime NRO attackieren oder die Regierungspolitik - angeblich unabhängig - verteidigen.

2.3. Einschränkungen von Meinungsäußerungen und politischem Diskurs

Für viele NRO, die sich im Bereich Menschenrechte und Förderung der Demokratie engagieren, sind freie Meinungsäußerung, bewusstseinsbildende Kampagnen und Advocacyarbeit notwendige Voraussetzungen, um ihre Ziele zu erreichen.

- Durch Zensur oder das Erfordernis vorheriger Genehmigung von Publikationen kann das Recht auf freie Meinungsäußerung von Or-

ganisationen eingeschränkt werden. So müssen in einigen Ländern, etwa in Uganda, NRO ihre Materialien über Menschenrechte einer staatlichen Behörde vorab zur Genehmigung vorlegen.

- Aktivisten werden wegen Diffamierung oder Verleumdung angeklagt, u.a. um kritische Untersuchungen der Aktivitäten hochrangiger oder einflussreicher Persönlichkeiten im Lande zu unterbinden oder sie werden, wie in **Peru**, als „entwicklungsfeindlich“ oder als „Terroristen“ oder, wie in **Indien**, als „Vorreiterorganisationen der Maoisten“ diffamiert.
- Doppeldeutige und vage Formulierungen in Gesetzen werden häufig verwendet, um politische Aktivitäten zu unterbinden. In Nepal gibt es z. B. einen Verhaltenskodex, der jeglichen Versuch, „auf andere politischen Einfluss auszuüben“, gesetzlich verbietet.
- Andere Länder (z.B. Malaysia und Vietnam) stellen die Äußerung von Meinungen, die von der offiziellen Regierungsposition abweichen, unter Strafe.
- Einschränkungen der Versammlungsfreiheit erschweren es Individuen und Gruppen, sich zu vernetzen und gemeinsame Positionen und Aktivitäten zu planen.

2.4. Zugang zu Informationen und ihre Weitergabe

- Eng verbunden mit dem Recht auf freie Meinungsäußerung ist das Recht auf Zugang zu Informationen und deren Verwertung. Für NRO ist es wichtig, sich darüber mit anderen Organisationen auszutauschen, sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene. Hier kann es ebenfalls zu gesetzlichen Beschränkungen kommen. In **Malawi** wurde ein neues Mediengesetz von der Regierung missbraucht, um die Verbreitung von Informationen per Dekret zu unterbinden; diese Praxis ist durch den Tod von Präsident Mutharika zum Ende gekommen.
- Zum Teil betreffen diese Beschränkungen auch den Zugang und die Nutzung des Internets. Die Auswirkungen solcher Maßnahmen reichen zwar weit über die zivilgesellschaftlichen Organisationen hinaus, sie sind aber häufig diejenigen, die in erster Linie getroffen werden sollen.

2.5. Zugang und Kontrolle von Finanzmitteln

Gesetzliche Beschränkungen des Zugangs zu Finanzmitteln vor allem von internationalen Geldgebern haben in den vergangenen Jahren erheblich zugenommen (Beispiel **Indien**). Die Beschränkungen können den Empfang von Mitteln bestimmter Geber, z.B. der UN, oder das Erfordernis der vorherigen Einholung einer staatlichen Genehmigung oder des Transfers über eine staatliche Stelle betreffen, sowie auch, wie z.B. in Äthiopien, das Verbot jedweder politischer Aktivitäten von NRO, die Zahlungen aus dem Ausland erhalten.

3. Handlungsempfehlungen zur Stärkung zivilgesellschaftlicher Akteure insbesondere in Ländern mit Krisen- und Konfliktsituationen

Die hier präsentierten Handlungsempfehlungen wurden nicht vollständig neu entwickelt. Einige sind bereits in Positionspapieren von kirchlichen Werken und Entwicklungs-NRO bzw. auch in Konzepten des BMZ enthalten. Sie knüpfen an den systematischen Diskurs und die Analyse der Trends an, denen zivilgesellschaftliche Akteure derzeit ausgesetzt sind. Der GKKE ist dabei besonders wichtig, für die praktische Umsetzung der Handlungsempfehlungen zu werben. Bei der Erhaltung und Erweiterung der Handlungsräume für die Zivilgesellschaft muss es darum gehen, zum einen die Rollen der verschiedenen Akteure schärfer zu analysieren und kritischer zu reflektieren, und zum anderen die gewonnenen Erkenntnisse in praktisches Handeln umzusetzen und so die Kluft zwischen Rhetorik und Praxis zu überwinden.

3.1. Handlungsempfehlungen für kirchliche Entwicklungswerke und Nichtregierungsorganisationen

1. *Partner besser kennen, Eigenständigkeit respektieren, ihre Vielfalt fördern*

Als Kontext der eigenen Arbeit ist die verfasste Zivilgesellschaft in allen Ländern, in denen Partner gefördert werden, noch gründlicher wahrzunehmen und zu analysieren. Die Vielfalt und Breite des zivilgesellschaftlichen Partnerspektrums muss gefördert werden. Die Auswahl und Förderung sollte nach festgelegten und überprüfbaren Kriterien erfolgen. Zivilgesellschaftliche Organisationen sind als eigenständiges und auch kritisches Gegenüber anzusehen und entsprechend zu behandeln.

2. *Bedrohte Partner durch gezielte Maßnahmen unterstützen*

Die Fähigkeit zur Unterstützung von Partnern, gerade wenn sie bedroht und verfolgt werden, ist zu stärken. Das Anliegen ist in strategische Planungspapiere aufzunehmen, entsprechende personelle und finanzielle Kapazitäten müssen bereitgestellt werden. Partnerorganisationen sind im Umgang mit Bedrohungssituationen gezielt zu unter-

stützen und besonders zu fördern. Dabei kann eine ganze Reihe von Instrumenten zur Anwendung kommen: Capacitybuilding, Netzwerkbildung, Kommunikationstechniken, Stipendien, Coaching, Rechtsberatung und die Nutzung der regionalen und internationalen Systeme zum Menschenrechtsschutz.

3. *Nationale Gesetzgebung sorgfältig analysieren*

Ein zentrales Instrument zur Erhaltung oder Ausweitung des politischen Raums ist die Analyse der nationalen Gesetze im Hinblick auf Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit, Beteiligungs- und Informationsrechte. Das entsprechende Wissen versetzt zivilgesellschaftliche Organisationen in die Lage, die vorhandenen Rechte einzufordern. Die Aneignung dieses Wissens sollte bei Partnern im Globalen Süden noch stärker unterstützt werden.

4. *Die eigene Rolle kritischer reflektieren*

Die „Geber-Rolle“ ist vertieft und selbstkritisch zu reflektieren: Das Risiko, dass Entwicklungswerke in bestimmten Kontexten zu einer Verschärfung der Bedrohungssituation der Partnerorganisationen beitragen, muss ausgeschlossen werden oder darf nur mit Zustimmung der Partner eingegangen werden. Die Werke sollten darüber hinaus sensibel und mutig arbeiten. Hierzu gehört auch die sorgfältigere Wahrnehmung der politischen Handlungsräume sozialer Bewegungen, gerade auch wenn es sich bei ihnen nicht um Kooperationspartner handelt.

5. *Lobbyaktivitäten mit Partnern abstimmen*

Entwicklungswerke müssen auch ihre eigene länderbezogene Lobby- und Advocacyarbeit selbstkritisch reflektieren und mit den Partnern im Globalen Süden abstimmen. Sie darf nicht zu Gefährdungen der Partner führen. Es kann auch eine Ausweitung der Lobby- und Advocacyarbeit erforderlich sein, um Partnerorganisationen zu unterstützen und ihnen Schutz zu geben.

6. *Kirchen zur Verhältnisklärung gegenüber der Zivilgesellschaft auffordern*

Kirchliche Akteure im Globalen Süden müssen ihr eigenes und oft unklares Verhältnis zur Zivilgesellschaft reflektieren und klären. So gibt

es Kirchen und kirchliche Partnerorganisationen, die in bestimmten Konfliktkontexten eher schweigen, als sich für Opfer von Menschenrechtsverletzungen zu engagieren. Sie sind zu ermutigen, sich in den Partnerländern mit der jeweiligen Zivilgesellschaft und ihrer Rolle in der Zivilgesellschaft konstruktiv auseinander zu setzen.

7. *Zur Zusammenarbeit mit Menschenrechtsorganisationen ermutigen*
Wichtig ist die Zusammenarbeit mit Menschenrechtsorganisationen und mit Menschenrechtsverteidigern. Diese werden oft verfolgt und könnten durch eine öffentliche Unterstützung von Kirchen profitieren. Auf der anderen Seite kann es für Kirchen im Falle eigener Verfolgung wichtig sein, guten Kontakt zu Menschenrechtsverteidigern zu haben, die dann kirchliche Akteure unterstützen können.
8. *Schutz vor Diskriminierung und Gewalt ist bedingungslos einzufordern*
Vereinzelt gibt es Partnerorganisationen, kirchlich oder säkular, die sich von autoritären Regierungen instrumentalisieren lassen oder gar selbst direkt zur Unterdrückung beitragen beispielsweise von Minderheiten hinsichtlich der sexuellen Orientierung. Bei der indirekten oder direkten Aufforderung zu Diskriminierung oder Gewaltanwendung gegenüber Minderheiten wird eine rote Linie überschritten. Der Schutz vor Diskriminierung und Gewalt ist von allen Partnerorganisationen bedingungslos einzufordern. Auch und gerade gegenüber kirchlichen Partnern darf nicht mit zweierlei Maß gemessen werden.
9. *Von Partnern Transparenz und Rechenschaft einfordern*
Zivilgesellschaftliche Organisationen müssen ein Höchstmaß an Transparenz, Rechenschaft und Klarheit über ihre jeweiligen Ziele und deren Umsetzung herstellen. Partner, die Bedarf und entsprechende Bereitschaft signalisieren, sollten dabei unterstützt und qualifiziert werden. Fehlt ein verlässliches Maß von Transparenz und Rechenschaft, sollten Partnerorganisationen in die Lage versetzt werden diese aufzubauen. Wenn dies nicht möglich ist, sind sie von der Förderung auszuschließen. Auch eine Kooperation in der Lobby- und Advocacyarbeit sollte dann überdacht und ggf. eingestellt werden.

10. „Wächter-Funktion“ der Partner stärken

Partnerorganisationen sollten in ihrer Wächter-Funktion gestärkt werden. Sie sind dabei zu unterstützen, auch alternative Politikvorschläge zu entwickeln und Rechenschaftslegung von ihren nationalen Regierungen einzufordern. NRO können ermutigt werden, auch bei anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen das entsprechende Problembewusstsein zu stärken. Darüber hinaus sind Süd-Süd Synergien bei der Advocacy-Arbeit noch gezielter und intensiver zu nutzen.

3.2. Handlungsempfehlungen für Akteure der deutschen Außenpolitik und der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit

1. *Veränderungsdynamik der Zivilgesellschaft kennen, anerkennen, aber nicht instrumentalisieren*

Zivilgesellschaftliche Akteure, insbesondere soziale Bewegungen sind als Träger für nachhaltige, von innen getragene Veränderungsprozesse bewusst und aufmerksam wahrzunehmen, ihre Rolle als eigenständiges und kritisches Gegenüber muss dementsprechend anerkannt werden. Zivilgesellschaftliche Organisationen dürfen nicht für politische oder programmatische staatliche Vorgaben instrumentalisiert werden.

2. *Forderung der Zivilgesellschaft nach Rechtsstaatlichkeit und Rechenschaftspflicht unterstützen*

Rechtsstaatlichkeit ist als eine Grundvoraussetzung und als Ziel für Dialogprozesse einzufordern. Neben funktionierenden nationalen Parlamenten ist die Zivilgesellschaft ein zentraler Akteur, um öffentliche Rechenschaft von Regierungen wie auch von privaten Akteuren einzufordern. Hier kommt der Zivilgesellschaft eine überragende Bedeutung zu, die von der staatlichen EZ konsequent ermutigt und wo möglich unterstützt und abgerufen werden sollte. Die staatliche EZ sollte im politischen Dialog mit ihren Partnerregierungen darauf hinwirken, dass diese die nationale Zivilgesellschaft stärker beteiligt.

3. *Direkte staatliche Förderung von Süd-NRO kritisch reflektieren*

Zunehmend werden zivilgesellschaftliche Organisationen im Globalen Süden von Nord-Regierungen direkt gefördert. Hier sieht die GKKE grundsätzlichen Klärungs- und Diskussionsbedarf. Die staatliche EZ

sollte sich mit möglichen Konsequenzen dieser Förderung auseinandersetzen und die Folgen evaluieren. Die Legitimität einer unabhängigen Menschenrechtsorganisation darf nicht durch die direkte Förderung einer Nord-Regierung unterminiert werden. In den Ländern des Nordens sollten staatliche und nichtstaatliche Förderakteure Klarheit über ihre jeweilige Rolle und über die Grenzen der Förderpraxis herstellen.

4. *Konstruktive Rolle der nördlichen Entwicklungsakteure anerkennen*

Die Vielzahl der Entwicklungsakteure aus den Industrieländern bietet die Chance auf Förderung von Pluralität. Die nichtstaatlichen Entwicklungsakteure haben als Teil der globalen Zivilgesellschaft eine wichtige und unabhängige Funktion, die anzuerkennen ist,

- da sie Zugang zur Zivilgesellschaft in Ländern des Südens haben, die staatliche Entwicklungszusammenarbeit nicht aufbauen kann;
- da sie an einer eigenen Rechenschaftspflicht des entwicklungspolitischen Politikfeldes mitarbeiten und auf Kohärenzprobleme hinweisen;
- da sie mit Partnerorganisationen im Süden in gemeinsamen Austauschbeziehungen, Lernfeldern und Debatten engagiert sind und so globale Diskurs- und Lernerfahrungen innerhalb der Zivilgesellschaft mit organisieren können
- da sie in nicht unerheblichem Ausmaß gesellschaftliche Unterstützung für die Entwicklungszusammenarbeit in Ländern des Nordens mobilisieren und sicherstellen.

5. *Stärkere Beteiligung der Zivilgesellschaft des Südens anstreben*

Zivilgesellschaften des Globalen Südens sind von der deutschen Politik stärker zu beteiligen. Eine bessere und wirkliche Partizipation könnte beispielsweise bei der Vor- und Nachbereitung von Regierungsverhandlungen sichergestellt werden. Viele Regierungen haben sich mittlerweile verbindlich verpflichtet, die Zivilgesellschaft bei der Planung und Umsetzung von nationalen Entwicklungsplänen einzubeziehen. Dies sollte von der deutschen Außenpolitik und Entwicklungszusammenarbeit zur Kenntnis genommen, unterstützt und eingefordert werden. Die Räume von Zivilgesellschaft sollten, wenn nötig, bei Staatsbesuchen angesprochen werden. In Konfliktkontexten sind Konzepte für die Zusammenarbeit in der Sicherheitspolitik und der Polizeihilfe unter Beteiligung der Zivilgesellschaft und mit Betroffenen gemeinsam zu entwickeln. Nicht zuletzt sollten Auswärtiges Amt und

BMZ Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen bei der Durchführung von Tagungen, Konferenzen oder Konsultationen in Deutschland sehr viel stärker beteiligen.

6. *EU-Leitlinien für Menschenrechtsverteidiger intensiver nutzen*

In den zuständigen Arbeitseinheiten im Auswärtigen Amt und im BMZ sowie in den Botschaften in den Partnerländern sind Akzeptanz, Respekt und Wertschätzung der wachsenden Bedeutung der Zivilgesellschaft zu fördern und zu vertiefen. Eine konkrete Maßnahme wäre in diesem Zusammenhang, die EU-Leitlinien für Menschenrechtsverteidiger besser bekanntzumachen. Diese sollten vom neuen Auswärtigen Dienst der EU wie auch im bilateralen Auswärtigen Dienst intensiver genutzt werden. Von deutschen Botschaften wäre eine aktive Unterstützung bedrohter Menschenrechtsverteidiger wünschenswert. Deutschland sollte sich dafür einsetzen, dass die unterschiedlichen Verfahren zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern auf EU, UN und regionaler Ebene wie der OAU ihre Schutzmaßnahmen koordinieren und einen Austausch darüber fördern.

7. *Rolle der Zivilgesellschaft in Demokratisierungsprozessen anerkennen und stärken*

Die Stärkung der Räume der Zivilgesellschaft ist genauso wichtig, wie die Förderung demokratischer Wahlen. Umfassender gesellschaftlicher Wandel kann nicht allein durch das Abhalten von Wahlen verwirklicht werden. Demokratisierungsprozesse brauchen gesellschaftliche Debatten- und Diskussionsräume und -prozesse, die gerade von zivilgesellschaftlichen Akteuren getragen bzw. ermöglicht werden. Dies hilft dem Aufbau von Parteien und kann zu gelingenden Wahlen beitragen. In der deutschen Außen- und Entwicklungspolitik sollte dieser Aspekt stärker berücksichtigt werden.

8. *Dialog zwischen Regierungen, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft über Standards bei Investitionen fördern*

In der staatlichen EZ wird die Privatwirtschaft als ein Schlüsselpartner angesehen. Deshalb sollten beteiligte Ministerien mit deutschen und europäischen Wirtschaftsunternehmen Dialoge mit dem Ziel suchen, die Einhaltung von Menschenrechten, von Umwelt- und Sozialstandards und den Respekt für die Zivilgesellschaft in den Partnerländern

zu sichern. Zur Partizipation gehört, dass bei allen Arten von Investitionsprojekten direkt oder indirekt Betroffene im Vorhinein konsultiert werden und dass deren Rechtsansprüche geachtet werden. In den Investitionsländern und in Deutschland sollten auch Mechanismen implementiert werden, die eine Diskussion über Zielkonflikte zwischen privatwirtschaftlichen, öffentlichen und zivilgesellschaftlichen Interessen (z.B. bezüglich der Nutzung von Raum- und Naturressourcen) zulassen und im Fall von Konflikten um einzelne Investitionsvorhaben zum Einsatz kommen.

4. Anhang: Länderbeispiele

Eine international zusammengesetzte Arbeitsgruppe der act alliance (Action by Churches together) hat sich mehrere Jahre intensiv mit der Frage der Handlungsräume von Zivilgesellschaft befasst. Im Juni 2011 wurde das Ergebnis in der Studie „Shrinking Political Space of Civil Society Action“ veröffentlicht. Enthalten sind unter anderem Texte zu Guatemala, Indien, Malawi und Peru. Auch zu den Philippinen wurde ein Text erarbeitet, der in der Studie jedoch nicht veröffentlicht wurde. Die folgenden fünf Ländertexte knüpfen an Recherchen der Act-Studie an. Außerdem wurden die Länderbeispiele auf der Grundlage von Fragebögen erstellt. Projektbearbeiterinnen und -bearbeiter und zum Teil auch Partnerorganisationen der in der Fachgruppe vertretenen Entwicklungsorganisationen haben diese Fragebögen ausgefüllt. Schließlich wurden auch Sekundärliteratur und Berichte von internationalen Menschenrechtsorganisationen ausgewertet. Im August 2012 wurde die Arbeit an den Länderbeispielen abgeschlossen, jüngere Entwicklungen konnten nicht berücksichtigt werden.

Die Ländertexte stellen den Versuch dar, die identifizierten Trends und die aufgeführten Einschränkungsmechanismen exemplarisch zu veranschaulichen bzw. zu untermauern. Im Rahmen der begrenzten Möglichkeiten der Fachgruppe ist dies vielleicht nur teilweise gelungen. Die Länderbeispiele zeigen allerdings auch, wie schwierig es ist, eindeutige und weltweit gültige Trends zu benennen.

4.1. Guatemala

Im Jahr 2011 fanden in Guatemala Präsidentschaftswahlen statt, die Otto Pérez Molina in einer Stichwahl gewann. Die Wahl des ehemaligen Generals verdeutlicht die weiterhin große Macht des Militärs in Guatemala. Die Wahl war überschattet von einer Gewaltserie, bei der es in mehr als 160 Fällen zu Drohungen, Attacken und Morden gegen Kandidaten und deren Familien, gegen Parteien oder gegen das Wahlgremium kam. Insgesamt zeugt Guatemala – trotz der 1996 abgeschlossenen Friedensverträge zwischen Regierung und Guerilla – von gravierenden Demokratie- und insbesondere Rechtsstaatsdefiziten. Das Justizsystem ist korrupt und ineffektiv. Für 60% der täglichen Mordfälle sollen nach Regierungsangaben Mitglieder

des organisierten Verbrechens verantwortlich sein. Guatemala gehört zu den unsichersten und gewalttätigsten Ländern der Welt. Der Freedom House-Bericht 2011 nennt Korruption, Straflosigkeit und die steigende organisierte Kriminalität als größte Probleme.

Präsident Otto Pérez Molina hat angekündigt, das organisierte Verbrechen mit einer ‚Politik der harten Hand‘ zu bekämpfen und zieht Militärs verstärkt in Fragen der öffentlichen Sicherheit dazu. Der neue Präsident dürfte dabei auch die bewusste Einschränkung zivilgesellschaftlicher Handlungsräume bis hin zu autoritären Maßnahmen und Repression befürworten. Otto Pérez Molina wird vorgeworfen, als Militär selber für zahlreiche Menschenrechtsverbrechen während des Bürgerkrieges verantwortlich zu sein. Außerdem soll er als Chef des Geheimdienstes 1998 in den Mord an Bischof Juan José Gerardi verwickelt gewesen sein.

Bereits unter Präsident Colom (2008 – 2012) wurden zivilgesellschaftliche Akteure in ihrem Handlungsraum massiv eingeschränkt – sowohl durch Staatsorgane, aber auch durch Angriffe von kriminellen Banden. Die Verantwortlichen für Übergriffe müssen keinerlei strafrechtliche Sanktionen fürchten. Stattdessen ist in Guatemala von einer Art Arbeitsteilung zwischen Mitgliedern der organisierten Kriminalität und staatlichen Funktionären auszugehen. Diese parastaatlichen Strukturen werden seit Ende 2007 durch die Internationale Kommission gegen Straflosigkeit in Guatemala CICIG (Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala) aufgearbeitet. Die CICIG ist eine Körperschaft der Vereinten Nationen (VN) und ist damit beauftragt, die guatemaltekischen Justizorgane bei der Verfolgung von Menschenrechtsverbrechen zu unterstützen, die von Staatsorganen begangen oder von illegalen Gruppierungen in Zusammenarbeit mit staatlichen Behörden verübt wurden.

Politischer Raum für Zivilgesellschaft

Allein im Jahr 2011 kam es laut Amnesty International zu 305 Vorfällen gegen Menschenrechts-Verteidigerinnen und -verteidiger, davon acht Morde, die kaum ernsthaft von den zuständigen Organen untersucht oder gar aufgedeckt worden sind. Auch das Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) hatte im Jahr 2011 über 150 Beschwerden von Angriffen gegenüber Menschenrechts-Verteidigern zu verzeichnen.

Schätzungsweise 2.500 Nichtregierungsorganisationen (NRO) und rund 23.000 Basisorganisationen (Grassroots Organisations) sind Teil einer heterogenen Zivilgesellschaft. Bezüglich der NRO lassen sich zwei gegensätzliche Trends beobachten: Erstens existieren NRO, die in den Arbeitsfeldern Menschenrechte, Sicherheit und Gerechtigkeit engagiert sind. Diese beteiligen sich aktiv an der Forschung, Lobby- und Advocacy-Arbeit und den Debatten innerhalb der politischen Arenen. Auf der anderen Seite lassen sich aber auch NRO beobachten, die aktiv an der Formulierung und Durchsetzung der Regierungspolitik arbeiten. Gleichzeitig ist die Zivilgesellschaft in ihren Möglichkeiten, die Politik zu beeinflussen und gesellschaftliche Werte zu setzen, äußerst eingeschränkt. Ein weiteres Problem liegt in der mangelhaften Kommunikation und Kooperation zwischen den NRO.

Gewerkschaften, Bauernorganisationen und indigene Gruppen, die während des Bürgerkrieges systematischer Repression ausgesetzt waren, sind in ihren Organisationsprozessen anhaltend schwach. Seit Anfang der 90er Jahre sind neue Organisationsprozesse indigener Gruppen zu verzeichnen (**These 1**). Über diesen lastet jedoch weiterhin der Schatten der Massaker an der indigenen Bevölkerung während des Bürgerkrieges, die von den Vereinten Nationen als Völkermord bezeichnet wurden. In geringem Maße kommt es zur Aufarbeitung der Gräueltaten dieser Zeit. Im Januar 2012 wurde gegen Rios Montt, Juntachef der Militärdiktatur von 1982 - 1983 Hausarrest erlassen und ein Verfahren gegen ihn eingeleitet. Opferverbände würdigten dies als einen historischen Moment, mit der Möglichkeit die Verbrechen der Vergangenheit aufzuarbeiten.

Gerade die indigene Bewegung ist im Kampf gegen die Projekte der extraktiven Industrien besonders gefordert. In diesem Bereich fällt es oft besonders schwer die Rechte der indigenen Bevölkerung zu schützen. Das Fehlen einer effektiven staatlichen Kontrolle beim Thema „Landraub“ hat zur Folge, dass es den indigenen Gruppen kaum möglich ist, ihre Landansprüche geltend zu machen.

Vom Staat wurden nicht zuletzt auf Druck zivilgesellschaftlicher Kräfte nationale Institutionen geschaffen, die versuchen, Straflosigkeit und Menschenrechtsverletzungen zu begrenzen. Dazu gehört beispielsweise 'Instancia', ein Forum, in dem sich Repräsentanten von Zivilgesellschaft und

Regierungsbehörden treffen, um Fälle von Menschenrechtsverletzungen und mögliche Gegenmaßnahmen zu diskutieren. Doch kommt es gerade bei Organisationen, die im Bereich Menschenrechte arbeiten, zu vielfältigen Fällen von Einschüchterungen und Attacken, gegen die der Staat nicht oder nur ungenügend vorgeht (**These 6**).

Wodurch werden Handlungsräume beeinflusst?

Zwar gibt es zahlreiche Gesprächsformate zwischen Staat und Zivilgesellschaft, doch klagen Vertreter der Zivilgesellschaft über fehlenden politischen Willen und/oder fehlende Macht, Entscheidungen auch umzusetzen. Zentrale Probleme ergeben sich aus der Schwäche des Staates und der Rechtsprechung und der Macht der Netzwerke, besonders, wenn es um Ressourcenkonflikte geht (**Thesen 6 und 7**). Bergbau wie beispielsweise die Marlin-Mine in San Marcos, Wasserkraftwerke und Ölpalmenplantagen wie in El Petén führen auf lokaler Ebene zu Polarisierung und Eskalation von Auseinandersetzungen und verursachen Gegensätze und Konflikte auch innerhalb von Gemeinschaften. Betroffen von Repression, die in den vergangenen Jahren stark zugenommen hat, sind vor allem Gruppen, die zu Menschen- und Arbeitsrechten, auch von Kindern, Frauen und Prostituierten, sowie zu Gerechtigkeit und Sicherheit arbeiten. Der Druck auf sie – eingebettet in die chronische Unsicherheit – reicht von Einschüchterungsmaßnahmen über Kriminalisierung von Aktivistinnen und Aktivisten bis hin zu Entführungen. Gruppen, die in ländlichen Regionen, auf lokaler Ebene arbeiten und an Ressourcenkonflikten beteiligt sind, haben geringe Möglichkeiten, sich zur Wehr zu setzen oder zu schützen.

De facto führen die fehlende Macht und oft auch der fehlende Wille dazu, dass der Staat nicht in der Lage ist, für die Sicherheit der eigenen Bürger zu sorgen. Trauriges Beispiel hierfür war die grausamen Attacke gegen 27 Kleinbauern, darunter zwei Frauen und zwei Kinder im Mai 2011 in La Libertá, El Petén. Dabei wurden die Kleinbauern von Mitgliedern einer kriminellen Organisation enthauptet.

Die Schwäche des Staates eröffnet einer Vielzahl krimineller Akteure, die ebenfalls danach streben Kontrolle über den Regierungsapparat und staatliches Eigentum auszuüben, Handlungsräume. Gerade auf lokaler Ebene kommt es so zu Strukturen, die den politischen Raum von Organisationen einschränken. Inzwischen ist bei den NRO ein enormes Fach- und Erfah-

rungswissen („guidelines“) erarbeitet worden, wie mit Repressionen umzugehen ist. Als eine der dringlichsten Aufgaben gilt daher, die Unterstützung für die Verteidigung der Menschenrechte an der Basis und den Schutz dieser Organisationen zu verstärken. 2012 wird Guatemala im Rahmen der „Universal Periodic Review“ der Vereinten Nationen ein zweites Mal untersucht werden.

Quellen:

- ACT Alliance, Changing political spaces for Civil Society Organisations. Guatemala. Geneva, February 2011, S. 27-31. http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/act_shrinking_spaces-v5_7_march_2011-2.pdf
- <http://www.amnesty.org/en/region/guatemala/report-2011>
- <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2011/guatemala>
- <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/102/92/PDF/G1210292.pdf?OpenElement>
- <http://www.wola.org/country/guatemala>
- <http://www.hrw.org/by-issue/essential-background/67>
- http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf_lateinamerika_1110.pdf
- http://deposit.ddb.de/ep/netpub/64/10/50/969501064/_data_dync/bpk-99-06.pdf

4.2. Indien

Indien schmückt sich gerne mit dem Titel „Größte Demokratie der Welt“. Der Freedom-House-Index stuft das Land (2011) als „frei“ ein, die Situation der politischen und der bürgerlichen Rechte rangiert im internationalen Vergleich im oberen Drittel. Zumindest formal bestehen weitgehende demokratische Rechte und Freiheiten, regelmäßige Wahlen, eine politisch vergleichsweise unabhängige Presse und Versammlungs- und Organisationsfreiheit. Verbreitet ist allerdings ein Missbrauch politischer Macht auf verschiedenen Ebenen zu beobachten. Abgesehen von den obersten Instanzen wie dem Supreme Court gilt das Rechtssystem als schwach, langsam und häufig korrupt.

Politischer Raum für Zivilgesellschaft

Das demokratische politische System erlaubt seit Jahrzehnten erhebliche Freiräume für zivilgesellschaftliches Handeln in seiner ganzen Breite. Bereits die 80er Jahre waren eine Zeit des Aufbruchs (anders als **These 1**). Zivilgesellschaftliche Organisationen sind wesentlicher Bestandteil indischer Gesellschaft, Politik und sozioökonomischer Entwicklung und neh-

men das ganze Aktionsspektrum von humanitärer Hilfe über Lobby- und Advocacy-Aktivitäten bis hin zu entwicklungspolitischen Programmen und der Funktion von „Change Agents“ wahr. Dienstleistungs- und Entwicklungsorganisationen haben in den vergangenen zwei Jahrzehnten zahlreiche staatliche Aufgaben im Bildungs- und Gesundheitswesen, im Umweltschutz und bei der ländlichen Entwicklung übernommen. In diesen Bereichen arbeiten sie oftmals eng mit Zentral- und Landesregierungen bei der Umsetzung von staatlichen Programmen zusammen.

Im Vergleich mit vielen anderen Ländern ist die Zivilgesellschaft ausgesprochen vielfältig und differenziert. Sie ist sowohl in gesellschaftlichen Gruppen wie den städtischen Mittelschichten, teils auch in politischen Parteien gut verankert und hat einen ausgezeichneten Zugang zu Medien und anderen Formen von Öffentlichkeit. Die Proliferation seit den 80er Jahren und die ausgeprägte Regionalisierung werden zum Teil durch landesweite, wenn auch oft konkurrierende Netzwerke zusammengehalten. Ebenso existieren eine breite, wenn auch zersplitterte Gewerkschaftsbewegung, die meist parteipolitischen und damit zum Teil Regierungs-Rückhalt hat, und mächtige Unternehmensverbände, die starken Einfluss auf Regierungshandeln haben. Zudem gibt es eine lange Tradition sozialer Bewegungen, teils gewaltfrei, teils militant.

Wodurch werden Handlungsräume beeinflusst?

Es gibt keine Hinweise, dass zivilgesellschaftliche Organisationen generell unterdrückt werden. Zivilgesellschaftliche Organisationen fordern heute allerdings auch weniger als in den 80er Jahren direkt die politische Ordnung heraus, sondern agieren überwiegend innerhalb des Systems und zielen eher auf seine Optimierung als auf grundsätzlichen Wandel ab.

Befürchtungen auf Seiten von Behörden, dass durch ausländische Geldgeber Einfluss ausgeübt wird, haben jedoch dazu beigetragen, dass Kontrollen der Finanzierung wie der Foreign Contributions Regulation Act (FCRA) wiederholt verändert und verschärft wurden. Es gibt Hinweise, dass sie genutzt werden, um missliebige Nichtregierungsorganisationen zu behindern.

Abgesehen davon zeichnen sich drei Haupttrends ab, die die Räume verengen und die oft miteinander verknüpft sind: Sicherheit, wirtschaftliche

Liberalisierung und damit einhergehende Ressourcenkonkurrenz, sowie gesellschaftliche Konflikte.

So besteht sowohl auf nationaler wie auf regionaler Ebene eine Tendenz, dort, wo Staatsorgane tatsächliche oder vermeintliche Sicherheitsinteressen gefährdet sehen, mit gesetzlichen Einschränkungen und Repressionen zu antworten (**These 3**). Anlässe dafür gibt es mit den zahlreichen Konfliktregionen (Naxaliten, Kaschmir, Nordosten) und islamistischen Anschlägen genug, die sich bereits lange vor den Anschlägen am 11. September 2001 ereigneten.

Bemerkenswert sind in diesem Zusammenhang verschiedene Gesetze, die den Sicherheitsorganen Sondervollmachten geben und demokratische Rechte teilweise aushebeln, wie der Disturbed Areas Act. Wie jüngst der Fall von Dr. Binayak Sen zeigt, wird das Argument einer vorgeblichen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit durchaus auch gegen Personen benutzt, die keine Gewalt anwenden oder befürworten.

Die Globalisierung und die damit einhergehende wirtschaftliche Liberalisierung, die seit Anfang der 90er Jahre vorangetrieben wird, hat den Einfluss privater wirtschaftlicher Interessen und damit Ressourcenkonflikte verstärkt (**These 7**). Diese Konflikte um industrielle Entwicklungsprojekte (Sonderwirtschaftszonen, Ressourcenabbau und Land) und die Kritik an der wirtschaftlichen Liberalisierungspolitik, etwa am Freihandelsabkommen (FTA) mit der Europäischen Union, stellen eine zunehmende, wenn auch wohl nicht die hauptsächliche Ursache für Einschränkungen der Handlungsfreiheit dar.

Schwieriger wird die Arbeit zivilgesellschaftlicher Organisationen durch die verschärften politisch-religiösen und sozialen Konfrontationen (**These 6**). Vor allem Menschenrechtsorganisationen („human rights defenders“) werden Ziel von Repressionen. Dies trifft ebenso zu auf Advocacy- und Lobby-Gruppen sowie Organisationen, bei denen die Infragestellung dominanter sozio-kultureller Normen, beispielsweise des Kastensystems, vermutet wird. Bedrohung und Angriffe gehen dabei vor allem von lokaler Polizei, politischen Parteien und einzelnen Bevölkerungsgruppen aus, ohne konsequente Strafverfolgung durch den Staat. Ebenfalls werden Menschen, die lediglich ihre Sympathie mit Menschenrechtsaktivisten und/oder Kritik am

Regierungshandeln äußern als „Vorreiterorganisationen der Maoisten“ dif-famiert.

Wie bei den **Thesen 3 und 7** handelt es sich dabei aber nicht um ein flächendeckendes, systematisches Phänomen. Aufgrund des demokratischen Charakters des Systems, der demokratischen Verfassung, des Parteien- und des Rechtssystems sind zudem einem Regierungshandeln, das auf Herausforderungen durch zivilgesellschaftliche Aktivitäten mit gesetzlichen Einschränkungen und Repressionen antwortet, Grenzen gesetzt, etwa durch die oberen Gerichtsinstanzen.

Quellen:

- ACT Alliance, Changing political spaces of Civil Society Organisations. Indien. Geneva, February 2011, S. 37-42. http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/act_shrinking_spaces-v5_7_march_2011-2.pdf
- Fragebögen (EED, Brot für die Welt, Kinderhohilfe/KNH, Misereor)
- Freedom-House Länderbericht Indien 2010 (www.freedomhouse.org)

4.3. Malawi

Malawi gehört in die Kategorie einer schwachen Demokratie, mit der Tendenz, in ein autoritäres Regime zurückzufallen (These 2). Grundlagen für die demokratische Entwicklung nach dem Fall der autokratischen Einpartei-herrschaft unter Präsident Hastings Kamuzu Banda 1994 und die Entstehung eines Mehrparteiensystems sind eine starke Zivilgesellschaft und eine relativ unabhängige, mutige Justiz, die eine Reihe von Versuchen stoppte, die Opposition zu schwächen. Allerdings kann das gegenwärtige Parlament, in dem die Regierung eine Zweidrittel-Mehrheit hat, keine wirkliche demokratische Kontrolle ausüben. Umso wichtiger ist die Zivilgesellschaft, die beispielsweise 2003-2004 in enger Kooperation mit Kirchen den Versuch des damaligen Präsidenten Bakili Muluzi verhindern konnte, durch Verfassungsänderung seine Amtszeit zu verlängern. Die erste Amtszeit von Präsident Bingu wa Mutharika war charakterisiert durch eine beispielhafte Zusammenarbeit von Regierung und Zivilgesellschaft, der Mutharika zumindest teilweise seinen Wahlerfolg von 2004 zu verdanken hatte.

Seit dem Beginn seiner zweiten Amtszeit 2009 wuchsen die Spannungen der Regierung mit der Zivilgesellschaft und den Kirchen. Seit Anfang 2012 häuften sich massive Drohungen und aktive Einschüchterungsversuche

gegen regierungskritische Organisationen und Medien. Die Aggressivität der Regierung stand im Zusammenhang mit den wirtschaftlichen Schwierigkeiten Malawis und möglicherweise mit dem Versuch Mutharikas, wie alle seine Vorgänger, eine verfassungswidrige Amtsverlängerung erreichen zu wollen. Sein plötzlicher Tod und die Amtsübernahme durch Vize-Präsidentin Joyce Banda, die sich einen Ruf als Menschenrechtlerin erworben hat, ändert die politische und zivilgesellschaftliche Situation von Grund auf.

Politischer Raum für Zivilgesellschaft

Nach dem Fall des Banda-Regimes 1994 wurde die Bill of Rights wieder in die Verfassung aufgenommen und hat so den Handlungsraum der Zivilgesellschaft verfassungsrechtlich abgesichert. Seither ist die Zahl der Nichtregierungsorganisationen (NRO) sprunghaft auf 400 angestiegen (**These 1**). Dagegen scheint es – im Gegensatz zu Südafrika – keine nennenswerten sozialen Bewegungen zu geben. Partnerorganisationen berichten, dass die Zivilgesellschaft in Malawi bisher mit großer Freiheit ohne administrative Erschwernisse und hindernde fiskalische Kontrollen agieren kann, aber sehr abhängig von ausländischer Finanzierung ist. Mit CONGOMA wurde bereits 1987 eine nationale Dachorganisation geschaffen, in der alle registrierten NRO Mitglied sind. Sie soll ihre Interessen vertreten und die Zusammenarbeit untereinander fördern. Das im Jahr 2000 verabschiedete NRO-Gesetz, das die Registrierung von und die Anforderungen an NRO regelt, schafft eine gewisse legale Grundlage, wird jedoch von der Zivilgesellschaft in mehreren Punkten kritisiert: Das Registrierungsverfahren sei aufwendig, politische Richtlinien würden fehlen, um die Umsetzung des Gesetzes zu regeln, und das Verbot für NRO, sich im Wahlkampf zu engagieren, sei vage formuliert und könne leicht missbraucht werden.

Wodurch werden Handlungsräume beeinflusst?

Malawis Zivilgesellschaft hat sich als ein nachhaltiger „Change Agent“ erwiesen (**These 9**). So spielte sie eine wesentliche Rolle bei der Wende zu einem Mehrparteiensystem. Das malawische Netzwerk für wirtschaftliche Gerechtigkeit (Malawi Economic Justice Network) mit über 100 Mitgliedern hat einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf die Haushaltspolitik. Auch die Verlautbarungen der Kirche sind ein wichtiges Element der Erhaltung und Förderung demokratischer Rechte.

Wie auch in vielen anderen afrikanischen Ländern zeigte sich allerdings in der zweiten Amtsperiode Mutharikas die Tendenz, autoritäre Verhaltensweisen zu entwickeln und gegen die Zivilgesellschaft vorzugehen, um an der Macht zu bleiben (**These 4**). Die Spannungen zwischen Regierung und der politisch aktiven Zivilgesellschaft seit 2011 waren im Kontext der bevorstehenden Wahlen (2013) zu verstehen. Sie ließen die Befürchtung aufkommen, die Regierung würde versuchen, die Räume der Zivilgesellschaft sowohl mit legalen als auch mit außergesetzlichen Mitteln stärker einzuschränken. In die gleiche Richtung zielten Mutharikas massive Drohungen gegen die Medien und gegen regierungskritische Organisationen. Partnerorganisationen befürchteten ebenfalls, dass die neuen Mediengesetze von der Regierung Mutharikas missbraucht würden, um die Verbreitung von Informationen per Dekret zu unterbinden. Dies hätte auch NRO betroffen, die sich in politischer Bildungsarbeit oder Wahlbeobachtung engagieren.

Der plötzliche Tod von Präsident Mutharika und die Vereidigung von Vizepräsidentin Joyce Banda eröffnen hoffnungsvolle Zukunftsperspektiven für eine bessere Zusammenarbeit zwischen Regierung und Zivilgesellschaft in Malawi. Im Übrigen bildet die starke Verankerung von Bürgerrechten in der Verfassung, die nur durch ein Referendum verändert werden könnte, ein starkes Bollwerk gegen Willkür jedweder Regierung

Quellen:

- Act Alliance, Shrinking political spaces of Civil Society Organisations. Malawi. Geneva, February 2011, S. 47-50. http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/act_shrinking_spaces-v5_7_march_2011-2.pdf
- Peter Von Doepp, Countries at the Crossroads. Malawi. African CSO Platform Report Freedom House
- Francis N'gambi, The Legislative Environment for Civil Society in Malawi. Trust Africa.
- Fragebögen: EED, Kindernothilfe/KNH, Misereor

4.4. Peru

Der Prozess der Demokratisierung, der nach dem Zusammenbruch der Regierung von Präsident Alberto Fujimori im Jahr 2000 möglich wurde, stagnierte nach kurzer Zeit. Nach wie vor sind Staatlichkeit, Demokratie sowie Justiz schwach. Peru, das reich an Bodenschätzen ist, gilt als „Emerging country“, der Staat besitzt ausreichend Finanzmittel, die globa-

le Finanzkrise ging am Land vorbei. Um den Export natürlicher Ressourcen und den Ausbau der Infrastruktur voranzutreiben, ist die Regierung an einer guten Kooperation mit internationalen Konzernen interessiert, was diesen eine starke Position verleiht.

Politischer Raum für Zivilgesellschaft

In Peru gibt es eine aktive, staatlich geförderte Zivilgesellschaft, die von Basisgruppen bis zu nationalen Nichtregierungsorganisationen (NRO) reicht. Insbesondere das Ende der Militärherrschaft in den frühen 80er Jahren gilt als Aufbruchssignal für NRO. Vor allem Menschenrechtsorganisationen bestehen seit vielen Jahren und spielten eine wichtige Rolle in Zeiten demokratischer Instabilität. Der Dachverband der Menschenrechtsorganisationen (CNDDHH) war bis 2008 Mitglied im nationalen Menschenrechtsgremium und hatte damit Einfluss auf den Menschenrechtsdiskurs und den Kampf gegen die verbreitete Straffreiheit. Mit der Agentur für Internationale Kooperationen (APCI), die dem Außenministerium untersteht, wurde 2002 eine Institution geschaffen, um die Arbeit von NRO und nationaler Politik zu koordinieren.

In den letzten Jahren arbeiten NRO und besonders Menschenrechtsgruppen enger mit neuen Bewegungen, vor allem indigenen Interessengruppen zusammen, die sich gegen die Privatisierung und Ausbeutung von Land und natürlichen Ressourcen wenden.

Wodurch werden Handlungsräume beeinflusst?

Insgesamt wird die staatliche Reglementierung von den NRO nicht als zu eng empfunden, ein allgemeiner Trend zu Einschränkung gegebener Spielräume lässt sich nicht bestätigen. Allerdings wächst die Abhängigkeit von staatlicher Finanzierung, da sich internationale Organisationen zurückziehen. Dadurch könnte sich der Trend verstärken, dass zivilgesellschaftliche Organisationen zunehmend als Dienstleister denn als gesellschaftlich gestaltende Kraft fungieren.

Deutlich ist aber vor allem eine Zunahme sozialer Konflikte, besonders um die Nutzung der natürlichen Ressourcen durch Konzerne und die Wahrung der Rechte der indigenen Bevölkerung. Feindseligkeiten und Schikanen richten sich vor allem gegen Menschenrechts- und Umweltorganisationen und -initiativen, kritische Journalisten und Priester, die sich mit Themen

wie Bergbau, Ausbeutung des Amazonasgebietes und vor allem den Landnutzungsrechten der indigenen Bevölkerung befassen (**Thesen 6 und 7**). Dabei zeichnen sich drei Strategien ab:

Erstens verschlechterte sich das konkrete Verhalten gegenüber zivilgesellschaftlichen Organisationen, ohne dass ihre demokratischen Grundrechte formal und systematisch eingeschränkt wurden (**These 2**). So wurden der CNDDHH und zwei weitere Verbände 2008 aus dem nationalen Menschenrechtsgremium ausgeschlossen. Vorgeschriebene Umweltverträglichkeitsprüfungen oder die ILO-Konvention 169 über die Rechte indigener Völker werden zugunsten der Interessen von transnationalen Konzernen ausgehöhlt oder umgangen. Die NRO-Gesetzgebung bzgl. Registrierung und Informationspflicht wurde erweitert und APCI erhielt Befugnisse, um regierungskritische Organisationen mit Sanktionen zu belegen. Kurzum: die bestehende NRO-Gesetzgebung wird von den zuständigen Verwaltungsbehörden zur Behinderung und Einschränkung des zivilgesellschaftlichen Raums missbraucht. Eine Initiative zur Ausweitung der staatlichen Kontrolle konnte hingegen 2009 aufgrund des breiten öffentlichen Protestes abgewehrt werden.

Zweitens erfolgt eine systematische öffentliche Brandmarkung und Verleumdung unbequemer Gruppen und Organisationen als „entwicklungsfeindlich“ oder sogar als „Terroristen“ (**These 3**). Es gibt regelrechte Verleumdungskampagnen, was dadurch erleichtert wird, dass viele Menschenrechtsorganisationen einen linkspolitischen Hintergrund haben. Zivilgesellschaftliche Organisationen werden pauschal beschuldigt, von ausländischen Interessen gelenkt zu sein und die wirtschaftliche Entwicklung des Landes zu behindern. Schlüsselpersonen von Protesten werden unter fadenscheinigen Vorwürfen angeklagt und inhaftiert. Es geraten auch Rechtsinstanzen zunehmend unter Druck, Regierungsinteressen zu favorisieren.

Drittens scheinen internationale Konzerne durch Druck auf die Regierung zur Einengung des politischen Spielraums und zur Einschüchterung beizutragen. So wurde beispielsweise berichtet, dass Konzerne die Regierung zur Ausweisung politisch aktiver Missionare veranlassten. Das Militär erhielt in den vergangenen Jahren mehr Befugnisse, um bei sozialen Konflikten einzugreifen. So ist Waffeneinsatz seit 2010 auch in nicht lebensbe-

drohlichen Situationen erlaubt. Zudem gibt es gewaltsame Übergriffe durch Wirtschaftsunternehmen auf zivilgesellschaftlichen Protest (**These 7**).

Mit dem Amtsantritt des neuen Präsidenten Allanta Humala Ende Juli 2011 verbanden sich Erwartungen, dass sich dadurch Handlungsräume für NRO wieder erweitern und die Zusammenarbeit mit der Regierung verbessern würden. Humala hat Veränderungen beim Umweltschutz und in der Menschenrechtsarbeit angekündigt, einige Abgeordnete seiner Partei kommen von zivilgesellschaftlichen Organisationen. Obwohl zunächst ein konstruktiver Dialog zwischen Regierungsvertretern und der COEECI (Verband der internationalen NRO) entstand, um die Zusammenarbeit zu verbessern und die Rolle der APCI im Sinne einer konstruktiven Kooperation zu verändern, gerät inzwischen die Präsidentschaftspartei immer mehr unter Druck, weil sie den Erwartungen der Zivilgesellschaft nicht gerecht wird. Es steht in Frage, ob es tatsächlich zu einer Trendwende kommt. Immerhin ist die neue Regierung zurückhaltender mit Verleumdungen und Terrorismusverdacht geworden.

Quellen:

- Freedom House Country Report Peru 2010
- ACT Alliance, Changing political spaces of Civil Society. Peru. Geneva, February 2011, S.55-59. http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/act_shrinking_spaces-v5_7_march_2011-2.pdf
- Fragebögen von AGEH, Bethlehem Mission Immensee, Brot für die Welt, EED, Kindernothilfe/KNH, Misereor

4.5. Philippinen

Die US-amerikanische Organisation Freedom House, die sich weltweit für Demokratie und Menschenrechte einsetzt, stuft die Philippinen als 'teilweise frei' ein. Bei der Situation der politischen Rechte und der Bürgerrechte rangiert das Land im Mittelfeld mit Tendenz zur Verschlechterung. Hoffnungen auf eine Trendwende durch den Regierungswechsel 2010 wurden trotz einiger positiver Reformen bisher nicht erfüllt. Der Staat ist insgesamt schwach, angesichts des auf über 7.000 Inseln verteilten Staatsgebiets bestehen große infrastrukturelle und administrative Probleme. Seit Jahrzehnten gibt es bewaffnete Konflikte mit Guerilla-Armeen wie der Moro Islamic Liberation Front, MILF, und der New People's Army, NPA, dem

bewaffneten Arm der Kommunistischen Partei, CCP, die einige Landesteile, unter anderem auf der südlichen Hauptinsel Mindanao, kontrollieren. Militär, private bewaffnete Gruppen und Polizei treten verstärkt in Erscheinung. Korruption und Vetternwirtschaft sind weit verbreitet, ebenso wie Straflosigkeit. Die Unabhängigkeit der Rechtsprechung und des Obersten Gerichtshofs ist aber insgesamt relativ groß.

Politischer Raum für Zivilgesellschaft

Die Philippinen haben eine sehr lebendige, große und ausdifferenzierte Zivilgesellschaft. Nichtregierungsorganisationen (NRO) haben eine lange Tradition, die teilweise auf den Kampf gegen die Diktatur unter Präsident Ferdinand Marcos zurückgeht. Nach deren Sturz 1986 und der Demokratisierung nahm ihre Bedeutung weiter stark zu. Die Proliferation ist extrem (**These 5**): Es kann von über 80.000 registrierten gemeinnützigen Organisationen ausgegangen werden. Ein großer Teil der Bevölkerung ist in zivilgesellschaftlichen Gruppierungen aktiv, meistens in Graswurzel- oder sogenannten People's Organizations, basisnahen Organisationen, die vor allem auf lokaler Ebene agieren. Aber auch Politiker, Geschäftsleute und sogar Regierungsstellen haben NRO gegründet, um an Finanzmittel aus dem Ausland zu kommen oder Schwarzgeld zu waschen.

Die Zivilgesellschaft ist teilweise stark politisiert, auch wenn die Mehrzahl der Organisationen und Gruppen heute als Dienstleister arbeitet. Eine kleine Zahl von NRO agiert als Frontorganisationen der Kommunistischen Partei CCP und der New People's Army. Die politische Linke ist gespalten und die jeweilige politische Ausrichtung kann zu Konflikten zwischen NRO mit unterschiedlichen politischen Bindungen führen.

Der politische Raum bestimmt sich zum einen durch die eher schwache Regierung und Staatlichkeit, zum anderen, kleineren Teil durch die bewaffneten Konflikte in einigen Regionen. Dadurch ergibt sich ein widersprüchliches Bild: Die Länderstudie der ACT Alliance bezeichnet den Raum für NRO als weitgehend breit und frei, es gebe beispielsweise keine gravierenden Hindernisse bei der Registrierung oder Finanzierung durch ausländische Hilfsgelder. Andere Quellen sprechen dagegen von den Philippinen als dem derzeit (gemeint ist 2009) gefährlichsten Land für soziale Aktivisten oder Journalisten. Der Freedom House Report von 2012 bezeichnet die Philippinen immer noch als eines der gefährlichsten Länder für

Journalisten, zumal Verbrechen, die gegen sie verübt werden, in der Regel ungestraft bleiben.

Wodurch werden Handlungsräume beeinflusst?

Die Bedeutung der Zivilgesellschaft in der wirtschaftlichen, politischen und sozialen Entwicklung wird weitgehend sehr geschätzt. Die Verfassung räumt NRO eine anerkannte Rolle bei Entscheidungsprozessen auf lokaler Ebene ein. Viele Regierungsstellen arbeiten eng und konstruktiv mit NRO zusammen, wodurch die Schwäche vieler staatlicher Dienstleister kompensiert werden kann.

Gefährlich leben Gruppen und Organisationen, die in Aufstandsgebieten arbeiten, im Umfeld der extremen Linken agieren oder sich zu Gerechtigkeitsthemen und Ressourcenkonflikten engagieren. (**These 8**) Die Angst vor willkürlichen Verhaftungen ist sehr groß, auch wenn deren Zahl in den vergangenen Jahren zurückgegangen ist. Gleichwohl betrifft dies insgesamt nur einen sehr kleinen Teil der Zivilgesellschaft, diesen dann oftmals aber sehr massiv. Weiterhin werden willkürliche Verhaftungen, das Verschwinden politischer Gegner, Entführungen und Misshandlungen von Verdächtigen gemeldet.

Repression bis hin zu Hinrichtungen erfahren vor allem Gruppen und Organisationen, die in Gebieten arbeiten, in denen die New People's Army oder die MILF aktiv sind, und zwar größtenteils durch Mitglieder der Streitkräfte. Dabei braucht die Regierung angesichts des bewaffneten Kampfes der Linken und der moslemischen Separatisten nicht mit einer terroristischen Bedrohung von außen zu argumentieren (**These 3**). Das Anti-Terror-Gesetz von 2007 (Human Security Act) wird denn auch kaum gegen Nichtregierungsorganisationen angewendet.

Daneben besteht eine besondere Konfliktgefahr beim Thema Landreform (**These 6**). Landaktivisten, aber auch Personen, die sich im Umfeld extraktiver Industrien für die Rechte der lokalen Bevölkerung einsetzen, wurden bedroht, eingeschüchtert und sogar ermordet, wobei die Repression teilweise von Privatarmeen ausgeht und meist straffrei bleibt.

Quellen:

- Fragebögen von Kindernothilfe/KNH, EED und Brot für die Welt
- ACT Alliance, Länderstudie Philippinen
- Freedom House Country Report Philippines 2012, 2010
- Aktionsbündnis Menschenrechte Philippinen: Aide-Mémoire 2011
- http://www.asienhaus.de/menschenrechte-philippinen/dokumente/Conference_Documentation_AMP_2011.pdf
- <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2012/philippines>

Dieser Bericht wurde von der Fachgruppe „Zivilgesellschaft“
der GKKE erstellt.

Der Fachgruppe gehören an:

Dr. Julia Duchrow
Brot für die Welt - Evangelischer Entwicklungsdienst

Volker Greulich
Kolping International

Ulrike Hanlon
Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe

Tim Kuschnerus
GKKE, Geschäftsführung

Dr. Karl Pfahler
Kindernothilfe

Dr. Angela Reitmaier
NEPAD Advisor

Pater Wolfgang Schonecke
Netzwerk Afrika Deutschland

Sieglinde Weinbrenner
Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst

Michael Windfuhr
Deutsches Institut für Menschenrechte, Vorsitz der Fachgruppe

Die Fachgruppe dankt

Alexander Maxa für redaktionelle Unterstützung
Uwe Hoering für seine Arbeit an den Ländertexten

Schriftenreihe
der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)

Millenniumsziele auf dem Prüfstand

Vierter GKKE-Bericht zur Halbierung der extremen Armut. 2005.
GKKE 37 68 Seiten € 1,50 ISBN 978-3-932535-87-1

Große Pläne – kleine Schritte

Fünfter GKKE-Bericht zur kohärenten Armutsbekämpfung in der deutschen Entwicklungspolitik. 2006.
GKKE 39 49 Seiten € 1,50 ISBN 978-3-932535-91-8

Die Bekämpfung tropischer Armutskrankheiten

Herausgegeben von der GKKE und dem Verband Forschender Arzneimittelhersteller (VFA). 2006
GKKE 40 88 Seiten € 1,50 ISBN 978-3-932535-96-3

The fight against tropical poverty-related diseases

Published by the GKKE and the German Association of Research-based Pharmaceutical Companies (VFA). 2007
GKKE 40e 82 pages € 1.50 ISBN 978-3-940137-04-3

Halbzeit für die Millenniumsziele

Sechster GKKE-Bericht zur kohärenten Armutsbekämpfung in der deutschen Entwicklungspolitik. 2007.
GKKE 42 56 Seiten € 1,50 ISBN 978-3-940137-05-0

Reformpartnerschaft mit Afrika

Dokumentation zur Internationalen Konferenz der GKKE vor dem G8-Gipfel 2007. 2007.
GKKE 43 63 Seiten. € 1,50 ISBN 978-3-940137-06-7

Zusammenfügen, was zusammengehört.

Siebter GKKE-Bericht zur kohärenten Armutsbekämpfung in der deutschen Entwicklungspolitik. 2008.
GKKE 45 59 Seiten € 1,50 ISBN 978-3-940137-17-3

Vertrauen auf die Kraft des Zivilen

Kommentar zum 2. Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“. 2008.
GKKE 46 34 Seiten € 1,50 ISBN 978-3-940137-20-3

Eigenständig und gemeinsam: Die Beiträge der Ressorts der Bundesregierung zur Entwicklungspolitik.

Achter GKKE-Bericht zur kohärenten Armutsbekämpfung in der deutschen Entwicklungspolitik. 2009.
GKKE 48 48 Seiten € 1,50 ISBN 978-3-940137-23-4

Good Governance and Democratic Budget Policies.

New task for parliaments and civil society. 2009.
GKKE 49 94 Seiten € 1,50 ISBN 978-3-940137-24-1

Schriftenreihe der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)

Good Governance und demokratische Haushaltspolitik. Beitrag zur Debatte um Budgethilfe. 2009.

GKKE 50 27 Seiten € 1,50 ISBN 978-3-940137-29-6

Rüstungsexportbericht 2009 der GKKE

Vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte. 2009.

GKKE 51 105 Seiten € 2,00 ISBN 978-3-940137-30-2

Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung: Inspiration oder Ballast deutscher Politik

Kommentar zum 3. Bericht der Bundesregierung zur Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“. 2010.

GKKE 52 56 Seiten € 1,50 ISBN 978-3-940137-37-1

Mehr Kohärenz, aber mit welchem Ziel?

Neunter GKKE-Bericht zur kohärenten Armutsbekämpfung in der deutschen Entwicklungspolitik. 2010.

GKKE 53 44 Seiten € 1,50 ISBN 978-3-940137-39-5

Rüstungsexportbericht 2010 der GKKE

Vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte. 2011

GKKE 54 151 Seiten € 2,00 ISBN 978-3-940137-40-1

Rohstoffe, Werte und Interessen:

Anforderungen an eine entwicklungspolitisch kohärente deutsche Rohstoffpolitik
Zehnter GKKE-Bericht zur kohärenten Armutsbekämpfung in der deutschen Entwicklungspolitik. 2011

GKKE 55 33 Seiten € 1,50 ISBN 978-3-940137-43-2

Rüstungsexportbericht 2011 der GKKE

Vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte. 2011

GKKE 56 117 Seiten € 2,00 ISBN 978-3-940137-44-9

Zwischen Aufbruch und Kriminalisierung

Trends und Handlungsempfehlungen zur Stärkung der Zivilgesellschaft

GKKE 57 54 Seiten € 1,50 ISBN 978-3-940137-50-0

Rüstungsexportbericht 2012 der GKKE

Vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte. 2011

GKKE 58 113 Seiten € 2,00 ISBN 978-3-940137-51-7

Bestellungen erbeten an:

Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)

Evangelische Geschäftsstelle
Charlottenstr. 53/54, D-10117 Berlin
Tel: 030 – 20355-306, Fax: -250
E-mail: natalie.retzlaff@gkke.org

Katholische Geschäftsstelle
Kaiserstr. 161, D-53113 Bonn
Tel: 0228 – 103 217, Fax: -318
E-Mail: justitia-et-pax@dbk.de